

# ESTUDIOS

## *SOBERANIA NACIONAL Y PACTOS MILITARES: EL CASO DE ESPAÑA*

Por ANGEL VIÑAS (\*)

En los últimos años el debate sobre la pertenencia de España a la Alianza Atlántica no ha dejado de excitar los ánimos de la clase política y de amplios sectores de la población. Es lógico que así sea y no me parece, contra numerosas opiniones en contrario, que ello sea el resultado de una evolución insatisfactoria.

Si es correcto lo que en numerosas ocasiones afirmara el general De Gaulle, a saber que la política exterior y la de defensa forman el núcleo central de la actividad del Estado en el mantenimiento de los atributos más esenciales de la soberanía, no es de extrañar que la recuperación de esta última por el pueblo español despertara un proceso de afirmación de dichos atributos tras cuarenta años de dictadura.

Es cierto que la discusión sobre la Alianza Atlántica se ha embarullado y que ha alcanzado, en ocasiones, un fervor que en otro tiempo se reservaba para las confrontaciones de religión o la lucha de clases. Tampoco es menos evidente que el «tema OTAN» ha servido de coartada a numerosos grupos y grupúsculos para vehicular ataques contra las políticas del Gobierno socialista, frente a las cuales apenas si se han presentado alternativas democratizadoras y modernizadoras responsables.

Conviene, pues, retornar hacia algunos de los temas centrales que con excesiva frecuencia se olvidan al calor de la discusión política, por lo demás necesaria y hasta imprescindible tras varias décadas de represión y de carencia de libertad.

---

(\*) Las opiniones aquí expresadas son estrictamente personales.

En este trabajo no se pretende, por supuesto, descubrir ningún Guadiana. Ahora bien, quizá desde la óptica del economista y del historiador del franquismo puedan, tal vez, perfilarse algunos puntos de vista con que enriquecer, en el mejor de los casos, el debate político y contribuir a su racionalización.

Espero que no se achaque a mi militancia antifranquista y socialista la aseveración de que uno de los problemas centrales en la marcha hacia la democracia durante los años 1975 a 1982 fue la recuperación, por parte del pueblo español, de la soberanía en las relaciones con el exterior, secuestrada desde 1939.

En el plano interno, de la conquista de las libertades sobre las que fundamentar la convivencia, la necesidad de tal recuperación no ofrece ninguna duda. Sin embargo, es legítimo preguntarse si puede establecerse, o no, un correlato con respecto a la política exterior y de defensa desarrolladas durante el franquismo.

Aquí conviene, ante todo, no dejar que los árboles dificulten la percepción del bosque. Durante sus cuarenta años de existencia, el régimen franquista llevó a cabo una arrolladora propaganda hipernacionalista y patrioterista que, sin duda, caló profundamente en amplios sectores de la sociedad española.

En el décimo aniversario del fallecimiento del anterior Jefe del Estado, podía leerse en un diario de amplia difusión nacional que «Franco, además de un gran militar español, era un hombre de un profundo patriotismo, y por esas dos razones debe figurar en la historia de nuestra nación en un marco de respetabilidad por encima de sus errores o limitaciones, bien conocidos»<sup>1</sup>.

La valoración general del editorial del que se toman tales afirmaciones no estaba exenta de críticas, pero la cita plantea uno de los interrogantes centrales de este trabajo: ¿Fue Franco un gran patriota y, por ende, un acendrado defensor de la soberanía nacional? Ciertos historiadores críticos, como Gabriel Cardona, están ya abordando, desde perspectivas analíticas inéditas en nuestra subdesarrollada historia militar, el otro gran interrogante, el que se refiere a su papel como conductor de la guerra<sup>2</sup>.

Pues bien, desde nuestro punto de vista y en el estado actual del conocimiento documental, es posible afirmar con rotundidad que la defensa de la soberanía nacional no fue una de las grandes preocupaciones del general Franco, ni constituyó tampoco uno de los ejes centrales de su estrategia.

<sup>1</sup> ABC. 20 de noviembre de 1985; p. 19.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, su contribución a la obra colectiva *La guerra civil española, cincuenta años después*, Editorial Labor. Barcelona, 1985.

Lo que sí fue básico para Franco fue presentar a la opinión pública española una autoproyección ideológica que hacía hincapié en su voluntad de mantener y ensalzar los atributos de tal soberanía en los más variados campos de la actividad estatal.

Pensemos, por ejemplo, en la política económica. Durante la primera mitad de la dictadura, la acción del general Franco estuvo dominada por una voluntad autárquica, anclada íntimamente en las convicciones más profundas del propio dictador y de las que dejó no sólo abundante muestra documental en numerosos discursos y declaraciones, sino también, y afortunadamente, en uno de los pocos trabajos originales de su pluma que ha exhumado recientemente el profesor Tusell<sup>3</sup>.

Esta voluntad autárquica, que no representaba tan sólo una prolongación de lo que ha dado en denominarse «vía nacionalista del capitalismo español», desconoció siempre que el forzamiento de la producción interior no significaba necesariamente un aumento del grado de control interno sobre la acumulación y distribución de excedentes<sup>4</sup>. De aquí que no fuese traumático pasar de una situación de obstaculización casi absoluta de la inversión extranjera directa en la economía española durante los años cuarenta y cincuenta a otra en la que, progresivamente, su nivel de liberalización alcanzó límites muy elevados, al menos en ciertos sectores productivos.

*No era, pues, la soberanía nacional en el plano económico lo que defendía el régimen del general Franco, sino una estructura de poder que se benefició considerablemente de la existencia de un alto grado de protección de la actividad económica interna frente a la competencia exterior y que posteriormente dividió, en la creciente integración en la división internacional del trabajo, la posibilidad de mantener un nivel más que aceptable de tasa de ganancia.*

En el terreno de la política exterior, la actuación del general Franco estuvo orientada, esencialmente, a generar un cierto margen de respetabilidad internacional que asegurara, debidamente manipulado para consumo interno, el inobstaculizado funcionamiento de unas instituciones que inhomologaban al régimen con los restantes países occidentales.

En ello tuvo un éxito completo, al coste de no poder superar profundas reticencias de la opinión pública y de numerosos Gobiernos extranjeros, que jamás olvidaron el «pecado original» de régimen: la ayuda recibida de las potencias fascistas durante la guerra civil, sin la cual Franco no hubiera po-

<sup>3</sup> FRANCISCO FRANCO BAHAMONDE: «Fundamentos y directrices de un plan de saneamiento de nuestra economía, armónico con nuestra reconstrucción nacional», *Historia 16*, noviembre de 1985. Véase también *Política comercial exterior en España, 1931-1975*, Banco Exterior de España, Madrid, 1979, vol. I, cap. III.

<sup>4</sup> PETER O'BRIEN: «Tecnología extranjera e industrialización. El caso de España», *Información Comercial Española*, mayo de 1976, pp. 35-36.

dido jamás ganar la contienda, y su alineación del lado de los intereses del Eje durante la Segunda Guerra Mundial, incluso cuando ello ya no parecía necesario. En tal sentido, tiene todavía hoy plena vigencia histórica la conocida afirmación del que fue embajador británico en Madrid, sir Samuel Hoare, de que uno de los fallos centrales del dictador español fue su reiterada costumbre de «insultar públicamente a los aliados en cada momento crítico de la Segunda Guerra Mundial y de haberse equivocado más sobre el curso de la misma que ningún otro personaje público de la época»<sup>5</sup>.

Las limitaciones con que topó la política exterior de Franco, que sigue siendo objeto de numerosas valoraciones encomiásticas desde la derecha española y sus intelectuales orgánicos, obstaculizaron y —en ocasiones— imposibilitaron que España pudiera desempeñar un papel similar al de otros países europeos occidentales en el montaje y puesta en marcha de las redes de cooperación económica, política y militar con las que experimentaron, innovadora y creativamente, durante la posguerra mundial, inmediata y mediata.

España, por ejemplo, no participó en el Plan Marshall; no fue parte de los acuerdos intraeuropeos de pagos de la época; no accedió al Consejo de Europa; estuvo ausente del proceso que condujo a la firma del Tratado del Atlántico Norte; no discutió los problemas de seguridad con que se enfrentaban los países europeos occidentales y que llevaron a la entrada de Italia y Turquía en la Alianza Atlántica y, más tarde, a la incorporación de la República Federal de Alemania y al rearme alemán; quedó fuera de la Unión Europea de Pagos; no participó en el establecimiento y rodaje del GATT; fue dejada de lado en las discusiones sobre la Comunidad Europea de Defensa; no entró en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero; quedó marginada del proceso de liberalización de intercambios y pagos en Europa en los años cincuenta; no tomó parte en la excitante aventura que desembocó en los Tratados de Roma, creadores del Mercado Común y del Euratom y ni siquiera participó en la EFTA. En una palabra, *lo que hoy entendemos por Europa occidental se hizo al margen de España*. Esto creó importantísimas consecuencias para el futuro porque implicó que genuinos intereses nacionales españoles —y su defensa es una de las manifestaciones más obvias de la soberanía— no estuviesen representados en los foros en que se discutían intereses comunes y en los que se aceptaban reglas que configuraban el porvenir de todos, incluso de los españoles *in absentia*.

Naturalmente, puede —y debe— afirmarse que la dictadura no se vio exenta de éxitos en la escena internacional durante los años cincuenta: España ingresó en las Naciones Unidas en 1955, en el Fondo Monetario Inter-

<sup>5</sup> Citado por DAVID WINGEATE PIKE: «El estigma del Eje», *Historia* 16, noviembre de 1985, p. 50.

nacional y en el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo en 1958; en la OEECE en 1959. Es más, durante los años sesenta amplió enormemente su red de contactos internacionales. Sin embargo, estos éxitos deben ser matizados convenientemente:

1. En el marco de la descolonización ya en marcha, la incorporación a redes globales, como las de la familia de las Naciones Unidas, fue algo que España compartió con todos los restantes países llegados a la estatalidad y con muchos otros no bloqueados por su inhomologación política.

Los panegiristas de la acción exterior del general Franco no suelen destacar que desde la fundación de las Naciones Unidas, en 1945, hasta 1950, sólo habían sido aceptados ocho o nueve miembros como Afganistán, Birmania, Israel, Pakistán, Suecia, Tailandia, Yemen o Indonesia; que otros trece Estados, por lo menos, habían sido rechazados utilizando la Unión Soviética su derecho de veto para bloquear la admisión de varios de entre ellos (Austria, Ceilán, Finlandia, Italia, Jordania, República de Corea, Nepal y Portugal) en tanto que los restantes, patrocinados por el Kremlin, no recibieron nunca los siete votos necesarios para que el Consejo de Seguridad los recomendase (Albania, Bulgaria, Hungría, Rumania y Mongolia Exterior). Obsérvese que entre los bloqueados se encontraba Portugal, miembro signatario del Tratado de Washington desde el primer momento.

En estas condiciones, entre 1950 y finales de 1955, se discutió acaloradamente un arreglo mediante el cual pudieran entrar conjuntamente en las Naciones Unidas una serie de países no pertenecientes a la órbita soviética así como los patrocinados por Moscú. Los Estados Unidos se opusieron en un principio a este *package deal* hasta que al final la idea prosperó. España se aprovechó del mismo, como muchos otros Estados.

2. El valor geoestratégico del territorio español había inducido, desde fecha bien temprana, a los Estados Unidos a tratar de incorporar a España a la incipiente red de arreglos en que se fundamentaba la política de contención. El profesor Marquina Barrio ha documentado ampliamente este aspecto.

Aun así, los planificadores militares norteamericanos hubieron de esperar al encrespamiento del panorama internacional, en el marco de la guerra fría, para poder convencer a la dirección política washingtoniana de que un acuerdo bilateral con España era deseable desde el punto de vista del cercamiento de la Unión Soviética y de la integración funcional del territorio español en los esquemas defensivos que rápidamente pondría a punto desde 1950 la Alianza Atlántica. Por lo demás, no cabe olvidar que ya en octubre de este último año, el Comité de Defensa de la OTAN discutió los métodos a tenor de los cuales la República Federal de Alemania —a los cinco

años del hundimiento del Tercer Reich— podría participar en la defensa de Europa occidental y que en diciembre de 1950 se abrieron ya negociaciones al respecto con el Gobierno de Bonn. España recibió un trato sustancialmente diferente al que se otorgaba a los alemanes, adversarios no mucho tiempo atrás.

3. La tímida recuperación internacional del franquismo en los años cincuenta es una consecuencia de los acuerdos ejecutivos del 26 de septiembre de 1953 con los Estados Unidos, en los cuales la dictadura española aceptó condiciones sin paralelo en la historia contemporánea de España y de Europa occidental respecto a la implantación militar en territorio patrio de una potencia extranjera.

Estas condiciones representaban un recorte drástico de aspectos esenciales de la soberanía nacional, que he tratado de documentar en otro trabajo <sup>6</sup>. Dichos recortes se ocultaron cuidadosamente al pueblo español, a la opinión pública internacional y, en ocasiones, a otros sectores no militares de la propia Administración del régimen. Gravitaron pesadamente sobre la política exterior y de defensa españolas durante el resto de la dictadura.

Medidos tales recortes por la propia palabrería patrioter e hipernacionalista del régimen, la discrepancia entre imagen externa y realidad interna es sobrecogedora.

La argumentación, hoy frecuentemente esgrimida, de que los acuerdos de 1953 fueron el dispositivo que permitió a España aportar su granito de arena a la defensa occidental ha de relativizarse: a los norteamericanos y a los europeos les interesaba el valor estratégico del territorio español, aunque ni a unos ni a otros, en puridad, les agradase demasiado la dictadura.

Una contribución soberana a la defensa occidental hubiese debido implicar la presencia activa de España en la construcción europea y de esta dimensión, crucial, el régimen quedó cuidadosamente apartado.

Fernando Morán ha ofrecido en este punto un diagnóstico preciso: «La imagen del régimen de Franco —no la que éste deseaba transmitir, sino la que circulaba como moneda de aceptación general— era la de un régimen vasallo a los intereses occidentales, impresentable en el plano de la ideología, pero útil por su posición estratégica y por su contada capacidad de resistencia a las presiones.» <sup>7</sup>

El régimen franquista se insertó, no obstante, en los mecanismos de la

---

<sup>6</sup> ANGEL VIÑAS: *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos. Bases, ayuda económica, recortes de soberanía*. Grijalbo, Barcelona.

<sup>7</sup> FERNANDO MORÁN: *Una política exterior para España*, Planeta, Barcelona, 1980; p. 27.

división internacional del trabajo, aunque conservando un elevado grado de protección de las actividades productivas en el interior. Con ello desaprovechó ampliamente la posibilidad de participar de forma más intensa en la bonanza de los años sesenta en el resto de Europa occidental y sin la cual la recuperación económica del franquismo, descartada ya la autarquía, hubiera sido impensable. Por lo demás, dejó una imagen siempre susceptible de bruscos empeoramientos, como ocurrió con las ejecuciones de varios activistas del FRAP y de ETA en septiembre de 1975.

En consecuencia, una de las tareas esenciales en la transición hacia la democracia consistía en desarrollar una política exterior y de defensa auténticamente nacional que se sobrepusiera a las limitaciones y obstáculos que el franquismo no había sido jamás capaz de superar.

Esta tarea había de realizarse en un mundo crecientemente interdependiente. Los ciclos se propagan hoy más rápidamente y las estructuras económicas nacionales de producción y consumo son extremadamente sensibles a los efectos de la liberalización en los movimientos de factores y de productos que ha acompañado el funcionamiento del orden económico internacional de corte neoliberal, creado y asentado tras la segunda guerra mundial y en el que España terminó participando. La apertura de las economías —y la española, aunque en menor grado, no era ya una excepción en 1975-1977— a los procesos que impulsan la evolución económica mundial ha acrecentado los elementos de riesgo para las actividades económicas nacionales.

En definitiva: la soberanía económica ha debido repensarse. La crisis económica internacional ha reducido los efectos del enganche a la dinámica del entorno, con impactos negativos sobre los niveles nacionales de ocupación. La insólita acumulación de deudas externas ha constituido un nuevo factor de riesgo, intensificado con los rápidos cambios generados en la división internacional de trabajo, que han presionado sobre las estructuras productivas nacionales incluidas las españolas. Se ha dado una considerable ampliación del abanico de factores limitativos de la soberanía económica, en una época que John K. Galbraith ha caracterizado acertadamente como de «incertidumbre».

España ha atravesado, pues, desde la recuperación de la democracia un proceso contradictorio: por un lado, el grado de desarrollo de las fuerzas productivas internas, ligadas de forma creciente a los engranajes de la división internacional del trabajo, ha replanteado el concepto mismo de soberanía en el plano económico. Por otro, la pesada herencia del franquismo en política exterior y de defensa indujo en ciertos sectores, particularmente en el PSOE, a querer desarrollar una acción que, como afirmó Morán, colocase «los intereses nacionales concretos en lugar prioritario». Porque, como es ob-

vio, los restantes países ya se encargarían de reducir las pretensiones españolas<sup>8</sup>.

Es cierto que se lograron avances. En la relación con los Estados Unidos, por ejemplo, el Tratado de 1976 y el acuerdo de 1982 limaron muchos de los recortes de soberanía consentidos por el franquismo. La proyección internacional del cambio político español amplió de alguna manera nuestro margen de maniobra en la escena exterior. La homologación institucional con los países de nuestro entorno europeo redujo numerosas trabas con las que tropezaba, en los foros multilaterales y en numerosos contactos bilaterales, nuestra acción exterior. La universalización de relaciones diplomáticas pudo convertirse en un hecho (con la relevante excepción de Israel, gobernada por otros parámetros).

Todos los gobiernos de la transición —y los partidos políticos de la oposición— han proclamado reiteradamente su voluntad de defender la soberanía nacional, recuperada nuevamente para el pueblo español. Con todo, no abundaron los intentos sistemáticos de definir qué debería entenderse por «soberanía nacional» —concepto difuso si los hay— en el plano de la relación con el exterior.

Es posible que en el terreno estrictamente académico dicho concepto (al igual que el de «interés nacional») no tenga demasiado interés científico o analítico. En el mundo de la realidad política, ambos son —por supuesto— insustituibles.

Así, por ejemplo, el Reino Unido no retrocedió ante un conflicto bélico con Argentina a causa de las Malvinas y aunque tal acción pueda explicarse por motivaciones y necesidades internas del Gobierno Thatcher de la época, no es menos cierto que en el aluvión de retórica patriótica y nacionalista que la decisión promovió la defensa de la soberanía nacional, cristalizada en un pequeño territorio de status internacional controvertido, se convirtió en un banderín tras el cual se situaron amplios segmentos de la sociedad británica de nuestros días.

Como ha señalado William Wallace, el vaporoso concepto de «soberanía nacional» está anclado, más en unos países que en otros, en nociones nacionalistas, independentistas y de autoridad del Estado. Tiene, en su opinión, al menos tres aspectos que entiendo puede ser de interés aplicar el caso español:

1. El relacionado con el grado de independencia en el sistema internacional. Esto es, el rechazo a que el Estado-nación acepte una autoridad su-

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 20.

perior, salvo en casos concretos y determinados. La incorporación a un esquema de decisiones comunes en el que se ahogue la posibilidad de actuar con cierto grado de independencia significa, pura y simplemente, una transferencia, más o menos pronunciada, de soberanía.

2. El relacionado, por lo menos en los regímenes democráticos, con la responsabilidad gubernamental ante la opinión pública, los partidos políticos y su representación en el Parlamento. Las limitaciones a la acción internacional de los Estados basadas en compromisos contractuales debidamente autorizados, según los mecanismos a través de los cuales se manifiesta la voluntad popular, reciben el beneplácito de ésta. Sin embargo, los gobiernos han de defender su aceptación de tales limitaciones ante la opinión pública nacional. No cuentan con ningún tribunal de casación ni pueden remitirse otra fuente de legitimidad para justificar sus acciones.

3. El relacionado con la noción de que la política exterior y de defensa constituyen *algo más* que la política económica o comercial. Es menos aceptable para poblaciones educadas en el nacionalismo (y esto tiene relevancia para casi todos los países europeos occidentales, por muy internacionalistas que sean en sus actitudes) renunciar a un cierto grado de control sobre la acción diplomática exterior o la defensa de los propios valores, que tirar por la borda el control aduanero, sobre los flujos comerciales o sobre las inversiones extranjeras. En esta perspectiva, la coordinación o incluso integración de la política económica no se considera que destruyen la autonomía del Estado-nación, a menos que traspasen cierto punto de no retorno. Ahora bien, *la integración de la política exterior o de la política de defensa implica con mayor inmediatez la subordinación de la soberanía nacional a una autoridad o entidad supranacionales*<sup>9</sup>.

Este esquema, a pesar de su simplificación, tiene sin duda un cierto interés de cara al caso español. La experiencia de la transición ha puesto de relieve que escasas han sido las voces autorizadas, ya sea en la izquierda, en el centro o en la derecha, que hayan clamado contra la adhesión de España a las Comunidades Europeas, a pesar de los obvios elementos de supranacionalidad que las mismas contienen.

Sin embargo, es evidente que tras la incorporación española nuestra libertad de acción en política comercial exterior, en política aduanera y en numerosas políticas sectoriales quedará severamente limitada, si no cercenada.

---

<sup>9</sup> WILLIAM WALLACE: «The Future of European Political Cooperation. The need for close unity (London Report) and the insistence on national Sovereignty», ponencia presentada al grupo de trabajo IV del Seminario *From Six to Twelve-European Political Cooperation - A New Approach to European Foreign Policy?*, organizado por el Institut für Europäische politik, Bonn, 15-16 de noviembre de 1985.

Incluso desde aquella lejana fecha del 9 de febrero de 1962 en que el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María de Castiella, se dirigió al presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea, Maurice Couve de Murville, para solicitar la apertura de negociaciones con objeto de examinar la posible vinculación de la economía española a las de los Seis en la forma que resultase más conveniente para los recíprocos intereses, podría afirmarse que el franquismo hubiera bienvenido un acercamiento que hubiese ido más allá del establecido en el acuerdo comercial preferencial bifásico de 1970.

Esto no ocurrió, como es notorio, y no deja de ser simbólico que al mes escaso de las primeras elecciones democráticas en más de cuarenta años, el Gobierno de Madrid, ya legitimado por mecanismos inexistentes durante la dictadura, se dirigiese el 26 de julio de 1977 al entonces presidente del Consejo de Ministros comunitario, Henri Simonet, para solicitar oficialmente la apertura de negociaciones con vistas a la integración de España en las Comunidades como miembro de pleno derecho.

Esta decisión contó entonces con todo el respaldo de los partidos políticos del arco parlamentario y de un segmento mayoritario de la opinión pública española, aunque implicaba una transferencia, más o menos pronunciada, de soberanía en temas económicos, de acuerdo con la evolución futura de la política integradora de las Comunidades Europeas.

Y no es menos cierto que, a pesar de ciertos vaivenes que no son del caso reseñar, dicho respaldo no varió desde que en febrero de 1979 se abrió formalmente el proceso negociador. Es más, corresponde al Gobierno socialista el haber diseñado tras las elecciones de 1982 una estrategia que, no sin dificultades, llevó a la firma del acta de adhesión el 12 de junio de 1985. España es, a partir del 1 de enero de 1986, un miembro más de las Comunidades Europeas.

Fuerza es, pues, reconocer que un amplio segmento de la opinión pública española no ha divisado en esta incorporación algo que afecte sustancialmente a la idea que tiene de la soberanía nacional.

No cabe afirmar lo mismo con respecto a la adhesión al Tratado de Washington, verificada el 30 de mayo de 1982. Esta decisión no contó con el apoyo de los partidos de la izquierda y, en particular, del propio PSOE que divisaron en ella un mecanismo que recortaba esa soberanía nacional en temas sustantivos, relacionados con la política exterior y de defensa de España.

Como es notorio, las tesis socialistas no prosperaron y el PSOE acudió a las elecciones generales de 1982 con un doble compromiso (que distaba de prever la denuncia inmediata del Tratado de Washington), en el supuesto de que el pueblo español le otorgara la responsabilidad de dirigir los destinos de la Nación.

Este doble compromiso (paralización del proceso de integración militar y convocatoria de un referéndum sobre la pertenencia a la Alianza) reflejaba también una doble convicción.

1.º) Que la adhesión al Tratado del Atlántico Norte modificaba parámetros fundamentales del entorno sobre el que se proyectaría la política exterior española del futuro, y 2.º) que en un tema que había escindido profundamente a la nación debiera recurrirse a uno de los instrumentos típicos de la democracia directa, como es el referéndum, cuando el tema objeto del mismo fuese lo suficientemente importante como para que pasara a segundo plano la representatividad incorporada al Parlamento. En esta perspectiva, el tribunal de casación que revalidase, o no, una decisión altamente controvertida sería, pues, el propio pueblo español.

Es posible que alguno de estos argumentos estuviese en la mente del presidente del Gobierno que más enérgicamente impulsó la adhesión española al Tratado de Washington. En una conferencia pronunciada el 4 de abril de 1984 en la Fletcher School of Law and Diplomacy de la Tufts University, Leopoldo Calvo-Sotelo utilizó un argumento muy significativo que traduzco del texto publicado en inglés:

«Yo sospechaba que la decisión atlántica sería particularmente difícil para un Gobierno en el que con toda seguridad participarían sectores de la izquierda que podían llegar al poder (...) La decisión de incorporar España a la Alianza no sería fácil para un Gobierno de izquierda (o para una coalición de izquierdas), aunque tal Gobierno podría aceptar la herencia del pasado.»

En consecuencia, si el señor Calvo-Sotelo reflejó en tal conferencia algunos rasgos de sus pensamientos y estrategia en el período 1981-1982, fuerza es concluir que el deseo de prevenir una decisión posterior contraria a la incorporación española a la Alianza muy posiblemente debió desempeñar algún papel en la decisión adoptada por el último Gobierno de UCD.

¿Cuáles podrían ser las razones por las cuales intuía el señor Calvo-Sotelo que un eventual Gobierno de izquierda tal vez se viera inducido a aceptar la herencia que UCD le legaba, al coste de una notable escisión entre las fuerzas políticas y en la propia opinión pública?

En mi entender, dicha argumentación ha de ligarse con el recorte del margen de maniobra internacional que la salida del Tratado de Washington hubiese conllevado para cualquier Gobierno ulterior, y más singularmente para el socialista. De aquí que el propio programa electoral del PSOE no recogiese ya, de entrada, tal alternativa.

¿Reduce de forma sustancial el Tratado de Washington la soberanía nacional de sus signatarios?

En los círculos de la izquierda española plantear esta pregunta antes de 1982 hubiera topado con amplia incompreensión.

No hubiera servido de nada, como tampoco le sirvió al último Gobierno de UCD, glosar el artículo cinco del Tratado que no por citado con frecuencia merece la pena olvidar:

«Las Partes convienen que un ataque armado contra una o varias de ellas acaecido en Europa o en América del Norte será considerado como un ataque dirigido contra todas las Partes y, en consecuencia, acuerdan que, si un tal ataque se produce, cada una de ellas en ejercicio del derecho de legítima defensa individual y colectiva, reconocido por artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, la acción que juzguen necesaria, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte.»

En los debates de los años 1981 y 1982, y en la crítica al Gobierno socialista después, la derecha se ha hartado de subrayar que la Alianza Atlántica está compuesta por países libres y democráticos, cada uno con los mismos derechos y obligaciones. El Tratado de Washington aparece, en esta perspectiva, como un compromiso intergubernamental que no da origen a entidad supranacional alguna. Ser parte del mismo no implica, en consecuencia, según esta lectura ningún recorte de soberanía.

Existe, claro está, la *praxis* de la Alianza. Sus miembros, por supuesto, no son iguales: no existen tropas europeas estacionadas en las riberas del Río Grande ni los países de la Europa occidental cuentan con arsenales nucleares, bajo su control directo, en territorio norteamericano.

El que la inversa sea cierta responde, naturalmente, a las coordenadas de la seguridad europea occidental, apuntalada hoy por hoy en la disuasión ampliada que a través de mecanismos varios los Estados Unidos extienden al viejo continente.

El artículo 5 del Tratado de Washington, con una ambigüedad textual nunca negada, fue el resultado de una transacción entre puntos de vista un tanto contradictorios. En el curso de las negociaciones que llevaron al mismo uno de los puntos más discutidos fue el de la forma que habría de adoptar la garantía norteamericana de seguridad. Los europeos occidentales deseaban que tuviera una eficacia diplomática máxima, es decir, que fuese automática la intervención de las fuerzas estadounidenses en un eventual conflicto en Europa impulsado desde el Este. Los negociadores de allende el Atlántico, por el contrario, estaban convencidos de que una cláusula que especificase una intervención de tal carácter toparía con dificultades en el Senado de cara a la ratificación del Tratado.

En consecuencia, el artículo 5 antes mencionado eliminó toda referencia a la automaticidad de la eventual intervención norteamericana <sup>10</sup>.

En estas circunstancias una forma de coonestar los imperativos de la soberanía nacional, en el plano de la política exterior y de defensa, con las realidades políticas y militares de la Europa occidental para un país como España, que ha dejado tras de sí la condición de «Estado cipayo» que adquirió durante el franquismo, estriba en conceptualizar y desarrollar una acción gubernamental que no lleve a automatismos no deseados. Estos sí que podrían recortar drásticamente ese margen de autonomía en el campo de las relaciones internacionales por el que tanto tiempo ha luchado el PSOE.

La derecha podrá argumentar que perseguir tal objetivo equivale a querer cuadrar el círculo. No es ésta la interpretación, si no estoy equivocado, del Gobierno socialista, que le ha llevado a diferenciar entre ser parte del Tratado de Washington y participar en el mando militar integrado en la OTAN.

Por lo demás, y aunque los casos español y francés no tienen nada en común de cara a la presencia en la Alianza Atlántica, conviene no olvidar que los Gobiernos de París, ya sean de uno u otro color político (y en algún caso con presencia incluso de miembros del PCF), han entendido como consustancial con la idea que Francia se hace de su soberanía el mantener un tipo de relación con la Alianza que no pasa, hoy por hoy, por la participación activa en numerosos comités y órganos de la misma así como en el mando militar integrado.

Innecesario es recordar que la definición de esta línea de actuación política despertó numerosos recelos entre los restantes Estados miembros. Todos ellos han terminado, sin embargo, por aceptar la peculiar situación francesa.

Francia, en efecto, participó plenamente hasta 1966 en el mando militar integrado; posee una capacidad nuclear propia; contribuye a extender la disuasión en favor de la República Federal de Alemania; es signataria de los acuerdos que establecen el singular *status* cuatripartito de Berlín; tiene fuerza militar destacada en la antigua capital alemana y, no en último término, ha puesto a punto acuerdos operativos secretos con la OTAN que llevarían a las Fuerzas Armadas francesas a integrarse en un plazo de horas en los dispositivos comunes de defensa, siempre y cuando lo autorizara el Presidente de la República, que personaliza la voluntad francesa de mantener un máximo de soberanía en política de defensa compatible con el arreglo colectivo que es la Alianza.

---

<sup>10</sup> ALFRED GROSSER: *The Western Alliance, European-American Relations Since 1945*, Vintage Books, Nueva York, 1982, p. 86.

Son estas circunstancias inimitables que no son modelo para nadie y, ciertamente, no lo son para España.

Nuestra situación se define por, al menos, dos coordenadas: en primer lugar, por los resultados de la voluntad declarada del último Gobierno de UCD de impulsar a toda velocidad posible el proceso de integración en órganos y comités muy relacionados con el mando militar. En segundo lugar, por la dejación de los responsables de entonces en lo que se refiere a introducir reservas en el protocolo de invitación que tuvieran en cuenta las especificidades políticas y defensivas españolas.

Frente a tales acciones, indudablemente legales pero poco respetuosas con las realidades políticas españolas, el Gobierno socialista proclamó inmediatamente, en relación con la primera coordenada, su voluntad de respetar el *statu quo*. En su comparecencia ante la Comisión del Congreso del 21 de diciembre de 1982, el ya ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, señaló con claridad que no se consideraba necesaria la retirada de los comités en que ya participaba España. Ciertamente, el ministro declaró que tal presencia *no significaba voluntad alguna de continuar el proceso de integración militar*.

En relación con la segunda coordenada, Fernando Morán recordó el 26 de enero de 1983, ante el Club Internacional de Prensa, que cuando Turquía se incorporó al Tratado de Washington planteó una serie de problemas previos, que fueron recogidos en el protocolo de invitación. Posteriormente, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, el 30 de junio del mismo año, el ministro evocó que Turquía incluyó un territorio, Alejandreta, reivindicado por Siria, dentro de los límites geográficos en los que surte sus efectos el Tratado del Atlántico Norte.

Nada similar se hizo en el caso de España.

En consecuencia, la compatibilización entre la pertenencia a un pacto militar, en este caso la Alianza Atlántica, cuyo tratado constitutivo permite lecturas operativas varias, y la defensa cerrada de los atributos esenciales de la soberanía nacional depende críticamente, en mi opinión, de la forma y manera en cómo los Estados miembros participen en la estructura derivada del Tratado.

Es notorio que las modalidades de inserción pueden ser varias y no cabe olvidar que en los momentos iniciales del debate político sobre la OTAN numerosos portavoces, más o menos cualificados, tanto del Gobierno como de UCD, pretendieron suavizar la oposición socialista aduciendo que, al fin y al cabo, en la OTAN podía estarse *à la carte*.

Esta valoración, indudablemente correcta, ha sufrido después en la boca de otros destacados dirigentes de la actual oposición de derechas, un proce-

so de hipostatización en el que el diferencial de intereses en política exterior y de defensa entre España y los demás miembros de la Alianza corre el riesgo de desdibujarse.

Para ciertos países miembros de la Alianza como, por ejemplo, la República Federal de Alemania, Dinamarca, Bélgica, Noruega, Holanda, Luxemburgo o Islandia, los escenarios de seguridad que contempla el Tratado de Washington coinciden, básicamente, con sus propios escenarios de seguridad nacionales.

No es éste el caso de otros miembros como Grecia, Turquía y España.

En el caso español hay escenarios propios relacionados con la seguridad del Mediterráneo occidental o las Islas Canarias que no están necesariamente vinculados a la confrontación Este-Oeste, objeto de la atención exclusiva de la Alianza Atlántica.

Tal constatación no es de ahora; refleja realidades permanentes con larga proyección histórica. En este sentido no estará de más recordar que ya un estudio realizado en junio de 1971 por el Estado Mayor de la Armada, prelude de lo que sería el equivalente del primer Plan Estratégico Conjunto elaborado durante el franquismo, señalaba que las divergencias de intereses en el área obligaban a España a mantener una clara capacidad disuasoria de cara a una eventual amenaza procedente del Sur.

La participación en una alianza militar tiene ventajas e inconvenientes. Entre las primeras figura el aprovechar el efecto disuasorio derivado de la acumulación de múltiples capacidades nacionales, con lo cual se alcanzan niveles a los que, de lo contrario, no sería posible llegar aisladamente. Esto plantea también la posibilidad de poner en práctica políticas de *free-riding*, en la medida en que algunos miembros obtienen beneficios de la actividad de los otros, pero no contribuyen de igual manera a la financiación de los costes.

Entre los inconvenientes destaca, claro está, el de una cierta limitación del margen de maniobra, efecto precisamente de la conjunción de esfuerzos en la alianza.

Una política inteligente, orientada a la mejor defensa posible de la soberanía nacional, tendería a maximizar las ventajas y a minimizar los inconvenientes.

Esta es, precisamente, la estrategia seguida por el Gobierno socialista de cara a la Alianza frente a los ataques, en ocasiones desaforados, de ciertos portavoces de la oposición, tanto a la derecha como a la izquierda.

Dicha estrategia trata de determinar áreas de congruencia entre los intereses comunes de los diversos miembros de la Alianza Atlántica y los es-

pecíficos españoles, *sin contemplar la incorporación al mando militar integrado*.

Ciertamente, a algún analista conocido por sus posiciones hisperatlantistas esto le suena como una «hermosa charada que cada cual puede interpretar a su manera» o como destilación de alguna «fórmula cabalística»<sup>11</sup>.

En mi humilde opinión, las cosas no son así. En las circunstancias concretas de 1986, cuando España se incorpora al futuro esfuerzo de construcción de una nueva entidad europea, es más necesario que nunca el no dejarse arrastrar por automatismos que no coincidan —o no puedan coincidir— con nuestros intereses nacionales. El «decálogo» de Felipe González, expuesto en octubre de 1984, constituye la base desde la cual profundizar y operativizar tal noción. Ya ha empezado a llevarse a la práctica en uno de los puntos neurálgicos para este trabajo: la relación bilateral con los Estados Unidos.

Es evidente que en la medida en que España asuma funciones de seguridad que descansaban previamente en un determinado nivel de presencia militar norteamericana en nuestro territorio, nuestro margen de maniobra se verá ampliado.

No es mi propósito especular sobre las posibilidades españolas de éxito en la adecuación a circunstancias muy cambiadas de una relación que dura ya más de treinta años. Pero sí me parece que un Gobierno como el socialista, que ha desarrollado una estrategia precisa para alcanzar un triunfo histórico como es la adhesión española a las Comunidades Europeas, está en mejores condiciones que cualquier otro para hacer tabla rasa de los tropismos que han caracterizado el pasado de nuestra política exterior y de defensa, en busca de niveles mínimos de respetabilidad internacional o de espaldarazos externos para sostener un proceso de democratización entonces inacabado y amenazado.

El contexto ha variado. España es hoy un país homologable y homologado con el resto de los Estados europeos occidentales. La entrada en las Comunidades Europeas amplía nuestro margen de maniobra y sirve para reducir la dependencia excesiva en que caímos, desde 1953, con respecto a los Estados Unidos.

La manifestación más obvia de esta nueva situación es la adecuación de los niveles de fuerza norteamericanas en España y, en su momento, la revisión del acuerdo de 1982.

---

<sup>11</sup> SALVADOR LÓPEZ DE LA TORRE: «La OTAN de González, una OTAN de segunda clase» *ABC*, 10 de noviembre de 1985.

Se trata, en definitiva, de determinar la forma de articular, en la solidaridad de las democracias, la protección de atributos inalienables de la soberanía nacional y la aportación a unos mecanismos, hoy por hoy imprescindibles, de defensa común.

Esta tarea, de alcance histórico, no la desarrollará la derecha.

