

La política de seguridad española

FLORENTINO PORTERO*

EL PAPEL DE ESPAÑA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS

PARA bien o para mal la política de seguridad de las democracias avanzadas de nuestros días es, en gran medida, resultado de los deseos de la opinión pública. En el caso español, este hecho se acentúa al haber sido uno de los temas electorales preferidos y, en concreto, un aspecto fundamental de la campaña que llevó al actual partido en el poder a la victoria en 1982. Si a ello añadimos que el gobierno de Felipe González hace de su política exterior un elemento de legitimación «progresista», necesario para compensar otros aspectos de su gestión donde se ha impuesto el pragmatismo, nos encontramos con que uno de los temas más complejos de la dirección del estado está expuesto, con demasiada frecuencia, a posiciones ideológicas y gestos cara a la galería. Esta política hace aún más patente una de las características de la sociedad española ante estos problemas: *'una percepción de sus riesgos y necesidades de seguridad distinta de la de los países de su entorno.*

Este hecho diferencial tiene su origen en el particular papel jugado por España en los asuntos europeos e internacionales durante los últimos cien años. La política de consciente aislamiento realizada durante la Restauración fue alejando paulatinamente a los españoles de los asuntos internacionales. Este proceso se agudizó con el Desastre del 98 y la consiguiente eclosión de la literatura regeneracionista. A partir de entonces se estableció la idea de la decadencia política y económica de España, lo que suponía su incapacidad para jugar un papel importante en el concierto internacional, y la urgencia de dar solución al «problema nacional», al reto de la modernización económica y social y al desguace del caciquismo. El fracaso de la monarquía de Alfonso XIII en esta tarea de reforma, la frustrante experiencia republicana y la Guerra Civil llevaron esta tendencia introspectiva hasta el delirio. Los españoles concentrarían buena parte de sus energías en buscar en su Historia y su Ser aquellos elementos distintivos que determinaban su incapacidad para adaptarse al mundo moderno, a la democracia... El aislamiento que la sociedad internacional impuso al régimen de Franco, por sus vinculaciones con el Eje, sólo parcialmente levantado a partir de 1950, aparecería como la institucionalización del hecho diferencial.

Este proceso histórico ha conformado un conjunto de creencias, una mentalidad, popular y política, determinante de la política exterior española de nuestros días. A continuación destacare-

* Madrid, 1956. Profesor de Historia Contemporánea de la UNED. Miembro del grupo de estudios estratégicos (CEES).

mos cinco ideas que consideramos características de esta mentalidad.

Los españoles se sienten geográfica e históricamente europeos, pero su fracaso, en especial durante la experiencia republicana y la franquista, para vivir en democracia y su retraso en el proceso de modernización cultural, económica y social, mientras la gran mayoría de las naciones europeas disfrutaban de sistemas parlamentarios y altos niveles de vida, les ha llevado, a menudo, a considerarse distintos, cuando no inferiores. Este complejo nunca ha sido suficientemente racionalizado. Los españoles olvidaron que su país no era el único que había tenido problemas políticos en los años treinta y cuarenta —más bien ésta fue la norma—, que el desarrollo económico europeo fue desigual y se debió, en gran parte, a la ayuda americana y que la democracia en el Viejo Continente no siempre fue la expresión de la libre voluntad de los pueblos, que a menudo mostraron su preferencia por regímenes dictatoriales, sino que en muchas ocasiones se debió a la imposición de las divisiones norteamericanas. En cualquier caso, los españoles se sintieron inferiores y despreciados, sensación que, afortunadamente, va desapareciendo con la progresiva integración de España en las instituciones europeas.

La inseguridad que ese complejo de inferioridad provoca, unido a la falta de experiencia en asuntos internacionales, ha hecho que, con demasiada frecuencia, se actúe con una ridícula arrogancia, presentándose como más europeístas que los miembros fundadores de las Comunidades, o que se reaccione agresivamente, haciendo gala de un sentimiento de nacionalismo ofendido fuera de lugar, ante declaraciones o propuestas que se consideran contrarias a los intereses del Estado. Parece, en ocasiones, que la dignidad nacional esté en juego en cada maniobra diplomática. Un reflejo, por otro lado, que Franco explotó en numerosas ocasiones, que los políticos de la democracia no han tenido escrúpulos para seguir utilizando y que los diplomáticos extranjeros suelen tener presente en sus negociaciones con España.

La especial relación de España con Latinoamérica y el Mundo Árabe, el aislamiento impuesto durante el régimen de Franco, el papel jugado por estas naciones en su levantamiento y el complejo de inferioridad antes descrito han hecho que los españoles sientan como propios algunos de los problemas de aquellos pueblos y adopten una sensibilidad política y unas actitudes que le son ajenas. Casos ejemplares serían la simpatía mostrada hacia movimientos de liberación o la denuncia del carácter imperial de la política norteamericana en Latinoamérica. Esta vocación, esta vieja relación preferencial, se convierte en ocasiones en una hipoteca de la diplomacia española. Así, cuando durante la crisis de las Malvinas el gobierno de Calvo Sotelo intentó alinearse con la postura europea de respaldo al aliado, pronto descubrió que tal actitud supondría una grave quiebra con nuestro tradicional sistema de alianzas en la ONU, teniendo que dar marcha atrás.

***EL COMPLEJO DE
LOS ESPAÑOLES:
EUROPEOS, PERO
MENOS***

***NACIONALISMO
OFENDIDO***

***VOCACIÓN
LA
LATINOAMERICANA
Y ÁRABE***

***DISTINTA
PERCEPCIÓN DE LA
AMENAZA
SOVIÉTICA***

Para un gran sector de la opinión pública española la amenaza soviética formaba parte del aparato propagandístico del general Franco, era un «coco» que se agitaba para justificar una dictadura, pero nada más. La Unión Soviética fue, en todo caso, un soporte de la República, de la institución democrática española por excelencia, y, si es cierto que sus consejeros y protegidos cometieron atrocidades, también los demás realizaron acciones brutales. La experiencia de la «guerra fría», que marcó la perspectiva occidental sobre la política soviética, fue vivida en España de forma muy distinta, dado el carácter anticomunista del régimen de Franco. Si a esta situación añadimos el respaldo de Moscú a los movimientos de liberación y la política en favor de la democracia del Partido Comunista de España, la más importante de las organizaciones de la oposición al régimen de Franco, podemos comprender esta diferente percepción que muchos españoles tienen de los objetivos de la política soviética.

Se ha hablado de un sentimiento antinorteamericano a raíz de la guerra de 1898. Sin embargo no resulta fácil demostrar su existencia, ni su presencia en los años veinte y treinta. Más parece un argumento justificatorio *aposteriori* que una causa real. Cuando sí comienza a hacerse patente es durante el régimen de Franco. Para los españoles los Estados Unidos no fueron el país libertador de la dictadura nazi-fascista, tal como ocurrió en el resto de Europa Occidental. España continuó con el mismo gobierno. Por el contrario, su imagen se asocia con la ruptura del cerco contra Franco, frente al deseo de algunas naciones europeas, y con los acuerdos de 1953, lo que indudablemente reforzó su posición interna. La vinculación de Estados Unidos con la dictadura de Franco, unida al respaldo que este país ha venido dando a dictaduras latinoamericanas, con el argumento, en ambos casos, de la necesidad de contrarrestar la amenaza comunista, ha llevado a grandes sectores de la opinión pública española a considerar toda su política como imperialista y antidemocrática, a diferencia del juicio que merece en amplios sectores del resto de Europa.

Este conjunto de ideas está presente en amplios sectores de la sociedad española, aunque de forma especial en la izquierda. El Partido Socialista ha manifestado un gran sentimiento europeísta en todos los terrenos, político, económico y militar, buscando *la formación de una Europa unida, equidistante tanto de la Unión Soviética como de los Estados Unidos*. Durante el debate de ingreso en la OTAN y la campaña electoral de 1982 hicieron gala de antinorteamericanismo y rechazaron vivamente la entrada en el Pacto Atlántico, potenciando una corriente de opinión antiOTAN que hasta entonces había tenido dimensiones mucho más reducidas. Para la mayoría esta organización venía siendo una institución internacional más, a la que convenía vincularse para poner fin al aislamiento de España. Su triunfo electoral les colocó en una incómoda situación. De una parte habían contraído un compromiso, si bien ambiguo, con sus votantes para salir de la OTAN. De otra comprendían los negativos efectos que esto tendría tanto en la OTAN como en la posición internacional de España y su utilidad como palanca para forzar la entrada de España en las Comunida-

des. La solución, de todos conocida, fue *el referéndum, que Felipe González ha tenido la gallardía de reconocer como uno de sus mayores errores*. España se mantendría dentro del Pacto Atlántico, pero sin formar parte de su estructura militar, negándose a permitir el almacenamiento o instalación de armamento nuclear y reduciendo la presencia norteamericana en España. ¿Por qué? Nunca se dio una respuesta en términos estratégicos, bien nacionales o internacionales. Era una posición política. España no asumiría la responsabilidad de debilitar a la OTAN, pero tampoco se integraría en ella plenamente.

El proceso mental por el que España, bajo el Partido Socialista, se ha vinculado al Pacto Atlántico es exactamente el contrario al que siguieron el resto de sus firmantes. Para estos últimos la importancia de la amenaza soviética y la fragilidad del bloque europeo occidental, dividido y carente de liderazgo, les llevó a buscar insistentemente el compromiso norteamericano en su defensa. Para entonces ya existía una organización europea de seguridad, el Tratado de Bruselas se había firmado en 1948, pero se consideró insuficiente para disuadir a Moscú. Desde entonces la historia de la OTAN ha sido la del esfuerzo europeo para asegurar el compromiso americano.

El Partido Socialista se encontró dentro de la OTAN en contra de su voluntad, no ha reconocido con claridad que sienta la amenaza soviética, utiliza con gran facilidad el antinorteamericanismo, tanto en política interior —las bases— como en su política latinoamericana —Nicaragua—, que luego intenta compensar con declaraciones de solidaridad y la firma de comunicados conjuntos en la OTAN, que dan a nuestra política una imagen de falta de coherencia y oportunismo nada beneficiosa. *Mientras nuestros aliados buscan la permanencia de Estados Unidos en Europa, el gobierno español no duda en declarar su deseo de un sistema de seguridad europeo y en imponer a aquel país extrañas sanciones que compensen su humillación al tener que permanecer en la Alianza*. Medios oficiales repiten que el ingreso de España en la OTAN requiere la revisión de las relaciones entre Washington y Madrid para, al final, exigir la retirada del Ala Táctica. ¿Por qué? Nadie parece haber hecho una evaluación estratégica que justifique tal medida que, por lo tanto, respondería a motivaciones de política interior. Sería el precio a pagar por Washington ante la permanencia de España en la OTAN —olvidando que son los europeos los interesados en la presencia americana—, una demostración de fuerza ante una gran potencia que podía hacer olvidar pasadas promesas electorales. Esta injustificada actitud tiene además graves consecuencias internacionales. *Justo después del reciente Tratado de Washington, que ha revalorizado el papel de estas unidades, la retirada del Ala Táctica supone un acto de insolidaridad, al debilitar la capacidad militar de la OTAN en los frentes central y sur, forzando a otras naciones a asumir nuevos compromisos*. Representa un peligroso precedente para otros gobiernos dubitativos y fomenta el creciente aislacionismo norteamericano, ante lo que consideran un desequilibrado reparto de cargas, en un momento en el que este país pasa por graves proble-

**EL PARTIDO
SOCIALISTA Y
LA OTAN**

**ESPAÑA PIERDE
SUS MEJORES
BAZAS**

mas económicos y se siente más vinculado a otros teatros en los que sus intereses peligran.

La negativa a formar parte de la estructura militar de la OTAN, sancionada en el referéndum, hace perder a España alguna de sus mejores cartas diplomáticas y estratégicas.

- Al no comprometerse plenamente en la defensa occidental —a la no integración en la estructura militar hay que añadir la negativa a almacenar e instalar armamento nuclear en territorio español y, más recientemente, la retirada del Ala Táctica— España se hace insolidaria con el resto de sus vecinos, lo que implica una limitación de su capacidad de influencia internacional, y no sólo en los aspectos de seguridad.
- El Plan Estratégico Conjunto hace del Eje Baleares-Estrecho-Canarias el primer objetivo de nuestra defensa. Sin embargo, carecemos de los medios necesarios para darle cobertura, al mismo tiempo que tenemos que asisir a la presencia allí de dos importantes aliados: Estados Unidos en Rota y el Reino Unido en Gibraltar. *Con la integración en la estructura militar, España disponía de la oportunidad de negociar la creación de un mando o submando conjunto en la zona, bajo control español, lo que permitiría asumir responsabilidades superiores a nuestra fuerza real y acordes con nuestros objetivos.* Implicaría, además, una mayor influencia de España en la OTAN.
- *La posibilidad de crear un mando OTAN en el Estrecho representaba, además, la mejor oportunidad que España ha tenido en muchos años para recuperar Gibraltar.* En primer lugar este enclave podía haber quedado bajo la autoridad de oficiales españoles. En segundo lugar, una España considerada por sus vecinos aliado fiel y solidario privaría al Reino Unido de uno de sus mejores argumentos para mantener su presencia en el Peñón: asegurar un enclave importante para la defensa occidental. La postura adoptada por el gobierno español permite a este país, indudablemente uno de los más fieles y solidarios miembros de la OTAN, continuar utilizando este argumento y contar con un cierto beneplácito del resto de los aliados.

**DESVENTAJAS NO
SUPERADAS**

Estas desventajas no se superan con acciones tales como manifestar el deseo de formar parte de la Unión Europea Occidental —lo que representaría asumir el compromiso a entrar en guerra en favor de cualquiera de sus miembros al ser atacado, compromiso mayor que el contraído con la firma del Tratado de Washington— o la posible creación de una brigada de intervención inmediata vinculada a esta organización. Lo único que se consigue con ello es poner de manifiesto el prejuicio antinorteamericano, pues *se está dispuesto a mayores compromisos en una organización europea que en otra atlántica, pero, en cualquier caso, sin asumir las mismas cargas que la mayor parte de los restantes miembros y sin considerar siquiera las consecuencias presupuestarias que el abandono norteamericano tendría sobre el dispositivo de seguridad europeo.*

Tampoco parece que los acuerdos de integración de España en la OTAN compensen aquellas desventajas. Es indudable que la

administración española ha cambiado mucho sus iniciales posiciones y que hoy está dispuesta a una integración mucho mayor en esta organización. Sin embargo, el haber quedado fuera de la estructura militar, sumado a la ya endémica «ambigüedad calculada», limita enormemente la capacidad española de influencia.

La política de seguridad del PSOE se ha basado en una percepción de la realidad internacional anómala en el concierto europeo, pero con un innegable respaldo popular en España. En un primer momento careció de una programación sólida, fruto de la falta de experiencia, del desconocimiento, que la sociedad española tenía, y en gran medida continúa teniendo, sobre estos temas, así como del peso de planteamientos de tipo ideológico. Era la herencia de años de aislamiento y dictadura. La dichosa «ambigüedad calculada» no ha sido sólo el resultado de intentar compaginar oportunismo político y realismo, también era la manifestación de: la indecisión y de la falta de creencias sólidas sobre la realidad internacional y el papel de España en el mundo. *La evolución que esta política ha sufrido, los vericuetos y contradicciones por los que ha transcurrido, han sido también los de la sociedad española que, en un período muy corto, ha tenido que pasar de ser un espectador de segunda fila a asumir su propia historia, a regir sus propios intereses. Y cuando de intereses se habla, los ideales, las utopías, las preferencias... quedan afortunadamente atrás.*