

## ESTRATEGIA NACIONAL Y ENTORNO EXTERIOR: EL CASO DE ESPAÑA

Por ANGEL VIÑAS

La Universidad española ha dedicado escasa atención, exceptuando el grupo de profesores nucleados en torno a esta *Revista* y algunos pocos más, a los problemas de seguridad internacional. La experiencia comparada muestra, sin embargo, que tal estado de cosas no es sano. En España hay no ya una separación evidente entre la Universidad y las preocupaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores, sino intensísima entre ella y las del Ministerio de Defensa. En una perspectiva de futuro parece claro, no obstante, que la encrucijada entre política económica, política exterior y política de seguridad habrá de resultar vital en los próximos años como consecuencia de las inevitables restricciones que impone la crisis, el aumento de la tensión internacional y el debate sobre los requerimientos presupuestarios de nuestra seguridad. Los *inputs* a la dilucidación de tal encrucijada no pueden provenir tan sólo de las burocracias estatales. Toda la colectividad está llamada a esta tarea clarificadora y la Universidad debería aportar un mayor granito de arena a la labor de conceptualización, complementando la que ya efectúan la Administración y los partidos políticos (\*).

### ESTRATEGIA NACIONAL

Una definición operativa de qué pueda ser una «estrategia nacional» la plasmaría como la articulación razonada, *política y socialmente aceptada*, de los recursos, decisiones y procesos puestos al servicio de las grandes pautas a

---

(\*) Inncesario es señalar que las opiniones aquí emitidas son estrictamente personales y no deben interpretarse como representativas de las instituciones con las que el autor está conectado.

El presente trabajo es reelaboración de las intervenciones realizadas en el XXII curso monográfico de la Escuela de Altos Estudios Militares (ALEMI) sobre «Actualización del planteamiento estratégico nacional» (noviembre de 1983) y en el seminario organizado por el International Herald Tribune y el Consejo Superior de Cámaras sobre «Política económica española» (mayo de 1983).

que se atiende la proyección exterior de un Estado, en contraste con la seguida por otros con los que aquél se encuentra en interacción en la escena internacional<sup>1</sup>.

Esta definición, ciertamente debatible, permite distinguir algunos rasgos de importancia.

En primer lugar, la estrategia nacional es una articulación, con cierto grado de permanencia, entre medios y fines orientados teológicamente. En dicha articulación inciden, pues, el peso de un pasado y el desarrollo de una relación evolutiva de interacción con el exterior cuyas pautas (*patterns*) es parte, precisamente, de la estrategia.

En segundo término, la estrategia —para ser aceptada por la colectividad organizada en Estado— se redefine en un proceso político interno a la misma y sobre el cual influyen las necesidades económicas y no económicas que tal colectividad siente. Las necesidades no son estáticas, cambian con la tecnología, la evolución demográfica, el desarrollo económico, la organización social y las transformaciones en valores, creencias, comportamientos y expectativas.

Tales necesidades son interpretadas en el proceso político. Varian, pues, con la estructura y movimiento *políticos* de la colectividad y, salvo en un sentido muy general, no son *absolutos*, aunque se ven moldeadas por ciertos factores (geoestratégicos, por ejemplo), más o menos permanentes.

En tercer lugar, la estrategia nacional, en la medida que orienta recursos hacia una estructura de fines relacionados con el papel de un Estado en el mundo, no sólo está condicionada por fenómenos internos: interactúa con las de otros Estados, que establecen límites, amplios o estrechos, al despliegue y eficacia de la estrategia propia.

En cuarto lugar, en tanto que la estrategia nacional traduce un conjunto de creencias o deseos interrelacionados entre los intereses de una colectividad y su proyección hacia el exterior incorpora necesariamente una visión nacionalista de la escena internacional, con la que dicha colectividad entra en relación.

En quinto lugar cabe afirmar que esta visión, sometida al juego político interno y a condicionantes externos, se nutre, con particular intensidad, de los planteamientos en boga en la burocracia —civil y militar— y en los círculos políticos, económicos e intelectuales que más interés profesional tienen en la interacción con los acontecimientos internacionales y en su repercusión interna. *No carece, pues, de un componente específico de clase o de un sesgo preciso, orientado por los requerimientos de ciertos grupos sociales.*

En sexto lugar los costes y beneficios que conlleva el despliegue de una estrategia nacional determinada *suelen distribuirse desigualmente entre las clases y grupos sociales* y generan, por consiguiente, fricciones internas.

<sup>1</sup> Esta noción está tomada, aunque aquí se complementa, de JOHN LEWIS GADDIS, *Strategies of Containment*, Oxford University Press, Nueva York, 1982.

Estas fricciones se relacionan, por lo general, con el coste de oportunidad de los medios asignados a la estrategia, con la articulación concreta medios-fines e incluso, en determinados casos, con los fines mismos.

En séptimo lugar la tendencia a generar fricciones internas se ve favorecida por:

a) Las tentaciones a que ciertos medios se ven expuestos para autonomizarse de los fines a los que en principio sirven. Así, por ejemplo, la guerra de Vietnam (medio para un fin, la contención de la influencia comunista en el Sudeste asiático) llegó a convertirse durante un tiempo en un fin en sí mismo.

b) La tendencia a la inflexibilidad que, normalmente, aqueja a los medios, tras cuyo despliegue existen poderosos intereses políticos, económicos y burocráticos (no es irrelevante, por ejemplo, escoger ciertos sistemas de armas con preferencia a otros: los productores de los elegidos verán reforzada su cartera de pedidos, en detrimento de los competidores).

c) La dificultad de predecir los efectos de los medios puestos en acción en el curso del despliegue de una estrategia determinada.

d) La variedad y mayor o menor compatibilidad de medios y fines, así como por la mayor o menor intensidad con que se aplican o persiguen unos y otros.

Por lo demás, fines y medios están jerarquizados, evidentemente, pero esta jerarquización ni es simple ni deja de ser objetable en el proceso político.

Hay, por supuesto, unos fines cimeros, que son aquellos en virtud de los cuales la colectividad está dispuesta a realizar todo tipo de esfuerzos. La contención y derrota del Tercer Reich fue un fin absoluto, al que ciertos países sacrificaron todos los recursos necesarios.

Tales fines están relacionados, por lo general, con la preservación de una colectividad como unidad política y suelen referirse a temas como:

- la defensa de la integridad territorial,
- la perpetuación del sistema económico, político o social,
- la reunificación étnica, religiosa o lingüística o el mantenimiento de la unidad, si ya está lograda.
- el desarrollo económico y social<sup>2</sup>.

De estos fines cimeros se desprenden otros de jerarquía menor (o instrumentales) sobre los cuales la controversia es inevitable y, en un sistema pluralista y democrático, deseable.

Entre estos fines de menor jerarquía figuran, por ejemplo, la determinación o corrección de fronteras, el eventual control de países vecinos, la irradiación de influencia en ciertas áreas, etc. Han de conseguirse en un

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, KEITH R. LEGG y JAMES F. MORRISON: *Politics and the International System*, Harper & Row, Nueva York, 1971.

contexto de acción internacional entre agentes muy dispares en el cual los Estados suelen buscar, mantener o preservar un nivel aceptable de prestigio.

Pero si, en ocasiones, ni siquiera en la cima el consenso es absoluto, difícilmente será ésta una característica de los escalones inferiores. Y, por supuesto, el despliegue de una estrategia choca o puede chocar con intereses de otros Estados, incluso en el seno de alianzas.

En consecuencia, la «estrategia nacional» es un concepto inevitablemente vago, nacionalista y de clase (cuya única posibilidad de concreción operativa radica en remitirla a los resultados del proceso político interno, mediado en mayor o menor medida por el peso de las burocracias estatales, los intereses divergentes de los partidos políticos y la incidencia de los grupos de presión) y que afecta a las grandes pautas de la relación de una colectividad con su entorno exterior. Por lo tanto, a lo largo de un proceso histórico lastrado por un pasado, dicha estrategia se ve determinada por:

- condicionantes internos,
- condicionantes externos.

La vaguedad conceptual se acentúa si se recuerda que entre ambos tipos de condicionantes no cabe establecer ninguna diferenciación dicotómica. Lo externo penetra e influye en lo interno y puede llegar a atenuar las propias condiciones de desarrollo o evolución nacionales en una era, como la presente, de dependencias complejas y en la que múltiples canales conectan las sociedades. Estos canales, como es obvio, no se reducen ya a los típicos del discurso intergubernamental, sino que se extienden a los que abren élites no gubernamentales, fenómenos transnacionales numerosos y, en la época de instantaneidad de las comunicaciones, procesos intersociales intensos.

#### EL ENTORNO EXTERIOR

En un sentido lato, y en un plano muy general, es evidente que el entorno exterior no es ni más ni menos que la totalidad de procesos, fenómenos y situaciones externos a la colectividad organizada en Estado<sup>3</sup>.

Sin embargo, esta caracterización tan amplia no es operativa, aunque sí da en el meollo de la cuestión. Para reducirla a términos más manejables los políticos, burócratas y analistas han de reducir el contexto global, introduciendo en él alguna medida de limitación y de coherencia.

Esta tarea de reducción no es fácil, práctica o conceptualmente, debido a la creciente complejidad e intensa interdependencia que existe entre los fenómenos económicos, políticos, sociales y militares externos a la colectividad.

<sup>3</sup> JAMES BARBER y MICHAEL SMITH (eds.): *The Nature of Foreign Policy: A Reader*. The Open University, Milton Keynes, 1974, p. 78.

Es trivial afirmar que la interacción de un país con su entorno, cualquiera que sea su conceptualización, no se hace en un vacío. Se hace en relación a un pasado y con relación con otros Estados en la escena internacional. Las posibilidades de éxito de una estrategia nacional se reducen, por consiguiente, si sus pautas no tienen en cuenta suficientemente lo que los demás agentes que operan en el entorno han hecho, hacen o harán en respuesta a las acciones propias o en función de estímulos o fenómenos de índole varia que se produzcan en dicho entorno<sup>4</sup>.

La posibilidad de tener en cuenta en mayor o menor medida tales circunstancias dependerá, por lo general, de:

- la capacidad relativa de los Estados,
- la mayor o menor disposición de movilizar al servicio de los fines determinados los propios recursos,
- la complejidad del entorno exterior y de los fenómenos que en él se suscitan.

Los dos primeros elementos están firmemente enraizados en las teorizaciones y conceptualizaciones clásicas en materia de relaciones internacionales. El doble fenómeno de la creciente complejidad y de la ascendente interdependencia entre fenómenos y agentes del escenario internacional es un aspecto relativamente reciente (en realidad posterior a la segunda guerra mundial) y que llevó a un tratadista —y protagonista— como Kissinger, profundamente imbuido de la tradición clásica, a señalar: «El temario tradicional de los asuntos internacionales —el equilibrio entre las grandes potencias, la seguridad de las naciones— ya no define nuestras posibilidades o los peligros que nos amenazan... Estamos entrando en una nueva era. Las viejas estructuras internacionales se vienen abajo; los viejos *slogans* ya no inspiran; las viejas soluciones no resultan. El mundo se está haciendo interdependiente en lo económico, en las comunicaciones, en las aspiraciones humanas»<sup>5</sup>.

Como es notorio, en los años setenta se creó, entre los teorizantes norteamericanos, toda una «mística de la interdependencia» quizás exagerada<sup>6</sup>. Sin embargo, es cierto que llamaron la atención sobre fenómenos novedosos que no siempre estuvieron presentes en la *organización* e instrumentación de las estrategias nacionales de muchos países.

Afirmar, con todo, que el pasado y el entorno exterior introducen limitaciones a estas últimas es algo trivial. Lo difícil es estimar y sortear tales limitaciones en la definición de pautas a que se atiene la estrategia nacional, vehiculada en amplia medida por la actuación gubernamental.

Para ello es preciso ante todo realizar una labor de acotación y categorización que sobreimpone un cierto orden en la interacción entre dicha definición y su entorno, labor amenazada por todas las trampas del etnocentrismo.

<sup>4</sup> P. A. REYNOLDS: *An Introduction to International Relations*, Longman, Londres, 1971.

<sup>5</sup> Citado por ROBERT O. KEOHANE y JOSEPH S. NYE: *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Little, Brown & Co., Boston, 1977, p. 26.

<sup>6</sup> JAMES CABLE: «Interdependence: drug on addiction?», *International Affairs*, verano de 1983.

Un brillante analista académico ha escrito sobre el tema una pequeña obra que debería ser de lectura obligada para políticos, militares, diplomáticos y, en general, para los interesados por los problemas de seguridad internacional<sup>7</sup>.

El autor, en efecto, ilumina cómo tales asechanzas proceden de diversas fuentes. A saber, de:

a) La noción de la propia superioridad; es decir, una confianza excesiva en las propias fuerzas o capacidades, unida por lo general a planteamientos abusivos o trivializadores sobre las de otros Estados. La historia militar y de las relaciones internacionales, están llenas de ejemplos que muestran las dramáticas consecuencias de tales simplificaciones.

b) El pecado de exagerar la propia importancia, interpretando las acciones de eventuales adversarios desde la óptica de los problemas y vulnerabilidades propios. No es infrecuente que los Estados hipertrofién su papel en la política de otros.

c) La dificultad de apreciar los problemas, temores y preocupaciones de los demás, que ha conducido a errores de juicio importantes.

d) La torpeza en estimar las ambiciones e intenciones de otros. Un ejemplo claro de ello lo ofrece la «política de apaciguamiento» frente al Tercer Reich.

e) La dificultad en apreciar cómo las acciones propias son percibidas por los demás. Como es notorio, este *gap* está en la base de muchas de las explicaciones históricas sobre los orígenes de la guerra fría y ha generado ya una inmensa literatura, desgraciadamente poco conocida en España.

f) La dificultad de percibir lo amenazado que pueda sentirse un eventual adversario ante acciones propias. Se cita como ejemplo paradigmático el avance norteamericano sobre el Yalú en 1950, que determinó la entrada en conflicto de la China comunista durante la guerra de Corea.

Lo que es común a todas estas fuentes es que en ellas se dan cita dos fenómenos contra los cuales no cabe sino poner en guardia al *decision-maker* y, por supuesto, al analista:

- falta de empatía,
- desconocimiento de otras sociedades y de sus mecanismos de reacción.

En consecuencia, *definir las grandes pautas de interacción con el entorno exterior es una tarea ardua, que requiere despojarse, en la mayor medida posible, de los efectos combinados del nacionalismo y del etnocentrismo.*

Esto no es fácil.

Llamada la atención sobre estos peligros, cuya sucesiva elaboración no es

<sup>7</sup> KEN BOOTH: *Strategy and Ethnocentrism*, Croom Helm, Londres, 1979.

objeto del presente trabajo, los condicionantes del entorno sobre la estrategia nacional funcionan, en un proceso histórico determinado, en cuanto que:

- introducen límites objetivos a las posibilidades de despliegue de la misma,
- fuerzan modificaciones en dicha estrategia para adaptarla a las cambiantes circunstancias externas,
- la complejizan, al obligarla a tener más en cuenta los recelos, resistencias y contraactuaciones que emanen del escenario internacional, vehiculados por unos u otros agentes.

#### CONDICIONANTES GENERALES DEL ENTORNO ESPAÑOL

Es preciso destacar dos categorías: una ligada a la situación económica en la crisis y otra vinculada a la problemática general de seguridad.

En ambos casos hay que subrayar la incidencia sobre la estrategia propia: si ésta la caracterizamos, en efecto, como articulación de medios para servir a ciertos intereses de proyección externa, una estrategia que se precie (y quizá Clausewitz no lo contradijese) no puede divorciarse de los costes que implique su puesta en práctica. Desde el punto de vista de la acción gubernamental esto se reduce, habitualmente, a una de dos opciones:

a) ¿Han de contraerse los intereses para alinearlos con los recursos disponibles?

b) ¿Han de expandirse los recursos para ponerlos en línea con los intereses proclamados?

En uno u otro caso la «intendencia» tiene algo que decir. Escasos son los países que escapan a esta disyuntiva. Los recursos desviados hacia la interacción con el exterior tienen un obvio coste de oportunidad. La discusión política sobre la distribución de medios y la problemática de la asignación inciden hoy con gran fuerza sobre las decisiones estratégicas. El caso de la ayuda española a Guinea Ecuatorial ilustra suficientemente este tipo de dilemas.

El coste de oportunidad se eleva en períodos de escaso crecimiento real, cuando el PIB no se agranda y la lucha por el reparto se agudiza. Esta situación no es ajena, antes al contrario, a la propagación internacional de la crisis económica.

En la actualidad, factores comerciales, monetarios y financieros limitan posibilidades estratégicas en muchos Estados y contribuyen a recortar los recursos al servicio de las estrategias nacionales. España no es una excepción.

Tomemos, por ejemplo, el caso del comercio internacional. La prolongación de la crisis económica se ha manifestado, como es notorio, en una gran debilidad del intercambio, que desfavorece a los países en desarrollo, y en una intensificación de las presiones proteccionistas.

Estas últimas han sido y son particularmente fuertes en los países industrializados donde la necesidad de un cambio estructural, en un periodo de débil demanda agregada, ha creado grandes dificultades para ciertos sectores que son económica y políticamente importantes (agricultura, pesca, construcción naval, electrónica, industria del hierro y del acero, automóviles, textiles, etc.). Casi todos los grandes países han afirmado y reafirmado su voluntad de practicar un comercio más o menos libre, pero también han aceptado la conveniencia de desarrollar y ampliar acuerdos bilaterales «voluntarios» para reducir, con otras medidas neoproteccionistas y extraarancelarias, la presión sobre los productores nacionales. En muchos casos, ello ha afectado a las posibilidades de exportación de otros —incluida España—, lo que se traduce en efectos negativos sobre la posibilidad de generación de divisas, en la debilitación de los sectores externos (lo que facilita el endeudamiento y perjudica la situación de empleo y las posibilidades de importación). En definitiva, la atonía del comercio internacional limita las posibilidades de acción propias.

¿Y qué decir de los complejos fenómenos financieros y monetarios internacionales? Tras la propagación de la inflación, los altos tipos de interés reales y el incremento del volumen de endeudamiento externo en economías abiertas, vulnerables e interdependientes, aletean factores que suelen explicarse, entre otros fenómenos, por:

- alto nivel de gasto público,
- inflexibilidad de las demandas planteadas por los grupos sociales al Estado contemporáneo,
- incapacidad de las autoridades monetarias de resistir las presiones al alza o a la baja que emanan de los mercados financieros internacionales,
- incertidumbres en los flujos financieros que se derivan de los excedentes de ciertos países de la OPEP, intermediados por el sistema bancario,
- erosión de la panoplia de instrumentos keynesianos utilizados para administrar la demanda agregada,
- ineficacia de los mecanismos monetarios, habida cuenta de los procesos de transnacionalización del capital y de la creciente capacidad de creación de crédito no bancario.
- etcétera.

En particular, y como ha reconocido el Fondo Monetario Internacional, los altos tipos de interés nominales y reales han sido uno de los factores más importantes en la prolongación de la crisis, por lo que es necesario reducirlos y mantenerlos a un nivel más bajo si la recuperación debe consolidarse<sup>8</sup>. En qué medida ello sea factible sin una reorientación sustancial de la política norteamericana no ha dejado de causar quebraderos de cabeza.

<sup>8</sup> Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 1983, Washington D. C., 1983.



Está claro, sin embargo, que medidas aparentemente simples ya no pueden tomarse con referencia exclusiva al mero ámbito nacional. De aquí que el entorno económico exterior recorte las posibilidades de acción y los efectos de la política económica propia y, por ende, las posibilidades de salir autónomamente de la crisis en un mundo que ha exacerbado problemas como los siguientes:

a) Dificil restablecimiento de las condiciones para un crecimiento económico no inflacionario y duradero, que permita aumentar de forma satisfactoria el nivel de empleo.

b) Amenazas contra el sistema multilateral de intercambios de corte neoliberal.

c) Acumulación sin precedentes de activos y pasivos financieros.

d) Inestabilidad del mercado de ciertos productos agrícolas, lo que ha intensificado los problemas de seguridad alimentaria de numerosos países<sup>9</sup>.

La crisis no ha dejado de afectar duramente a las instituciones y a los esfuerzos de cooperación: la actual situación de la CEE es buena muestra de ello. El «élan» de la generación de los fundadores se ha disipado; la incapacidad de los países miembros por regular las divergencias económicas entre los mismos se ha acentuado; la voluntad política de trascender los ámbitos concretos de oposición se ha paralizado; el predominio de los egoísmos e intereses nacionales se ha intensificado.

Si dejamos de lado las categorías económicas, en lo que se refiere a la política de seguridad muchos analistas han venido sugiriendo a lo largo de los últimos años que las viejas fórmulas de alianza euroatlántica no traducen y retransmiten ya adecuadamente los contrastes de intereses que han ido abriéndose a lo largo de la crisis económica entre la Europa occidental y los Estados Unidos.

Estos contrastes no son sólo de naturaleza económica. También se derivan de las implicaciones de la aspiración norteamericana a plantar cara a la Unión Soviética en una pugna global, dirimida en términos estrictamente militares, para inclinar en un sentido u otro la capacidad de ejercer poder y de proyectar influencia en el mundo. Y en ello, aunque haya coincidencia de intereses entre ambos lados del Atlántico, ésta no se da de forma automática ni total.

Por ejemplo, hay coincidencia en el deseo de que la URSS no imponga su supremacía sobre el resto del continente ni la extienda fuera de su actual entorno de seguridad. Pero no hay, quizá, tanta coincidencia en que los Estados Unidos vuelvan a disfrutar de la posición hegemónica que ocupaban en los años cincuenta y sesenta.

Las divergencias se desprenden igualmente de la diferente actitud de unos y otros ante los procesos de cambio en el Tercer Mundo (Centroamérica).

<sup>9</sup> OCDE, *L'Interdépendance économique mondiale et l'évolution des relations Nord-Sud*, París, 1983.

Tampoco está de más recordar que en Europa occidental muchos creen que la seguridad depende no sólo del mantenimiento de un nivel adecuado de capacidad defensiva, sino de la preservación de toda una serie de acuerdos políticos con el Este en el campo de la cooperación, el intercambio y la coexistencia que se subsumen bajo la denominación de «distensión»<sup>10</sup>, subordinada a diferencias de interpretación y de agregación de objetivos nacionales no paralelos.

En una palabra, todo ello crea fricciones que han aflorado a lo largo de los últimos años con gran intensidad.

El que hoy los países europeos miembros de la OTAN cierren filas ante los aumentos de tensión internacional no parece que invalide la anterior caracterización.

De aquí que sea necesario hacer una breve referencia al transfondo de esta situación, iniciado ya el despliegue de los «euromisiles» al no haber tenido éxito las conversaciones INF.

En retrospectiva no parece dudoso que la doble decisión de 1979 de la OTAN se ha convertido en un giro histórico dentro de la no siempre sencilla evolución de la Alianza.

Tal decisión vio allanado su camino gracias a una serie de estudios desarrollados en el Pentágono en los primeros años de la década de los setenta durante la gestión de Schlesinger. Sin embargo, convencionalmente se afirma que la iniciativa para la misma partió de la sugerencia, realizada en 1977, de Helmut Schmidt, cuando en su famosa conferencia ante el International Institute for Strategic Studies expresó públicamente su preocupación porque el proceso SALT II, entonces en curso de negociación, ignoraba las necesidades específicas de seguridad europeas.

Al decidir aceptar el estacionamiento en ciertos países de la Europa Occidental de los Pershing II y de los misiles de crucero, los dirigentes de los países europeos miembros de la OTAN debieron pensar, posiblemente, que el proceso SALT II seguiría avanzando. La doble decisión, desde luego, ligó la modernización de las fuerzas de teatro con la negociación en materia de reducción de armamentos nucleares en el escenario europeo. No se vio exenta de errores de juicio, a los que ha hecho referencia recientemente el propio Schmidt. En particular, la larga pausa de cuatro años ante el despliegue y el estacionamiento de los Pershing II sólo en la República Federal de Alemania fueron fallos importantes. En cualquier caso, como la evolución posterior se ha encargado de poner de manifiesto, las esperanzas de 1979 resultaron engañosas. Tampoco se previeron las consecuencias que pudieran resultar de las modificaciones en la estrategia norteamericana.

Estos últimos cambios, hoy parece obvio, se relacionan con:

a) El ciclo electoral presidencial de los Estados Unidos.

<sup>10</sup> HEDLEY BULL: «European Self-Reliance and the Reform of NATO», *Foreign Affairs*, primavera de 1983.

b) Una transformación de la actitud de Washington ante lo que se percibió como intensificación de la amenaza soviética.

c) La llegada al poder gubernamental de representantes de aquellas fuerzas que, por diversas razones, más interés tenían en redefinir y endurecer las relaciones con la Unión Soviética<sup>11</sup>.

Desde la perspectiva actual lo que se desprende de todo ello es que la doble decisión ha terminado adquiriendo una significación *nueva* en un contexto modificado ampliamente en relación con la situación anterior.

Una de sus consecuencias más notables fue la aparición de un novedoso movimiento pacifista europeo que no dejaría de proyectar efectos importantes sobre la política de seguridad de la Alianza, en el sentido de que contribuyó a erosionar el consenso relativo sobre el que la misma había radicado hasta el momento<sup>12</sup>.

Este movimiento por la paz contribuyó a exacerbar otras tensiones que, por razones varias, iban desarrollándose en el seno de la Alianza.

Los cambios en las relaciones económicas entre los Estados Unidos y sus aliados, unidos a los constreñimientos presupuestarios que empezaron a afectar duramente a casi todos los gobiernos europeos a raíz del segundo *shock* del petróleo y de la subsiguiente necesidad de ajuste, cuestionaron el carácter de la división del trabajo entre los dos lados del Atlántico.

En ello se han planteado temas relacionados con la determinación de la aportación relativa de cada país a la defensa común<sup>13</sup>, problema arduo bien conocido, exacerbado por la falta de coordinación en el gasto de defensa de los diversos países implicados. Como es notorio, en los años setenta, cuando el proceso de distensión alcanzó su cénit, los europeos aumentaron sus gastos defensivos en tanto que los Estados Unidos no siguieron este ejemplo. En los años ochenta, casi todos los países europeos se han visto forzados a reducirlos, en tanto que la Administración Reagan los disparó.

Con datos del SIPRI cabe sintetizar esta disparidad: desde 1979 a 1982 el volumen del gasto de defensa norteamericano aumentó un 22 por 100, lo cual implica un ritmo de incremento anual medio del 7 por 100, cifra muy elevada.

En 1979 el gasto de defensa de los países europeos miembros de la OTAN suponía el 75 por 100 del estadounidense, en 1982 esta proporción había descendido al 65 por 100. En el periodo 1980-1982 cuatro quintas partes del incremento total del gasto de defensa de la OTAN han obedecido al efectuado por los Estados Unidos<sup>14</sup>.

El que la Unión Soviética alcanzara la paridad estratégica, unida a su tradicional superioridad en fuerzas convencionales y, más tarde, nucleares de

<sup>11</sup> Es tópico mencionar a este respecto la obra de ROBERT SCHEER, *With Enough Shovels: Reagan, Bush, and Nuclear War*, Random House, Nueva York, 1982.

<sup>12</sup> KURT BILDENKOPE: «Domestic Consensus, Security, and the Western Alliances», en *Defence and Consensus: The Domestic Aspects of Western Security*, Part I, *Adelphi Papers*, número 182, 1983.

<sup>13</sup> SIMON LUNN: *Burden-sharing in NATO*, Chatham House Papers, núm. 18, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1983.

<sup>14</sup> *World Armaments and Disarmament Yearbook 1983*, Taylor & Francis, Basingstoke, 1983, cap. 7.

teatro, han puesto también en entredicho la doctrina del *first-use* por parte de la Alianza como respuesta a una eventual agresión desde el Este. Los problemas, bastante complejos, que en ello han surgido son del siguiente tenor:

- ¿Utilizaría un presidente norteamericano las fuerzas nucleares estratégicas para hacer frente a un ataque en Europa?
- ¿Se abstendrían las dos superpotencias de iniciar un conflicto que implicase la utilización del arsenal estratégico, limitándose a hacer de Europa un campo de batalla nuclear?
- ¿Acaso conduciría el temor a un conflicto nuclear, en la nueva situación de paridad, a la posibilidad de que la amenaza militar soviética indujera a un sometimiento político de la Europa Occidental?

Naturalmente, las tensiones militares no se han expuesto siempre en términos tan crudos y tan poco sofisticados, pero los aquí expresados traducen muchos de los sentimientos que afloran en el debate en curso.

También han emergido problemas difíciles en el cuestionamiento del tipo de liderazgo ejercido por los Estados Unidos dentro de la Alianza. Los roces crecientes entre los miembros de la misma y Washington, las divergencias interpretativas —que se remontan al origen de la OTAN— sobre cuál sea la naturaleza exacta de la amenaza soviética, la discusión acerca de la determinación geográfica de los lugares en que más previsibles resulten acciones militares eventuales por parte de la URSS y las disparidades en cuanto a los métodos e instrumentos necesarios para neutralizarlas no han hecho sino apuntar en el mismo sentido.

Entre los problemas más debatidos figuran:

- ¿cómo compatibilizar el papel global norteamericano y la actuación de los países europeos?
- ¿cómo contribuirá cada miembro de la Alianza a la definición del papel a desempeñar en la misma, teniendo en cuenta los intereses, no siempre paralelos, de los demás?
- ¿cómo se asignarían los costes para que cada cual pudiera desempeñar las misiones, redefinidas, que le corresponden?

La erosión del consenso en materia de política de seguridad en algunos países europeos occidentales no ha hecho sino añadir leña al fuego de las cuestiones precedentes.

Si la interpretación que antecede es correcta, hay que pensar que las tensiones no desaparecerán en los próximos años. Sin descender al detalle operativo quizá merezca la pena destacar lo siguiente:

A) Para bien o para mal, en los momentos actuales subsisten los estreñimientos presupuestarios y económicos generales que limitan la elección de estrategias de defensa alternativas. Esto se podrá lamentar o no, pero no parece posible que desaparezcan en el inmediato futuro.

B) El recorte de la base de apoyo material de la política de seguridad europea implica una acentuación de la experiencia histórica de dependencia con respecto a las armas nucleares, atendiendo a los menores costos relativos de éstas en comparación con las alternativas<sup>15</sup>.

Tal tesis —ójjala errónea— no se ve contradicha, en mi opinión, por la proliferación de las llamadas a la conveniencia de reforzar los niveles de defensa convencional, ya iniciada.

Es más, cabe pensar que la intensificación de otras necesidades colectivas (muchas de ellas de índole social, en atención al previsible progreso o a la insuficiente disminución del paro) hará que dicha dependencia siga jugando un papel no menos importante en el próximo futuro. Numerosos analistas han puesto de relieve las implicaciones a largo plazo de tal evolución para la defensa europea: erosión de la credibilidad de la disuasión tal y como ha venido practicándose hasta la fecha; fortalecimiento de los «halcones»; estímulo a los soviéticos para continuar la espiral armamentística, etc.

C) Los problemas de seguridad de la República Federal de Alemania plantean importantes cuestiones. La estrategia de la defensa avanzada ha dado origen a críticas pero está fuera de toda duda que el gobierno de Bonn se verá obligado a seguir apoyándola por razones estrictamente políticas<sup>16</sup>.

D) Hay obstáculos firmes en el corto y medio plazo para reducir la dependencia de la defensa europea con respecto a los Estados Unidos.

Tal circunstancia puede lamentarse pero, en mi entender, existen serias dificultades para pensar que resulte posible en el horizonte inmediato realizar avances sustanciales en aquel terreno. Ahí están, por ejemplo, las animosidades históricas, la dificultad —comprobada— de combinar las estrategias nacionales de defensa y las políticas de adquisición de armamento, la falta de coordinación entre las fuerzas nucleares británicas y francesas, etc.

La política a seguir en 1984, tras el fracaso de las conversaciones INF de Ginebra, la paralización de la ronda START y el hiato creado por la URSS en las negociaciones MBFR de Viena, será determinante. Hay dudas sobre si no resultaría conveniente que la OTAN limitase el sucesivo despliegue de INF, haciéndolo depender, como ha sugerido Schmidt, de la reanudación de conversaciones en Ginebra y de avances en las mismas. Al fin y al cabo, el comienzo del despliegue ha supuesto, ya, el fracaso de la línea seguida por la URSS.

---

<sup>15</sup> DAVID N. SCHWARZ: *NATO's Nuclear Dilemmas*, The Brookings Institution, Washington DC, 1983.

<sup>16</sup> E incluso militares de creer a los autores del Libro Blanco, *Weissbuch 1983. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, 1983.

LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA: EL LASTRE DEL PASADO

¿Tiene todo lo que antecede interés para España?

Naturalmente, en la medida en que vivimos en un mundo de múltiples dependencias —prescindamos aquí de las medidas cuantitativas que podrían aducirse para mostrar esto en el caso español y en algún terreno seleccionado— la respuesta sería afirmativa.

España, la economía y la sociedad españolas, son sensibles a la evolución de las relaciones económicas internacionales, a las fricciones políticas de nuestro entorno y a la problemática de la seguridad en nuestra área geográfica, sea ésta la Europa Occidental o el teatro norteafricano.

Esta sensibilidad no es de ahora ni novedosa. En sus manifestaciones más crudas data del comienzo de los años sesenta, cuando nuestra economía y nuestra sociedad se abrieron al exterior, en un giro copernicano, pero no parece osado afirmar que tal sensibilidad ha ido aumentando en los últimos años de cambio económico, político, institucional y social.

Sin embargo, si las grandes pautas de interacción con el exterior se definen —y redefinen— en el proceso político interior cabría esperar que las elecciones generales del 28 de octubre de 1982, que dieron una rotunda victoria al Partido Socialista Obrero Español (PSOE), habrían de tener alguna influencia sobre la estrategia nacional, en función de las cambiadas condiciones políticas internas —y, por supuesto, de las siempre cambiantes y problemáticas circunstancias externas—. Se plantea, así, la cuestión de determinar las características, modificadas en el curso del tiempo, de las líneas maestras seguidas por España a lo largo de un proceso histórico de relación con el entorno.

El pasado de dicha estrategia tiene dos componentes históricos y uno inmediato. El más lejano de entre los primeros es el que cabría caracterizar de «tradicional», erosionado después por el segundo componente, el franquista. El componente inmediato viene definido por la peculiar experiencia de la transición política en el período 1976-1982.

El componente «tradicional», cristalizado antes de la guerra civil, alumbró una estrategia de aislamiento frente a los grandes problemas internacionales. Diseñada en un país que hoy caracterizaríamos como ampliamente subdesarrollado y con hirientes contrastes sociales, tuvo una evidente definición de clase y no sintió la necesidad de apuntalar con alianzas exteriores la neutralidad española, ya mostrada en la primera guerra mundial. Favoreció los procesos de introversión, que ejercieron profundos efectos distorsionadores sobre la economía española y su capacidad de crecimiento, si bien contribuyó a consolidar al emergencia de una clase capitalista atenta a resguardar el mercado interno de la competencia exterior. No hizo participar a España en procesos lejanos de su más inmediata zona de influencia: el Norte de Africa, donde un sector social —ligado a las Fuerzas Armadas y a

sus suministradores— encontró función, legitimación adicional e intereses en estériles conflictos coloniales, y, en algunos momentos, Iberoamérica. La guerra civil española (1936-1939), internacionalizada desde el primer momento, proyectó, sin embargo, a un nuevo régimen, el franquista, en las controversias políticas e ideológicas europeas y, en particular, sobre el conflicto fascismo-antifascismo.

En contra de lo que suele afirmarse, el aislamiento de la estrategia «tradicional» fue reduciéndose paulatinamente durante la dictadura del general Franco. Ahora bien, el componente «franquista» superpuso al anterior las consecuencias de la necesidad de luchar contra el pecado original del régimen, a saber, el apoyo que recibió de las potencias fascistas durante la guerra civil y la alineación favorable a las mismas, dentro de un juego bastante burdo de no beligerancia/neutralidad durante buena parte del segundo conflicto mundial. Esto suscitó gran irritación entre los aliados y provocó, en la posguerra, un repudio generalizado del franquismo entre las democracias occidentales.

Así, aunque el componente específicamente «franquista» intensificó durante algunos años una línea de repliegue, de recelo, ante un entorno proceloso que miraba al franquismo con escasa simpatía, añadió a la misma la búsqueda ansiosa de la respetabilidad internacional, lo que terminó galvanizando, en comparación con la anteguerra, la relación con el exterior. Los límites y objetivos de esta galvanización fueron estrictos y los intereses a los que servía también: se trataba de extraer elementos de legitimación, de compensar una eventual acción desestabilizadora amparada desde fuera, de favorecer el crecimiento económico y, no en último término, de moldear propagandísticamente la actitud de los españoles ante el régimen y ante «su caudillo».

La combinación de repliegue, de búsqueda de la respetabilidad internacional y de ampliación de la base legitimatoria interna puede sintetizarse en una constante estratégica hasta 1975: la aspiración a normalizar la posición internacional del franquismo, que le llevó a participar con intensidad cada vez mayor en aquellos procesos en los que se le aceptaba como *partner*.

Tal aspiración dio como resultado:

1. Una vinculación bilateral con los Estados Unidos a través de los acuerdos ejecutivos de 1953 que implicaron el fin de la tradicional neutralidad española, a cambio del espaldarazo político de la potencia líder en el mundo occidental.
2. La introducción de la economía española en varias organizaciones internacionales y en ciertos esquemas de cooperación.
3. La expansión económica de los años sesenta, que transformó las estructuras sociales del país, suministró nuevos elementos de legitimación al régimen y favoreció su mantenimiento histórico.
4. La necesidad de recortar la proyección española en el Norte de Africa, en el marco del proceso de descolonización.

España, sin embargo, vio limitada su inserción en el entorno occidental, que fue contradictoria y que no pudo romper en dimensiones críticas el relativo aislamiento de la dictadura. A ésta no le fue posible conseguir el ingreso en el Consejo de Europa, en la CEE, en la Unión Europea Occidental o en la OTAN. Es más, el franquismo, autoproclamado hipernacionalista, no tuvo empacho en perseguir una política de mera imagen tras la cual se ocultó la aceptación de inmensos recortes a la soberanía española, implícitos o explícitos, en los acuerdos secretos con los Estados Unidos y en su desarrollo, que gravitaron sobre su política exterior y de seguridad. A alguno de ellos se aludirá más adelante.

En definitiva, durante el franquismo la estrategia española ante el entorno exterior tendió a preservar las diferencias institucionales e ideológicas de la dictadura. Generó un estilo: los aparatos del Estado y el proceso de adopción de decisiones funcionaron en clave de mera respuesta a las necesidades que imponía la evolución política y social interna; la improvisación, la superficialidad, el secretismo y la ligereza, en ausencia de todo proyecto global y riguroso sobre el papel de España en la escena internacional, moldearon actitudes, instrumentos e interpretaciones, sólo muy lentamente modificables. Consolidó, por último, una nueva estructura de clases en la que los intereses del capitalismo industrial y financiero terminaron prevaleciendo sobre los del capitalismo agrario de la etapa anterior.

La transición política iniciada en 1976 se centró, lógicamente, en el plano interno. Con todo, merecen ser subrayados en función de su repercusión ulterior:

1. Se buscó conscientemente respaldo externo para el nuevo sistema democrático. A ello se subordinó la acción gubernamental, potenciada por la de los partidos políticos que emergieron a la luz de la legalidad, tras casi cuarenta años de prohibición, en el período que medió entre la muerte del general Franco en noviembre de 1975 y las primeras elecciones generales democráticas de junio de 1977.

2. Se intensificó el proceso integrador en las redes de cooperación europea occidental a través del ingreso en el Consejo de Europa y la solicitud de adhesión a la CEE. Por el contrario, la aspiración a apuntalar la integración en la OTAN no dio resultados. Se han aducido como causas, entre otras, la debilidad política e incluso la inicial reticencia del entonces presidente del Gobierno junto con la necesidad de no someter a duras pruebas adicionales, e innecesarias, al naciente sistema democrático.

3. Se universalizaron las relaciones diplomáticas de España, salvo con ciertos países (Albania, Corea del Norte e Israel).

4. Finalmente hubo una redefinición de postura, en el plano de la política de seguridad, a raíz del intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, que culminó con la adhesión española al Tratado de Washington en mayo de 1982.



Dicho proceso tuvo lugar en medio de una gran controversia en la que las autoridades no llegaron a explicar suficientemente al país los propósitos que perseguían. No es muy conocido que el mismo Gobierno que proclamaba incesantemente su creencia en las virtudes casi taumatúrgicas de un paso para el que no se registraba consenso no dudó en impedir la distribución, incluso dentro de la propia Administración, de los análisis técnicos que examinaban los pros y los contras de la adhesión a la OTAN. Se preparó un remedo de Libro Blanco, ciertamente, pero no se le dio curso y derivó en mera propaganda partidista de escasa difusión.

Mientras se debatía este problema, que llegó a obsesionar a la opinión pública, apenas se avanzó en la mejora de la gestión de la relación con el exterior, donde las exigencias de la evolución interna impusieron un vivir día a día. La inadecuación de los mecanismos burocráticos, el peso de los condicionantes interiores y la inexistencia de una concepción global sobre la estrategia de comportamiento internacional de España *perfilada operativamente* son factores que, a lo largo del período 1981-1982, potenciaron la improvisación táctica, ocultada tras orgullosas proclamaciones de acendrado atlantismo. En una palabra: se continuó favoreciendo la adopción acrítica de posturas complacientes hacia intereses no fehacientemente justificados, con sólo una excepción como fue la dura renegociación de la relación bilateral con los Estados Unidos, reflejo de una larga tradición histórica.

Es bastante probable que el último gobierno centrista considerara la adhesión a la OTAN desde una órbita esencialmente interna: en su debilidad parlamentaria y en su autodescuartizamiento ideológico y factional su actitud pareció estar más influida por el peso de los problemas interiores —relaciones con las Fuerzas Armadas e identidad frente a la oposición— que por una reflexión sólida sobre la conveniencia de una medida que, para bien o para mal, despertaba —y despierta— los temores y la resistencia de una gran parte del pueblo español<sup>17</sup>. No cabe excluir el deseo de comprometer a un eventual gobierno socialista intensificando la inmersión española en el conflicto Este-Oeste. Tal inmersión se había iniciado ya por la vía de la relación bilateral con los Estados Unidos, que tan decisivamente apuntaló al régimen franquista y a sus soportes sociales.

Los pactos del general Franco determinaron una alineación española clara y terminante al lado de Occidente en un eventual conflicto con el Este. Es más, incluso cabría afirmar que el franquismo «se pasó».

En efecto, la denominada «Nota adicional al párrafo segundo del artículo III del convenio defensivo», que permaneció secreta desde el 26 de septiembre de aquel año hasta 1979, y que estuvo en vigor hasta nada menos que 1970, preveía la activación de las bases implantadas en territorio español para hacer frente a una «evidente agresión comunista que amenace la seguri-

<sup>17</sup> Ello puede seguirse en el trabajo «La opinión pública española ante la OTAN, 1975-1983», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, abril-junio de 1983.

dad de Occidente». Explicitamente se reconocía que en tal supuesto las bases se utilizarían «contra objetivos militares, en la forma que fuera necesario para la defensa de Occidente». La única condición establecida es que cuando surgiera tal situación, ambos países se comunicarían «con la máxima urgencia, su información y propósitos».

En otros casos «de emergencia» o de «amenaza de agresión» contra la seguridad occidental, «el momento y el modo de utilización de las zonas e instalaciones situadas en territorio español serían objeto de consulta urgente entre ambos gobiernos y serán determinados a la vista de las circunstancias de la situación creada»<sup>18</sup>.

Dada la imprecisión de tales fórmulas, incluso un ataque de la Unión Soviética o de sus aliados con carácter local en zonas alejadas de España podría, en puridad, permitir a los Estados Unidos el uso de las bases, correspondiendo al gobierno de Washington apreciar lo «evidente» y lo «amenazador». Es decir, los norteamericanos podrían tomar la iniciativa en los actos de represalia o de respuesta, sin prácticamente incurrir en obligación alguna hacia España, salvo la de informar. Aunque, claro está, ello conllevaría nuestra entrada automática en el eventual conflicto.

Sin embargo, un ataque al territorio español peninsular, insular o ultramarino (colonias, protectorado de Marruecos, plazas de soberanía) no implicaba en absoluto la ayuda de los Estados Unidos. España y su población se exponían a represalias exteriores sin recibir ninguna garantía ni promesa de ayuda.

Esta cláusula leonina y secreta desapareció en el convenio del 6 de agosto de 1970, pero no así la ambigüedad sustancial en lo que se refería a los supuestos de activación de las bases. En efecto, el artículo 34 del mismo se limitaba a señalar que «en caso de amenaza o ataque exteriores contra la seguridad de Occidente, el momento y el modo de utilización» de las mismas por parte de los Estados Unidos serían objeto de «consultas urgentes entre ambos gobiernos y resueltos mediante acuerdo mutuo en vista de la situación creada». La misma formulación se encuentra en el tratado de amistad y cooperación del 24 de enero de 1976.

Esta espina en el ojo subsistió hasta el convenio del 2 de julio de 1982, actualmente vigente, aunque perfectible. En este último, los dos Estados reconocen que «la seguridad y plena integridad territorial» de ambos están directamente relacionadas con la «seguridad común de Occidente», manifiestan «su deseo de incrementar su cooperación para mantener la independencia política, la plena integridad territorial y el sistema democrático» y convienen que «el mantenimiento de la seguridad y plena integridad territorial respectivas (...) contribuyen a la defensa de Occidente». Por primera vez, el término «facilidades», que abarcaba las bases y otras instalaciones, se ve desglosado en «instalaciones de apoyo» y «autorizaciones de uso» para el cumplimiento

<sup>18</sup> Esta cláusula se dio a conocer en ANGEL VIÑAS *et al.*, *Política comercial exterior en España (1931-1975)*, Banco Exterior de España, Madrid, 1979, vol. II.

de los fines del acuerdo y también por primera vez se señalaría, sin referencia explícita al vago término de Occidente sino con claro anclaje bi-estatal, que «en caso de amenaza o ataque exterior contra cualquiera de las dos partes», que estuviera actuando conforme a dichos objetivos, «el momento y modo de utilización de los apoyos sería objeto de consultas urgentes y se determinaría por mutuo acuerdo» (artículo 5 del convenio complementario 2).

La protección de la integridad territorial de ambas partes queda reconocida y ambas se han reservado del derecho inherente a la directa e inmediata legítima defensa, reconociéndose con toda claridad en el artículo 8 de dicho convenio complementario que nada de lo establecido en el mismo derogaría «el derecho inmanente de España, de acuerdo con el derecho internacional, a adoptar las medidas necesarias para salvaguardar su seguridad nacional en situaciones de emergencia».

Por este apresurado recorrido por el texto, público o no, de los acuerdos hispano-norteamericanos se habrá observado que en todos ellos se mantiene el reconocimiento de la no neutralidad española, aunque la utilización de los apoyos concedidos por España a los Estados Unidos se haya visto sometida a un mayor control cuyo objetivo histórico ha sido el de anular las erosiones explícitas de soberanía que tan alegremente consintió el franquismo en una relación defensiva desequilibrada *que significó también la específica aportación española a la defensa común occidental.*

#### PRINCIPIOS Y EJES DE LA ESTRATEGIA SOCIALISTA

En el programa con que concurrió a las elecciones generales del 28 de octubre de 1982 el PSOE denunció la carencia de una estrategia global y rigurosa de relación con el exterior, acusando a los gobiernos centristas anteriores de no haber estado a la altura de su responsabilidad histórica. Esto era, ciertamente, correcto en el caso del gobierno que convocó las elecciones.

El programa señalaba unos principios generales (respeto del derecho internacional; búsqueda de la paz, el desarme y la distensión; cooperación en favor de un nuevo orden económico internacional; defensa de los derechos humanos y solidaridad con las democracias) y subrayaba el carácter occidental y europeo de España, con una fuerte dimensión mediterránea y una proyección iberoamericana.

De aquí se desprendería una jerarquía de objetivos entre los que figuraban en lugar destacado la intensificación de la relación con Europa y con Iberoamérica; la clarificación, el estrechamiento y la potenciación de las relaciones con los países vecinos, y el mantenimiento de la vinculación defensiva con los Estados Unidos. Coherente con la postura esgrimida tan sólo unos meses antes, el PSOE anunciaba su deseo de detener el proceso de integración en la organización militar de la Alianza Atlántica y de convocar un referéndum para que el pueblo español se pronunciara acerca de la pertenencia a la misma.

Tras ello aleteaba la desconfianza de que la tensión internacional pudiera aplacarse mediante la continuada pulsación de la carrera armamentística y la política de confrontación entre los bloques. Y afloraba también la experiencia histórica de que los gobiernos españoles, bien en el franquismo, bien en la transición, no habían sabido o podido defender los intereses de todo el pueblo español, subordinando la acción exterior a un patrón de respuesta adaptativa ante las presiones e incluso deseos del entorno, en una búsqueda —a veces patética— de respetabilidad internacional.

En contra de lo que se ha afirmado hasta la saciedad, el programa sentaba las bases para el desarrollo de una política coherente con los condicionantes del pasado, con los compromisos internacionales de España y con los que se adquirirían ante el electorado, así como con la evolución *deseable* del sistema de relaciones internacionales polarizadas en torno al conflicto Este-Oeste. La preferencia por una intensificación del diálogo Norte-Sur no obedecía a preconcepciones ideológicas, sino a una reflexión precisa sobre la crisis económica internacional y a la creencia de que sólo la conjunción de esfuerzos entre los países industriales y los países en desarrollo podría asegurar a largo plazo la recuperación<sup>19</sup>.

La oposición tachó de irrealista al programa, como si lo realista estribara en renunciar a una política ilusionada en favor de la distensión y de la paz, o en abstenerse de perseguir objetivos nacionales propios, específicos, que admiten una diferenciación cierta en relación con los que España comparte con los países de su entorno, de su cultura o de su orientación.

En cualquier caso, el programa mereció la confianza masiva del pueblo español, que lo apoyó con más de diez millones de votos, es decir, con el doble de los conseguidos por el resto de los partidos políticos del arco parlamentario y de implantación en todo el territorio nacional.

Es la primera vez en toda la historia del parlamentarismo español que se ha producido un fenómeno semejante:

Tras la formación, en diciembre de 1982, del también primer gobierno socialista de la historia de España, la política anunciada siguió siendo blanco de una fuerte crítica ideológica en el interior. Simultáneamente despertaba cierto interés en el exterior, una vez que se anunciara la detención del proceso de integración en la organización militar de la Alianza.

Numerosas declaraciones oficiales han tratado de explicitar desde entonces la aplicación de los principios que inspiran la estrategia socialista.

Subrayando hasta la saciedad, frente a una oposición fuertemente ideologizada, que dicha estrategia es y no puede ser otra cosa que inequívocamente pro occidental, se ha destacado una y otra vez que su desarrollo debiera tender a reducir las causas de inestabilidad que desde fuera influyan negativamente sobre el proceso democrático español. En las relaciones con los

<sup>19</sup> Entre muchos análisis académicos los dos informes de la Comisión Brandt, *North-South: A Programme for Survival*, y *Common Crisis North-South: Co-operation for World Recovery*, Pan Books, Londres, 1980 y 1983, respectivamente, subrayan también este tema.

bloques y en el deseo de participar plenamente en la construcción europea se aspira a neutralizar cualesquiera efectos desestabilizadores. Lo que se intenta es asegurar un cierto margen o techo de autonomía, que ha dado pie a interpretaciones mal intencionadas pero que, en definitiva, traduce la voluntad de querer armonizar los intereses de todo el pueblo español, definidos a través del proceso político interno, con los intereses occidentales, de suerte tal que los primeros no resulten sacrificados. La tensión subsiguiente es absolutamente normal en los países desarrollados de fuerte tradición democrática, pero no en España, en donde la búsqueda de esa autonomía no inspiró jamás la actuación gubernamental en el pasado franquista y apenas pudo desplegarse durante la transición. La definición de ese margen de autonomía rechaza la militarización del pensamiento político en las relaciones internacionales, tan acusada en los últimos años, o la globalización casi mecánica de las especificidades locales en términos del conflicto Este-Oeste.

A pesar de todos los esfuerzos realizados, algunos de los cuales afloraron a la vista de todos en la participación española en 1983 en la CSCE, la oposición no ha vacilado en atacar duramente los principios conceptuales de la estrategia socialista. En mi opinión ello puede explicarse por dos motivos fundamentales:

1. Frustración inherente a un cambio político no deseado y de consecuencias previsiblemente duraderas.

2. Intento sostenido de desviar la confrontación hacia el terreno de la relación con el entorno exterior porque en otros la fricción prometía menores dividendos, porque es un ámbito proclive a la fácil ideologización y porque se entendía, quizá, que en dicho campo el gobierno socialista no podría presentar a la opinión pública éxitos a corto plazo.

Ciertamente, la aplicación de los principios mencionados requiere, ante todo, tiempo y frialdad en un contexto convulsionado por la crisis económica y por la que incide sobre las relaciones Este-Oeste. Y requiere también una labor de explicitación de los objetivos españoles, redefinidos en el proceso político interno, ante unos interlocutores acostumbrados a encontrar en el gobierno de Madrid una alineación cuasi automática con tesis globalizadoras en las que el diferencial de intereses solía sacrificarse al deseo de obtener, a toda costa, el espaldarazo exterior.

En definitiva, la propia dinámica de los principios de la estrategia socialista induce a realizar un cálculo racional de los costes y ventajas de una política que tiende a ampliar la autonomía española en ciertos ámbitos de las relaciones internacionales contemporáneas.

Los críticos del gobierno socialista han solido pasar por alto tal voluntad de cálculo racional. Así, por ejemplo, la conexión con la OTAN ha sido hipertrofiada. El anuncio de la detención de la integración militar en la Alianza, que el débil gobierno centrista que impulsó la adhesión no hubiera estado en condiciones de modelar, y la promesa de proceder a un estudio

razonado de las necesidades españolas de defensa, despertaron reacciones histéricas en la oposición y en ciertos medios de comunicación. El impropio y la descalificación personales alcanzaron cotas desusadas en el discurso político del país.

Y, sin embargo, si el gobierno socialista no hubiera tenido sentido de sus responsabilidades y no hubiera valorado en todo su alcance los principios que inspiran su política, la posición española ante la Alianza podría haber experimentado un cambio, no recomendable en unos momentos en que el debate sobre la seguridad en Europa se recrudecía y en el que menos que nunca conviene añadir nuevos elementos de inestabilidad a una coyuntura ya demasiado lábil.

En ello, el gobierno socialista ha tenido en cuenta no sólo los intereses españoles, sino la actual situación de fuerzas en Europa.

Difícilmente, entiendo, cabe dudar del inequívoco alineamiento occidental de España cuando no sólo se ha proclamado una y otra vez la solidaridad con Occidente, sino que se ha ratificado casi por unanimidad del Parlamento español, en el que la mayoría absoluta es socialista, la continuación de la relación defensiva con los Estados Unidos una vez que quedó en claro, aceptado por el gobierno norteamericano, que el acuerdo bilateral de 1982, firmado tras la adhesión al Tratado de Washington, no implicaba una definición a priori de la modalidad de inserción española en la OTAN, que se decidirá a lo largo de la presente legislatura.

La hipertrofia de que ha sido objeto la conexión española con la Alianza Atlántica y con la que se ha caracterizado en claroscuro, maniquea, interesada y sesgadamente la estrategia socialista, cuando no se trata sino de uno de los muchos problemas que han de analizarse sobre el trasfondo de frivolidad y alegría con que fueron abordados en los últimos años por uno de los más débiles gobiernos de la historia de España, sólo puede explicarse por el deseo de mantener viva la confrontación ideológica, no por el de contribuir a un clima que favorezca la aplicación de una política de Estado, como es la de seguridad internacional. En el viaje a Bonn del presidente González, de mayo de 1983, que tantos absurdos comentarios despertó en su momento, lo que se puso en claro es que el Gobierno español, como aliado fiel y firme, no podía sentirse indiferente ante la situación en que se encontrarían otros países europeos si las superpotencias no llegaban a alcanzar acuerdo alguno, como así ha ocurrido en las negociaciones INF de Ginebra. Hay argumentos varios en favor y en contra del despliegue de los «euromisiles» y es sólo una muestra de atento seguimiento de los problemas internacionales el que el gobierno de Madrid comprendiera la situación que se derivaría, caso de tener que empezar a ejecutar la «doble decisión».

En mi opinión son cuatro los grandes ejes que determinan hoy la actuación del gobierno socialista. No les otorgo ningún orden de prioridad: son orientaciones fundamentales, esenciales, de la estrategia española en su plasmación instrumental. Los fines permanentes que persigue la colectividad

nacional están diseñados específicamente en la Constitución de 1978, generada en un clima de concertación entre las distintas fuerzas políticas y sociales, y a ellos cabe remitirse.

Los avatares del proceso político determinarán la articulación exacta en que se materialicen aquellos ejes:

1. Establecimiento de las bases para conseguir la recuperación a largo plazo de nuestra economía.
2. Contribución al mantenimiento del sistema de equilibrios globales.
3. Mantenimiento del statu quo en nuestro entorno de seguridad.
4. Intensificación de la proyección de influencia internacional de España.

Naturalmente estos ejes requieren, para operativizarlos adecuadamente, la identificación de ciertos objetivos pormenorizados que aquí sólo abordaremos desde un punto de vista general. La glosa de los mismos habría de dejarse a un trabajo específico de política, que no es el propósito del presente ensayo.

El primer eje se descompone en objetivos tales como los siguientes:

- a) Modernización instrumental e institucional de la economía y de la política económica españolas.
- b) Reconversión productiva.
- c) Intensificación y adaptación del proceso de ajuste de la economía a los datos que impone la nueva división internacional del trabajo.

Todo ello implica una ingente tarea sin avanzar en la cual será difícil mantener una posición competitiva ante el exterior, enganchar con la evolución tecnológica de nuestro entorno y progresar en la contención, a medio plazo, del acuciante problema del paro.

Este eje se plasma, en la conexión exterior, a lo largo de una particular vía de avance: la que supone favorecer el ingreso en las Comunidades Europeas, y que con mayor claridad que otra cualquiera significa la continuidad de una estrategia auténticamente nacional en las cambiadas circunstancias políticas internas. Existen, por supuesto, posibilidades adicionales de actuación que también habrán de ponerse en marcha.

La adhesión a la CEE, que quizá pudo parecer fácil tarea en 1977, se ha convertido en un proceso largo, tedioso y de resultados todavía no bien definidos en algunos extremos esenciales. Implica, sin duda, costes y ajustes importantes, a corto y medio plazo. Implica también, sin embargo, la posibilidad de exponer a la economía española al impulso modernizador exógeno que requiere nuestro sistema productivo. *La adhesión a la CEE se ha convertido, en consecuencia, en una de las piezas maestras de la estrategia española que muestra con toda claridad la orientación pro occidental de la misma y que constituye el punto de partida para abordar constructivamente una relación más equilibrada con el resto de Europa.*

Ciertamente, la experiencia acumulada hasta la fecha ha mostrado hasta la saciedad que la negociación hispano-comunitaria sigue caracterizándose

por una gran dureza y por la inflexibilidad de las posturas, lo que alarga la discusión de cada punto técnico. La difícil situación interna de la CEE no ha hecho, obviamente, sino complicar aún más las cosas.

Recientemente voces autorizadas de la derecha española han cuestionado la política socialista y sobreentendido las dificultades del ajuste. En mi opinión, éste va a ser, sin duda, muy duro pero también constituye la posibilidad de romper definitivamente la tendencia del capitalismo español a perseguir un desarrollo protegido, parapetando detrás de altas barreras arancelarias y, sobre todo, extraarancelarias, la reserva del mercado tradicional a la producción nacional. La posibilidad de que tal conquista histórica la logre un gobierno de izquierda ha debido acentuar los temores de buena parte de la derecha española.

El segundo eje se orienta por la conveniencia de no introducir nuevos factores de incertidumbre en un contexto internacional enrarecido por el fracaso de las negociaciones de Ginebra, por la política intimidatoria soviética y por la peculiar posición norteamericana. El 5 de diciembre de 1983, en una importante entrevista televisada, el presidente González reconoció implícitamente que había sido más fácil acceder al Tratado de Washington que una eventual denuncia del mismo. El estudio prometido sobre las opciones españolas en política de seguridad ha sido puesto en marcha. Tiene, frente a sí, un número finito de alternativas. España, en efecto, puede:

1. Seguir siendo signataria del Tratado de Washington.
2. Ingresar, además, en la estructura militar integrada de la Alianza.
3. Denunciar dicho Tratado y mantener la relación bilateral con los Estados Unidos.
4. Denunciar también esta relación y adoptar un sistema de defensa autónoma.

Cada una de estas cuatro opciones presenta ventajas e inconvenientes. Saltar por sorpresa de una a otra, también. *Es misión de la política de Estado que en estas materias preconiza el gobierno socialista analizar con toda la frialdad posible unas y otras, en las diversas modalidades concebibles.*

Mientras tanto se mantiene el compromiso gubernamental de un referéndum y se ha señalado como fecha de celebración del mismo el año 1985.

El tercer eje implica favorecer la mejora, e intensificación en lo posible, de las relaciones hispano-mogrebíes. España tiene un escenario de seguridad propio, que no es subsumible con facilidad en aquel al que atiende en la práctica la Alianza Atlántica. Una vez que el anterior gobierno centrista no consideró oportuno explorar en la adhesión española al Tratado de Washington las eventuales relaciones que quizá hubieran podido establecerse<sup>20</sup> (lo que hubiera sido deseable y, con un juego inteligente, tal vez posible), la estrategia española tiende a promover por todos los medios la estabilidad del

<sup>20</sup> ANGEL VIÑAS: «España, los Estados Unidos y la OTAN», *Revista de Política Comparada*, primavera de 1982.



Norte de Africa. En ello se ha abandonado la política de bandazos, una vez escorada hacia Marruecos, otra vez hacia Argelia, aprovechando el incipiente *rapprochement* entre los dos países. El mantenimiento del statu quo en la región no será fácil e implicará, por parte española, una postura activa, no exenta de costes económicos importantes, alguno de los cuales ya se ha materializado.

El cuarto eje trata de capitalizar la dinámica del cambio político pacífico registrado en el país así como el final de la transición. Tras las elecciones de 1982 han llegado, en efecto, al poder gubernamental los representantes de aquellas fuerzas consideradas antisistema durante la larga dictadura franquista y, en cualquier caso, apartadas del mismo desde la experiencia de la Segunda República. Dicha capitalización se orienta hacia Iberoamérica, potenciando una de las constantes de la política exterior española. También aspira a estimular la cooperación internacional en materia antiterrorista.

#### UN ESPIRITU DE APLICACIÓN DIFERENTE

*La estrategia española se ha puesto en práctica en un espíritu diferente al que ha caracterizado épocas anteriores.* Es decir, hay un conjunto de notas de comportamiento que alumbran la acción del gobierno socialista y que la distinguen de la seguida por sus predecesores:

Destacaría, en particular, cuatro notas:

1. Decisión de proteger un margen de autonomía propia.
2. Democratización.
3. Cautela.
4. Aprovechamiento máximo de la proyección multidimensional de la relación con el exterior.

La aplicación de estas cuatro notas que me parecen novedosas en la estrategia internacional de España (aunque quizá la reflexión sobre la historia de la misma no arrase totalmente los sesgos que imponen las preferencias ideológicas y políticas) ha generado un cierto desconcierto entre muchos observadores españoles y algunos extranjeros.

La primera nota estriba en la defensa cerrada de las propias especificidades —tal y como las aprecia el gobierno— sin sacrificar éstas de manera inmediata al globalismo que introduce la interacción entre los dos grandes bloques socioeconómicos.

Esta nota, que el ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, ha ilustrado en numerosas ocasiones y que le ha valido multitud de críticas mal intencionadas, no implica neutralismo alguno —ni mucho menos «tercermundismo», como se ha imputado malévolamente, sino contemplar con un sano escepticismo el entorno exterior en el que los intereses de nuestros *partners* no coinciden automáticamente con los del pueblo español.

Por lo demás no hay nada deshonesto —en mi apreciación personal— en mantener una actitud de comprensión y ayuda ante las masas del Tercer

Mundo, objeto más que sujetos de la política internacional, y que bregan con todas las taras del subdesarrollo en un proceso histórico que no sólo es imputable a los errores propios.

La segunda nota estriba en incorporar a la conducción de la estrategia nacional el más amplio abanico posible de intereses populares. Frente a la definición estrecha de clase de la estrategia franquista, la redefinición socialista aspira a que los costes y beneficios de la relación con el exterior se distribuyan lo más equitativamente que resulte factible entre los distintos grupos sociales. Esta nota se acentuará, posiblemente, en los próximos años.

La tercera nota trata de determinar cuáles son los resquicios o intersticios que se derivan de la existencia de intereses encontrados entre nuestros aliados y amigos y de intereses que no calcan o recubran los nuestros. Actuar de forma contraria sería caer en la mera ideología, algo que suele pagarse caro en el encrespado terreno de las relaciones internacionales.

La cuarta y última nota no es sino el resultado histórico, aunque no siempre aprovechado convenientemente, de nuestra proyección euromediterránea e iberoamericana, combinación que no se da en ningún otro país europeo, al cual ha añadido el gobierno socialista la contribución a las grandes causas de la justicia, la paz y la libertad como valores que deben inspirar, por encima de la retórica con que habitualmente se los menciona, un orden internacional más atento que el presente a la problemática del subdesarrollo.

La combinación entre ejes y notas de conducta determina una volición, la propia. Esta ha de hacer frente, sin embargo, a las limitaciones o constreñimientos que emanan del entorno exterior sobre la definición estratégica interna.

Estos constreñimientos son de cuatro categorías:

- a) De definiciones básicas en el pasado.
- b) De contexto crispado.
- c) De dependencia económica y tecnología.
- d) De limitación y dispersión de recursos.

En la primera categoría el constreñimiento más importante con el que ha de lidiar la estrategia que impulsa el gobierno socialista se deriva de la adhesión española al Tratado de Washington.

En la segunda categoría figuran dos grandes fenómenos que preocupan extraordinariamente al gobierno: la revitalización de las tensiones Este-Oeste y la paralización del proceso integrador europeo. Sobre el primero es escasa la influencia española, salvo en lo que se refiere a no contribuir a su mayor deterioro (una política imprudente y poco cautelosa podría debilitar a Occidente). El segundo conecta con la lentitud de nuestra negociación con la CEE.

Sin embargo, *parece difícilmente aceptable para la opinión pública española que la Europa occidental pudiera negarse a aceptarnos en esta última y «exigirnos» una contribución eficiente a la defensa común con unos partners*

*que no están dispuestos a compartir los costes y beneficios de un más amplio mercado común que incluya a España y sus ventajas comparativas.*

En la tercera categoría se sitúan todos aquellos factores que mantienen el aparato productivo español en condiciones de relativa ineficiencia tecnológica. Es imprescindible, no obstante, colocar competitivamente nuestros productos en el exterior; necesitamos renovar nuestro *stock* de capital —muy deteriorado durante la crisis—; debemos afrontar la revolución tecnológica del próximo futuro y hemós de continuar el doloroso proceso de ajuste de nuestra economía.

La cuarta categoría hace referencia a la circunstancia paradójica de que cuando ha ido acrecentándose la importancia de la interacción con el exterior para el fortalecimiento del sistema democrático en España y ha aumentado la posibilidad de proyectar influencia, el volumen de recursos, en términos reales, puestos al servicio de tal estrategia ha ido contrayéndose. La pugna intraburocrática por el reparto no se ha clarificado, la dispersión de esfuerzos no se ha reducido, las necesarias reformas organizativas apenas si han comenzado. *Si esta situación se prolongara en el futuro no cabe duda que sería necesario acortar intereses y ponerlos en línea con los recursos movilizables.*

En todo caso, cuando se tiene en cuenta la experiencia de permeabilidad de la política económica a sectores sociales cada vez más amplios, llama la atención la incapacidad de la Administración española por hacer algo semejante en los restantes ámbitos ligados a la interacción con el exterior.

Este cuádruple constreñimiento muestra que la estrategia nacional es, en el caso de España, una estrategia compleja; de despliegue necesariamente lento en cuanto que afecta —o puede afectar— a numerosas dimensiones del entorno; que se aplica en circunstancias difíciles y que, en mi entender, debe llevarse a cabo cumpliendo dos condiciones imprescindibles:

- a) Ha de resultar inteligible.
- b) Ha de ser plausible.

La primera condición, que se ha seguido en el discurso intergubernamental con nuestros aliados y a través de las explicaciones del presidente del Gobierno y del ministro de Asuntos Exteriores esencialmente, requerirá, sin duda, en el futuro próximo de nuevos esfuerzos pedagógicos.

La segunda condición debe mostrar, por encima de toda sospecha, que la estrategia seguida es congruente con los intereses del pueblo español definidos, como corresponde a un sistema democrático y pluralista ya homologado al de nuestros vecinos del resto de Europa occidental, en el proceso político interno. En ello radica otro reto, y no de los menores, que exigirá paciencia, constancia y firmeza.

Las dos condiciones anteriores se plantean en circunstancias definibles por la confluencia de, al menos, cuatro factores:

1. Como ha dicho repetidamente el ministro Morán, España es un país que tiene influencia, no poder.

2. La crisis económica reduce nuestras posibilidades de acción en la esfera internacional.

3. Heredamos una situación que condiciona de manera clara el despliegue de la estrategia presente y futura.

4. La eficacia de dicha estrategia no depende sólo de la voluntad propia.

Estos factores están muy presentes en la planificación de la acción exterior española que se enfrenta con varias cuestiones pendientes a las que la opinión pública concede una gran atención y a las cuales el gobierno socialista dedica lo mejor de sus esfuerzos.

Está, por ejemplo, el tema de Gibraltar que para los españoles implica la presencia de una base militar extranjera en territorio propio, como resultado de una situación colonial. *España es un país que no ha recuperado del todo su integridad territorial.* El problema gibraltareño lastra las relaciones con la Gran Bretaña y no deja de tener incidencia sobre la conexión con la Alianza Atlántica. El gobierno socialista decidió, unilateralmente, a los pocos días de tomar posesión, reducir las restricciones de acceso a la Roca y trata de influir sobre la postura británica que se nos antoja intransigente.

Está la plasmación de la política de seguridad del futuro, tras haberse convertido en problema (conexión con la OTAN) lo que debió ser una opción de Estado asumible por todas las grandes fuerzas políticas y sociales del país.

Está la cuestión de cómo conseguir un resultado lo más equilibrado posible en las negociaciones con la CEE.

Está un panorama internacional inseguro que plantea múltiples interrogantes, como son los derivables del fracaso en las negociaciones de Ginebra o del despliegue de novedosos sistemas de armas en Europa.

Y no cabe olvidar, por último, las tendencias a la globalización de conflictos globales, que tanto afectan a la opinión pública española cuando se producen en zonas próximas a nosotros, geográfica o sentimentalmente.

En definitiva, *la estrategia socialista aspira a recoger y reelaborar el cambio político interno. Su norte es la mejor defensa posible de los intereses del pueblo español. Trata de contrarrestar la tendencia pasada al repliegue o a la cesión automática en aras del mero respaldo verbal exterior. Se afirma como dispositivo defensor del progreso y de la libertad, tanto dentro como fuera de España.* Tiene horror a la retórica. No carece de pragmatismo. E intenta conectar con la opinión pública para educarla en los valores de la convivencia democrática, lejos de todo maniqueísmo.

Para una potencia media como es España, próxima al nivel de los países industriales, pero con ciertas características que la hacen mirar con simpatía la situación de los países en desarrollo, la estrategia a seguir debe saber jugar las cartas con que cuenta, sopesar líneas alternativas de acción y procurar definir aquella respuesta que más y mejor pueda influir en el comportamiento de los países de nuestro entorno económico, político, geográfico y cultural.

La combinación de la herencia del pasado y la redefinición del presente llevará tiempo. Se realizará en medio de una dura pugna con los representantes de los intereses sociales desbordados por el cambio político interno. Requerirá modificaciones en los órganos de gestión. Exigirá la colaboración de expertos de partido e independientes. La universidad española podría, y debería, participar también en dicho ilusionante proceso que, para ser viable, ha de ser mucho más democrático que en el pasado, próximo o remoto.

