
COORDENADAS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ESPAÑOLA

Angel Viñas



Este trabajo aspira a ser una síntesis, ciertamente embrionaria, referida al aquí y ahora de los elementos definidores que entiendo inciden con mayor presión sobre nuestra política de seguridad. Se me permitirá que utilice esta última denominación para aludir a lo que todavía suele designarse entre nosotros como temas de defensa.

Ello no se hace por el deseo de introducir un neologismo, que ha hecho fortuna por cierto allende nuestras fronteras, sino por la convicción de que el contenido tradicional de la política de defensa ha de ser rebasado.

La defensa es un campo singularizado

de la política pública en el que se conjuntan las acciones del Estado encaminadas a asegurar la protección del territorio, de los ciudadanos y de sus valores materiales e inmateriales contra eventuales amenazas externas o contra la posibilidad del uso de la violencia por parte de otros Estados. Esta es una caracterización referida al ti-

po de contexto social, político y geoestratégico común a los países europeos occidentales de nuestros días y, por ende, a España.

En el caso español la polémica sobre la política de seguridad se ha centrado, casi exclusivamente, sobre el tema «OTAN sí, OTAN no».

sobre los Estados y a los cuales resulta necesario dar una respuesta.

De ello se encarga la política de seguridad en sus diversas manifestaciones que

Pues bien, con el advenimiento de la era nuclear el contenido de dicha política no hace justicia al abanico de amenazas que gravita sobre nuestras sociedades.

A éste hace frente la política de seguridad, no sólo como adaptación de la de defensa a tales circunstancias sino como traducción de un enfoque más dinámico y acorde con las necesidades de los países industrializados que no escapan a la dinámica del conflicto Este-Oeste.

La política de seguridad incorpora a la de defensa una búsqueda incesante de las estrategias y de las actuaciones más adecuadas para resolver los conflictos interestatales sin aplicación, en modo alguno, de medios militares. Es, también, una búsqueda de las posibilidades de neutralizar o compensar las vulnerabilidades externas de un país sin recurso a la violencia en una época en que la independencia y la soberanía clásicas han sido ampliamente redefinidas.

Dicha redefinición se observa no sólo en los planos militar y político sino también en el económico: la paralización del intenso crecimiento de los años cincuenta y sesenta ha permitido que florezca, de nuevo, la angustia del desempleo. En la lucha contra la crisis la interdependencia entre las economías ha limitado la capacidad de los Estados por determinar autónomamente las estructuras nacionales de producción y consumo. La apertura económica al exterior ha potenciado inseguridades. La politización del intercambio y la rápida propagación de los ciclos se han traducido en nuevos problemas.

En definitiva, se ha abierto hasta extremos insospechados años atrás el abanico de factores de incertidumbre que penden

pueden hacer mayor o menor hincapié en las dimensiones estrictamente políticas, militares, económicas, sociales o psicológicas para proteger, en último término, un elemento central a la misma: el aparato militar y económico en que se basa la disuasión.

Dicha política se ve configurada por factores permanentes (ubicación geoestratégica, objetivos primarios perseguidos por la colectividad organizada en Estado, etcétera), está lastrada por un pasado, se desenvuelve en un contexto internacional determinado, se modifica en el proceso político interno y trata de asegurar la consecución de los objetivos intermedios e instrumentales en los que se descompone y materializa la traducción diaria de los esfuerzos por alcanzar aquellos de mayor rango.

En el caso español la polémica sobre la política de seguridad se ha centrado, casi exclusivamente, sobre el tema «OTAN, sí; OTAN, no» y en ello se ha obstruido, en mi entender, una perspectiva más amplia que es necesario conceptualizar y desarrollar. Ya se han hecho algunos intentos valiosos en tal sentido y el propósito de este ensayo apunta, dentro de su modestia, en el mismo camino. En el mejor de los casos sólo puede entenderse, pues, como aportación mínima y personal a una tarea colectiva que ha de ser empujada por los partidos políticos en estrecho diálogo con los ciudadanos. De lo contrario, la política de seguridad se alienará de éstos, a los que sirve, y no contará con el respaldo popular que imprescindiblemente requiere.

La experiencia del régimen franquista ha sido, en tal perspectiva, muy negativa. Durante el mismo no existió la posibilidad

real de articular ni mucho menos organizar libremente políticas alternativas a las seguidas desde el Poder. Hubo, en su plasmación, una ausencia total de aquellos contrapesos que van ligados al funcionamiento de los mecanismos pluralistas y abiertos típicos de los sistemas democráticos y la óptica de la seguridad interior distorsionó objetivos, medios y relaciones.

En mi entender es la historia, más que nuestra situación geoestratégica y geopolítica, la que ha condicionado de forma radical percepciones, reflejos, interpretaciones y voluntades en el debate sobre la defensa que desde hace algunos años está abierto en España.

Seis enseñanzas del debate OTAN

Durante la transformación política e institucional que ha consolidado el régimen democrático la naturaleza de nuestra vinculación al sistema defensivo de la mayor parte de los países occidentales fue creciendo en importancia. Llegó a convertirse en una cuestión que dividió crudamente a los ciudadanos, a los partidos políticos y a los expertos. Es uno de los ámbitos focales en el que con mayor intensidad se han centrado —injustamente— las críticas al actual gobierno socialista.

La divergencia de posturas no ha reducido demasiado su virulencia. Con todo, en el curso de los pasados años se han producido dos fenómenos de gran importancia:

a) En contra de la voluntad mayoritaria de la población el último gobierno de UCD adhirió a España al Tratado de Washington.

b) A los dos años y medio de esta adhesión el gobierno socialista no la ha denunciado.

¿Sirve para algo la experiencia adquirida? En mi opinión, de ella cabe extraer, al menos, seis enseñanzas: tres que acentúan los aspectos nacionales de la discusión y otras tres los internacionales.

1. El debate alcanzó gran intensidad cuando el PSOE se lanzó a la campaña contra la adhesión española al Tratado del Atlántico Norte bajo el conocido *slogan* «OTAN, de entrada no».

Dicha campaña —apoyada por otras formaciones políticas de la izquierda parlamentaria y extraparlamentaria— era perfectamente legítima e inevitable.

Era legítima en atención de las repercusiones múltiples que generaría la entrada de España en la Alianza: modificaba de manera radical para nosotros el entorno en el que nos movemos y reducía, si no eliminaba, otras opciones de definición estratégica en la relación con el mismo. Ninguna fuerza política podía sentirse despreocupada ante tal cuestión. Ninguna se sintió.

Y era inevitable porque traducía percepciones fuertemente enraizadas en el PSOE sobre la naturaleza y funcionamiento del sistema internacional, a la vez que recogía una ideología de carácter pacifista, antimilitarista, contraria a la dinámica de bloques y comprometida con las grandes causas de avance de la Humanidad, ensombrecidas por el aumento de tensión Este-Oeste.

Ambos rasgos definieron una reacción lógica contra la profundización en la relación con un sistema defensivo dominado por los Estados Unidos respecto a los cuales la izquierda española tiene —con razón— una visión que difiere considerablemente de la mayoritaria en el resto de la de Europa.

Dicha reacción conectaba, además, fácilmente con la gran masa de la opinión

**La campaña del PSOE
contra la adhesión
al Tratado de Washington era
perfectamente legítima
e inevitable**

pública como demostraron incontables encuestas. Esto era previsible y debió preverse desde el gobierno.

Con el inicio de la transición hacia la democracia desde la responsabilidad gubernamental se abrían tres estrategias:

a) Impulsar nuestra incorporación a las redes de cooperación de los países europeos occidentales de las que España había estado excluida, sin prejuzgar por ello la relación con la Alianza Atlántica.

b) Vincular todos los procesos de incorporación, jugando hábilmente sobre sus interrelaciones.

c) Hipertrofiar el componente OTAN en la redefinición de nuestras relaciones con el exterior.

La segunda estrategia sólo podría haberse adoptado inmediatamente después de las elecciones generales del 15 de junio de 1977. La escena política en ellas configurada no permitió seguirla y el segundo gobierno Suárez se inclinó hacia la primera, que era la que podía contar con mayor respaldo de los, a la luz de la legalidad, entonces nacientes partidos políticos.

Esta estrategia consiguió ciertos éxitos pero no logró avanzar decisivamente en el proceso más crucial: el de la incorporación de España a la CEE, sobre el cual se registraba un elevado grado de consenso político interno.

Con la perspectiva histórica es hoy claro, para mí, que dicha estrategia debiera haber sido continuada, aunque difícilmente hubiera podido alcanzar tal objetivo prioritario dada la intensa crisis comunitaria. De haberse seguido, el gobierno no hubiera jugado la más importante ba-

za estratégica de España en el terreno de la relación con el exterior: la concreción de los contactos con el sistema defensivo occidental, al que ya se encontraba vincu-

lada indirectamente desde 1953 por mor de la conexión con los Estados Unidos.

El gobierno Calvo-Sotelo adoptó la tercera estrategia a pesar de una debilidad evidente: por meras razones de tiempo su previsible gestión sería demasiado corta para modelar la participación española en la Alianza.

Así, a la inevitable ruptura del consenso político interno tampoco pudo oponer una afirmación clara de la forma en que aquella baza estratégica única sería juzgada —o no— para impulsar otros grandes intereses nacionales.

La decisión se revistió de confusos argumentos ideológicos sobre la *occidentalidad* o *uropeidad* de España pero no hizo avanzar dichos intereses y no empujó el ya desesperantemente lento proceso de adhesión a la CEE. Desvinculada de una manera global de concebir la interacción con el exterior en planos más importantes para la colectividad española, el último gobierno de UCD malgastó una oportunidad única.

La primera enseñanza que se extrae de esta pequeña vuelta hacia atrás es que *en la decisión gubernamental debieron predominar valoraciones esencialmente ideológicas*, aunque se justificase también con argumentos de otra naturaleza que, a veces, revelaban una profunda ignorancia de la gestión de los problemas europeos —y occidentales— de seguridad.

Así, por ejemplo, no cabría equiparar razonablemente la decisión de adhesión al Tratado del Atlántico Norte con la alternativa de la relación bilateral con los Estados Unidos. Esta hubiera podido ser mantenida sin demasiada mengua del va-

Es sólo una manipulación interesada confrontar como alternativas reales la adhesión al Tratado o el paso a una situación de neutralidad.

lor militar de la aportación española a la defensa común en tanto que aquella implicaba una dinámica política y psicológica profundamente diferente.

Es sólo una manipulación interesada confrontar como alternativas reales la adhesión al Tratado o el paso a una situación de neutralidad. De hecho, la más reciente defensa de la decisión del gobierno Calvo-Sotelo, al momento de escribir estas líneas, hecha por uno de los artífices de la misma no depara otra impresión que la de un predominio abusivo de preconcepciones ideológicas, el cual se tradujo no en una adhesión «eficaz» y «digna», sino en todo lo contrario¹.

2. Muchos de los argumentos aducidos conectaban con los restantes procesos de apertura a la Europa Occidental y en particular con el eventual ingreso en la CEE. Así ocurría, por ejemplo, con los que preconizaban, a través de la Alianza, el fortalecimiento de la posición exterior española o el estrechamiento de vínculos con otros países democráticos.

Es cierto que la adhesión al Tratado del Atlántico Norte pudo servir para mejorar los términos de la negociación con los Estados Unidos que desembocó en el acuerdo de 2 de julio de 1982. Es esta una hipótesis que contrastarán en el futuro los historiadores a la vista de la documentación interna de ambas partes. En cualquier caso, siempre podría aducirse que la mejora en dicha relación —una constante de la política exterior española desde finales de los años cincuenta— no merecía jugar la única gran baza estratégica española.

De hecho, en la estela del 23-F se manejaron subliminalmente otras razones mucho más importantes ligadas a la creación de nuevos horizontes para las fuerzas armadas a las que la Alianza podría, quizá, sustraer de su anterior obsesión por la seguridad interna. Naturalmente ésta es una argumentación falaz: en un país del grado de desarrollo económico y social de España son la fortaleza y legitimidad del Estado democrático y de sus instituciones, a cabeza de todas la Constitución y la Coro-

La incorporación al Tratado del Atlántico Norte creó una nueva situación ante la cual los sectores de las FAS opuestos a la misma no tuvieron más remedio que inclinarse.

na, las que cuentan a la hora de parar cualesquiera tentativas de involución. Por lo demás, este argumento no resultó convincente fuera.

Así, un informe al Congreso de los Estados Unidos echaba un jarro de agua fría a quienes divisaban una relación de causa a efecto entre la incorporación a la Alianza y la ansiada reorientación de las fuerzas armadas españolas:

«La ausencia de un gobierno democrático en España —se afirmaba— no eliminaría las ventajas estratégicas que ofrece dicho país. Ya ha habido regímenes no democráticos en la Alianza. Turquía, Grecia y Portugal han pertenecido a tal categoría en un momento o en otro y Portugal, por ejemplo, era una dictadura cuando se convirtió en miembro fundador de la OTAN. Aunque los demás miembros de ésta prefieran que España continúe teniendo un régimen democrático parece improbable que tomasen medidas para expulsarla de la Alianza si adoptara un régimen militar o autoritario una vez que entrase en ella (...). La pertenencia de España a la OTAN no conduce de por sí a un sistema democrático robustecido...»².

Y, ciertamente, lo que robusteció al régimen democrático fueron la evolución política interna, la decidida actitud del Rey, la presencia masiva del pueblo español en las urnas y la expresión de la voluntad popular a favor de un ejecutivo fuerte y respaldado por millones y millones de votos.

La valoración contenida en el informe al Congreso de los Estados Unidos pone, sin embargo, el dedo en una llaga: la ansiedad que despertaba la neutralización política de las fuerzas armadas, neutralización que ha sido uno de los ejes centrales que han estructurado la transición tal y como se ha producido históricamente.

Datos desperdigados permiten pensar que en el seno de las fuerzas armadas la

integración en la OTAN no siempre debió verse de forma positiva. Algunos sectores pudieron pensar, por ejemplo, que la incorporación se utilizaría como coartada para realizar profundas reformas orgánicas e institucionales que turbasen la tranquilidad que proporcionaban sistemas de promoción y cooptación como los acuñados durante el franquismo. Y, naturalmente, la visión del adversario «exterior» no era fácil de integrar en un colectivo —sobre todo el del Ejército de Tierra— que divisaba en gran medida su razón de ser en coadyuvar a mantener controlado al «enemigo interior», y en defender una legalidad que para la extrema derecha militar no podía consistir en la subversión total de la generada en y por el anterior régimen.

Un militar norteamericano se haría eco de más temores. La oposición, por ejemplo, de ciertos generales y jefes del Ejérci-

to de Tierra podría tener algo que ver con la erosión de su influencia política en España. A otros les molestaría la necesidad de exponer ante el exterior la inadecuación de los niveles de enseñanza y entrenamiento o el lamentable estado de las dotaciones en equipamiento y material ³.

Finalmente, debe haber habido sectores a los que les hubiese gustado que la adhesión a la Alianza se viera acompañada de contraprestaciones interesantes para los intereses nacionales ⁴.

La incorporación al Tratado del Atlántico Norte, decidida apresurada e irreflexivamente por un gobierno de centro-derecha, creó una nueva situación ante la cual los sectores de las fuerzas armadas opuestos a la misma no tuvieron más remedio que inclinarse, como se inclinaron ante el juicio y sentencias derivados de los acontecimientos del 23-F, en un contexto de dramática revelación de tanta inanidad moral entre los conspiradores. Y aunque es cierto que todavía subsistieron ciertos

brotos golpistas (recuérdese la desarticulación de una presunta nueva intentona de tal carácter prevista para poco antes de las elecciones del 28-O) la adhesión misma y, sobre todo, el resultado de estas últimas debieron terminar modificando profundamente las percepciones militares.

Para los segmentos más derechistas de las fuerzas armadas, el que un partido de izquierdas como era el que llegaba por primera vez al poder gubernamental en diciembre de 1982 pudiera retirar a España de la Alianza debía resultar una afrenta.

En primer lugar, no tardó en hacerse evidente la inminencia de que el nuevo gobierno iba a introducir reformas orgánicas y modernizadoras, *apoyadas por una gran parte de la Institución*, lejos de los títubeos que habían caracterizado la gestión terminal de UCD. Si dichas reformas

Para los segmentos más derechistas de las FAS, el que un partido de izquierdas pudiera retirar a España de la Alianza debía resultar una afrenta.

se llevaban a cabo, la influencia que en ello pudiera tener la pertenencia a la Alianza desaparecía y por consiguiente no tenía razón de ser oponerse a la misma.

En una palabra, si eran factores internos los que impulsaban el cambio militar el papel de coartada posiblemente asignado a la Alianza desaparecía. De aquí que aquellos sectores que previamente hubiesen contemplado con desconfianza la adhesión retirasen ésta.

En segundo lugar, para los segmentos proclives a la permanencia en la Alianza la no adopción de medidas traumáticas que cortaran tal relación debía tener, a su vez, efectos tranquilizadores. Tales sectores habrían de divisar en ello posibilidades de modernización, puesta al día de conceptos orgánicos y doctrinales y una renovada justificación del papel de la Institución, ligado esta vez a la protección contra amenazas exteriores de alto nivel.

¡Y qué otra amenaza exterior más permanente e intensa que la procedente del Este!

En tercer lugar, quienes pensaran que la Alianza necesitaba más de España que ésta de aquélla, aprovecharían el compás de espera que introducía la política del nuevo gobierno para informarse detalladamente de las posibilidades de cooperación mutua.

Y, en último término, la identificación del adversario de la Alianza habría de encajar perfectamente en un colectivo como el militar, educado en la mitología franquista de la amenaza comunista contra Occidente que se quebró durante la guerra civil en tierras españolas.

En la medida en que este elemento ideológico se autonomizase de los anteriores, la resistencia íntima a salir del Tratado del Atlántico Norte habría de hacerse mayor.

Si esta interpretación es correcta, cabrá extraer una segunda enseñanza. *Es bastante verosímil que en las fuerzas armadas se haya producido a partir del 28-O un cambio de percepción fundamental: si durante el franquismo los escenarios de seguridad más importantes para ellas eran el interior y el situado en el Norte de África, la concentración en el conflicto Este-Oeste —vía Alianza— permite conectar con un adversario infinitamente más potente para hacer frente al cual se requiere disponer de recursos cuantiosos. Con independencia de otras consideraciones, esto no puede ser desagradable para el aparato burocrático-militar español, como no lo es para el de otros países.*

La evolución política española, que ha robustecido considerablemente el régimen democrático, ha coadyuvado a tal proceso e introducido un factor fundamental: conviene al gobierno socialista mantener el nivel más bajo de fricción posible con las fuerzas armadas mientras se introducen las reformas que han de ponerlas, definitivamente, en el sendero de la modernidad.

La campaña del PSOE contra la adhesión a la Alianza fue un éxito en la medida en que contribuyó a configurar las percepciones de la opinión pública.

3. La campaña del PSOE —y de otras formaciones políticas de la izquierda— contra la adhesión a la Alianza fue un éxito en la medida en que contribuyó, decisivamente, a configurar las percepciones de la opinión pública. Según las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas, los poco o nada partidarios del ingreso suponían en octubre de 1978 un 15 por 100. En julio de 1979 habían aumentado al 26 por 100. Dos años más tarde llegaban ya el 35 por 100, cota que se superó en septiembre de 1981 con el 43 por 100. Incluso después de las elecciones del 28-O, en las que el «tema OTAN» jugó un papel importante, el número de oponentes creció en marzo de 1983 hasta un 57 por 100. Esta evolución discurrió en paralelo a una disminución del número de partidarios desde el 27 por 100 en la primera fecha al 13 por 100 en la última, y a una reducción de los «no sabe, no contesta» desde el 58 por 100 al 30 por 100 respectivamente.

Es improbable que tales cambios en las preferencias de los ciudadanos no tuvieran nada que ver con el calentamiento del tema por los diferentes partidos políticos que sobre el mismo se pronunciaron, bien fuese a favor o en contra.

Esta campaña no fue un error, como ha sido insinuado en repetidas ocasiones por la oposición política al PSOE y a la izquierda en general. De no haberla llevado a cabo, ésta —y el PSOE— hubiese renunciado a la activación de ciertas señales de identidad esenciales para su autocomprensión. Y no cabe olvidar que la campaña pudo haber sido también una manifestación del desagrado ante la ruptura del consenso fáctico que parecía existir en los grandes temas (política económica y autonómica) entre el PSOE y el partido entonces

en el gobierno al cual, en la emoción del inmediato 23-F, se le había ofrecido formar, incluso, una coalición que apuntalase el sistema democrático.

Es difícil saber si la transformación de percepciones está ligada férreamente a la postura de los partidos políticos y, en el caso de los contrarios a la OTAN, a la del

La variable crítica más importante hoy es la fortaleza de las tendencias autonomizadoras del sentimiento hacia la Alianza con respecto a la postura del PSOE.

bre la OTAN estuvo influido de manera radical por constreñimientos endógenos relativamente independientes de las repercusiones externas.

PSOE. La experiencia europea ofrece una pluralidad de posibilidades interpretativas:

a) Podría ocurrir, por ejemplo, que la opinión pública española siguiese mayoritariamente las sugerencias del partido gubernamental, el más votado en las últimas elecciones generales. Esto ha tenido lugar en el caso británico.

b) Es inverosímil que en el conjunto de preferencias de los ciudadanos los temas de política de seguridad, al fin y al cabo abstractos y con escasa incidencia directa en la vida diaria (aunque nadie escapa a sus efectos), sean desplazados por otras preocupaciones más inmediatas de política económica y social. Es lo que ha ocurrido en el caso alemán.

c) No cabe destacar que el «tema OTAN» se autonomice en las percepciones colectivas en el sentido de que una parte muy importante de la ciudadanía se mantenga en sus preferencias y no se vea influida decisivamente por la actitud del gobierno. Esto se ha producido, con el caso de los «euromisiles», en Holanda.

Por consiguiente, una tercera enseñanza que cabe extraer del debate es que *la variable crítica más importante hoy es la fortaleza de las tendencias autonomizadoras del sentimiento hacia la Alianza con respecto a la postura del partido socialista*, que fue una de las formaciones que en mayor medida contribuyó a generar el vuelco en las percepciones de la opinión pública.

Estas tres enseñanzas (junto a otras menos importantes y en las que no nos detendremos) están ligadas a las dimensiones internas de la cuestión. Son esenciales en cuanto que, en mi entender, el debate so-

Es imperdonable que ello ocurriera en el caso de UCD, habida cuenta de la trascendencia de la decisión. Y que ha llevado a los profesores Preston y Smyth a referirse a la «prisa indecente con la que el gobierno presionó para entrar en la OTAN». *La evolución registrada desde diciembre de 1982 hace pensar que el gobierno socialista no quiere repetir tal tipo de errores.*

4. La adhesión al Tratado del Atlántico Norte determinó, en efecto, un cambio en profundidad para España en el entorno en que se mueve nuestra acción exterior. La ampliación de la Alianza no carecía para sus miembros de ventajas políticas importantes en años en que crecían las tensiones internacionales y que encrespados segmentos de la opinión pública criticaban, en casi todos los países europeos occidentales pertenecientes a la OTAN, su ortodoxia de seguridad.

A tales ventajas se añadían las estratégicas. Aunque las fuerzas armadas españolas fuesen numerosas pero no modernas, podía pensarse que una vez que se las equipara y entrenara hasta llegar a los niveles de la Alianza podrían constituir un refuerzo importante de la defensa convencional.

Por otro lado no cabía olvidar la aportación geográfica. La pertenencia española a la Alianza da a ésta una presencia muy firme en el Mediterráneo occidental y sobre los accesos al Estrecho de Gibraltar. Las Islas Canarias robustecen la vigilancia y el control de las vitales líneas de comunicación marítima con el Atlántico Norte. Una integración militar llevada a sus últimas consecuencias haría ganar en profundidad al sistema defensivo europeo y permitiría un mayor despliegue logísti-

co: el clima y extensión de España favorecen su papel como base de entrenamiento y dispersión de ciertas unidades (aviación) vulnerables. Y siempre se ha subrayado la función de reducto estratégico para concentrar fuerzas y lanzar eventuales ataques de retaguardia contra un agresor. Pero éste no es el lugar para cantar las excelencias geoestratégicas de España: demos por supuesto que, vistas desde la perspectiva de los planificadores de la OTAN, no son desdeñables.

Si en la óptica de la Alianza la incorporación española conllevaba ventajas políticas y estratégicas, parece inconcebible que el gobierno de Madrid pudiera realizarla por razones esencialmente ideológicas, de necesidad interna o no convincentes cuando arrastraba repercusiones internacionales de largo alcance para un país como España, que salía de un largo período en el que sólo había desarrollado una política exterior y una política de defensa

que, en el mejor de los casos, sólo cabe caracterizar como de repliegue. Porque pensar que se forzó la adhesión para conseguir un reblandecimiento de la obstruyente postura francesa frente a la ampliación de la CEE, como sugieren los profesores Preston y Smyth, equivale a postular una ignorancia profunda del gobierno de UCD en estos temas.

El programa con que el PSOE concurre a las elecciones generales del 28-O era muy consciente de aquellas repercusiones. De aquí la naturaleza limitada de sus compromisos en la materia.

Tras el triunfo electoral había dos estrategias posibles:

a) El nuevo gobierno socialista asumía el tenor de sus declaraciones previas y convocaba inmediatamente un referéndum para que los ciudadanos decidieran acerca de la pertenencia a la Alianza.

b) El nuevo gobierno socialista, sin renunciar a los compromisos adquiridos

ante el electorado, adoptaba una posición cautelosa e imbricaba el «tema OTAN» dentro de sus objetivos de política exterior y de defensa, iniciando un despliegue atemperado y coordinado de las mismas.

Para entonces no cabía duda, desde luego, de que varios miembros importantes de la Alianza tenían sumo interés en que España no denunciase el Tratado. El nuevo gobierno había de plantear el tema, pues, no tanto en términos de posibilidad o imposibilidad de hacerlo cuanto en términos del coste que arrastrara una medida que no dejaría de tener importantes efectos internacionales.

Como es notorio el gobierno socialista desechó la primera estrategia. Esto tuvo como consecuencia que otros objetivos esenciales de política exterior no sufrieran las consecuencias de una acción que hubiera supuesto una nueva modificación del entorno en que había de desenvolverse la acción española.

El mantenimiento de la relación bilateral hispano-norteamericana conllevaba el reconocimiento de que prestaba servicios importantes a la seguridad común.

En la medida en que el objetivo central de ésta estriba en defender el interés nacional, definido en el proceso político in-

terno, y que el interés nacional se identifica con la consecución de ciertas metas prioritarias que podrían verse afectadas negativamente, el gobierno socialista se situó en las antípodas de su predecesor: lo que para ésta había sido, esencialmente, una opción ideológica o promovida por inconfesables urgencias internas que se adoptaba sin pensar en utilizarla como elemento negociador («*bargaining chip*»), no podía serlo para un partido atento a la defensa de los intereses nacionales genuinos. Si éstos fueran a sufrir algún retroceso, no se acometerían por parte española acciones irreflexivas que lo indujeran.

Ello no hacía menos innovadora la política a seguir: Régis Debray ha argumentado convincentemente que una *Realpolitik* de izquierda puede y debe hacerse sobre la noción del interés nacional⁵. Esta

es la que se desplegó, en este punto, en el caso español.

En efecto, la segunda estrategia implicaba: a) la paralización de las conversaciones tendentes a determinar el *status* español en la Alianza, incluido el mando militar integrado; b) una cooperación legal y firme en el seno de la misma; c) el mantenimiento del compromiso del referéndum, y d) la preservación de los lazos bilaterales de seguridad con los Estados Unidos, una vez que el acuerdo negociado en 1982 se viera adicionado de un protocolo que lo desvinculaba de una forma determinada de permanencia en la Alianza.

Desde el punto de vista español, esta estrategia era congruente con los intereses militares de los países miembros de la Alianza y no era contradictoria con la declaración programática de que el PSOE tenía un filosofía contraria a la política de bloques militares. Estos, ciertamente, no iban a desaparecer porque el nuevo gobierno español adoptase posturas meramente demostrativas. Tampoco se divisaba posibilidad alguna de que en un plazo inmediato pudiera producirse un tipo de conflicto para prevenir el cual había surgido el Tratado de Washington.

De hecho, analistas estratégicos norteamericanos prevén hoy que de aquí al año 2000 «una guerra general entre los Estados Unidos (y sus aliados) y la Unión Soviética (y los suyos) seguirá siendo una probabilidad que resulta extremadamente inverosímil que aumente debido a la amenaza de la escalada nuclear. Lo mismo cabe decir de la probabilidad de que se produzca una guerra convencional o limitada entre la OTAN y el Pacto de Varsovia»⁶.

Por consiguiente, el mantenimiento de la relación bilateral hispano-norteamericana conllevaba el reconocimiento de que prestaba servicios importantes a la seguridad común y de que su alteración hubiese empeorado ésta. No se modificaba el *sta-*

tu quo militar (aunque los riesgos de que fuese cuestionado desde el Este fueran mínimos) y se ganaba tiempo para proceder al despliegue de una política exterior más ambiciosa que tendía a aumentar la capacidad de proyección de influencia española en ciertos temas, a apuntalar los esfuerzos de consecución de varios objetivos prioritarios y, sobre todo, a crear un espacio o margen de autonomía del que se había carecido hasta el momento. «En la escena internacional —dice Debray— cada país se mueve de pies y manos en la masa para volver a encontrar por la mañana el lugar que ocupaba la víspera, ese pequeño espacio de soberanía que tiene que arrancar a la asfixia de alrededor. Salvaguardar un día y otro ese margen de autonomía contra adversarios, aliados, terceros y los propios ciudadanos es el trabajo de Penélope de una diplomacia global, que juega sobre todos los dispositivos, públicos y privados, adecuados para contrarrestar el flujo incesante de agresiones, anexiones y subordinaciones de todo tipo»⁷. Hacia este fin, en efecto, era hacia el que iba a empezarse a trabajar.

La subsistencia de la relación bilateral —esencial en una perspectiva militar— implicaba, desde luego, el rechazo de cualquier veleidad neutralista en términos del conflicto Este-Oeste.

Esto figuraba ya en el programa electoral del PSOE en el apartado de los proyectos fundamentales de política exterior. En él se abogaba por mantener «una relación con los Estados Unidos en el marco de las relaciones con el mundo occidental en su conjunto». Una de sus vertientes se refería a la militar, «en condiciones medidas, igualitarias, de equilibrio y fijadas en el tiempo, tal como exigen los presupuestos de la nueva situación de democracia de

nuestro país y fundada en el no desequilibrio de la situación defensiva del mundo occidental».

Ello significaba que en el seno del

El gobierno socialista sitúa la política exterior a la vanguardia de la política de defensa, para desarrollar una estrategia que haga innecesaria la activación de esta última.

PSOE se había registrado ya, de cara a las elecciones de 1982, una evolución cierta frente a las posturas anteriores favorecedoras de la neutralidad que habían aflorado

en numerosas declaraciones antes de la adhesión al Tratado del Atlántico Norte, y que en el programa electoral de 1979 habían culminado en la afirmación de que la base institucional, en el aspecto exterior, de la política de defensa consistiría en «la no integración en los bloques militares».

De todo ello cabe extraer una primera enseñanza ligada a las dimensiones internacionales del «tema OTAN»: *tras la adhesión y antes de las elecciones del 28-O, el PSOE había experimentado una transformación considerable en sus planteamientos como consecuencia de las repercusiones derivadas de la modificación para España del entorno en que había de moverse su acción internacional, y del deseo de hacer de esta última un mecanismo de impulsión de ciertos objetivos nacionales prioritarios.*

5. En mi entender, la política desplegada por el gobierno socialista parece haberse basado en los siguientes supuestos esenciales:

a) España no es insensible a las tensiones del contexto internacional ni a las que se produzcan en su entorno más próximo.

b) Este incorpora hoy, desde 1982, la situación de seguridad de los países europeos miembros de la OTAN.

c) Ni en términos del conflicto Este-Oeste ni en nuestra zona de seguridad hay, por el momento, amenazas militares inmediatas.

d) La política exterior se sitúa a la vanguardia de la política de defensa para

La no convocatoria del referéndum desprestigaría al PSOE y, por extensión, a los partidos políticos de vocación gubernamental.

desarrollar una estrategia que haga necesaria la activación de esta última.

e) La participación española en la Alianza, y la permanencia en la misma, están configuradas esencialmente por consideraciones políticas, no militares.

En este despliegue, el mantenimiento del compromiso de convocar al pueblo español para que se pronunciara en referéndum acerca del «tema OTAN» cumpliría funciones objetivas, tanto hacia adentro como hacia afuera.

Hacia adentro porque traducía la voluntad del gobierno de no abdicar de las responsabilidades que había contraído con su electorado. La renuncia a ejercerlas, como ha sido sugerido desde diversos medios de la oposición al amparo de presuntas exigencias de la defensa nacional, es difícilmente aceptable. En cualquier caso, la contribución de España a la seguridad militar de los países industrializados occidentales miembros de la Alianza depende también de la relación bilateral española con los Estados Unidos.

En segundo lugar, la no convocatoria del referéndum desprestigaría al PSOE y, por extensión, a los partidos políticos de vocación gubernamental, ya que en un país que ha accedido sólo recientemente a la democracia parlamentaria es posible que erosionase de forma considerable la credibilidad de la incipiente clase política democrática.

En tercer lugar, el desprestigio del PSOE no tendría únicamente alcance partidista sino nacional, al asumir el partido socialista una parte sustancial de la modernización institucional de España.

Por último no cabe desconocer un cuarto argumento, quizá el más importante: si la política de seguridad no tiene respaldo popular, difícilmente será firme. Si el pueblo español, orientado conveniente-

mente por el gobierno, se situara detrás de éste, ello permitiría asentar sobre una base mucho más sólida nuestra interacción con los países europeos occidentales.

En contra del mantenimiento del compromiso electoral también hay argumentos de peso:

En primer lugar, el gobierno podría no arrastrar a una gran masa de la opinión.

En segundo lugar, tal posibilidad disminuiría si la oposición de derechas, paradójicamente, votara en contra o se abstuviera.

En tercer lugar, la campaña del referéndum agitaría considerablemente a la sociedad española en el supuesto que, de alguna manera, los partidos mayoritarios no restablecieran un consenso mínimo en relación con esta materialización del respaldo para la política de seguridad.

Entre las funciones hacia afuera del compromiso figuran las siguientes:

a) Ha permitido ganar tiempo para apuntalar el despliegue de una política exterior que se pretende novedosa y cuyo espíritu discrepa del que prevaleció en la que se desarrolló anteriormente.

b) Ha incorporado el peso de la opinión pública española a la determinación de las grandes opciones en materia de relación con el exterior.

c) Ha reducido la posibilidad que desde el entorno hubieran podido hacerse presiones sobre el gobierno.

d) Ha vinculado de nuevo, aunque en circunstancias muy cambiadas, los procesos no cerrados en la incorporación de España a las redes de cooperación europea. No hay que ser un analista demasiado sofisticado para pensar que difícilmente

podría el gobierno aconsejar a los ciudadanos que votasen en favor de la permanencia española en la Alianza si, en otro ámbito jurídicamente distinto, los países miembros de la misma no apoyasen el ingreso español en la CEE.

En tal sentido el compromiso ha servido para apuntalar el cambio de estrategia con respecto a la seguida por el último gobierno centrista.

En resumen, una segunda enseñanza de índole externa que cabe extraer del pasado es que la permanencia española en la Alianza es indisociable del avance en otros objetivos que siente como prioritarios el gobierno español.

6. En la medida en que España no forme parte del mando militar integrado de la OTAN, la contribución específica que a la seguridad militar occidental presta nuestro país conecta con la relación bilateral con los Estados Unidos, que podría ser objeto de remodelación (sin detrimento de los intereses comunes) una vez que se aclarase definitivamente la participación española en la Alianza.

En consecuencia, descartada la neutralidad (*que ya no fue propugnada de cara a las elecciones del 28-O*), las grandes opciones estratégicas de España estriban en:

a) La salida de la Alianza conservando (a un coste) la relación, modificada o no, con los Estados Unidos.

b) Permanecer en la Alianza con un *status* a determinar por valoraciones esencialmente políticas, no militares.

Una eventual denuncia del Tratado del Atlántico Norte, ahora que de nuevo el

La permanencia española en la Alianza es indisociable del avance en otros objetivos que siente como prioritarios el gobierno español.

conflicto Este-Oeste vuelve a estructurar la política internacional, tendría, en mi opinión, efectos negativos sobre el diálogo con varios países europeos occidentales.

as que no se sustraen en modo alguno a las consecuencias y pondría en peligro la consecución de objetivos prioritarios nacionales como son el ingreso en la CEE que ha de ser precedido por la ratificación parlamentaria en los diez países miembros del tratado de adhesión), la intensificación de la cooperación internacional en la lucha antiterrorista y avances en el contencioso de Gibraltar.

Desde la perspectiva de países tales como la República Federal de Alemania, en la que las divergencias en torno a la política de seguridad han causado considerables problemas internos, es fácilmente comprensible la vinculación OTAN-CEE, a la que ha aludido públicamente el ministro Hans-Dietrich Genscher en más de una ocasión. Pero países como Bélgica, también con tensiones no desdeñables, podrían enfocar la cuestión desde una óptica similar, aunque su contribución económica al amortiguamiento de los efectos de la ampliación de la CEE sea inferior a la alemana. En cualquier caso Francia, Bélgica e Italia colaboran eficazmente con el gobierno socialista en la lucha contra el terrorismo y no cabe olvidar que todos ellos han hecho esfuerzos sostenidos de cara a refrendar la solidaridad intra-aliada.

Así, pues, una remodificación sustancial de nuestra proyección europea podría generar costes de importancia que se incrementarían considerablemente en el supuesto (hoy desechado oficialmente) de que España optase por un sistema de seguridad autónomo, ya que ello sí afectaría de manera muy notable a las dimensiones de la seguridad europea occidental en cuanto que implica:

a) La desaparición de la conexión con los Estados Unidos.

b) El debilitamiento de la presencia occidental en el espacio geoestratégico español.

c) La eliminación *a priori* de las ventajas que para la Alianza pudieran derivarse de la evolución futura de la relación de España con la misma.

Por consiguiente, una tercera enseñanza de índole externa que cabe extraer de la experiencia de los últimos años es que el *gobierno socialista, como cualquier gobierno atento a la defensa de los intereses nacionales, es consciente de la interacción que se establece entre éstos y el entorno exterior y valora dicha interacción desde una óptica que tiene en cuenta el interés de los demás en la medida en que se interrelaciona con el propio.*

La permanencia española en la Alianza puede configurarse:

1) Conservando la situación como hasta ahora.

2) Incorporando a España al mando militar integrado.

La distinción abre un margen de maniobra obvio al no haber urgencia en definir modalidades de participación militar cuando *no existen riesgos de conflicto de este tipo en Europa*: la amenaza de la escalada nuclear es lo suficientemente disuasora y no dejará de serlo en los próximos años.

En mi opinión es necesario tomarse un tiempo para aprovechar dicho margen de maniobra por, entre otras, las siguientes razones:

En mi opinión es necesario tomarse un tiempo para aprovechar dicho margen de maniobra por, entre otras, las siguientes razones:

a) Si la escena interior cambiara y el PSOE fuese derrotado políticamente, los partidos de derechas, hoy en la oposición, no han dejado lugar a dudas en que incorporarían a España a la «organización militar». Sin embargo, mantener el *status* actual permitiría:

b) Conservar ciertas bazas estratégicas en la bocamanga, cuyo juego prudente

El gobierno socialista es consciente de la interacción que se establece entre los intereses nacionales y el entorno exterior.

te tal vez coadyuvase a movimientos en algunos objetivos nacionales prioritarios: Gibraltar, la eventual relación de Ceuta y Melilla con los esquemas aliancistas, etc.

No existe urgencia en definir modalidades de participación militar cuando no existen riesgos de conflictos de este tipo en Europa.

Sin embargo, la ampliación de la CEE hace incurrir a ésta en medidas de ajuste que implican costes económicos y políticos. La República Federal de Alemania,

país expuesto, si los hay, en el conflicto Este-Oeste, ha contribuido a sentar las bases para la superación de la crisis interna comunitaria y asumiendo una parte importante de la financiación subsiguiente a la entrada de España en la CEE. ¿Acaso no lo hace en defensa de otros intereses propios, más relevantes? Bajo la presidencia de François Mitterrand, Francia ha terminado por reconocer —en un ejercicio también claro de contabilidad de intereses nacionales— que las ventajas de la entrada de España en la CEE superan a los inconvenientes. Sin embargo, un gobierno controlado por la actual oposición podría tener una valoración muy diferente, en función de otros intereses económicos o de perspectivas temporales mucho más recortadas.

Lo que sería absurdo es pensar que en el diálogo hispano-francés no tienen incidencia alguna las dimensiones de seguridad. Precisamente la Francia de Mitterrand ha insistido una y otra vez en su lealtad a los aliados, ha subrayado que su política no es neutralista, ha adoptado una línea firme ante la Unión Soviética y ha tratado de contrarrestar cualesquiera sentimientos de inseguridad que pudiera tener la República Federal de Alemania, con la que ha reencendido la antigua *partnership* conservadora. El que los socialistas franceses hayan reavivado la fórmula de que «la agresión contra Francia no empieza sólo cuando el adversario entra en el territorio nacional» muestra que París acepta claras responsabilidades frente al resto de la Europa Occidental.

Las acepta también con España, como ha demostrado la espectacular mejoría en la cooperación policial antiterrorista, una vez que el diálogo hispano-francés saliese de los mínimos a los que la había condenado el último gobierno centrista.

c) Es congruente con la ortodoxia y la retórica de la OTAN, en donde los países miembros tratan de preservar ciertos intereses nacionales definiendo modalidades no paralelas ni iguales de participación en la Alianza.

d) Responde a la necesidad de exponer lentamente a los ciudadanos y a los forjadores de opinión a los problemas de seguridad internacional, en los cuales la postura de varios países miembros de la Alianza no resulta hoy absolutamente convincente ni demasiado favorable a los intereses colectivos.

En definitiva, la adopción de un cambio estratégico fundamental como el verificado en 1982 impone constreñimientos y limitaciones. Pero abre también oportunidades. En los dos primeros años de gestión del gobierno socialista estas oportunidades han sido aprovechadas en una doble dirección: se ha avanzado considerablemente en la negociación con la Comunidad, a pesar de la crisis interna que la paralizó desde la cumbre de Atenas a la de Fontainebleau, y se han hecho progresos muy importantes en la intensificación de la cooperación contra el terrorismo etarra.

No hay, por supuesto, ligamen jurídico entre las tres dimensiones. España no podría renunciar a su derecho legítimo a ingresar en la CEE dado que cumple todos y cada uno de los requisitos legales y políticos que establecen el Tratado de Roma, la política comunitaria al respecto y la *praxis* de las anteriores ampliaciones.

Y la lucha contra el terrorismo es una conveniencia de todos los países que se sienten afectados por el mismo.

El contencioso de Gibraltar es complejo y está lastrado por lo que a muchos españoles se nos antoja intransigente postura británica. Es evidente —la historia así lo demuestra— que las posibles esperanzas que tuviera el último gobierno de UCD de impulsarlo hacia adelante no se materializaron a pesar del ingreso español en la Alianza.

De hecho ha correspondido al gabinete socialista adoptar medidas que redujeran el cerco al que el franquismo había sometido al Peñón y rechazar las inferencias, aceptadas por el gobierno precedente, que Londres extrajo de la Declaración de Lisboa.

Pero es obvio que, desde el punto de vista británico, podría argumentarse fácilmente que una denuncia española del Tratado del Atlántico Norte crea las condiciones para congelar el tema gibraltareño, y ello no sólo por motivaciones políticas sino por elementales exigencias de seguridad, tanto inglesa como de la Alianza.

En efecto, ¿cómo podría una España fuera del Tratado garantizar a la OTAN un grado de vigilancia y de control del Estrecho semejante al que se ejerce desde la base británica?

Vulnerabilidades españolas

La política de seguridad española no está hipercondicionada por el «tema OTAN», pero es evidente que la solución que el mismo reciba tendrá incidencias profundas sobre cómo se la enfoque.

En una perspectiva más amplia se requiere, sin embargo:

- a) Determinar las vulnerabilidades externas generales de España.
- b) Identificar y seguir las tensiones que afecten a tales vulnerabilidades en los

escenarios geopolíticos, estratégicos y económicos a los que previsiblemente nos enfrentaremos.

- c) Valorar correctamente las amenazas específicas que emanen de nuestro entorno y procurar neutralizarlas o compensarlas sin recurrir al empleo de medios de fuerza.

En todo momento parece imprescindible contrarrestar la tendencia a querer reducir el haz de incertidumbres que pende sobre nuestra seguridad (en un sentido lato: económica, política, social, psicológica) a las dimensiones estrictamente militares.

Y, como ha señalado no hace mucho Debray, *la seguridad es una condición, no un valor, «que estriba en la capacidad de sobrevivir, como sujeto propio de decisio-*

Una acción política va en el sentido del interés nacional cuando tiende a minimizar el efecto de los medios que tengan otros Estados para actuar sobre nosotros.

nes, a las tentativas de los demás sujetos para adaptarnos a las suyas». En tal sentido, una acción política va en el sentido del interés nacional cuando tiende a minimizar

el efecto de los medios que tengan otros Estados para actuar sobre nosotros⁸.

Las coordenadas que en tal sentido definen la política de seguridad española pueden y deben articularse en tres categorías esenciales:

- 1) Vinculadas no a un escenario de conflicto específico sino a la posible activación de factores generales de vulnerabilidad.
- 2) Ligadas a los escenarios de seguridad más próximos a nosotros: atlánticos y mediterráneos.
- 3) Relacionadas con el conflicto Este-Oeste.

En todas ellas habría que determinar niveles o escalones de peligrosidad y ries-

go, lo que no suele hacerse en la discusión pública, teniendo en cuenta que el ordenamiento jurídico de nuestra política de seguridad:

- i) es arcaico,
- ii) adolece de numerosas carencias sustantivas y orgánicas,
- iii) está descoordinado,
- iv) no se encuentra suficientemente conceptualizado,
- v) sufre de una orientación, condicionada por la historia, hacia el plano interior.

España tiene vulnerabilidades propias y otras que comparte con los países de su entorno europeo. En ello se generan momentos de riesgo que la política de seguridad debe tratar de desactivar.

1. Por ejemplo: la prolongada crisis económica por la que atraviesa España recorta la capacidad de proyectar influencia fuera de nuestras fronteras. Hoy no cabe desplegar una política exterior activa, no cabe entrar en relaciones significativas con el entorno, si ello no se ve apoyado por la asignación de los volúmenes adecuados de medios materiales, organizativos y humanos.

Es falso, como ha recordado Debray, que un país no pueda tener otra política exterior que la que le permiten sus recursos, pero no deja de ser cierto que hay una relación obvia entre éstos y el despliegue de aquélla y que el recorte de numerosos programas impuesto por la lucha contra la crisis ha afectado también a las asignaciones que recibe la interacción con el exterior.

A pesar de nuestra importante potencialidad de proyección, las limitaciones de medios han impedido, por ejemplo, que España acompañe su tradicional postura pro-iberoamericana con apoyos activos en una escala mucho mayor que durante

la dictadura franquista e incluso durante la transición.

La desorganización, la lucha de competencias y la proliferación de reinos de taifas han generado un despilfarro institucional que el gobierno socialista está decidido a erradicar.

Pero esta actividad necesaria, imprescindible, no debe llevar a olvidar que los presupuestos para la acción exterior son escasos y que esto introduce un constreñimiento objetivo a nuestras posibilidades de acción cultural, política y económica.

2. Por ejemplo: la dependencia tecnológica y productiva de la economía española con respecto a los países industrializados occidentales es extraordinariamente elevada. No es un fenómeno reciente y cristalizó en los años del «milagro económico español» en estructuras de difícil superación, siguiendo por lo demás una estrategia de avance económico razonable en la época. Ahora bien, parece obvio que ello da paso a situaciones de vulnerabilidad que pueden ser explotadas en contra de los intereses españoles y nos expone a los efectos, eventualmente intensos, de ciertas presiones externas.

Naturalmente no cabe desconocer que las experiencias realizadas hasta ahora en materia de retorsión económica no han solido ser muy positivas.

Con todo, es evidente que una España totalmente integrada en la CEE seguiría el destino de ésta. Fuera de ella, el potencial de vulnerabilidad parece más elevado.

3. Por ejemplo: la dependencia de aprovisionamientos exteriores particularmente notable en el ámbito energético y con respecto a ciertos productos agropecuarios. Como es notorio, también afecta a materias primas y suministros muy varios, absolutamente indispensables para el

La dependencia tecnológica y productiva de la economía española con respecto a los países industrializados occidentales es extraordinariamente elevada.

mantenimiento de un nivel normal de actividad.

Ahora bien, en una economía como la española que, en la comparación interna-

cional, es de tamaño medio y que, a diferencia de lo proclamado en las intoxicadoras exaltaciones del primer franquismo, cuenta con una dotación de recursos naturales relativamente escasa, sólo un elevado grado de conexión con el exterior permite promover una asignación económicamente adecuada de los factores productivos.

Numerosos economistas españoles se han cansado, en consecuencia, de repetir que es imprescindible, a medio plazo, lograr un mayor equilibrio de la balanza agrícola, lo que supone aumentar la exportación de productos en los que la economía española goce de ventajas comparativas. Igualmente es fundamental reducir la dependencia energética, diversificar las fuentes de producción y aprovisionamiento y conseguir un mejor aprovechamiento de los *inputs* productivos. Por último resulta indispensable empezar a cerrar el «*gap*» tecnológico, aunque ésta sea una actuación que no podrá tener efectos sino a largo plazo.

Pero, además, España sufre una considerable dependencia con respecto a las comunicaciones marítimas, superior a la de muchos otros países europeos occidentales. Un altísimo porcentaje de nuestro comercio exterior se hace por mar y una gran parte del mismo tiene lugar bajo pabellón extranjero.

Estas son vulnerabilidades generales de naturaleza económica. Hay otras geográficas que también tienen incidencia en la seguridad. Por ejemplo: el territorio nacional es de carácter discontinuo y obliga a mantener abiertas las comunicaciones entre todos sus componentes. Esto plantea problemas a veces dramáticos. Durante la Segunda Guerra Mundial los

El hecho de que España ocupe un puesto muy elevado en el «*ranking*» de endeudamiento externo introduce constreñimientos objetivos sobre diversas actuaciones posibles.

aliados se interfirieron gravemente con los tráficos de soberanía hacia las Islas Canarias e introdujeron así una presión adicional para hacer ver al régimen fran-

quista la conveniencia de mantenerse al margen del conflicto. Es evidente que el margen de decisión español quedó recortado.

España es, por otro lado, el único país europeo que tiene parte del territorio nacional en suelo africano (Ceuta y Melilla) o en zonas muy próximas al mismo.

La activación de estas vulnerabilidades generales —que en algunos casos no son típicas ni exclusivas de España— puede afectar a la capacidad de decisión. Por ejemplo: la prolongación de la crisis económica no dejará de surtir efectos sobre las posibilidades de resguardarnos de las alteraciones del entorno. Estas posibilidades serían menores si el ingreso en la CEE no se materializase. En cualquier caso parece evidente que, a partir de un cierto grado de contracción económica, aumenta la vulnerabilidad no sólo a presiones económicas sino también políticas. El caso de los países sudamericanos está alejado pero no es desdeñable. El hecho de que, en la actualidad, España ocupe un puesto muy elevado en el *ranking* de endeudamiento externo introduce constreñimientos objetivos sobre diversas actuaciones posibles.

El ingreso español en la CEE, que conllevará ajustes en profundidad de nuestra economía, aumentará probablemente el nivel de seguridad frente al resto del mundo. Pero si, por ejemplo, la adhesión se demorara o sufriera contratiempos cabría pensar en la posibilidad de que ciertos países utilizaran tales retrasos para conseguir concesiones que pudieran tener efectos negativos sobre los intereses españoles.

En este sentido, es obvio que el Gobierno de Madrid ha de negar el que pueda

existir —porque no existe— una vinculación de principio entre el proceso de ingreso en la CEE y la permanencia en la Alianza. Si tal vinculación se hubiera establecido oficialmente, no es improbable que en base a ella se hubiese ejercido presión para que, por ejemplo, las autoridades españolas resolvieran la segunda como paso previo para avanzar significativamente en el primero. Afortunadamente, el gobierno socialista no cayó en esta trampa, a pesar de las reconvenciones de inocentes comentaristas.

Muchas de estas repercusiones no afectan a las dimensiones militares de la seguridad pero sí a aspectos políticos, económicos y sociales de la misma, tanto más importantes si cabe porque configuran directamente las percepciones que de la eficacia y capacidad del gobierno tienen los ciudadanos.

Además de ciertas vulnerabilidades generales, España está expuesta a los efectos de las tensiones que surgen de las características geoestratégicas y geopolíticas de sus entornos inmediatos, atlántico y mediterráneo, ambos muy diferentes entre sí.

El Atlántico Norte, por ejemplo, es una zona estable, en la que apenas si existen focos de fricción. Se trata de un área absolutamente prioritaria en el conflicto Este-Oeste.

Más hacia el Sur se encuentran las Islas Canarias que, objetivamente, constituyen una de las avanzadas europeas en la zona, junto con los archipiélagos portugueses. Como es obvio, dichas islas ocupan una posición de flanqueo sobre rutas marítimas esenciales y forman una especie de base que permite reacciones sobre el continente africano, geográficamente muy cercano. No son, pues, insensibles a los fenómenos de desestabilización que pudieran producirse en o desde los países vecinos.

Más complicado es el escenario mediterráneo, ya que en él o próximos a él radican algunos de los focos de conflicto más importantes de la actualidad: ahí están, por ejemplo, la crisis del Oriente Medio, el problema de la irradiación del fundamentalismo islámico y el enfrentamiento entre regímenes árabes más o menos radicales y conservadores. Es un escenario en el que destacan crudamente las disparidades Norte-Sur y que interconecta países de vario grado de desarrollo en Europa, Africa y Asia.

La comisión política de la Asamblea del Atlántico Norte tiene creada una subcomisión especial que se ocupa de los problemas de la región. En su último informe señala que ésta reviste una importancia primordial para la OTAN desde el punto de vista de la disuasión, de la defensa y de la distensión, ya que la mayor parte del aprovisionamiento petrolero de Europa discurre por el Mediterráneo, al igual que lo hacen las corrientes de materias primas

España está expuesta a los efectos de las tensiones que surgen de las características geoestratégicas y geopolíticas de sus entornos inmediatos, atlántico y mediterráneo.

y otros productos absolutamente vitales para las economías, incluso en Europa Central. El Mediterráneo es, por lo demás, camino obligado de todo refuerzo destinado a aquélla en casos de crisis. Por otra parte, cada uno de los miembros de la Alianza ubicados en la región ofrece una contribución importante a la seguridad común, aunque con características muy diferentes.

En los últimos años parece haberse operado una cierta metamorfosis en la zona, que llevó a uno de los mandos militares de la OTAN (almirante Crowe) a subrayar que el punto estratégico de Europa se había desplazado hacia el Sur y que el Mediterráneo no era ya un simple flanco sino un frente principal y, a tal efecto, uno de los centros neurálgicos para la estrategia europea.

Igualmente se ha indicado que si bien es verdad que la OTAN se ha preocupado

hasta ahora sobre todo del frente centro-europeo, es tiempo ya que consagre más atención y más medios a la región sur. El almirante Crowe estimaba, por ejemplo, que el nivel actual de la defensa en la misma equivale al que existía en aquél a mitad de los años cincuenta ⁹.

A decir verdad, el escenario mediterráneo está dividido en una serie de «zonas de tensión» muy diferentes entre sí, por lo que resulta poco realista considerarlo como una entidad única a la cual quepa aplicar parámetros comunes de análisis. Las tensiones, en efecto, se derivan de problemas muy diversos que hunden sus raíces en divergencias históricas y étnicas, intereses políticos y económicos contrapuestos y necesidades de seguridad muy diferentes ¹⁰.

Las más importantes de entre tales zonas de tensión no están ubicadas en la divisoria de las grandes alianzas militares y las crisis latentes más significativas no pueden atribuirse, por lo general, al conflicto Este-Oeste. Existen fuera de los límites geográficos de la OTAN y del Pacto de Varsovia o se producen dentro de ambos (rivalidad greco-turca, caso especial de Rumania, etc.).

Las tendencias hoy aparentes en la región apuntan hacia la intensificación futura de ciertos tipos de tensiones como consecuencia de, entre otros factores, la eventual introducción de zonas marítimas exclusivas de 6 a 12 millas y los progresos en la tecnología minera, que harán posible la explotación de los recursos en el suelo marino.

La región mediterránea se ha empequeñecido a lo largo de los últimos años en términos geoestratégicos debido, esencialmente, a dos fenómenos:

a) La configuración física y el carácter de mar cerrado del Mediterráneo permiten intensificar las posibilidades de ac-

El escenario mediterráneo está dividido en una serie de «zonas de tensión» muy diferentes entre sí, por lo que resulta poco realista considerarlo como una entidad única.

ción de la tierra sobre el espacio marítimo. Los avances en la moderna tecnología militar (aviación, misiles, tierra-mar, etcétera) las han potenciado.

b) El continuado proceso de militarización por el que atraviesan, en general, los países de la zona, particularmente en lo que se refiere a la acumulación de modernos arsenales aéreos y navales, que han dado preferencia a características ofensivas tales como mayor radio de acción, velocidad, gran precisión y enorme potencial de destrucción.

De aquí que Cremasco haya afirmado que «la concentración de capacidades militares en la cuenca del Mediterráneo es, ciertamente, impresionante. La imagen se hace mucho más compleja y alarmante si también consideramos la presencia de las fuerzas aéreas y navales soviéticas y norteamericanas y la obvia tendencia a una mayor militarización, que se desprende del examen de los planes de los países de la zona por acrecentar sus arsenales, de los programas de ayuda militar estadounidenses y de los nuevos compromisos soviéticos de suministro de armas».

En este contexto, los problemas generales de seguridad para muchos países de la región están ligados a la aparición de focos de fricción como consecuencia del deterioro de relaciones entre algunos Estados de la zona, de su creciente militarización y de la intensificación de disputas de origen económico o político.

En términos del conflicto Este-Oeste, se ha subrayado siempre no sólo el acrecentamiento de la presencia militar soviética en el Mediterráneo mismo sino también la

posibilidad de que ciertos países ribereños (en el norte de África y en el Oriente Medio) otorguen facilidades al Kremlin para usar sus fuerzas navales y aéreas.

España tiene un interés eminente en la estabilidad de la región, sobre todo de su parte occidental, y es particularmente sensible a las tensiones norteafricanas no sólo por razón de proximidad geográfica sino también por la presencia española en Ceuta, Melilla e islas y peñones adyacentes. Dichas tensiones tienen su origen en causas muy diversas: delimitación de fronteras, procesos varios de consolidación nacional, diferencias ideológicas, patrones de comportamiento histórico, aspiraciones hegemónicas locales, etc. y se exageran a veces por la proyección en el área del conflicto entre las superpotencias.

Por último, no cabe olvidar que una base marítima bajo control extranjero en territorio español (Gibraltar) introduce un factor exógeno a la zona y contribuye a socavar nuestra posición.

En situaciones normales nuestro entorno inmediato no deja de generar ciertos factores de vulnerabilidad que inciden sobre nuestra seguridad. Así, por ejemplo, en las ciudades españolas del Norte de Africa se da un proceso de «marroquización» bien conocido y existen focos de fricción potencial derivados de la no delimitación de aguas territoriales de Ceuta, Melilla y peñones ¹¹.

La necesidad de faenar en los caladeros saharianos que siente una parte de nuestra flota pesquera ha permitido el desarrollo de presiones marroquíes que perjudican a los intereses españoles y que parecen haber entrado en una nueva y mejor fase a raíz del acuerdo bilateral de 1983.

En cualquier caso, los países del Norte de Africa no son inmunes a conmociones internas (recuérdense las recientes algardas en Marruecos y Túnez) ni a la posibilidad de extensión del fundamentalismo islámico. En estado latente existen focos de inestabilidad que, en un momento determinado, pueden emerger y desbordarse afectando a intereses españoles.

Una base marítima bajo control extranjero en territorio español —Gibraltar— introduce un factor exógeno a la zona y contribuye a socavar nuestra posición.

Tales inestabilidades darían origen en algunos casos a acciones conscientes y orientadas por el deseo de alcanzar ciertas metas en el plano internacional. En otros podrían plasmarse en un exacerbamiento nacionalista proyectado hacia el exterior que buscara encontrar factores de cohesión interna en la oposición a España.

Desde la óptica del conflicto Este-Oeste a ésta se le abren también ciertas vulnerabilidades. En la situación normal no son muy importantes. Particular interés pueden tener las dificultades por las que atravesasen los suministros de ciertos productos ante la aparición de conflictos fuera de Europa. En segundo lugar, está la eventual toma de influencia soviética en algunos países de la ribera sur.

Ambas vulnerabilidades las comparte España con otros vecinos tales como Italia, Francia y Portugal.

En lo que se refiere al primer problema, los trabajos del profesor Maull constituyen los esfuerzos más detallados que conozco para precisar las vulnerabilidades europeas a los trastornos que pudieran producirse en el aprovisionamiento de materias primas minerales no energéticas. Sus conclusiones fundamentales son que con frecuencia se distorsionan y exageran los temores de suministro y que parece difícil que éste pueda verse obstaculizado de manera significativa sin dejar amplios márgenes de reacción a los países afectados. Una modesta política de *stocks* de seguridad sería suficiente para contrarrestar los escasos riesgos existentes ¹².

Tampoco las perspectivas de penetración soviética en el Norte de Africa son prometedoras. Los casos más peligrosos suelen ubicarse en Libia, Túnez, Argelia y Marruecos, pero las posibilidades son limitadas, como ha señalado Zartmann.

En consecuencia, hay que subrayar que *las vulnerabilidades españolas más impor-*

tantes desde el punto de vista de la tensión normal en el conflicto Este-Oeste son escasas.

Esta percepción —de la que, naturalmente, cabe disentir— debiera ser objeto de mayor concreción porque, de ser correcta, de ella se desprenderían consecuencias muy importantes para la política de seguridad española.

Lo dicho no significa, claro está, que España no sea sensible a una elevación de las tensiones Este-Oeste. La determinación de su origen o etiología parece fundamental para poder definir líneas de acción eficientes.

Podría ocurrir, por ejemplo, que: 1.º) en algunas crisis latentes radicadas en Europa se produjera un calentamiento; 2.º) emergiesen ciertas crisis extraeuropeas. También cabe pensar en que, por otras causas cualesquiera, 3.º) la relación entre las superpotencias se deteriorasen de manera alarmante.

Con respecto a las dos primeras posibilidades surgen varios supuestos tales como:

a) Erupción de un conflicto abierto entre Grecia y Turquía.

b) Desestabilización de Yugoslavia.

En conexión con las segundas las potencialidades más graves son:

c) Desbordamiento de la crisis del Oriente Medio.

d) Desestabilización de los regímenes de la Península Arábiga.

La probabilidad de ocurrencia de las dos primeras parece, hoy por hoy, reducida. En las dos últimas preocuparía a España que la libertad de paso por el Golfo quedara constreñida, que se cerrara la sa-

lida al Océano Indico o que Israel y los campos petrolíferos se vieran seriamente amenazados.

Un deterioro de la relación entre las superpotencias podría producirse a tenor de una amplia gama de causas. En el horizonte cabría dibujarse, por ejemplo, una radicalización de la crisis centroamericana que indujera reacciones estadounidenses y soviéticas que hubieran de ser compensadas por la otra parte.

Las consecuencias de estas eventualidades no incidirían únicamente sobre España. En ocasiones tampoco lo harían de manera directa. En ningún caso el conjunto central de nuestros intereses defensivos (protección del aparato de disuasión) necesita verse afectado. Por consiguiente, cabe argumentar que nuestras vulnerabilidades —aunque existen— se insertan en una dinámica más general y

que, dada la naturaleza de los previsibles efectos, elevar nuestro nivel de seguridad exigiría, prioritariamente, que España ingresase en la CEE.

Las vulnerabilidades españolas más importantes desde el punto de vista de la tensión normal en el conflicto Este-Oeste son escasas.

En tal sentido, la decisión de adhesión al Tratado del Atlántico Norte no creo que pudiera justificarse por imperiosas necesidades de seguridad españolas en el período 1979-1982, sobre todo si no arrastraba automáticamente —como nunca lo afirmó el último gobierno de UCD— la entrada en la Comunidad.

Los militares norteamericanos han realizado complejos ejercicios de prospectiva acerca de la evolución previsible en Europa (y en otras regiones) hasta el año 2000. Recientemente se ha dado a conocer algunos de sus resultados, centrados en un ejercicio de anticipación *standard* y en otros dos con resultados más positivos y negativos, respectivamente, para los intereses de los Estados Unidos.

El trabajo (titulado *Army 2000 Project*) no prevé ningún conflicto abierto entre el Este y el Oeste aunque sí crecientes disen-

siones intra-europeas y entre las dos orillas del Atlántico.

Según la síntesis de este proyecto realizado por Freney y Cole, de aquellas disensiones forman parte las relacionadas con: una mayor diferenciación entre la Europa del Norte y la del Sur, la difusión en el viejo continente de sentimientos introspectivos o nacionalistas y, en general, una erosión de la cohesión mantenida hasta la fecha de cara al Este.

En el caso de la región Sur destacarán tres fenómenos:

a) El mayor predominio de los problemas internos, pasando a un segundo término las preocupaciones tradicionales de seguridad.

b) Una menor influencia de las potencias ajenas a la zona sobre las actitudes y políticas de los países de la misma.

c) Una fragmentación y diversificación aceleradas.

En una palabra, se prevé un aumento de la fluidez política y social del Mediterráneo y, por consiguiente, de su inestabilidad. Esto no puede dejar a España indiferentes.

Tiene interés subrayar, sin embargo, que en dicha anticipación no se considera que la Unión Soviética pueda acrecentar su capacidad de influencia en la región Sur y ciertamente no en la zona más volátil de todas: el Oriente Medio.

Ello se vería acompañado de una reducción de las percepciones de la amenaza militar soviética y afectará, por consiguiente, a la OTAN.

Si bien hay que tener en cuenta que todo ejercicio de prospectiva a largo plazo es arriesgado, y que muy verosímelmente ni siquiera el *Army 2000 Project* sea capaz

No hay datos que puedan justificar nuestra permanencia en la OTAN por consideraciones esencialmente militares.

de predecir con exactitud el futuro, habría que otorgarle, por lo menos, tanta credibilidad —si no más— como a las intuiciones de 1981 y 1982 de los estrategas en el último gobierno de UCD que promovieron la decisión de adherir a España al Tratado de Washington y arrastraron en ello a sus compañeros de gabinete.

Con base en el *Army 2000 Project* y en sus variantes, debe subrayarse, pues, que desde el punto de vista de los intereses de seguridad españoles nada hace pensar que vaya a estallar un conflicto abierto Este-Oeste en los próximos quince años, por lo que la permanencia en la OTAN no podría justificarse por consideraciones esencialmente militares. Otra cosa es que razones políticas así lo aconsejen y, de hecho, el *Army 2000 Project* prevé que el PSOE, cuya fuerza y legitimación no dejarán de crecer —según él— en la política española, continuará teniendo reservas con respecto a la Alianza, si bien esto no será más que una tapadera retórica ya que terminará dándose cuenta de las ventajas internas y externas que la OTAN proporciona.

Desmitifiquemos, pues, las necesidades de la defensa en la perspectiva Este-Oeste evitando una hipertrofia de las mismas y, sobre todo, la militarización de nuestra política de seguridad. Una cosa es prestar una aportación a la defensa común —como el Estado español viene haciendo desde 1953— y otra muy diferente divisar en aquella perspectiva el alfa y el omega inmediatos de nuestra contribución a la disuasión, exaltando su componente militar.

La principal coordenada que gravita sobre nuestra política de seguridad parece ser, en efecto, la que gira en torno a la situación en el Mediterráneo occidental y, en particular, sobre el Norte de Africa.

Si esta interpretación es correcta se plantean dos grandes supuestos:

1.º) Nuestro aparato político, diplomático, económico,

cultural y militar se adapta a la conveniencia de desactivar o neutralizar los eventuales focos de conflicto «autónomos» que puedan surgir en dicha zona y se «negocia» en y con la Alianza Atlántica la correspondiente división del trabajo.

La principal coordenada que gravita sobre nuestra política de seguridad parece ser la que gira en torno a la situación en el Mediterráneo occidental.

2.º) Por el contrario, se da más importancia a la influencia del conflicto Este-Oeste en la región Sur y el dispositivo de seguridad —en este caso el militar— se adecúa a ello.

El primer supuesto requerirá, normalmente, la acumulación de fuerzas en presencia que permitan plantear una adecuada política de disuasión. Tendrá, normalmente, techos finitos tras los cuales no será razonable seguir desplegando unidades o recursos. *A la vez habrá que potenciar la capacidad no militar que pueda proyectar influencia en el área:* la capacidad política, económica, cultural y, por supuesto, una diplomacia ágil y bien dotada, pueden conseguir objetivos que no se desprenderían del mero amontonamiento de medios estrictamente militares.

En este campo la unión libio-marroquí de agosto de 1984 ha introducido un factor adicional a considerar. El tratado de Uxda contiene, en efecto, implicaciones militares, ya que en él se prevé que una agresión contra uno de los Estados constituirá un caso de agresión contra el otro. Esto, en principio, apunta hacia la conveniencia de ir desarrollando paulatinamente dispositivos de defensa comunes, posibilidad que no ha dejado de suscitar preocupación en otros países de la zona e incluso de fuera de ella, dado el peculiar papel desempeñado por Libia en los últimos años. No cabe duda de que las dimensiones militares de la unión han de ser valoradas también por París e incluso por Washington, cuyas duras fricciones con Trípoli son harto conocidas.

Las sorpresivas visitas del presidente de la República Francesa a Marruecos, cuan-

do los regímenes norteafricanos aprobaban la unión, muestra que no sólo es España el único país que piensa en las consecuencias de la misma sobre la estabilidad

de la región.

De ahí a derivar lecturas simplistas para la seguridad española hay mucho trecho, que algunos medios de comunicación social se precipitaron a realizar. Pero es evidente que la inopinada acción libio-marroquí, que al parecer no figuraba en los más reputados análisis de prospectiva sobre la zona, no ha empezado a producir toda su dinámica.

En un improbable caso de conflicto hispano-marroquí, ¿hasta qué punto la aplicación del «Plan ballesta» tradicional, que prevé acciones ofensivas contra Marruecos, no provocaría la intervención libia según se haya desarrollado el tratado de Uxda? La mera enunciación de esta posibilidad muestra que, como siempre ha ocurrido, nuestro entorno inmediato de seguridad es el que más atención requiere en el planteamiento estratégico español.

En el segundo supuesto, España tendría que potenciar en mucho mayor medida su dispositivo bélico y, dada la tendencia a pensar en términos de «*worst-case*» de los planificadores militares, ello conducirá quizá a la asignación de recursos en cantidades muy importantes. Incluso una zona tan concreta como el Mediterráneo occidental podría convertirse en un pozo sin fondo.

Si se optara por dicha alternativa (que no excluye a la primera pero que es más amplia) y, por ejemplo, se divisara el objetivo de nuestra política de seguridad en la zona en garantizar el control del Estrecho de Gibraltar y sus accesos para un enfrentamiento Este-Oeste, habrá que recordar que en ella se sitúa todavía hoy una base bajo control extranjero.

Por consiguiente, si nuestra política de seguridad se centra en la proyección del conflicto Este-Oeste sobre el Mediterráneo occidental, ello no debería hacerse nunca sin que se indujera un cambio en el *status* de Gibraltar.

Los profesores Preston y Smyth han señalado, muy juiciosamente, que «a decir verdad, en vista de los servicios estratégicos que pudiera prestar España a la defensa de Occidente, la restauración de su soberanía podría ser un precio modesto que satisfacer para amarrar sus compromisos con el bloque occidental»¹³.

En el caso de que tal cambio no se impulsara, España —en mi opinión— debería ralentizar las medidas ligadas a este segundo supuesto, concentrarse en el primero y, mientras tanto, no modificar su relación con la Alianza, *lo que implica no entrar en el mando militar integrado*.

En resumen, tras el *fiasco* que para ciertos intereses nacionales españoles significó el jugar como se jugó la gran baza estratégica de España al adherirse al Tratado del Atlántico Norte, *la redefinición socialista parece haber aspirado a maximizar las ventajas derivadas de la permanencia en la Alianza y a minimizar los costes de ésta*, en particular los internos. No cabe olvidar, en efecto, que si el gobierno hubiera decidido reclamar apoyo explícito para tal política, ello no hubiera podido lograrse sin activar de alguna manera el compromiso del referéndum. Ahora bien, si en el futuro la opinión pública se pronunciara, además, en favor de la congelación de la situación actual, el gabinete tendría un arma poderosa en sus manos para hacer frente a eventuales presiones del exterior y proteger así un margen de autonomía.

En definitiva, la estrategia aquí sugerida (que defiende los intereses propios pero trata de ser respetuosa de los ajenos) habría de profundizarse en función de las

posibilidades de consecución de ciertos objetivos, entre los cuales la adhesión a la CEE, movimientos en el *status* de Gibraltar y la mejora del entorno de seguridad de Ceuta y Melilla parecen absolutamente prioritarias.

Esta constelación es tan simple que analistas extranjeros no han tenido dificultad en perfilar algunos de sus elementos. Puede ser, sin embargo, interesante traer a colación la valoración final de los profesores Preston y Smyth:

«Por muy distante que sea la posibilidad de llegar a un acuerdo anglo-español sobre Gibraltar, podría resultar mucho más remota aún si España se retirase de la OTAN. Ya se ha indicado, además, que el gobierno socialista ha tratado de hacer ver a sus aliados en la OTAN que un arreglo rápido y satisfactorio de los temas pendientes entre España y la CEE podría tener

Un retraso en la adhesión a la CEE podría conllevar a otro paralelo en relación con la Alianza Atlántica.

una relación directa sobre la permanencia en la Alianza. Y un gobierno español cuya ambición de entrar en aquélla se hubiera materializado podría determinar tanto el momento oportuno para celebrar el referéndum prometido como una redacción feliz de la cuestión a plantear a los ciudadanos con el fin de prejuzgar el resultado en favor de quedarse en la OTAN.»

Así, pues, el lento y, en mi opinión, frío juego del gobierno de Madrid se ha hecho transparente. Ahora bien, no carece de bazas: un retraso en la adhesión a la CEE podría conllevar otro paralelo en relación con la Alianza, y un rechazo del ingreso en el Mercado Común —políticamente poco viable— quizá indujera en ciertos sectores a un replanteamiento completo.

El referéndum es el mecanismo que, políticamente, liga ambos temas.

Supuesta la permanencia en la Alianza, a más largo plazo el *leit-motiv* de la actuación española debería ser, en mi entender, cooperar con ella en la medida en que lo

exijan nuestros intereses nacionales en la región Sur, y *no dar un paso hacia adelante que no mueva la cuestión de Gibraltar y no repercuta favorablemente sobre el mantenimiento y mejora del statu quo de Ceuta y Melilla.*

Una estrategia de este tenor podría constituir una ilustración convincente de la operatividad de una nueva política de seguridad española que no se identifique automáticamente (como en el pasado) con intereses que son ajenos a los nuestros y que a veces se contraponen a éstos.

Naturalmente, será el futuro el que juzgue al gobierno y al partido socialista por su actuación en este terreno. Quizá pueda hacerse aplicando las mismas variables y parámetros que han caracterizado hasta ahora, afortunadamente, la estrategia y la acción seguidas por ambos, no sin dificultades o críticas.

Para los próximos años habría que hacer también otras cosas: estimular el desarrollo de un pensamiento propio en materia de política de seguridad que no esté enfeudado al extranjero o a las percepciones, siempre sesgadas, de las burocracias; familiarizar a segmentos múltiples de los forjadores de opinión, de la Universidad y de los partidos políticos con los problemas de seguridad europeos; y, ante todo y sobre todo, no reducir la compleja panorámica internacional que nos afecta a sus meras dimensiones militares. Si ello se logra, todavía será posible defender los intereses nacionales y pugnar por hacer que avance la causa de la paz.

Para terminar: dentro de un marco de incompreensión generalizada y de escasa voluntad de análisis como es aquél en el que se ha desarrollado la crítica a la ges-

ción del gobierno socialista en relación con la política de seguridad, abusivamente centrada en el «tema OTAN», la experiencia muestra que se ha progresado en la

**En la actualidad
el sector de la defensa
es el único sector privilegiado
de la economía
española.**

defensa de ciertos intereses nacionales prioritarios. Posiblemente esto no hubiera sido factible caso de no haber congelado la incorporación al mando militar integrado de la Alianza y de no haber esgrimido la promesa de llevar a cabo un referéndum para que el pueblo español se pronuncie sobre la pertenencia a la misma.

En ello no se ha hecho correr riesgos a los países europeos occidentales ni se ha reducido tampoco el nivel de nuestra seguridad ante el exterior.

Los problemas que se nos avecinan no son simples. Desde el punto de vista del fortalecimiento de esta última el futuro no se agota en la necesidad de continuar la modernización de las fuerzas armadas (sólo uno de los pilares, pero no el único, de nuestra disuasión) con equipo extranjero de gran sofisticación que robustezca nuestra postura en términos del conflicto Este-Oeste. Hay que plantear también la incidencia que en ello pueda producir la mejora de la situación económica. No puede tenerse todo a la vez. *En la actualidad el sector de la defensa es el único sector privilegiado de la economía española.* Al amparo de las disposiciones establecidas en la Ley 44/1982 del 7 de julio sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las fuerzas armadas, éstas crecerán hasta 1990 a un promedio, en términos reales, del 4,432 por 100, con independencia de cómo vaya la economía.

El gasto de defensa se sitúa, de hecho, al margen de la coyuntura. Este fenómeno no ocurre con otras partidas del gasto público.

Ello implica una gran responsabilidad

en lo que se refiere el correcto empleo de los medios destinados a las fuerzas armadas y, sobre todo, un compromiso político explícito en evitar toda hipertrofia

que supere lo que demandan nuestras necesidades de seguridad.

Una mayor transparencia en lo que se refiere a los efectos económicos de los gastos de la defensa serviría para robustecer el adecuado apoyo político del que no pueden prescindir un gobierno y un partido socialista que, sin embargo, no tienen por qué renunciar a una vigorosa tradición antimilitarista.

La definición de un nivel adecuado de disuasión regional no es, en último término, un problema técnico sino político. Conseguirlo sin caer en las simplificaciones ideológicas abusivas de que se han hecho gala en la conexión con la Alianza Atlántica es uno de los retos que mayor trascendencia histórica puede tener para el actual gabinete.

En el interín la relación con la Alianza ha de ser cuidadosamente meditada y planificada, ligándola a una diplomacia astuta que procure introducir en ella la percepción de nuestras necesidades de seguridad y del diferencial de conflictos que pueden afectarnos sin caer por ello en la simplificación extremada de querer ligar todos a la confrontación Este-Oeste.

Si la Alianza Atlántica atendiera a *todas* nuestras necesidades de seguridad (como ocurre, por ejemplo, con muchos de los países europeos occidentales miembros de la misma), no cabe duda de que la valoración específicamente española podría ir modificándose.

Mientras ello no ocurra las afirmaciones de julio de 1984 del vicepresidente del Gobierno, muy criticadas en ciertos sectores de la oposición, son materia de reflexión y no deberían desdeñarse ni ser tratadas a la ligera.

En ellas Alfonso Guerra reconocía que una cosa era entrar y otra muy distinta salir de la Alianza, consideraba «terriblemente chocante» que en España hubiese

Si la Alianza atendiera a todas nuestras necesidades de seguridad, no cabe duda de que la valoración específicamente española podría ir modificándose.

gente convencida de que era convincente mantenerse en ella pero que no lo decían, cuestionaba las aportaciones positivas de la OTAN para nuestra defensa y subrayaba que España no se había visto dañada por el hecho de ser parte del Tratado de Washington. El vicepresidente abogaba en favor del referéndum y señalaba que el panorama de la completa integración militar en la OTAN no era contemplada, en el PSOE, por nadie. En su opinión —y en la de quien estas líneas escribe— el debate había de dilucidar entre permanecer en la Alianza o en denunciar el Tratado¹⁴.

Posteriormente, ya iniciada la «*rentrée*» política, grandes descalificaciones personales se lanzaron contra el Ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, por haber defendido tal postura y plantear públicamente el tema de la conexión española con la organización militar.

En el debate sobre el estado de la nación de octubre de 1984, el Presidente del Gobierno marcó las grandes líneas de la política de seguridad española del futuro: su exposición ante el Parlamento constituye un punto de partida altamente constructivo para abordar la relación con el resto de los países europeos. Se enfatiza, en efecto, la necesidad de promover el desarme y de acrecentar los contactos inter-sistémicos y, a la par, se combinan en dosis cuidadosamente medidas un compromiso ético inexcusable para la izquierda con una valoración fría de las posibilidades españolas con respecto al conflicto Este-Oeste. La no integración en la organización militar de la Alianza y la conveniencia de pensar en una reducción de la presencia norteamericana en España se contraponen, prudentemente, con el deseo de permanecer en aquella y de restablecer un consenso necesario para el desarrollo de una acción atenta a la defensa cerrada del interés nacional que permita intensificar la eficacia de los esfuerzos ya realizados. En el interín, España manten-

drá su postura desnuclearizada y se considerará una eventual ligazón con el Tratado de No Proliferación Nuclear. Hay aquí un suficiente número de elementos para montar, por primera vez en la historia

contemporánea de España, una política de seguridad imaginativa. La ciudadanía española tendrá ocasión en referéndum de pronunciarse sobre uno de los nudos centrales de la misma.

Las opiniones aquí expresadas son estrictamente personales y no pueden atribuirse a las instituciones con las que el autor está conectado.

¹ José Pedro Pérez-Llorca, «Por qué entramos en la Alianza», *Historia de la transición, Diario 16*, cap. 45, pp. 671-672.

² Congressional Research Service, Informe 82-12 F, 18 de enero de 1982. Allan S. Nanes, *Spanish Entry Into NATO: Status and Implications*, JX 1428 For. Spain, Washington, D. C., pp. 13 y 15.

³ Coronel F. R. Stevens, Jr., «Spain and NATO. Problems and Prospects», *Air University Review*, marzo-abril de 1980.

⁴ Paul Preston y Denis Smyth, *Spain, the EEC, and NATO*, Chatham House Papers n.º 22, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1984, p. 53.

⁵ Régis Debray, *La puissance et les rêves*, Gallimard, París, 1984.

⁶ Michael A. Freney y Paul M. Cole, «Europe», en Robert H. Kupperman y William J. Taylor Jr. (eds.), *Strategic Requirements for the Army to the Year 2000*, Lexington Books, Lexington, 1984, p. 332.

⁷ *Op. cit.*, p. 134.

⁸ *Op. cit.*, pp. 128 y 132.

⁹ Asamblea del Atlántico Norte, *Rapport Intérimaire de la Souscommission sur la Région Sud*, Bruselas, noviembre de 1983, p. 30.

¹⁰ Maurizio Cremasco, «The Military Presence of the Riparian Countries», en Giacomo Luciani (ed.), *The Mediterranean Region*, Croom Helm, Beckenham, 1984.

¹¹ I. William Zartmann, «Maghrebi Politics and Mediterranean Implications», en Giacomo Luciani (ed.), *The Mediterranean Region*, Croom Helm, Beckenham, 1984, p. 168.

¹² Hanns W. Maull, «Western Europe's Non-fuel Mineral Vulnerability: How Serious, How Manageable», ponencia presentada en el simposio organizado por el Hudson Institute y el Atlantic Institute for International Affairs, sobre *The West: Resource Issues and the Soviet Union is the Third World*, OCDE, París, 21-22 de junio de 1984. Un libro de dicho autor sobre el tema de su ponencia se publicará en Londres a finales de 1984.

¹³ *Op. cit.*, pp. 83-84.

¹⁴ *El País*, 27 de julio de 1984.