

LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA: CAMBIO Y CONTINUIDAD EN LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD

Esther Barbé
(*Universitat Autònoma de Barcelona*)

La transición de nuestro país de la dictadura a la democracia ha modificado ostensiblemente su papel en las relaciones internacionales. En este artículo se abordarán las características de dicha modificación, destacando la incidencia que los cambios internos han tenido en la situación de España dentro del sistema internacional.

Cuando en estas páginas se habla de transición en términos de política exterior y de seguridad, se está haciendo referencia a un proceso que dura diez años, entre julio de 1976, momento en que Adolfo Suárez es nombrado presidente de Gobierno, y marzo de 1986, fecha de la celebración del referéndum OTAN.

La primera de dichas fechas responde al marco general de la transición española y ha sido ampliamente destacada por los estudiosos del tema,¹ mientras que la segunda —marzo de 1986— remite al marco de la actividad internacional del Estado. Una actividad para la que el Gobierno español (presidido por Felipe González) cuenta, desde ese momento, con una situación determinada por tres hechos: la homologación de España con la Europa capitalista a través de su ingreso en enero de 1986 en la CEE, la legitimación de su política atlantista a través del voto positivo en el referéndum OTAN y la adopción de compromisos para su futura política de seguridad (no nuclearización, reducción de la presencia norteamericana

1. Véase Morodo, R., *La transición política*, Madrid, Tecnos, 1984.

en España y la no participación en la estructura militar integrada de la Alianza).

Estos elementos permiten afirmar que, después de diez años —negociando con la CEE y viviendo un debate político interno sobre la OTAN— España ha modificado su situación en el sistema internacional, desde las limitaciones impuestas en los tiempos del franquismo hasta la incorporación en los organismos defensivos y económicos del bloque occidental.

Para apreciar hasta qué punto ha cambiado el papel de España en las relaciones internacionales, lo mejor es comenzar recordando los rasgos distintivos de la política exterior de los gobiernos del franquismo.

1. LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PERÍODO FRANQUISTA

El carácter dictatorial del régimen franquista supuso un impedimento para la plena participación de España en el sistema internacional surgido de la Segunda Guerra Mundial. Esta situación generó un síndrome de aislamiento para consumo interno, que ha persistido tras la muerte de Franco. Lo que explica que, al llegar al Gobierno, los socialistas españoles se pusieran como meta acabar con el aislamiento de España a nivel internacional.²

Se habla de síndrome y no de aislamiento como tal, ya que siguiendo a Fernando Morán se puede puntualizar que «el aislamiento, ni siquiera el psicológico, nunca fue total».³ De tal manera que por aislamiento se entiende el rechazo que sufrió la dictadura franquista por parte de las potencias capitalistas europeas.

Un rechazo que comienza en febrero de 1946 con una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, anulada cuatro años más tarde, que comportó la retirada de embajadores acreditados en Madrid. Ni Argentina, ni el Vaticano, ni Portugal cumplieron dicha resolución, mientras que Francia llegó al cierre de fronteras (finalizado el 10 de febrero de 1948).

Este rechazo de la España franquista por un sector de la comunidad internacional variará de nivel a medida que pasen los años, para convertirse al final en una mezcla de prejuicios («tics estéticos»),⁴ y de realismo.

2. Alfonso Guerra en *El País* (19-IV-1987).

3. Morán, F., *Una política exterior para España*, Barcelona, Planeta, 1980, p. 13.

4. Término utilizado por Vázquez Montalbán, M., *La penetración americana en España*, Madrid, Edicusa, 1974.

Realismo que se detecta en el terreno económico y en el defensivo. Así, en 1975 (año de la muerte de Franco), una tercera parte de las inversiones extranjeras en España procedían de la Europa comunitaria (con la que España había firmado un acuerdo comercial en 1970), dos millones de trabajadores españoles habían emigrado hacia esos países desde 1960 y aproximadamente el 45 por ciento de las exportaciones españolas se dirigían a la CEE y un 15 por ciento a la EFTA.⁵ A partir de lo apuntado se hace difícil hablar de aislamiento y parecería más correcto, en términos analíticos, hablar de interdependencia⁶ entre el régimen franquista y los Nueve.

Por otra parte, en el terreno defensivo y a través de los acuerdos con Estados Unidos, que se abordan más adelante, España compartía con las democracias europeas la defensa de Occidente, desempeñando de este modo un papel importante en la política de «contención del comunismo». Lo que lleva a Vázquez Montalbán a precisar en torno a los orígenes y a las características del rechazo español que «no es cierto que el cerco diplomático, económico y político hacia España fuera una consecuencia lógica de las actitudes de los aliados. Era una medida condicionada por la impopularidad internacional del régimen español que los gobiernos aliados aceptaron como algo transitoriamente irremediable, aunque consideraban que el régimen español era y sería un bastión anticomunista».⁷

Para compensar el rechazo que generaba entre las potencias europeas, el franquismo buscó alternativas legitimadoras del régimen a nivel internacional. Se trata de sus relaciones con el Vaticano, con los Estados Unidos y con los países árabes e iberoamericanos, de las que se desprenden tres características básicas del franquismo a nivel internacional: su obtención de legitimidad moral, su penetración por la potencia líder del mundo occidental y su política exterior de carácter nacionalista y sustitutorio.

En 1953, España firmó un Concordato con la Santa Sede. De esta manera el apoyo formal del papa Pío XII a la España franquista concedía al régimen una legitimidad moral que sería aprovechada tanto a nivel interno como a nivel internacional.

El mismo año, Franco recibió un segundo apoyo internacional. En este caso, de mayor trascendencia en el mundo bipolar y nuclearizado de los

5. Scricciolo, L., «Spain and Portugal on the threshold of the EEC», *Lo Spettatore Internazionale*, XII (3), 1977, p. 238; y Preston, P. y Smyth, D., *España ante la CEE y la OTAN*, Barcelona, Grijalbo, 1985, p. 190.

6. Sobre el concepto de interdependencia, véase Keohane, R. y Nye, J. S., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown and Company, 1977.

7. Vázquez Montalbán, (1974), p. 94.

años cincuenta. Se trata de la firma de los Acuerdos Hispano-Norteamericanos, que dieron lugar a la instalación en España de diversas bases (aéreas y navales) americanas a cambio de ayuda económica. De este modo, España entraba a formar parte de la estrategia americano-atlántica de «contención» de la Unión Soviética. El anticomunismo del régimen franquista, combinado con la posición estratégica del territorio español, llevaron a España a participar plenamente en la construcción del bloque occidental durante la guerra fría. Por otra parte, la firma de los acuerdos de Madrid supuso para Franco la apertura de un proceso de legitimación internacional, que culminó con la entrada de nuestro país, en 1955, en la Organización de las Naciones Unidas.

La relación establecida entre España y los Estados Unidos a partir de 1953 puede traducirse en términos de penetración.⁸ Basta observar las condiciones en que se firmaron los acuerdos. A través de una cláusula secreta, vigente entre 1953 y 1970, los Estados Unidos podían activar las bases en territorio español ante cualquier «agresión comunista que amenace la seguridad de Occidente» o ante situaciones de «emergencia» o de «amenaza de agresión». Frente a esta amplia capacidad de actuación, los norteamericanos tan sólo tenían obligación de informar sobre sus propósitos al gobierno español, sin que existiera ninguna garantía de ayuda por parte americana en caso de un conflicto propio de España.⁹ De esta situación se desprendía un recorte claro de soberanía que estaba en contradicción con el discurso nacionalista, estatalista y semiindependentista, que generó José M. Castiella entre 1957 y 1960.¹⁰ Un discurso, con tintes antiamericanos, que no correspondía a la política desarrollista del Gobierno, propiciada por la inversión extranjera.

El antiamericanismo no se limitaba a la retórica exterior del franquismo (que a partir de 1969, con la llegada de López Bravo al ministerio, fue modificada) sino que se hallaba en sectores importantes de la opinión pública española,¹¹ que eran conscientes de que los acuerdos con los Estados

8. Según J. Rosenau, «un sistema político penetrado es aquel en el que miembros de otra sociedad nacional participan de modo directo y autoritario, a través de acciones realizadas junto con miembros de esa sociedad, en la asignación de valores o en la movilización de apoyo en favor de sus objetivos», en *The scientific study of foreign policy*, Londres, Frances Pinter, 1980, p. 147.

9. Viñas, A., *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos. Bases, ayuda económica, recortes de soberanía*, Barcelona, Grijalbo, 1981, p. 196.

10. Morán (1980), p. 16.

11. Sólo el 24 por ciento de los votantes en las elecciones legislativas de 1979 se mostraban favorables a los lazos de amistad entre España y los Estados Unidos (cit., por E. Mujal-León, «Rei(g)ning in Spain», *Foreign Policy*, núm. 51, 1983, p. 105) mientras que en 1985, el 64 por ciento de los españoles no los consideraban como amigos y

Unidos constituían el apoyo internacional más importante para la dictadura. De ahí el amplio sentimiento antiamericano existente en España tras la muerte de Franco.

Al mismo tiempo hay que destacar la escasa percepción de amenaza soviética entre los españoles, que no habían sufrido de modo directo la penetración de la ideología de guerra fría, y que asociaban al Partido Comunista con la lucha antifranquista. Todo ello había creado en este país un sentimiento respecto de la Unión Soviética diferente al de otros Estados occidentales.¹²

En suma, a la muerte de Franco la experiencia histórica española había generado un estado de opinión —antiamericanismo y nula percepción de amenaza soviética—¹³ que diferenciaba claramente las expectativas internacionales de la opinión pública española de las dominantes en los países del bloque occidental.

La tercera vía de legitimación del régimen franquista —junto al Vaticano y a los Estados Unidos— es la de los países árabes e iberoamericanos. Fernando Morán ha definido la política del franquismo hacia dichas regiones del mundo como política de sustitución,¹⁴ ya que dichos contactos tenían que compensar, a nivel internacional, las deficientes relaciones con los países de Europa occidental.

Vista la imposibilidad de incorporarse plenamente a la construcción del bloque occidental, Franco desarrolló tras la Segunda Guerra Mundial una política exterior dirigida a los países árabes y a Iberoamérica, cargada de retórica (la amistad tradicional con los árabes y la existencia de una comunidad hispánica).

Las relaciones con los países de Iberoamérica, basadas en un gran pragmatismo —como demuestran los contactos con la Cuba de Castro en los

aliados (cit. por B. Pollack, *The paradox of Spanish foreign policy. Spain's international relations from Franco to democracy*, Londres, Pinter Publishers, 1987, p. 153).

12. En dos estudios del CIS (E. 1207 y E. 1518) realizados en enero de 1980 y en marzo de 1986 (mes de la celebración del referéndum) ante las preguntas: ¿Cree que la seguridad de España está amenazada por algún país? En caso afirmativo, ¿cuál o cuáles?, las respuestas a esta última eran: en junio de 1980; para el 29 por ciento la amenaza eran los Estados Unidos, para el 20 por ciento la Unión Soviética y para el 11 por ciento Marruecos, y en marzo de 1986: los Estados Unidos para el 30 por ciento, la Unión Soviética para el 9 por ciento, Marruecos para el 40 por ciento y Libia para el 39 por ciento.

13. Viñas, A., *Spain and NATO: Internal Debate and External Challenges* en Chipman, J. (ed), *NATO's Southern Allies: Internal and External Challenges*, Londres, Routledge, 1988, p. 142.

14. Morán (1980), p. 19.

años sesenta—¹⁵ tuvieron en los momentos del cerco diplomático a España importantes contrapartidas (la asistencia económica argentina tras la condena de Naciones Unidas en 1946). Asimismo, las buenas relaciones con los países árabes (favorecidas por la inexistencia de relaciones diplomáticas entre España e Israel) y algunos iberoamericanos le valieron a España posturas positivas en el seno de Naciones Unidas, que aprobaron el «visto bueno» de las grandes potencias, impulsado por los Estados Unidos, para que la España franquista ingresara en la Organización.

Los hechos mencionados (rechazo europeo, penetración americana y relaciones privilegiadas con árabes e iberoamericanos) explican que la política exterior del franquismo sea calificada de «nacionalista y tercermundista»¹⁶ en base a su postura prodescolonización y a su visión favorable a los temas del nuevo orden económico internacional en los organismos de Naciones Unidas.

En suma, en 1975 España es una potencia de tipo medio en el sistema internacional: miembro de la OCDE, potencia regional en el área mediterránea e interlocutor aceptado por muchos países del Tercer Mundo en los organismos internacionales. Sin embargo, la política exterior española sufre, a pesar de los esfuerzos realizados (sobre todo con la aceptación de las condiciones impuestas por los Estados Unidos en sus relaciones bilaterales), un complejo de inferioridad ligado al hecho de que los países de su entorno no la han aceptado plenamente. Países, estos últimos, que reúnen, en su mayoría, tres condiciones (régimen democrático, pertenencia a la CEE y pertenencia a la OTAN).

2. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA TRANSICIÓN

La transición española en materia exterior y de seguridad transcurre, como se ha apuntado, entre 1976 y 1986. Si exceptuamos el libro de Fernando Morán («Una política exterior para España» publicado en 1980 y, por tanto, antes de su llegada al ministerio de Asuntos Exteriores), no se halla a lo largo de este período ninguna propuesta global para la elaboración de la política exterior española durante la transición democrática. Los textos sobre temas internacionales y de seguridad producidos por las fuer-

15. Pollack, 1987, p. 70.

16. Pollack (1987), p. 71.

zas políticas (programas de partido, discursos electorales)¹⁷ durante este período son más respuestas coyunturales (cargadas de ambigüedad en muchas ocasiones) que el resultado de un pensamiento elaborado y bien estructurado sobre el papel internacional de la España democrática.

Este comentario es aplicable a los diversos gobiernos que se suceden a lo largo del período, dividido en tres etapas.¹⁸ La primera etapa¹⁹ transcurre entre julio de 1976 y febrero de 1981: al frente del Gobierno se halla Adolfo Suárez y el ministerio de Asuntos Exteriores es ocupado, sucesivamente, por Marcelino Oreja (hasta septiembre de 1980) y por José Pedro Pérez Llorca. La segunda etapa corresponde al gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo (entre febrero de 1981 y octubre de 1982) que mantiene a Pérez Llorca al frente de Exteriores. La tercera etapa es la del gobierno socialista, presidido por Felipe González, que será el encargado de organizar en marzo de 1986 el referéndum que cierra el período estudiado. Durante la etapa socialista, el ministerio de Asuntos Exteriores será ocupado sucesivamente por Fernando Morán (hasta julio de 1985) y por Francisco Fernández Ordóñez.

La actuación de los gobiernos españoles en materia internacional —carente de una coherencia global, como demuestra la cuestión del ingreso en la OTAN— puede resumirse en tres objetivos: a) la mundialización de las relaciones internacionales de España; b) su homologación europea; y c) la elaboración de una política exterior autónoma.

a) La mundialización de las relaciones: A partir de junio de 1976 se inicia, por parte del gobierno español, una política de plena normalización de relaciones diplomáticas con todos los países del mundo.

17. Diversos autores han analizado textos sobre política exterior y de seguridad de las fuerzas políticas españolas durante el período de transición. Véase F. Aldecoa y R. Mesa, «Las ofertas electorales en materia de política exterior y relaciones internacionales en los programas de los partidos políticos en las elecciones legislativas de 28 de octubre de 1982», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 3, núm. 4, 1982; pp. 1.005-1.027; E. Barbé, *España y la OTAN*, Barcelona, Laia, 1981; C. García Segura, «La política exterior del PSOE durante la transición política española. De la clandestinidad a la Constitución (1974-1978)», *Afers Internacionals*, núms. 7, 8 y 9, 1985-1986; y Roberto Mesa, «La política exterior en la España democrática», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 3, núm. 1, 1982, pp. 7-68.

18. Dada la extensión de este artículo no se aborda con detalle la primera etapa postfranquista, con Carlos Arias Navarro al frente del Gobierno y José María Areilza en Asuntos Exteriores. De la misma se debe destacar el apoyo norteamericano al proceso iniciado en España con la firma de un tratado, ya no de acuerdos del ejecutivo, entre ambos países. Sobre los acontecimientos de dicha etapa, véase José María Armero, *Política exterior de España en democracia*, Madrid, Espasa Calpe, 1989, pp. 19-39.

19. R. Mesa (1982), pp. 7-68.

Como resultado de dicha política, se puede destacar el establecimiento de relaciones con la Unión Soviética (el 9 de febrero de 1977) y con los otros países de la Europa del Este; con México en abril de 1977 (significativa por ser el país de exilio del gobierno de la República española) y con Israel. Esta última no se llevó a cabo hasta enero de 1986, por parte del gobierno de Felipe González.

El establecimiento de relaciones entre Madrid y Tel Aviv —lógico si se atiende al principio, adoptado por los gobiernos españoles de la transición, de la universalización de relaciones diplomáticas— estaba ligado a otros dos objetivos de la política exterior española: su homologación europea a través de su ingreso en las Comunidades y el deseo de mantener una política exterior autónoma que, siguiendo la tradición del franquismo, tenía que dedicar especial atención al mundo árabe.

Junto al aumento de relaciones bilaterales de España, hay que hacer mención también a su incorporación en nuevos marcos multilaterales. Entre los mismos hay que destacar aquellos en los que el gobierno de Franco no participaba por motivos de índole política, como son los relativos a los Derechos Humanos. Así, en septiembre de 1976 España firmó los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Un año después, en octubre de 1977, España entró a formar parte del Consejo de Europa, convirtiéndose incluso en un país punta en materia de Derechos Humanos al aceptar el recurso individual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

b) La homologación europea: La transición de la dictadura a la democracia en el terreno interno tenía una contrapartida en el marco internacional, sobre la que estaban de acuerdo todas las fuerzas antifranquistas (incluido el PC) desde finales de los años sesenta: el ingreso de España en las Comunidades Europeas.

De este modo, tal ingreso adquiriría —como ha apuntado Fernando Morán— «un valor metapolítico»,²⁰ convirtiéndose así en la manifestación externa de la democracia española.

La «vocación europea» de España, concretada en el ingreso en la CEE, condicionó la política exterior española desde la apertura de las negociaciones para nuestra integración (inmediatamente después de las elecciones de junio de 1977, ganadas por la UCD) hasta la firma del tratado de adhesión en junio de 1985 por el gobierno socialista.

Este impulso europeísta —que unía a las diferentes fuerzas políticas españolas— se inscribía en un contexto más amplio, relacionado con el

20. Morán (1980), p. 289.

papel internacional de España en el pasado reciente, caracterizado por el síndrome del aislamiento y por un antiamericanismo latente.

Con la entrada en la CEE, se sustituye el discurso del aislamiento español con el discurso de la homologación y de la modernización: homologación, porque España entraba en igualdad de condiciones en el mundo de la Europa capitalista, que moralmente la había discriminado durante el franquismo, y modernización —lema del discurso del PSOE desde 1982— que la CEE había de impulsar en la sociedad española.

La conexión entre europeísmo y modernización desencadenará en las filas socialistas una reacción contra planteamientos sensibles a problemáticas globales (entre ellas, los problemas del subdesarrollo). De tal manera que, durante el debate que precedió al referéndum OTAN, el término de tercermundismo se esgrimió para descalificar a opciones políticas, dentro o fuera de las filas socialistas, críticas con el «prestigioso y modernizador» europeísmo de la España democrática (entendido como integración simultánea en la Comunidad Europea y en la Alianza Atlántica).

El antiamericanismo existente entre importantes sectores de la población española y, entre la propia *élite* socialista, encuentra en la «vocación europea» un nuevo punto de referencia que aúna tres factores positivos: su carácter occidental, su carga modernizadora y su moral antifranquista. Así pues, en una primera etapa, el discurso europeo sustituye al discurso del mundo occidental o del mundo libre, claramente ligado al liderazgo americano.

c) La elaboración de una política exterior autónoma: El tercer y último objetivo de la política exterior de transición hace referencia a aquellas actividades o tomas de posición de los sucesivos gobiernos que pretendían crear un marco de actuación autónoma en las relaciones internacionales. Lo que, según Fernando Morán, otorgaría a España, en su calidad de potencia media, mayor influencia tanto en Europa occidental como en los Estados Unidos.

Esta voluntad de autonomía, que conecta con la diplomacia del período Castiella, ha tenido altibajos. Así, según Francisco Aldecoa, existen entre 1978 (proclamación de la Constitución) y 1984 dos períodos álgidos en lo que se refiere al protagonismo exterior de España (el primero protagonizado por Suárez y Oreja hasta septiembre de 1980, y el segundo iniciado con la llegada de los socialistas al poder en 1982).²¹

En primer lugar, y teniendo en cuenta las limitaciones derivadas de

21. F. Aldecoa, «La política exterior de España en perspectiva histórica, 1945-1984. De la autocracia al Estado de Derecho», *Sistema*, núm. 63, 1984, p. 124.

objetivos prioritarios, como el ingreso en las Comunidades, hay que preguntarse por las áreas que tenían mayor interés para una política exterior autónoma. Aquí no está de más recordar la experiencia del período franquista y de sus políticas de sustitución. Según Benny Pollack, las regiones donde se observa mayor nivel de independencia en la política exterior española a lo largo de los sesenta y hasta la muerte de Franco son, básicamente, Oriente Medio, Cuba y Chile.²²

De lo que se puede destacar: 1) que en el período franquista se había ejercido una política de «relaciones especiales» (poco gratas para los intereses norteamericanos); y 2) que las áreas seleccionadas en aquel momento para llevar a cabo dichas relaciones coinciden con las seleccionadas por Adolfo Suárez y por Felipe González. Lo que no es de extrañar si tenemos en cuenta que el área más privilegiada —junto al mundo árabe y al Mediterráneo, por extensión— por la voluntad de autonomía internacional de la España democrática es Iberoamérica, donde se supone que España está bien «colocada» por razones lingüísticas y culturales.

En efecto, buena parte de la política de Suárez y de González en América Latina está basada en sus relaciones personales con los dirigentes del área: unas relaciones teñidas de populismo. En este sentido se pueden mencionar los espectaculares encuentros de Suárez con Fidel Castro o de Felipe González con Alan García.

Sin embargo, hay que establecer una clara distinción entre las bases que han sustentado respectivamente las políticas de uno y otro presidente hacia Iberoamérica.

En el caso de Suárez, las relaciones de España con los países iberoamericanos —inscritas dentro de su política «realista, activa e independiente»²³ entran de lleno en el discurso tentativo del presidente sobre «la tercera vía en relaciones internacionales». Discurso que Suárez refuerza con la celebración en España de la CSCE, con la asistencia de España como observadora en la Conferencia de los No-Alineados en La Habana (1979) y con el espectacular recibimiento de Yaser Arafat en Madrid.

Política que en el caso de Iberoamérica se traduce en la presentación de España como «puente entre Norte y Sur» y de la transición española como modelo para las dictaduras de aquella región.²⁴ En líneas generales, y al margen de los objetivos democratizadores, la política autónoma de Suárez constituye una continuación de la línea Castiella.

22. Pollack (1987), p. 50.

23. Suárez, A., «Discurso de investidura», *Diario de Sesiones de las Cortes Generales* (Congreso de los Diputados), núm. 3, 30-III-1979, p. 43.

24. Véase «Ambigüedades de un viaje presidencial», *El País*, 4-VIII-1979.

En cambio, la actividad de Felipe González en Iberoamérica está determinada por dos elementos: 1) la conexión del PSOE con la Internacional Socialista, de cuyo Comité de Apoyo a la Revolución Nicaragüense (formado en 1980) fue presidente el mismo González; y 2) la «política europea» del gobierno socialista.

Dado el elevado nivel de conflicto existente en la zona, Centroamérica es, sin duda, la región más propicia para abordar la cuestión de la autonomía —distanciamiento respecto de los Estados Unidos— en la política exterior de los socialistas españoles.

Sin entrar en una enumeración exhaustiva de datos, aportada por trabajos anteriores,²⁵ se puede afirmar que la política del PSOE hacia Centroamérica —una vez en el gobierno— es una política autocondicionada por la «vocación europea» de los dirigentes socialistas. Jean Grugel ha expuesto la situación en términos precisos: «Desde que llegó al poder, el PSOE ha modificado la posición internacional de España, alejándola del viejo neutralismo o de la "tercera vía" del franquismo e, incluso, en cierta medida, del período Suárez, y la ha integrado en el club exclusivo de los países económicamente avanzados del Norte.»²⁶

El gobierno González que, antes de su ingreso en las Comunidades, tuvo iniciativas importantes sobre el conflicto de Centroamérica —presentación del tema ante el Consejo de Europa en 1983, papel relevante en la reunión CEE-Contadora de Costa Rica (1984)— se fue acomodando de manera progresiva a la «posición europea dominante»: con el cambio de Fernando Morán por Fernández Ordóñez en Asuntos Exteriores, en 1985, desapareció la crítica clara del gobierno español a los Estados Unidos por su política en la región; Elena Flores animaba, en 1984, a los nicaragüenses a reducir sus relaciones con Cuba por temor a la penetración soviética;²⁷ también en 1984 Arturo Cruz y Edén Pastora eran recibidos en Madrid por dirigentes del PSOE, etc.

La experiencia del primer gobierno socialista demuestra, tal y como se observa en el caso centroamericano, que éste ha ceñido su proyecto de política exterior autónoma a un marco bien definido: el de las relaciones exteriores de la CEE y el de la cooperación política europea.

De ello se puede extraer una conclusión sobre el conjunto de la polí-

25. Grugel, J., «Spain's socialist government and Central American dilemmas», *International Affairs*, vol. 63, núm. 4, 1987, pp. 603-615; y J. Piñol, «La política española hacia Centroamérica 1976-1987: Consideraciones globales», *Afers Internacionals*, núms. 12 y 13, 1988, pp. 21-40.

26. Grugel (1987), p. 605.

27. E. Flores, «A modo de introducción», *Camino de la democracia*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1984.

tica exterior de la transición que diferencia a España de los restantes países de su área: el nivel de cambio y la rapidez con que éste se ha realizado, si tenemos en cuenta que en 1979 España participaba en la Conferencia de Países No-Alineados y durante el primer gobierno socialista (1982-1986) se configura como una gran animadora del proyecto de «política exterior única» para la Europa de los Doce.²⁸

3. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ESPAÑOLA: UN DEBATE DE POLÍTICA INTERNA

La definición de la política española de seguridad se ha realizado a lo largo de un dilatado proceso, no lineal. Este proceso, de diez años de duración (1976-1986), ha convertido la definición del papel de España en la seguridad occidental en un tema de debate en la política interna. Debate que ha afectado tanto a las fuerzas políticas como al conjunto de la población.

El tema de la seguridad quedó «aparcado» al inicio de la transición política tanto por el efecto que podía tener entre las fuerzas armadas como por la decisión consensuada de las fuerzas políticas —ocupadas en dar forma a las grandes cuestiones de la transición: la polémica Monarquía/República, el modelo de sociedad y la estructuración del estado—²⁹ de congelar los temas de política exterior y de seguridad, a excepción del proceso de ingreso en las Comunidades Europeas que «constituyó —según Fernando Morán—³⁰ uno de los datos en que se asentó la unanimidad que ha permitido el cambio».

La unanimidad que existía en el caso CEE no se daba en los temas de seguridad. De ahí que la «espectacular» política de Adolfo Suárez en el terreno internacional, que le ayudó a reforzar su prestigio interno, no diera lugar a compromisos irreversibles en el futuro. Entre estos últimos se encontraba el de la Alianza Atlántica que, según manifestó Suárez en 1978, no figuraba en «su lista de catorce prioridades», si bien el programa de política exterior de UCD, aprobado ese mismo año, se pronunciaba a favor de la integración española en la OTAN.³¹

Sin embargo, el margen de maniobra de Adolfo Suárez en política ex-

28. K. Saba, «The Spanish Foreign-Policy Decision Making, *The International Spectator*, vol. XXI, núm. 4, 1986, pp. 24-33.

29. Morodo (1984), p. 161.

30. Morán (1980), p. 289.

31. Barbé (1981), p. 156.

terior se vio limitado por el clima internacional de guerra fría existente a partir de 1979³² y por los retrasos sufridos en el proceso de negociación con las Comunidades (aplazamiento de las negociaciones de adhesión impuesto por Francia a mediados de 1980), eje central de la política exterior española. Este contexto puede explicar que en junio de 1980 Marcelino Oreja expresara formalmente, por primera vez desde el inicio de la transición, el deseo del gobierno español de incorporarse a la OTAN. Deseo que se transformó en realidad de modo apresurado: España se convirtió en el decimosexto miembro de la OTAN en junio de 1982.

El gobierno Calvo Sotelo, que sucedió a Adolfo Suárez en febrero de 1981, llevó a cabo el proceso de adhesión desestimando la política de consenso existente hasta ese momento entre las fuerzas parlamentarias. Con la oposición de comunistas y de socialistas, el gobierno obtuvo, en octubre de 1981, la aprobación del Congreso de los Diputados por 186 votos contra 146.

La decisión del gobierno, rupturista y ejecutada de manera apresurada, se explica sobre todo por motivos de política interna. Sin duda, Calvo Sotelo era un atlantista convencido frente a la ambigüedad mostrada por Suárez. Ahora bien, su política en ese momento tiene una lectura más propia del franquismo que del atlantismo. Es decir, Calvo Sotelo utilizó el tema de la adhesión a la Alianza siguiendo un reflejo defensivo, habitual durante la dictadura, que consistía en manejar la política exterior pensando en las necesidades internas del momento. Y en 1981 esas necesidades estaban claras para Calvo Sotelo: consolidar la democracia tras el fallido golpe del 23-F y detener el proceso de desintegración de la UCD. El ingreso en la OTAN tenía, por tanto, que acelerar la modernización de las Fuerzas Armadas, alejándolas de la política, y actuar como cohesionador frente a la galopante desintegración del partido en el gobierno.

Desintegración que obligó, finalmente, al presidente a convocar las elecciones anticipadas que llevaron al PSOE al poder el 28 de octubre de 1982. Del «cambio» prometido por los socialistas durante la campaña electoral los dos objetivos más destacados fueron: la creación de 800.000 puestos de trabajo y la celebración de un referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN. La promesa del referéndum estaba basada en la posición del PSOE contraria a la permanencia en la OTAN, ampliamente recogida y argumentada, entre otros textos, en un documento surgido de las resoluciones del XXIX Congreso del PSOE (octubre 1981), titulado «50 preguntas sobre la OTAN».

32. Se habla de una nueva o de una segunda guerra fría, a partir de 1979. Véase F. Halliday, *The making of the second cold war*, Londres, Verso, 1983.

Entre la llegada del PSOE a la Moncloa y la celebración del referéndum transcurren tres años y medio, a lo largo de los cuales la propuesta del gobierno en materia de seguridad se modifica en dirección atlantista. Ante el referéndum, el Gobierno y su partido (con la excepción de la corriente Izquierda Socialista) hacen campaña en favor de la permanencia de España en la OTAN, según el programa de seguridad expuesto por Felipe González (Decálogo) en octubre de 1984 y recogido en las resoluciones del XXX Congreso de los socialistas españoles (diciembre de 1984).

El debate sobre la adhesión de España a la OTAN afecta más allá de las fuerzas políticas y los sectores sociales más motivados (desarrollo de un movimiento por la paz destacable, en paralelo con lo ocurrido en Europa en torno a los euromisiles) al pueblo en general. La convocatoria del referéndum del 12 de marzo de 1986 pone en marcha, por primera vez, el mecanismo previsto en el artículo 92 de la Constitución de participación directa para recabar la opinión de los ciudadanos «sobre una decisión política de especial trascendencia».

En España, como en la mayor parte de los países occidentales, los temas de política exterior y de seguridad ocupan un lugar poco destacado entre las preocupaciones de la población. Lo que explica que no exista una opinión claramente formada al respecto y que se produzcan cambios significativos, como el ocurrido en nuestro país en relación con el tema de la adhesión a la OTAN. Cambio que, en líneas generales, se caracteriza por una disminución progresiva del número de personas en contra de la permanencia y un reducido aumento de las posiciones favorables. Lo que se recoge en las siguientes etapas: 1) desde el debate parlamentario de 1981 hasta finales de 1984 se mantiene la situación (50 por ciento contra la integración en la OTAN y 20 por ciento a favor); 2) coincidiendo con la celebración del XXX Congreso del PSOE, partidario de la permanencia, se observa un descenso de las posiciones contrarias a la permanencia (entre el 40 y el 50 por ciento frente a un 20 por ciento de posiciones favorables); 3) el inicio de la campaña de información por parte del Gobierno, en octubre de 1985, altera nuevamente las cifras (entre el 37 y el 40 por ciento en contra de la permanencia y el 20 por ciento a favor); 4) conocida la convocatoria del referéndum así como la pregunta, e iniciada la campaña, se observan cambios (alrededor del 34 por ciento en contra de la permanencia y entre el 25 y el 30 por ciento a favor).³³

Los resultados del referéndum, favorable a la permanencia de España

33. Equip de Sociologia Electoral, «El referéndum del 12 de marzo de 1986 sobre la permanencia de España en la OTAN y sus consecuencias para el sistema político», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 52, 1986, pp. 183-215.

en la OTAN, fueron los siguientes: 40,6 por ciento de abstención y entre los votantes, el 52,5 por ciento lo hizo a favor de la permanencia y el 39,8 por ciento en contra.

Una vez descrito el proceso que llevó a la integración de España en la OTAN y, con ella, a la definición de la política de seguridad de nuestro país, se pueden examinar los argumentos esgrimidos por el PSOE durante la campaña del referéndum, estableciendo la conexión existente entre política interna y seguridad internacional.

En 1981, el PSOE publicaba sus «50 preguntas sobre la OTAN». A partir de la llegada de los socialistas al gobierno, las declaraciones del presidente González y de otros líderes del partido constituyen un ejercicio continuado de cambio en sus posiciones internacionales.³⁴ Declaraciones espectaculares, como la de Felipe González en 1983 durante una visita a la RFA, mostrando solidaridad con el despliegue de los euromisiles, constituyen puntos de atención en un proceso de revisión que altera por completo los principios de actuación internacional del partido una vez en el gobierno. Por ejemplo, en relación con el debate España-OTAN: si en 1981 España debía colaborar con el equilibrio internacional no ingresando en la OTAN, en 1984 debía hacerlo no abandonando la organización; si en 1981 la OTAN era presentada como legitimadora de las dictaduras portuguesa, griega y turca, en 1984 era un «club» de países democráticos; si en 1981 no existía conexión entre CEE y OTAN, en 1984 la OTAN era la contrapartida del ingreso en la CEE, etc.

Estos ejemplos resumen el espíritu general: el gobierno de Felipe González lleva a cabo una política de adaptación a las condiciones dominantes en el terreno de la seguridad en Europa Occidental, introduciendo incluso el discurso de la amenaza soviética.³⁵ Lo que se transmite al votante del referéndum bajo la forma de un mensaje pragmático (la experiencia de gobierno), desideologizado (la responsabilidad política) y alarmista (el «no» en el referéndum acarrearía aislamiento internacional, decadencia económica y crecimiento del paro).

A lo que se debe añadir que durante los últimos días de la campaña electoral el Gobierno incorpora un factor hasta entonces latente. Instrumentalizando la televisión pública, Felipe González en persona advierte a los electores de la inexistencia de una alternativa política global que avallara una gestión de gobierno fuera de la Alianza. Así, el referéndum se

34. Sobre la evolución del PSOE en materia internacional, véase E. Mujal León, «Foreign Policy of the Socialist Government», en *The politics of democratic Spain* (S.G. Payne, ed.), Chicago, The Chicago Council of Foreign Relations, pp. 197-245.

35. Felipe González (entrevista), *El País Semanal*, 8-XI-1987.

convertía en un plebiscito, confiando en el carisma del presidente y en «el voto del miedo al vacío político»: «Quien vaya a votar que no, que piense antes qué fuerza política va a gestionar ese voto», declaraba Felipe González tres días antes del referéndum en las páginas de *El País*.

El carácter plebiscitario del referéndum ayuda a entender el comportamiento de las fuerzas atlantistas que solicitaban la abstención a sus votantes (AP) o les dejaban libertad de voto (CiU y PNV); así como el voto antiatlantista de comunidades autónomas (Cataluña, País Vasco, Navarra) que a través del referéndum condenaban la política autonómica del gobierno central. Así, pues, la consulta sobre la permanencia en la OTAN se convertía en una «excusa» para ejercer un voto de apoyo o de castigo a la gestión del gobierno González. De este modo quedaba definida y legitimada la política de seguridad española.

4. CONCLUSIONES

La transición española a la democracia en el terreno interno ha supuesto un cambio importante para la posición de este país en el marco internacional.³⁶ Sin embargo, y al contrario de lo ocurrido a nivel nacional, la modificación de la política exterior, sobre todo de seguridad, acabó con el consenso de las fuerzas políticas.³⁷ La decisión del gobierno Calvo Sotelo de adherirse al Tratado de Washington constituye el punto de ruptura del mismo. Asimismo, la transición de España en el sistema internacional desde la posición poco definida del primer Gobierno de la monarquía hasta el pleno alineamiento (económico, político y militar), a partir de 1986, en el bloque occidental es un proceso incoherente, que consolida la fuerza política menos previsible en 1976: el PSOE.

En efecto, los auténticos artífices de una política española en materia internacional y de seguridad han sido los socialistas. Una política que goza de tres ejes de definición (el nacionalismo, el europeísmo y el modernismo) y que tiene carácter conservador desde la perspectiva global del sistema internacional.

36. Para un seguimiento pormenorizado y coetáneo de los hechos en materia exterior y de seguridad, a lo largo de la transición española, véase R. Mesa, *Democracia y política exterior en España*, Madrid, Eudema, 1988.

37. Sobre la función del consenso en la elaboración de la política de seguridad española, véase Rafael Grasa, «El decálogo al completo: Balance de la política exterior y de seguridad española», en *Anuario del Centro de Investigación para la Paz 1988/1989*, Madrid, Iepala/CIP, 1989, p. 115.

El nacionalismo de la política exterior del gobierno socialista tiene una doble lectura. Ceñido el margen de maniobra internacional por los compromisos adquiridos (CEE y OTAN), lo que aquí se denomina nacionalismo tiene un doble mensaje. El mensaje interno (para el votante o para el militar español) que consiste en destacar las diferencias españolas dentro del bloque occidental y el mensaje externo que se reviste de una estética rebelde y antiamericana.

En el primer caso, el recurso habitual al «interés nacional» sirve para justificar decisiones como la organización de la defensa española hacia el Sur (a la que por otra parte no son ajenos los intereses americanos,³⁸ que originó el discurso estratégico sobre el eje Baleares-Estrecho-Canarias, o para adoptar medidas de impacto popular (las condiciones en la papeleta de voto del referéndum se tradujeron en términos populares en que el ejército español no tendría mandos extranjeros o en que los soldados españoles no deberían abandonar el país durante su servicio militar).

En el caso externo, se ha hecho hincapié en una serie de medidas más espectaculares que radicalmente efectivas, como la reducción de la presencia americana en España o la inicial negativa del gobierno a firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear. Lo que ha podido recordar el anti-americanismo del PSOE antes de su XXX Congreso.

El europeísmo de la política exterior del PSOE está directamente ligado a la historia de los jóvenes líderes del socialismo español, que habían encontrado en la socialdemocracia europea (en la alemana, en especial) un centro de formación y un apoyo material. Los lazos personales y de partido generados durante el franquismo y la transición explican la «dimensión europea» del socialismo español.³⁹

Dimensión que, a partir de 1982, dominará la visión internacional del PSOE. Lo que en el terreno de la seguridad convierte a los socialistas españoles en promotores del «pilar europeo»⁴⁰ (UEO, planes franco-alemanes, etc.), al mismo tiempo que son criticados desde instancias europeas por sus decisiones «insolidarias» (condiciones del referéndum, por ejemplo) con el sistema defensivo occidental.

38. Barbé, E., «La región mediterránea (III). Aportación española en materia de seguridad», *Afers Internacionals*, núm. 5, 1984, pp. 5-24; y A. Santos, «Le basculement vers le sud de la politique de defense de l'Espagne», *Afers Internacionals*, núm. 7, 1985, pp. 23-46.

39. Yáñez-Barnuevo, J. A., *La dimensión europea del proyecto socialista*, en A. Guerra et al., *Nuevos horizontes teóricos para el socialismo (Jávea II)*, Madrid, Sistema, 1987, pp. 191-202.

40. Alonso-Zaldívar, C., *Política española de paz y de seguridad*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

El modernismo de la política exterior española explica, en buena medida, la decisión socialista de permanecer en la OTAN. No es casual que en enero de 1986 (a pocas semanas del referéndum) la cartera de Defensa estuviera ocupada por un economista, Narcís Serra, quien al mismo tiempo presidía el Grupo Europeo Independiente de Programas («el elemento neurálgico de la dinámica productiva de los armamentos europeos».)⁴¹ Eso es tanto como decir que las decisiones en materia de seguridad han sido determinadas por la industria de guerra (el famoso complejo militar-industrial). Sin duda, el ingreso de España en el GEIP en 1983, en el COCOM en 1985 y la previsible entrada, ya en 1986, en la Unión Europea Occidental (UEO), muestran que uno de los cambios importantes en la posición internacional de España se halla en su plena incorporación al proyecto europeo de industria de la defensa,⁴² justificado por los dirigentes españoles en términos de modernización tecnológica y de desarrollo industrial.

Lo que lleva a la conclusión antes enunciada: el carácter conservador de la opción internacional realizada por la España democrática. En efecto, las consecuencias de algunas de las decisiones aquí mencionadas, como la adhesión a la OTAN o la importante participación en la industria armamentística europea, reafirman el sistema internacional vigente y sus ejes clásicos de enfrentamiento: el eje Este-Oeste simbolizado en la existencia de las alianzas militares en Europa que España engrosó (después de, prácticamente, treinta años de inmovilismo) y el eje Norte-Sur, nada favorecido por una Europa invirtiendo en la creación de un mercado armamentístico de alta tecnología.

41. Olivares, A., «Los proyectos conjuntos de la industria militar europea. El papel de España», en *Anuario del Centro de Investigación para la Paz 1988/1989*, p. 168.

42. Entre 1983, fecha de la incorporación española al GEIP y 1986, nuestro país participa prácticamente en todos los proyectos del Grupo. Sobre las cifras de la participación española en los programas del GEIP, véase periódicamente la *Revista Española de Defensa*.