

SIGNIFICADO Y EFECTOS DE LA ADHESION DE ESPAÑA A LA ALIANZA ATLANTICA EN SU PROCESO DE PARTICIPACION ACTIVA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Por FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *La incorporación de España a la sociedad internacional. Sus etapas (1945-1981): a) Introducción. b) Antecedentes históricos: 1. El aislamiento español limitado (1945-1951). 2. La apertura exterior (1951-1957): c) Primera etapa: La incorporación de España a la sociedad internacional y la definición internacional de España (1957-1969). d) Segunda etapa: La paralización del proceso de progresiva incorporación (1969-1973). e) Tercera etapa: La paralización absoluta o el retroceso relativo. La vuelta al aislamiento internacional limitado (1973-1976). f) Cuarta etapa: El perfeccionamiento de la incorporación de España a la sociedad internacional (1976-1977). g) Quinta etapa: El comienzo del protagonismo internacional de España como potencia media y como actor regional de primer orden (1977-1980). h) Conclusión.*—III. *Génesis de la posición española ante la hipotética adhesión a la Alianza Atlántica: a) Antecedentes históricos: El final del franquismo y la OTAN. b) El tema de la OTAN en la transición política española. c) El período constituyente y la OTAN. d) La primera legislatura hasta el 17 de febrero de 1981. e) Conclusión.*—IV. *El proceso de elaboración de la decisión: a) Antecedentes: El Congreso de UCD celebrado en Palma. b) El programa de gobierno de Calvo Sotelo (18 de febrero de 1981). c) La aprobación de la adhesión por las Cortes Generales. Cuestiones políticas. d) El medio internacional y los factores internos en la fecha del ingreso. e) Conclusiones.*—V. *Los efectos de la decisión y el cambio de la definición internacional de España: a) Ruptura del consenso en materia de política exterior. b) Incumplimiento del conjunto del programa electoral. c) El cambio de la definición internacional de España.*—VI. *Conclusión.*

I. INTRODUCCION

El presente artículo tiene por objeto estudiar el proceso de adhesión de España a la Alianza Atlántica, desde una doble perspectiva: la de la incorporación de España a la Sociedad Internacional desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, y la de los efectos que dicha deci-

sión tiene en la posición internacional de España. Dicho análisis se pretende hacer desde la disciplina de las relaciones internacionales.

Para alcanzar este objetivo se parte del estudio sucinto de las diversas fases de la incorporación de España a la Sociedad Internacional, teniendo especialmente en cuenta los condicionamientos internos para dicha incorporación. Dicho en otros términos, las relaciones entre la política exterior y la política interior. La razón por la que se comienza el análisis después de la Segunda Guerra Mundial es para subrayar la importancia de dicho proceso, en el que, a su vez, se configura la actual estructura de la Sociedad Internacional y en el que la incorporación de España va a estar muy condicionada por dicha estructuración.

El segundo epígrafe trata de la posición española ante el tema de la posible adhesión a la Alianza Atlántica, distinguiendo tres etapas diferentes: la dictadura, la transición y la primera legislatura democrática.

Es en la tercera parte donde se estudian las distintas fases de la decisión y el modo de llevarla a cabo, haciendo especial referencia a los temas claves del debate en torno a esta discusión, así como a otros factores internos e internacionales presentes en el proceso decisonal.

A continuación se estudian los efectos concretos que ha producido dicha decisión en la posición internacional de España.

Se concluye con una breve referencia a la nueva perspectiva que se abre en las elecciones del 28 de octubre de 1982 y a la posibilidad de la reconsideración de dicha decisión.

El presente trabajo trata, en definitiva, de verificar las siguientes hipótesis:

La incorporación plena de España en la Sociedad Internacional se consigue antes de su participación en la Alianza Atlántica y ésta, tal y como se ha producido, no sólo significa una ruptura con la política exterior española del período 1957-1981, sino también supone un intento de cambio de la definición internacional de España. Asimismo, implica el incumplimiento del programa electoral en materia de política exterior del partido gobernante, responsable de dicha iniciativa.

II. LA INCORPORACION DE ESPAÑA A LA SOCIEDAD INTERNACIONAL: SUS ETAPAS DE 1945 A 1981

a) Introducción

Estudiamos la incorporación de España a la Sociedad Internacional desde una perspectiva fundamentalmente política. Mediremos esta participación a través de tres conjuntos de indicadores básicos: a) relaciones bilaterales, considerando especialmente las relaciones diplomáticas; b) participación en tratados internacionales multilaterales y organizaciones internacionales, y c) papeles que efectivamente se desempeñan, tanto en las relaciones bilaterales como en los diversos foros internacionales donde España está presente. Los dos primeros conjuntos de indicadores nos dan la perspectiva más cuantitativa y el tercero, fundamentalmente, cualitativa¹.

En función de la combinación de este conjunto de indicadores podemos clasificar el proceso de incorporación de España a la Sociedad Internacional en siete etapas, que son las siguientes:

b) Antecedentes históricos

1. EL AISLAMIENTO ESPAÑOL LIMITADO (1945-1951)

Dicha etapa se inicia en la Conferencia de Potsdam, el 2 de agosto de 1945, en la que los Estados signatarios se obligan a no apoyar solitud alguna que pudiera presentar el Gobierno español para ser miembro de la Organización de Naciones Unidas. El 12 de diciembre de 1946, se concreta esa posición en la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, muy dura para el régimen de Franco, en la que se toma la recomendación de retirada de embajadores y la eliminación de España de las organizaciones especializadas. Esta

¹ Somos conscientes de que la aplicación precisa de este método de trabajo, para conseguir una clasificación rigurosa del proceso de incorporación de España a la Sociedad Internacional, exige una mayor precisión, tanto en la delimitación de los indicadores como en su cuantificación. Sin embargo, dado que en el presente trabajo dicha clasificación sólo tiene un carácter instrumental, orientativo, que sirva para descubrir la tendencia, se ha preferido la utilización imprecisa de estos indicadores a su ignorancia, procedimiento más habitual, hasta la fecha, en la bibliografía castellana.

recomendación tiene amplio eco, consecuencia de la cual se retirarán de España todos los embajadores, menos los de Argentina, Portugal, Suiza y la Santa Sede, significando un bloqueo diplomático y económico limitado, que servirá, en contra de lo que se pretendía, como ha puesto de manifiesto Max Gallo², para fortalecer al régimen español.

España, en esta etapa, no será miembro de las Naciones Unidas, ni de las organizaciones especializadas, ni tampoco participará en el Plan Marshall, ni será parte del Tratado constitutivo de la CECE en 1948, ni de la Alianza Atlántica, en la que participan otros países europeos incluso no democráticos, como Portugal; asimismo, tampoco formará parte del Consejo de Europa.

Por tanto, en dicha etapa existe un aislamiento internacional verificable, tanto en las relaciones diplomáticas bilaterales, prácticamente inexistentes, como en la participación de tratados multilaterales. En estas condiciones es innecesario señalar el no protagonismo español en los foros internacionales, a los que no asistía.

2. EL FIN DEL AISLAMIENTO. LA APERTURA EXTERIOR (1951-1957)

Esta etapa se corresponde con el cuarto Gobierno de Franco, en la que será también ministro de Asuntos Exteriores Alberto Martín Artajo. Durante la misma, se consigue romper el aislamiento e iniciar la apertura exterior. Las relaciones diplomáticas se van restableciendo, después de que en la Asamblea General de Naciones Unidas, a finales de 1950, se anularan las resoluciones sobre la retirada de embajadores y la prohibición de ser parte de las organizaciones especializadas del sistema de Naciones Unidas. Así, sucesivamente, España será admitida en la Organización Mundial de la Salud y en la UNESCO y readmitida en la OIT, en 1951, 1952 y 1953, respectivamente. El hito más importante en este sentido es, sin duda, el ingreso en las Naciones Unidas, en 1953, si bien esta incorporación no es tanto debida al protagonismo español, como recuerda Medina Ortega³, como a un acuerdo entre los dos bloques. Asimismo, los dos hitos fundamentales de la diplomacia bilateral son la firma, el 27 de agosto de 1953, del Concordato con la Santa Sede y, el 26 de septiembre del mismo año, de los Acuerdos Hispano-Norteamericanos sobre las bases⁴.

² GALLO, MAX: *Historia de la España franquista*. París, Ruedo Ibérico, 1971, p. 188.

³ MEDINA ORTEGA, MANUEL: *La Organización de las Naciones Unidas. Su estructura y funciones*. Madrid, Tecnos, 1969, p. 36.

⁴ Sobre este tema, vid. VIÑAS, ANGEL: *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos*. Barcelona, Grijalbo, 1981.

c) Primera etapa: La incorporación de España a la Sociedad Internacional y la definición internacional de España (1957-1969)

La incorporación activa de España a la Sociedad Internacional se produce en esta década de los sesenta. La normalización de relaciones diplomáticas se intensifica, salvo en los casos de las relaciones con los países del Este y China, si bien, se inician relaciones consulares y comerciales con México y alguno de los Estados del Tercer Mundo.

En las relaciones multilaterales hay, si cabe, un cambio más profundo, ya que en esta etapa España se hará, prácticamente, parte y miembro, respectivamente, de los tratados multilaterales y de las organizaciones internacionales más importantes⁵, como la OECE, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, estando al final de la etapa, en 1969, en un nivel de participación equivalente al de los demás países occidentales, salvo en el Consejo de Europa y en los tratados que existe una incompatibilidad política expresa, como son en materia de derechos humanos, que tendrá una relevancia escasa en número, aunque sí en calidad.

Hay que destacar que, durante esta etapa, España desempeña efectivamente papeles reales en la Sociedad Internacional, iniciándose un cierto protagonismo internacional que no es sólo un acuerdo entre los bloques, como en la etapa anterior. El mejor ejemplo de este hecho es que al final del período, España conseguirá ocupar, por primera vez en su historia, un puesto en el Consejo de Seguridad, gracias al voto del Tercer Mundo.

Esta incorporación rápida de España a la Sociedad Internacional, en la década de los sesenta, es posible gracias a tres factores endógenos y uno exógeno; los primeros son: a) el importante crecimiento económico que se produce en España durante aquellos años; b) a lo que Moya denomina «una transformación del Estado mismo como supuesto de la propia viabilidad del desarrollo económico español y de una paulatina aproximación al "mundo occidental" como distensión de nuestras específicas diferencias de orden institucional y simbólico con respecto al marco democrático y liberal del capitalismo occiden-

⁵ MEDINA ORTEGA, MANUEL (obra colectiva): «Esa gente de Europa». *Estudios y Documentos*, núm. 16. Centro de Estudios y Documentación Sociales. A. C. México, 1965, pp. 104-111. Sobre esta cuestión del proceso de incorporación de España a la Sociedad Internacional durante el primer franquismo, vid. el reciente trabajo de Angel VIÑAS: «Política exterior», en *Historia de la cruzada, guerra civil y primer franquismo (1936-1959)*, Historia de España 12. Madrid, Historia 16, pp. 60-92.

tal»⁶, y c) y, de forma específica, al cambio profundo en la política exterior, de su filosofía inspiradora, de sus objetivos y de su ejecución, encarnado en su nuevo ministro, Fernando María Castiella. Cañadas ha puesto de relieve que el objetivo prioritario de esta nueva política exterior fue la puesta en valor del espacio estratégico español y la neutralidad del Mediterráneo⁷. Esta nueva política exterior significaría una doble ruptura con la política exterior y con la política interior del régimen franquista. Tendrá especial importancia, en cuanto a sus resultados, la decidida política descolonizadora adoptada, cuestión de importancia capital en la década de los sesenta y que permitirá establecer y profundizar las relaciones bilaterales con los Estados que recién adquieren su independencia.

El factor exógeno no es otro que el cambio producido en la Sociedad Internacional como consecuencia del fin de la guerra fría y el inicio de la coexistencia pacífica. Este cambio en la Sociedad Internacional tiene carácter posibilitador más que impulsor de la incorporación de España a la Sociedad Internacional.

d) Segunda etapa: La paralización del proceso de progresiva incorporación de España a la Sociedad Internacional (1969-1973)

Con este título se pretende concretizar el proceso en el que se paraliza la progresiva incorporación de España a la Sociedad Internacional. Bien entendido que no se dice que se paralice la incorporación, sino que su ritmo de progresividad decrece. En esta etapa, en contra de lo que suele decirse, se produce una cierta ralentización respecto a la etapa anterior. Don Mariano Aguilar Navarro explica la diplomacia de acción así: «Lo importante no es la velocidad que tiene el jugador, lo esencial es la rapidez que imprime a la pelota. Lo significativo no es el ritmo trepidante en los viajes diplomáticos (...), lo que cuenta es la evolución de los problemas»⁸. Llegando a la conclusión de que el que corría era el jugador y la pelota apenas se movía.

En 1973 se produce el importante restablecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular China y, poco antes, con la República Democrática Alemana, que fue el primer país socialista

⁶ MOYA, CARLOS: *El poder económico en España (1839-1870). Un análisis sociológico*. Madrid, Túcar, 1975, p. 123.

⁷ CAÑADAS, GABRIEL: «El contexto exterior», en Manuel Fraga Iribarne, *La España de los años setenta*, tomo III, «El Estado y la política». Madrid, Moneda y Crédito, 1974, p. 777.

⁸ AGUILAR NAVARRO, MARIANO: «Zonas oscuras de la diplomacia española», en *Cuadernos para el diálogo*, junio 1973.

con el que se mantienen relaciones diplomáticas plenas, a nivel de embajadas. También, España continuará el proceso de incorporación a diversos tratados multilaterales⁹.

Sin embargo, el protagonismo exterior decrece en la medida en que la nueva política exterior, que se inicia en 1969, hay que entenderla como una adecuación a la política interior, dado que esta contradicción entre política exterior y política interior del período Castiella ponía en peligro al régimen. De esta forma, la política internacional se sacrifica a las necesidades de la política interior, que no es otra que la supervivencia del régimen, cuestión que explica don Enrique Tierno Galván en los siguientes términos: «En el año 1969 culmina la más llamativa de las contradicciones. La Política Internacional templadamente nacionalista no puede ser asumida por un Estado de perspectiva totalitaria, cuyos últimos supuestos ideológicos son nacionalistas: de aquí la urgente necesidad de volver a los principios, es decir, de retroceder a la ambigüedad. Por consiguiente, a la política nacional caracterizada: primero, por el neosatelitismo, es decir, por una estrechísima alianza con Estados Unidos, que termina con la intervención directa de su embajador en la última crisis ministerial; segundo, por la extraordinaria propaganda interna sobre las negociaciones con el Mercado Común, y, tercero, por la apertura de relaciones explícitas con los países del Este, más la disminución de la política pro-árabe, intentando de este modo sustituir, con menos tópicos, el antiguo esquema de propaganda basado en el comunismo, por un nuevo esquema que se utiliza con la misma ambigüedad, es decir, el oportunismo»¹⁰.

Esto explica que España, al desempeñar el puesto de miembro del Consejo de Seguridad durante ese período, sea más un prisionero que un actor de las relaciones internacionales con protagonismo autónomo.

e) Tercera etapa: La paralización absoluta o el retroceso relativo. La vuelta al aislamiento internacional (1973-1976)

Esta etapa se corresponde con los dos últimos Gobiernos de Franco, el de Carrero Blanco y el de Carlos Arias Navarro, y la del primer Gobierno de la Monarquía, el de Carlos Arias Navarro.

⁹ Sobre el significado de las relaciones con la Unión Soviética, vid. CLAUDÍN, FERNANDO: «Las relaciones soviético-franquistas», en *Horizonte español 1972*. París, Ruedo Ibérico.

¹⁰ TIERNO GALVÁN, ENRIQUE: «Política internacional», en *España. Perspectiva 1970*. Madrid, Guadiana, 1970, p. 65. Vid. sobre este tema MESA GARRIDO, ROBERTO: «La política exterior del Régimen», en *Cuadernos para el diálogo*, diciembre de 1975, pp. 35 a 41.

Una vez más, la relación entre política exterior e interior permite explicar la vuelta al aislamiento español: la «bunquerización» del régimen que condicionará algunos intentos de protagonismo exterior, como durante la Conferencia de Helsinki, en la que, en su cumbre, por primera vez, un presidente español tendrá oportunidad de participar en un foro internacional en el que se reunían 35 presidentes de los países occidentales, donde Arias Navarro mantendrá 18 encuentros con sus colegas y se esperaban algunos resultados concretos, como un cambio en las relaciones bilaterales con los países del Este¹¹. Asimismo, se cierra el proceso cíclico del régimen franquista, que se inicia y acaba con un aislamiento exterior, la retirada de los embajadores europeos en septiembre de 1975 y la firme condena de las instituciones europeas, especialmente las del Parlamento Europeo y las del Consejo y la Comisión de la Comunidad Europea; si bien el primer aislamiento exterior fortalecerá el régimen franquista, este último le debilitará y hará imposible su continuidad.

Si el franquismo con Franco acabó con aislamiento internacional completo, no se podía esperar mucho más del franquismo sin Franco. El fracaso de la liberalización exterior del primer Gobierno de la Monarquía fue la expresión del fracaso reformista-continuista. Decimos fracaso porque no se conseguirían los dos objetivos básicos recogidos en su programa político¹²: la normalización de relaciones diplomáticas pendientes¹³ y la homologación por parte de los países europeos. Asimismo, la participación española en tratados multilaterales y organizaciones internacionales se mantendrá estacionaria. Por último, siguiendo el hilo conductor que estamos utilizando, el protagonismo exterior español tampoco cambia cualitativamente, si bien hay que aceptar la importancia relativa que significa la renegociación de los Acuerdos con Estados Unidos, en Tratado de Amistad y Cooperación, que supone la rentabilidad exterior máxima que se podía obtener por pasar del franquismo con Franco al de sin Franco.

¹¹ Vid. sobre este tema FUENTES, JORGE: *La línea de la distensión*. Madrid, 1980, pp. 131-137.

¹² *Programa de gobierno*, pronunciado por Carlos Arias Navarro en el Pleno de las Cortes Españolas el día 28 de enero de 1976.

¹³ Sólo se normalizan parte de las que se deben a las ejecuciones de septiembre, como son la vuelta de los embajadores europeos y la normalización de relaciones formales con Portugal; pero incluso las de la República Democrática Alemana, un país socialista con el que España mantenía relaciones, no se establecen hasta año y medio después. Curiosamente, será el último de los países socialistas.

f) Cuarta etapa: El perfeccionamiento de la incorporación de España a la Sociedad Internacional (1976-1977)

La reincorporación de España a la Sociedad Internacional se produce, indudablemente, durante el segundo Gobierno de la Monarquía, presidido por Adolfo Suárez y en el que Marcelino Oreja será el ministro de Asuntos Exteriores, ya que se consigue la plena normalización de relaciones diplomáticas con los países socialistas¹⁴ y México el 28 de marzo de 1977, quedando establecidas relaciones diplomáticas casi universales, salvo los casos de Israel y Albania. Temporalmente se suspenden las relaciones con Guinea Ecuatorial el 12 de febrero de 1977. La participación española en tratados internacionales también crece en forma considerable, teniendo especial relieve aquellos en los que España no participaba por razones políticas, como son los de materia de Derechos Humanos. Así, el 28 de septiembre de 1976, firma el ministro español de Asuntos Exteriores los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ambos textos fueron ratificados por España el 27 de junio y entraron en vigor el 24 de julio de 1977.

España, durante este año, consigue volver a retomar papeles activos en la Sociedad Internacional, a la par que se establece la homologación de los países europeos, cuya expresión más clara será el apoyo del Parlamento Europeo al ingreso de España en la CEE el día 22 de abril, mediante una resolución adoptada por unanimidad, en el mismo foro en el que hacía poco más de un año se había hecho una dura condena al régimen español.

Esta incorporación rápida y progresiva de España en la Sociedad Internacional durante el segundo Gobierno de la Monarquía es posible gracias al éxito del proceso de reforma política, que abría el camino a un sistema democrático constitucional, y a la eficacia del servicio exterior. Pero es, también, debido a que se retoman los planteamientos básicos de la política internacional nacionalista inaugurada por Castiella. La rapidez con que España vuelve a tomar un cierto protagonismo internacional en un corto período de tiempo, un año, se explica porque anteriormente, en la década de los sesenta, tal y

¹⁴ Las relaciones diplomáticas con los países socialistas del Este se establecen: con Rumania, Yugoslavia y Bulgaria, el 27 de enero de 1977; con Polonia, el 30 del mismo mes; con Hungría, Checoslovaquia y la URSS, el 9 de febrero, y, por último, con la República Democrática Alemana, único país con el que habían existido relaciones desde 1973, pero interrumpidas en 1975, se reanudan el 4 de abril de 1977.

como se ha hecho referencia anteriormente, había habido una política internacional que había incorporado plenamente a España a la Sociedad Internacional. Los seis años largos de paréntesis de protagonismo internacional, tres de congelación y dos de renuncia, para no poner en peligro el régimen o por incapacidad real del mismo, no habían conseguido anular los logros alcanzados. Este hecho, a su vez, es el que explica por qué se produce en España tan rápidamente el desempeño de un protagonismo internacional, si bien éste no será pleno hasta el período siguiente, pero se pone aquí de manifiesto, porque es cuando se inicia la tendencia de recuperación, actualización y capitalización con la política internacional de Castiella.

g) Quinta etapa: El comienzo del protagonismo internacional de España como potencia media a escala mundial y como actor regional de primer orden (1977-1980)

Durante esta etapa se produce la consolidación del protagonismo internacional español. En materia de relaciones bilaterales, éstas habían conseguido el tope de normalización de las relaciones diplomáticas, pero se pasa de las relaciones formales a las reales. Así, por ejemplo, con Portugal se sustituye el Pacto Ibérico por el Tratado de Amistad y Cooperación, firmado el 22 de diciembre de 1977¹⁵.

En materia de tratados multilaterales, también se produce un cambio importante, destacando el ingreso en el Consejo de Europa¹⁶ y la participación en numerosos convenios internacionales, sobre todo en materia de Derechos Humanos, como el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, aceptándose incluso el recurso individual y ante el Tribunal de Derechos Humanos¹⁷. Asimismo se producirá la solicitud de ingreso en la Comunidad Europea, como subraya Truyol, antes del ingreso en el Consejo de Europa a diferencia de los demás candidatos¹⁸.

El protagonismo internacional de España en este período se pone de manifiesto a través de diversas manifestaciones, entre las que destacan: España tendrá estatuto de observador en la Conferencia de

¹⁵ Tratado de Amistad y Cooperación, firmado el 22 de noviembre de 1977.

¹⁶ El 20 de noviembre de 1977 se convierte España en vigésimo miembro del Consejo de Europa.

¹⁷ Vid. TRUYOL, ANTONIO: *Los Derechos Humanos*. Madrid, Tecnos, 1982.

¹⁸ TRUYOL SERRA, ANTONIO: *La segunda ampliación de la Comunidad Europea. Problemas y perspectivas*. Madrid, 1978, pp. 12 y ss.

ADHESIÓN DE ESPAÑA A LA ALIANZA ATLÁNTICA

Países No Alineados, celebrada en La Habana en agosto de 1979¹⁹; será el segundo país europeo que reciba oficialmente al presidente del Comité Ejecutivo de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), Yasser Arafat²⁰; se inician las conversaciones con Gran Bretaña sobre Gibraltar, llegando al máximo techo de acercamiento de posiciones entre los Estados en la importante declaración de Lisboa, de la primavera de 1980²¹; España vuelve a ocupar un puesto en el Consejo de Seguridad²²; la profundización de las relaciones con la Unión Soviética y los países del Este²³; España participa en algunas organizaciones latinoamericanas²⁴...

De este sucinto análisis del proceso de incorporación de España a la Sociedad Internacional podemos sacar las siguientes conclusiones: en el verano de 1980 España tenía relaciones diplomáticas casi universales²⁵, formaba parte de tratados multilaterales y organizaciones internacionales, al menos, en la misma posición que los países europeos occidentales y tenía un protagonismo internacional propio como no lo había tenido desde la Segunda Guerra Mundial, si bien, tenía su antecedente en los años 1957-1969. Esta posición de autonomía relativa²⁶ es la que permitía abordar la consecución de permanentes aspiraciones, como eran la recuperación real de Gibraltar, el ingreso en la Comunidad Europea, la presencia real en los foros internacionales...

19 Asistirá a la misma el Secretario de Estado para Asuntos Exteriores, Carlos Robles Piquer. Vid. COLA ALBERICH, JULIO: «Diario de acontecimientos referentes a España», en *RPI* número 145, sep.-oct. de 1979, p. 112.

20 La visita realizada del 13 al 15 de septiembre de 1979. Vid. COLA ALBERICH, *op. cit.*, páginas 130-131.

21 La Declaración hispano-británica sobre Gibraltar, de 10 de abril de 1980, figura en la *REI*, vol. I, núm. 2, p. 647. Sobre este tema, vid. MARQUINA, ANTONIO: «La entrevista Calvo Sotelo-M. Thatcher», en *REI*, vol. III, núm. 1, pp. 125-136. A pesar del interés de este artículo, en nuestro criterio no pone suficiente de relieve la importancia de dicha declaración.

22 Vid. FUENTES, JORGE: «España en el Consejo de Seguridad», en *REI*, vol. II, núm. 1, páginas 106-107.

23 Así, visitará España el ministro soviético de Asuntos Exteriores, Gromyko, el 19 de noviembre de 1979. Vid. COLA ALBERICH, JULIO: «DARI», en *RPI* núm. 168, noviembre-diciembre de 1979.

24 Así, España será el único país sin territorio en América que forma parte de la CEPAL. Asimismo será admitido como observador en el Pacto Andino.

25 Seguirá sin tener relaciones diplomáticas con Israel y Albania; se habían restablecido con Guinea, pero se habían interrumpido con Guatemala el 31 de enero de 1980. (Vid. COLA ALBERICH, JULIO: «DARE», en *REI*, vol. I, núm. 1, 1980.) Sobre dicho tema, vid. BURGOS RÓDENAS, PEDRO: «Análisis jurídico de los sucesos ocurridos en la embajada de España en Guatemala», *REI*, vol. núm. 1, pp. 107-127.

El programa de ese gobierno se encuentra en COLA ALBERICH, JULIO: «DARE», en *RPI* número 153, septiembre-octubre 1977, p. 244.

26 Vid. MESA GARRIDO, ROBERTO: «El costo de una triple dependencia. Incertidumbres de una diplomacia autónoma», en *Le Monde Diplomatique*, septiembre 1979.

Esta posición se había conseguido, además de por las razones apuntadas, de la desaparición de Franco y el franquismo, al menos como régimen político, por la constitución de un Estado democrático de derecho, por la eficacia del servicio exterior y porque no eran incompatibles entre sí los objetivos programáticos en materia de política exterior de los Gobiernos sucesivos de UCD (julio de 1977 y abril de 1979²⁷). Independientemente que se produjeran algunos problemas concretos en la ejecución de la política exterior.

h) Conclusión

Del análisis realizado se desprende que durante el período 1957-1981 la política exterior española tiene una cierta unidad a pesar de los vaivenes y retrocesos señalados, pero que no tendrán un carácter irreversible. De tal forma que la definición internacional de España se perfila en ese proceso de incorporación a la Sociedad Internacional que básicamente se configura en la década de los sesenta. La consagración de esta incorporación o su perfeccionamiento se establece en el período 1976-1981, que supone únicamente la profundización del proceso anterior, alcanzado gracias a la transformación del sistema político español, pasando de un régimen político autocrático a un régimen constitucional democrático, que hará posible la homologación con las democracias europeas. De tal manera que, antes que se tome la decisión de adhesión de España a la OTAN, España había perfeccionado su proceso de incorporación plena a la Sociedad Internacional, profundizando en la definición internacional de España establecida en la década anterior.

El cambio se va a producir a partir de estas fechas y se plasmará en la programación de objetivos del Programa de Gobierno de Calvo-Sotelo, de 18 de febrero de 1981²⁸, el cual implica una doble ruptura: con la política exterior programada y ejecutada hasta la fecha por los gobiernos de UCD, significando la renuncia al protagonismo exterior, y el cambio de la definición internacional de España.

²⁷ El programa de gobierno se presenta en la sesión de investidura de 30 de marzo de 1979, publicado en el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales / Congreso de los Diputados* número 3, de 30 de marzo de 1979, pp. 42-44.

²⁸ Programa de Gobierno de Calvo-Sotelo. *Diario de Sesiones de las Cortes Generales / Congreso de los Diputados* núm. 143, de 18 de febrero de 1981.

III. GENESIS DE LA POSICION ESPAÑOLA ANTE LA HIPOTETICA ADHESION A LA ALIANZA ATLANTICA

a) Antecedentes históricos: El final del franquismo y la OTAN

Ninguno de los gobiernos de Franco programó entre sus objetivos la adhesión de España a la Alianza Atlántica, si bien es cierto que no existía posibilidad real alguna para conseguirlo. Sin embargo, otros temas aún más difíciles de lograrlos, como el acercamiento a Europa, el ingreso en la Comunidad Europea o la recuperación de Gibraltar figuran en varios de los programas de los gobiernos de Franco. Así, en el programa del sexto gobierno de Franco, de 13 de julio de 1962, se puede leer: «El Gobierno reafirma su vocación europea y está dispuesto a participar cada vez más activamente en el proceso de cooperación económica y de cohesión política que se está produciendo»²⁹. Se podrá argumentar que esos deseos sólo eran retórica, pero aunque así fuera, esa misma retórica no se encuentra en los programas de gobierno en relación con la Alianza Atlántica. Además, coincide que no sólo era retórica, sino que se hicieron actos formales para la consecución del objetivo de integración en la Comunidad Europea. El 9 de febrero de 1962, Fernando María Castiella, ministro de Asuntos Exteriores del entonces quinto gobierno de Franco, en carta dirigida a Couve de Murville, presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea, solicita «la apertura de negociaciones con objeto de examinar la posible vinculación de mi país con la Comunidad Económica Europea...»³⁰. En esa solicitud formal del ministro se decía: «Una asociación susceptible de llegar, en su día, a la plena integración, después de salvar las etapas indispensables para que la economía española pueda alinearse con las conductas del Mercado Común...»³¹.

Con estas observaciones no queremos decir que no hubo deseos e incluso contactos, en algún momento, para intentar que España fuera parte del Tratado de la Alianza Atlántica³², sino que, lo que queremos

²⁹ Programa de gobierno de 13 de julio de 1962. Tomado de ARMERO, JOSÉ MARÍA: *La política exterior de Franco*, Barcelona, Planeta, 1977, pp. 192-193.

³⁰ Carta publicada en el diario ABC de 10 de febrero de 1962.

³¹ *Ibidem*.

³² Así, por ejemplo, a lo largo del mes de marzo de 1949, existieron conversaciones del Gobierno español con el Gobierno portugués, como consecuencia de la participación de Portugal en el Pacto Atlántico, en el que España, al parecer, se opone, en base al Tratado de Amistad y No Agresión y al primer Protocolo de 1940. Según Muñoz del Castillo, en esas conversaciones España propuso a Portugal que retrasmitiese a los Estados Unidos que fuese.

dejar establecido, es que no hubo declaraciones oficiales en este sentido en ningún programa de gobierno, ni tampoco ningún acto formal y público donde se solicitara el deseo de formar parte de dicho Tratado. Y, sin embargo, sí hubo, en el caso de la Comunidad Europea, el reconocimiento de este objetivo, en un programa de gobierno, así como la solicitud formal de iniciar conversaciones para ser parte de la misma. El argumento de que no se estableció ese deseo de incorporarse a la Alianza Atlántica porque existían limitaciones políticas, existía para el caso de la Comunidad Europea, y es tema claro que en esta cuestión la Comunidad era y es mucho más escrupulosa que la Alianza Atlántica.

b) El tema de la OTAN en la transición política española

Cuando se plantea oficialmente, y por primera vez, el tema de la OTAN, será en la era del franquismo sin Franco y, concretamente, en el discurso que pronuncia el primer presidente de la Monarquía, Carlos Arias Navarro, en el Pleno de las Cortes Españolas, el día 28 de enero de 1976³³. En este discurso, en el que también se establece la plena integración de España en la Comunidad, se toca el tema de la OTAN con cierta prudencia, concretamente se dice: «...se están considerando las alternativas posibles con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, con el convencimiento de que la decisión que adopte deberá contar con un análisis previo de los compromisos que nuestra eventual participación en los esquemas de dicha Alianza traería consigo»³⁴. De tal forma, que es poco más de una declaración de buenas intenciones en relación con este tema. En el programa de gobierno de un mes antes, no se hace ninguna referencia al mismo³⁵.

En el programa del segundo gobierno de la Monarquía, presidido por Adolfo Suárez, tampoco se hace ninguna referencia a la OTAN, a pesar que se pasaron revista a las cuestiones pendientes de política exterior³⁶. Durante ese año no se produce ningún debate sobre el te-

incluida en el Pacto Atlántico. MUÑOZ DEL CASTILLO: *Las relaciones hispano-lusitanas. Sentido de las relaciones político-económicas desde 1936*. Memorias de la Escuela Diplomática, Madrid, 1965, pp. 150 y ss.

³³ CARLOS ARIAS NAVARRO: *Hacia una plenitud democrática*. Discurso pronunciado en el Pleno de las Cortes Españolas el 28 de enero de 1976. Ediciones del Movimiento, Madrid, 1976.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Declaración programática del nuevo gobierno, día 15 de diciembre de 1975, tomado de *Nueva imagen de la política española*. Ediciones del Movimiento, Madrid, 1975.

³⁶ Mensaje del presidente del gobierno, Adolfo Suárez González, a través de Radio-Televisión Española, pronunciado el 6 de julio de 1976, tomado de *Declaración política del nuevo gobierno*. Madrid, Ediciones del Movimiento, 1976.

ma. Asimismo, en los programas electorales para las primeras elecciones generales de 15 de junio de 1977, tampoco aparece en ninguno de ellos el tema de la OTAN³⁷.

c) El periodo constituyente y la OTAN

En la declaración oficial del nuevo Gobierno, formado como consecuencia de las elecciones generales de 15 de junio, se hace referencia al tema de la OTAN en los siguientes términos: «El Gobierno contempla favorablemente la apertura de un debate por los representantes del pueblo legítimamente elegidos, con vistas a examinar la posible inserción de España en el Tratado del Atlántico Norte»³⁸. En el mismo programa aparece el tema de la Comunidad de forma inequívoca: «...presentará próximamente la solicitud de iniciación de negociaciones para la adhesión a las Comunidades e Instituciones europeas»³⁹. Petición que se formalizó unos días después, el 28 de julio, en Bruselas, por el ministro de Asuntos Exteriores español⁴⁰.

Esta declaración programática del nuevo Gobierno se concreta un poco más en el debate, en las Cortes, sobre política exterior del nuevo gobierno, de 20 de septiembre de 1977⁴¹. En el mismo, que es un amplio discurso de quince folios, apenas se dedican dos párrafos, que no llegan a una docena de líneas sobre la OTAN; en el primero de ellos, se vuelve a remitir a la declaración programática y se añade: «No quiero adelantar argumentos o posturas que pertenecen, por su propio diseño, a ese debate»⁴², en la segunda consideración se agrega: «España tiene una coordinación con la OTAN a través del Tratado con EE. UU., que prevé un Comité de Coordinación»⁴³. Esa es toda la referencia que hace el ministro al tema de la OTAN en el citado discurso.

³⁷ Sobre este tema, *vid.* MARQUINA BARRIO, ANTONIO: «Defensa y seguridad en los programas de los partidos políticos», en la obra colectiva *España, qué defensa*. Instituto de Cuestiones Internacionales, Madrid, 1981, pp. 215-230.

³⁸ Programa de gobierno, de 11 de julio de 1977, tomado de COLA ALBERICH, JULIO: «DARE 2», en *RPI* núm. 153, septiembre-octubre 1977, p. 244.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ En ese viaje, del que se especuló sobre el posible acercamiento a la OTAN, dado que se entrevistó con Alexander Haig y con el secretario general de la misma, J. Luns, hizo el siguiente comentario a los periodistas: «La declaración del gobierno español establece que el acercamiento y las relaciones entre España y la OTAN serán decididos después de un debate en nuestras cámaras legislativas...», COLA ALBERICH, JULIO, *ibidem*, p. 247.

⁴¹ OREJA AGUIRRE, MARCELINO: *Discursos y declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores*. OJD, Madrid, 1978.

⁴² *Ibidem*, p. 79.

⁴³ *Ibidem*, p. 85.

Será en el discurso pronunciado el 9 de marzo de 1978, en el Senado, como consecuencia de una proposición no de ley, donde se ha visto por parte de algunos autores la primera toma de postura atlántica del Gobierno de UCD. Así, Esther Barbé señala: «La toma de posición del Gobierno Suárez respecto a la alternativa que en materia de defensa había de adoptar el Estado español, se produce, de manera oficial, el 9 de marzo de 1978. Fecha en la que el ministro de Asuntos Exteriores, en un discurso pronunciado ante el Pleno del Senado, abandone la indefinición de la que ha hecho gala hasta ese momento para declarar que el gobierno rechaza cualquier tipo de neutralidad política y que está dispuesto a buscar la fórmula adecuada para integrarse en la Alianza Atlántica»⁴⁴.

En nuestro criterio, esta interpretación es excesiva, no sólo a la luz de los acontecimientos posteriores, que se analizarán a continuación, sino de una lectura pormenorizada del discurso y del debate posterior. En el discurso, lo más que se dice es: «Y la incorporación puede significar un acto de firmeza política y un robustecimiento de nuestra postura que mejore los términos de relación»⁴⁵. El discurso es matizado y en él se analizan los pros y los contras, si bien, también los que llama los falsos criterios: «En conclusión, la participación en la Alianza Atlántica significaría ciertamente la formulación de alineamiento de España. Los alineamientos no son de por sí ni buenos ni malos. Todos dependen de las circunstancias, de los móviles a que responden y, sobre todo, de la línea política en que se inscriben»⁴⁶. Se concluye diciendo: «No es una opción que pueda adoptarse por un ligero número de votos, sino que requiere un amplio consenso (...), debe contar con el respaldo mayoritario del pueblo. Pero la decisión no puede ser intuitiva, sino reflexiva y exige estudio y conocimiento»⁴⁷. En el debate se repite, al menos por tercera vez: «Pero lo que no hay es una apertura de debate, porque precisamente en la declaración programática se señaló que, en su momento, se haría el anuncio de esta apertura de debate, y no se ha producido esa apertura, a juicio del Gobierno, en la iniciativa del Gobierno, ni en el debate, de 9 de mayo, ni en el debate que tiene lugar en el día de hoy»⁴⁸.

⁴⁴ BARBÉ, ESTHER: *España y la OTAN. La problemática europea en materia de seguridad*. Laia, Barcelona, 1981, p. 132. Salas López también considera este discurso el inicio del debate. SALAS LÓPEZ, FERNANDO: «El proceso de integración de España en la OTAN», en *REI*, vol. III, número 1, enero-marzo 1982, pp. 137-172.

⁴⁵ OREJA AGUIRRE, MARCELINO, *op. cit.*, p. 90.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 90.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 90.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 111.

ADHESIÓN DE ESPAÑA A LA ALIANZA ATLÁNTICA

En nuestro criterio, entendemos que el tema de la Alianza Atlántica no se plantea por parte del Gobierno como objetivo a alcanzar, ni en el programa electoral de UCD en las elecciones de 15 de junio, ni en el programa del Gobierno, ni en los debates parlamentarios, ni en discursos oficiales algunos durante este período. Se plantea como tema a debatir o discutir. En cualquier caso, la decisión no está tomada a nivel de gobierno, como mucho hay disposición de negociar con el resto de las fuerzas políticas, como en otros muchos temas.

Por otro lado, entendemos que la no concreción de la opción atlántica por parte del Gobierno de UCD, que preside el período constituyente, no es consecuencia de una indefinición exterior, sino todo lo contrario, de la definición internacional, que busca retomar el protagonismo internacional de España como actor regional de primer orden, precisamente poniendo en valor el espacio estratégico español⁴⁹.

d) La primera legislatura hasta el 17 de febrero de 1981

Durante la primera legislatura, se plantea el tema de la OTAN en diversas ocasiones:

En primer lugar, durante la campaña electoral. Hay que hacer constar, a este respecto, que el programa electoral de UCD⁵⁰, en este tema es mucho más matizado de lo que se ha hecho ver. Se plantea el tema de la OTAN dentro del epígrafe que se denomina «Una política exterior europea, democrática y occidental»; dentro del mismo se establecen dos apartados, que se denominan, uno, «Las Comunidades Europeas», y el otro, «La Defensa Nacional». En éste se hace referencia a que en 1981 vendrá a término el actual tratado hispano-norteamericano; se establece, en relación con el mismo, un mandato imperativo: «Deberá ser renovado.» A continuación, se hace referencia al tema de la OTAN en los siguientes términos: «UCD es partidaria de la adhesión de España a la OTAN. Pero entiende que, por la naturaleza de la decisión, se requiere en el momento oportuno un debate parlamentario en el que se analicen en profundidad todas las ventajas e inconvenien-

⁴⁹ Vid. sobre este tema MESTRE VIVES, TOMÁS: «El papel de España en la estrategia mediterránea», en *Historia 13* núm. 54, pp. 48 y ss.

⁵⁰ Programa electoral de UCD para las elecciones de 4 de marzo de 1979. Sobre este tema de los programas electorales en las elecciones de 15 de junio de 1979, vid. MESA, ROBERTO: «La política exterior de la España democrática», en *REI*, vol. III, núm. 1, mayo 1982. ARENAL, CELESTINO: «La OTAN y las elecciones de 1 de marzo», en *Informaciones Políticas* de 20 de enero de 1979, pone de manifiesto cómo se intenta disimular la opción atlántica en fechas preelectorales.

tes que llevaría consigo...»⁵¹. De tal forma que en el programa político en ningún momento se compromete a incorporar a España a la Alianza Atlántica en la presente legislatura, sino que simplemente se dice: «UCD es partidaria.» Hay que subrayar que, sin embargo, en relación con el Tratado con los Estados Unidos, se señala «deberá ser renovado». Contrasta la diferente obligatoriedad que significan ambos términos y que, sin embargo, precisamente aludiendo al mandato electoral se cumplirá el objetivo en el que únicamente se señala es partidaria y se incumple el que se señala deberá ser renovado, dado que se termina la legislatura sin relación convencional con los Estados Unidos, a pesar de la prórroga de los ocho meses.

En el debate de investidura, de 30 de marzo de 1979, al exponer el candidato a la Presidencia, Adolfo Suárez, el programa de gobierno, insiste en similares términos a los establecidos en el programa electoral: «Unión de Centro Democrático —es conocido de todos— es partidaria de la adhesión de España a la Alianza Atlántica por coherencia con su vocación europea y occidental (protestas de varios señores diputados). Pero entiende que nuestro ingreso en la NATO debe plantearse, en su caso, teniendo en cuenta los condicionamientos que derivan de nuestras peculiaridades y de nuestras exigencias de seguridad, así como la necesidad de un amplio respaldo parlamentario. A esta Cámara corresponderá, en su día, debatir el tema, analizando con rigor e imaginación las condiciones y modalidades de esa eventual adhesión en la forma en que resulte más favorable para nuestros intereses políticos y estratégicos...»⁵². En la contestación del presidente del Gobierno a las intervenciones de los representantes de los grupos parlamentarios, insistió en el mismo sentido: «Se ha puesto énfasis de manera especial ante el anuncio que he hecho, que por otra parte era conocido de todas sus señorías, respecto a la voluntad política de mi partido de ser partidarios del ingreso de España en la Alianza Atlántica (...) tenía que producirse previo a un debate y con la suficiente y amplia mayoría parlamentaria...»⁵³. En esa intervención se insiste, por tanto, en los términos «voluntad política», «en ser partidarios» y en «amplia mayoría». Se utilizan casi todos los casos, menos uno, por parte del presidente del Gobierno los términos «Alianza Atlántica», en vez de «OTAN», que aparece en el programa electoral.

⁵¹ *Ibidem*, p. 15.

⁵² *Diario de Sesiones de las Cortes Generales / Congreso de los Diputados* núm. 3, de 30 de marzo de 1979, p. 43.

⁵³ *Ibidem*, p. 124.

ADHESIÓN DE ESPAÑA A LA ALIANZA ATLÁNTICA

A lo largo de la legislatura se planteará, en varias ocasiones, el tema en diversos debates parlamentarios. Así, en el Senado, el 6 de septiembre de 1979, en el Congreso, en la Comisión de Asuntos Exteriores, el 18 de septiembre de 1979 y el 30 de octubre de ese mismo año, y, por último, en el Senado, el 17 de julio de 1980, como consecuencia de una interpelación de Morán, siendo ministro de Asuntos Exteriores Oreja, y en noviembre de 1980, siendo ministro ya Pérez-Llorca.

Por parte de la opinión pública y diversos autores, así como en los propios debates parlamentarios, se ha entendido que la primera manifestación concreta de la decisión de adherirse España a la OTAN son las declaraciones de Marcelino Oreja, el 17 de junio de 1980, a un periódico madrileño⁵⁴.

Sin embargo, en nuestro criterio, esta interpretación no es correcta y entendemos que la postura del Gobierno de UCD es prácticamente

⁵⁴ *El País*, domingo 15 de junio de 1980, p. 18.

De una lectura detenida de dichas declaraciones, se desprende que algunos de los encabezamientos son inexactos, por no decir falsos. Así, se encabeza uno de los apartados «En la OTAN antes de 1983 y por mayoría simple», cuando sus palabras exactas son: «... piñso que podemos adherirnos a la Alianza Atlántica en un plazo corto. Desde luego antes de las elecciones de 1983 [...] Bastará la mayoría del Parlamento». De tal forma que el ministro dijo en la Alianza y no en la OTAN, cuestión que, como veremos en otro lugar, el ministro diferenciaba perfectamente. Asimismo dijo «mayoría» y no «mayoría simple», cuestión que se suscitó en el debate parlamentario del Senado de 15 de julio de 1980, precisamente llevados al error por ese encabezamiento. Asimismo, el editorial pone en boca del ministro cuestiones que no dice en la entrevista, como la de la mayoría simple y, sin embargo, se olvida de cuestiones capitales. Concretamente, por ejemplo, el editorial dice: «Por último, la suposición de que ingresando en ésta marchará mejor la negociación con la CEE resulta infundada, si se contempla el propio caso de Portugal. La exigencia de que Gran Bretaña devuelva a nuestro país la soberanía sobre Gibraltar a cambio del ingreso en la Alianza equivale, nos tememos, a pagar con precio demasiado alto, y hasta, quién sabe, si innecesario, a cambio del reconocimiento de un derecho que la comunidad internacional nos debe brindar el margen de cualquier chantaje o cambalache...». Cuando, precisamente, lo que Oreja plantea es lo contrario: «Considero que la solidaridad occidental está en la base de toda participación de España en su sistema defensivo. Por consiguiente, una actitud europea insolidaria hacia España no permitirá la presencia de nuestro país en la organización defensiva occidental [...]. El Gobierno es totalmente favorable a la pronta incorporación de España a la Alianza Atlántica. Para ello debemos tener dos garantías y un trámite: la garantía de que proseguirá el proceso de integración de España en la CEE y que esté en marcha la negociación hispano-británica y en vías de solución el traspaso de soberanía de Gibraltar a España...».

La única novedad que tiene esa entrevista con los anteriores debates parlamentarios es que se fija una fecha de ingreso en la Alianza Atlántica antes de las elecciones de 1983. Poco después de concluirse las negociaciones hispano-norteamericanas sobre la renovación del Tratado diría: «Creo que 1981 podría ser una buena fecha para plantearse el tema porque en este año han de concluirse las negociaciones hispano-norteamericanas sobre el Tratado bilateral y, muy especialmente, sobre sus apartados defensivos. Ambos temas, OTAN y Tratado, deben complementarse y no superponerse».

Analizada esta entrevista, ahora con la perspectiva de más de dos años, el mensaje que se desprende es precisamente el contrario que percibió el editorial de *El País*. Ante las dificultades que se plantean en la negociación con la CEE, lo que se apunta es que vamos a entrar en la Alianza Atlántica, pero para eso tiene que encarrilarse la negociación de ingreso en la CEE y, nada menos, que «esté en vías de solución el traspaso de soberanía de Gibraltar a España».

la misma desde el debate de investidura, en los diversos debates parlamentarios citados, al menos hasta el cese de Marcelino Oreja como ministro de Asuntos Exteriores en el otoño de 1980. Incluidas las declaraciones a *El País* y el debate en el Senado un mes después, dicha posición consistió, en síntesis, en lo siguiente:

1.º El Gobierno es partidario de la adhesión a la Alianza Atlántica, debido a su solidaridad occidental. Del tema de Organización militar integrada (OTAN) no se dice nada⁵⁵.

2.º Pero esta solidaridad occidental de España exige la solidaridad europea: «Una actitud hacia España no permitiría la presencia de nuestro país en la organización defensiva occidental»⁵⁶. «Si no hubiera solidaridad por parte de los países de Europa occidental con relación a España, no tiene sentido que España tienda a una solidaridad con los países de la Alianza Atlántica»⁵⁷.

3.º La solidaridad europea se concreta en dos garantías: «a) Que proseguirá el proceso de integración de España en la CEE; b) que esté en marcha la negociación británica y en vías de solución el traspaso de soberanía de Gibraltar a España»⁵⁸.

4.º El trámite: invitación que debe venir de la Alianza⁵⁹. Respecto al grado de integración: «Este es un aspecto sobre el que tiene que decidir el Gobierno. Tenemos que ver cuál es el modelo y el grado de integración militar que le conviene a España dentro de la Alianza, donde existen varios modelos de participación»⁶⁰. «Es preciso negociar unas determinadas modalidades sobre lo que iba a significar la presencia de España en este sistema defensivo occidental»⁶¹.

5.º En cuanto al modo, después de un debate parlamentario, sin necesidad de un referéndum, por mayoría del Parlamento⁶².

⁵⁵ Así, en el debate en el Senado del 17 de julio de 1980, el ministro Oreja afirmó: «no haber dicho de la OTAN, sino del Pacto Atlántico, que son dos cosas distintas: el Pacto es el Tratado de Washington de abril de 1949; la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es una cosa distinta: es la organización militar integrada, en la que se puede estar o no, como el caso de Francia o las posiciones que adoptaron Grecia y Turquía». Tomado del *Diario de Sesiones del Senado* núm. 61, de 17 de julio de 1980.

⁵⁶ MARCELINO OREJA a *El País*, de 15 de junio de 1980.

⁵⁷ MARCELINO OREJA: *Diario de Sesiones del Senado*, op. cit.

⁵⁸ *El País*, p. 18.

⁵⁹ El ministro Oreja dirá, en *El País* citado, sobre esto: «El trámite, aparte de la natural inviación de adhesión, debe venir de la Alianza.» Sobre este tema de la invitación, vid. SÁNCHEZ GLIÑÓN, ANTONIO: *España en la OTAN*, Madrid, Ediciones Defensa, 1978. Este autor se preguntaba: ¿debe España esperar a ser invitada por la Alianza, corriendo ésta con el riesgo de la negativa española, o debe España proclamar su deseo de entrar, a riesgo de no ser admitida o de ser admitida en condiciones desfavorables?, pp. 208 y ss.

⁶⁰ *El País*, p. 18.

⁶¹ *Diario de Sesiones del Senado*, op. cit.

⁶² *El País*, p. 18.

ADHESIÓN DE ESPAÑA A LA ALIANZA ATLÁNTICA

En el debate en el Senado, como consecuencia de una interpelación de Morán sobre política internacional, el nuevo ministro Pérez-Llorca, sí plantea algunas novedades⁶³. Así, señaló que el ingreso en la Alianza sólo para España no tiene sentido y era conveniente también la participación en la Organización militar integrada. Insistió en la idea de que la adhesión se produciría después de arreglar las relaciones bilaterales con los Estados Unidos⁶⁴.

e) Conclusión

Del análisis realizado, se desprende que el tema de la Alianza Atlántica no se plantea como objetivo por parte de ninguno de los gobiernos de Franco. En la transición, aparece en el programa de Arias, pero no en el de Suárez. Durante el período constituyente, no se plantea por ninguna de las fuerzas políticas. En la primera legislatura, surgirá el tema en los programas electorales, en el debate de investidura y en diversos debates parlamentarios, pero siempre a medio plazo, vinculado a otros objetivos y condicionando el mismo al ingreso en la Comunidad Europea y la recuperación de la soberanía de Gibraltar previa invitación por la Alianza y después de la entrada en vigor del nuevo tratado con Estados Unidos.

IV. EL PROCESO DE ELABORACION DE LA DECISION

a) Antecedentes: El Congreso de UCD celebrado en Palma

Saber cuándo, cómo, dónde y quién toma la decisión de adherir España a la Alianza Atlántica es un tema difícil. Está claro que el programa electoral de UCD de 1979 dejaba al Gobierno esta decisión, sin exigirle que fuera en esa legislatura. En las ponencias del II Congreso de UCD, celebrado en Palma de Mallorca⁶⁵, tampoco se pone plazo, volviéndose a pasar al Gobierno la decisión en los siguientes

⁶³ *Diario de Sesiones del Senado* núm. 84, de 2 de diciembre de 1980.

⁶⁴ Hasta aquí nos hemos referido a la postura del Gobierno. Existen, sin embargo, otras posturas más atlantistas, como las de Javier Rupérez (secretario general de Relaciones Internacionales de UCD) en la conferencia pronunciada el 19 de abril de 1979 en la Sociedad Española de Estudios Internacionales. RUPÉREZ, JAVIER: «Un diseño para la política exterior española. Opciones y prioridades». *Fundación Humanismo y Democracia* núm. 3.

⁶⁵ *II Congreso de UCD. Ponencias*, celebrado en Palma de Mallorca los días 6, 7 y 8 de febrero de 1981.

característicos términos: «UCD estima conveniente que la cuestión de adhesión de España a la Alianza Atlántica será planteada y resuelta en las Cortes Generales, en función de los parámetros temporal y político que el Gobierno estime oportunos, en un plazo que no puede desvirtuar la funcionalidad política de la decisión»⁶⁶. Sin embargo, esas ponencias ya significan un cambio profundo en su filosofía, respecto al anterior Congreso de 1978, al programa electoral de 1979 y al programa de gobierno de Suárez del mismo año. A pesar que, formalmente, se insistirá en la continuidad y se hará en todo momento referencia al I Congreso, pero estableciendo matices; así, se constata el «empeoramiento de la situación internacional»⁶⁷; se insiste en que «hay un bloque mejor que otro y es precisamente el que se encuentra en Occidente»⁶⁸; se altera el orden de enunciación del objetivo Tratado con los Estados Unidos y OTAN, pasando éste al lugar anterior... En definitiva, se reduce el deseo de protagonismo internacional de España: «*La España democrática puede y debe rebajar el nivel de los postulados de su política exterior a lo que, en cada momento, sea realmente factible, declarando al mismo tiempo la existencia y necesaria defensa de unos legítimos intereses y, entre ellos, confundidos con los principios, debe encontrarse el del establecimiento y firme asentamiento de lazos solidarios con aquellos países que, incluidos en el mundo occidental, participan y defienden el modelo de sociedad organizado en libertad, que es el nuestro*»⁶⁹.

Termina la ponencia con los siguientes propósitos: «Sembrar una participación, encontrar una solidaridad, reafirmar una presencia con plena capacidad de derechos y obligaciones»⁷⁰, como si en este ámbito no se hubiera programado nada y sugiriendo que, para alcanzarlo, hace falta formar parte de la Alianza.

b) El programa de gobierno de Calvo Sotelo

Es en el programa de gobierno que presenta el candidato a presidente de gobierno, don Leopoldo Calvo-Sotelo, el 18 de febrero de 1982⁷¹, donde aparece por primera vez, formulada formalmente como objetivo

⁶⁶ *Ibidem*, p. 17.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 18.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 18.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 15 (los subrayados son nuestros).

⁷⁰ *Ibidem*, p. 20.

⁷¹ Discurso de don Leopoldo Calvo-Sotelo en la sesión de investidura. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* núm. 143, de 18 de febrero de 1981. Figura asimismo en *REI*, volumen II, núm. 2, pp. 527 y ss.

del Gobierno, la decisión de adhesión a la Alianza Atlántica, al señalar: «El Gobierno que aspiro a presidir reafirma su vocación atlántica, expresamente manifestada por la Unión de Centro Democrático, y se propone iniciar las consultas con los grupos parlamentarios a fin de articular una mayoría, escoger el momento y definir las condiciones y modalidades en que España estaría dispuesta a participar en la Alianza...». A pesar de la claridad de ese anuncio que, sin embargo, era insuficiente para un importante líder de la oposición⁷², no fue lo más importante del mismo, sino el cambio de lo que se entiende por política exterior respecto al discurso de investidura del anterior presidente del Gobierno del mismo partido, Adolfo Suárez, e incluso con el propio programa electoral del partido.

Así, para el candidato a presidente, la política exterior es fundamentalmente política de seguridad o de defensa: «Nuestra política exterior debe atender preferentemente a la garantía de nuestra seguridad nacional y a la salvaguardia de la integridad de nuestro territorio»⁷³, para decir más adelante: «Creo haber definido así los tres fundamentos en los que debe asentarse nuestra acción exterior: primero, seguridad y defensa nacionales; segundo, cooperación eficaz para la salvaguardia de los valores éticos y espirituales, propios de nuestra concepción humanista y de la sociedad de libertades en la que creemos, y tercero, defensa específica de los intereses españoles, tanto individuales como colectivos. Y todo ello desde la sobriedad, la eficacia y la dignidad»⁷⁴.

De tal forma que la decisión de incorporar a España en la OTAN se inscribe perfectamente en esta nueva concepción de la política exterior al señalar: «La decisión de marchar hacia la adhesión a la Alianza Atlántica responde a una coherencia con nuestra concepción general de la política española, pero, ante todo, de una necesidad defensiva y de seguridad. La política exterior es, ya está dicho, búsqueda de seguridad. Y es evidente que esta seguridad tiene un componente militar»⁷⁵.

El discurso se inicia con las siguientes palabras, que en nuestro criterio son la clave para entender la nueva concepción de la política exterior: «La realidad demográfica, económica y militar de España

⁷² Manuel Fraga Iribarne dirá, en ese debate de investidura, que apoyaba la iniciativa de entrar en la OTAN, pero, sin embargo, lamentaba que hubiera un retroceso con declaraciones anteriores, como las formuladas por el ministro Oreja. Tomado del *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* núm. 144, de 19 de febrero de 1981.

⁷³ Discurso de don Leopoldo Calvo-Sotelo en la sesión de investidura, *op. cit.*

⁷⁴ *Ibidem.*

⁷⁵ *Ibidem.*

obliga a poner el acento en la política exterior, más que en lo que comúnmente conocemos como política internacional.

Esto significa que, sin olvidar la debida atención a las grandes cuestiones internacionales, pretendemos centrarnos en nuestros problemas, en la defensa de nuestros intereses específicos y en la cooperación activa y la amistad con aquellos países del mundo que comparten los valores e intereses consustanciales a la sociedad española de hoy» ⁷⁶.

Esta concepción de la política exterior del Gobierno Calvo-Sotelo es prácticamente antagónica con la que sustentaba el programa electoral de su partido, que señalaba: «España, país europeo y occidental, vecino de Africa y con unas formas de vida y de cultura que nos vinculan de manera especial con los pueblos iberoamericanos, *tiene un papel cada vez más importante que desempeñar en el actual contexto internacional en que nos movemos*. UCD estima que, para encauzar adecuadamente estas potencialidades debe proseguir una política exterior coherente, realista y activa, que nos permita jugar en el contexto internacional el papel que le corresponde a España» ⁷⁷.

Obsérvese que, frente a «centrarnos en nuestros problemas, en la defensa de nuestros intereses», que dice el programa del candidato, el programa electoral de UCD dice lo contrario, que «España tiene un papel cada vez más importante que desempeñar en el actual contexto internacional». De tal forma que es inequívocamente lo contrario; este programa aboga por el protagonismo internacional de España, buscando desempeñar papeles acordes con la definición internacional de España que se produce en el proceso de incorporación a la sociedad internacional, que se ha explicado en el apartado anterior.

Asimismo, en el citado programa del candidato, se olvidan objetivos concretos que figuran en el programa electoral, como son los puntos «3. La política de distensión y colaboración con los países del Este europeo» ⁷⁸, «4. Una política de solidaridad y cooperación con el Tercer Mundo» ⁷⁹, «6. Actitud positiva y constructiva en los grandes temas que tiene planteados la comunidad internacional, como son el desarme, el establecimiento de un nuevo orden internacional, la salvaguarda y protección de los derechos humanos» ⁸⁰. Estos olvidos ayudan a perfilar el sentido de la nueva concepción formulada sobre

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Programa electoral de UCD de 1979 (el subrayado es nuestro).

⁷⁸ *Ibidem*, p. 18.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 18.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 19.

política exterior, que podemos sintetizar así: renuncia al protagonismo exterior y vinculación a la Alianza Atlántica.

c) La aprobación de la adhesión por las Cortes Generales. Cuestiones políticas

El calendario de la aprobación por las Cortes Generales fue el siguiente:

El 31 de agosto de 1981 fue presentada al Congreso de los Diputados la petición gubernamental para que se autorice la adhesión; el 2 de septiembre la Mesa del Congreso de los Diputados acuerda la admisión a trámite parlamentario de la petición del Gobierno para que las Cortes Generales autoricen la adhesión de España a la Alianza Atlántica. Precisamente el 20 de agosto de había enviado al Consejo de Estado para que emitiera el dictamen procedente, que lo hace en su Comisión Permanente del 27 de agosto⁸¹. El día 15 de septiembre de 1981 el Pleno del Congreso de los Diputados decide, por 180 votos favorables, 126 en contra y dos abstenciones, que la Comisión de Asuntos Exteriores es la competente para tratar el proyecto de adhesión; se plantea esta cuestión en el Pleno de la Cámara debido a que no hay unanimidad en la Junta de Portavoces⁸². Del 6 al 8 de octubre se debate y aprueba en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de Diputados. El debate en el Pleno se celebra los días 27, 28 y 29 del mismo mes, aprobándose, por 186 votos a favor y 146 en contra, la petición presentada por el Gobierno para negociar la integración de España en la Alianza Atlántica⁸³. Será casi un mes después cuando se debata el tema en el Senado, los días 25 y 26 de noviembre, aprobándose por 106 votos a favor, 60 en contra y una abstención⁸⁴. El 2 de diciembre el embajador español en Bruselas entrega al secretario general de la OTAN la carta por la que el Gobierno español se declara dispuesto a recibir la invitación en la Alianza Atlántica. Recibida la invitación por parte de la Alianza el día 30 de marzo, el encargado de negocios de la Embajada de España en Washington, Alvarez de Toledo, quien hacía las funciones de embajador, entregó el instrumento de adhesión a la Alianza Atlántica al Gobierno de los Estados

⁸¹ Vid. el citado dictamen en la *REI*, vol. II, núm 4, pp. 1121-1150.

⁸² *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* núm. 180, de 15 de septiembre de 1981.

⁸³ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* núms. 191, 192 y 193, de 27, 28 y 29 de octubre de 1981, respectivamente.

⁸⁴ *Diario de Sesiones del Senado* núms. 128 y 129, de 25 y 26 de noviembre de 1981, respectivamente.

Unidos. A partir de ese momento, España se convierte en decimosexto miembro de la Alianza Atlántica.

El proceso de toma de decisión por las Cortes Generales será, por tanto, distinto a lo previsto a lo largo de la legislatura, ya analizado, ya que: primero, no se espera a la invitación para la aprobación parlamentaria; segundo, no se vincula ni se coordina a la consecución de ningún otro objetivo de la política exterior, solamente se aprueba con una recomendación⁸⁵; tercero, se producirá la incorporación a la Alianza antes de la firma del nuevo acuerdo con los Estados Unidos.

Las cuestiones políticas más importantes, que se plantean mediante varias proposiciones no de ley por diversos grupos parlamentarios son: la aplicabilidad del artículo 93⁸⁶; Gibraltar; integridad territorial (Ceuta y Melilla); la no nuclearización del territorio español; el que vuelva a ser ratificado por las Cortes Generales, una vez negociadas las condiciones por el Gobierno.

⁸⁵ El dictamen de la Comisión, que se aprueba en el Congreso de los Diputados por 186 votos a favor y 146 en contra (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* núm. 183, de 29 de octubre de 1981) y en el Senado por 106 votos a favor, 60 en contra y una abstención (*Diario de Sesiones del Senado* núm. 129, de 26 de noviembre de 1981), es el siguiente:

-I. Autorizar al Gobierno, en los términos establecidos en el artículo 94, 1, de la Constitución, para que pueda prestarse el consentimiento que obliga al Estado en relación con la adhesión al Tratado del Atlántico Norte, depositando el correspondiente instrumento de adhesión.

II. En el proceso de negociación, posterior a la adhesión, encaminada a articular a España dentro del esquema defensivo de la Alianza, el Gobierno no aceptará compromisos que impliquen el almacenamiento o instalación de armas nucleares de la Alianza en nuestro territorio.

En todo caso, cualquier decisión ulterior sobre esta materia requerirá la previa autorización de las Cortes Generales.

III. Recomendar al Gobierno que en la negociación que tendrá lugar en el seno de la Alianza preste especial consideración a los siguientes extremos:

A) Que ante las amenazas que padece el proceso de distensión internacional, manifiesta en las dificultades con que tropieza la Conferencia de Seguridad y Cooperación, es ahora más necesario que nunca lograr una garantía de defensa para España.

B) Que para concretar las formas y modalidades de nuestra participación en el dispositivo militar de la Alianza se tome en cuenta la necesidad de garantizar la seguridad de todo el territorio nacional, tanto peninsular como extrapeninsular.

C) Que la recuperación de la soberanía española de Gibraltar es primordial, lo mismo que el fortalecimiento de la defensa y soberanía sobre toda España, tanto peninsular como extrapeninsular.

D) Que de forma paralela a la negociación en el seno de la Alianza debe acelerarse la negociación política y económica de la CEE.

1. Solicitar del Gobierno que, tras la adhesión al Tratado del Atlántico Norte, publique el documento al que todos puedan atenerse sin incurrir en públicas contradicciones, para aclarar la posición en relación con la participación de España en el aparato militar de la Alianza, el grado de dicha participación y su relación con las pertenencias a la organización política de la Alianza y cuantas otras cuestiones puedan clarificar el grado efectivo de las responsabilidades defensivas.

2. Constituir una Comisión parlamentaria *ad hoc*, integrada por miembros de las Comisiones de Exteriores y de Defensa de ambas Cámaras, para el seguimiento de las citadas negociaciones.

Tomado de la *REI*, vol. 3, núm. 4, octubre-diciembre 1982, pp. 1117 y 1118.

⁸⁶ *Vid.* sobre este tema MANGAS MARTÍN, ARACELI: «El procedimiento constitucional para la eventual adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte», en *REI*, vol. 2, núm. 1, pp. 81-106.

d) El medio internacional y los factores internos en la fecha del ingreso

La fecha del ingreso de España en la Alianza Atlántica coincide en el plano internacional con el incremento de la tensión originada por la guerra de las Malvinas, encontrándose el Gobierno español entre dos fuegos. En el ámbito interno está en pleno auge la crisis de UCD, que en el marco parlamentario significa un constante descenso de diputados del Grupo Parlamentario de UCD a favor del Grupo Mixto y de Coalición Democrática⁸⁷. Así, pocos días antes del ingreso, el Grupo Mixto⁸⁸, el Andaluz⁸⁹ y el Socialista del Congreso⁹⁰ solicitaron, mediante sucesivas proposiciones no de ley, la suspensión del ingreso en la Alianza Atlántica, que no se llegaron a debatir. De tal forma que, en la fecha del ingreso, el apoyo parlamentario del Gobierno era menor que cuando se produjo el debate.

e) Conclusión

La decisión de adhesión de España a la OTAN se toma entre noviembre de 1980 y febrero de 1981. La decisión se hace pública a través del Programa de Gobierno de Calvo-Sotelo, de 18 de febrero de 1981; si bien tiene su precedente inmediato en el II Congreso de UCD. En la toma de decisión no será ajeno el cambio de la Administración americana, que se produce el 20 de enero de 1981, ni la crisis interna de UCD, así como los factores que posibilitan la sucesión de Adolfo Suárez y el 23 de febrero, y no tanto, como suele decirse, en los efectos del 23 de febrero, ya que en esa fecha la decisión está claramente tomada.

El proceso político constitucional por el que materializa esa decisión tardará un año largo y será una constante interacción entre problemas internos e internacionales que se condicionan mutuamente, produciéndose el ingreso material en el peor momento posible, cuando empiezan las fugas del Grupo Parlamentario de UCD y en plena guerra de las Malvinas, colocándose el Gobierno español entre dos fuegos.

⁸⁷ Asimismo las elecciones andaluzas habían significado un durísimo golpe al partido del Gobierno, ya que se habían obtenido los siguientes resultados: PSOE, 52,6 por 100; Alianza Popular, 17 por 100; UCD, 13 por 100.

⁸⁸ Publicada en el *BOCG/CD*, serie D, núm. 910-I, de 28 de mayo de 1982.

⁸⁹ Publicada en el *BOCG/CD*, serie D, núm. 907-I, de 28 de mayo de 1982.

⁹⁰ Publicada en el *BOCG/CD*, serie D, núm. 931-I, de 17 de junio de 1982.

V. LOS EFECTOS DE LA DECISION Y EL CAMBIO DE LA DEFINICION INTERNACIONAL DE ESPAÑA

Tres son las clases de efectos que producen la decisión de adhesión de España a la Alianza Atlántica: La ruptura del consenso en materia de política exterior; el incumplimiento del conjunto del programa de UCD en esta materia, y el cambio en la definición internacional de España.

a) La ruptura del consenso en materia de política exterior

Qué duda cabe que uno de los factores más importantes que posibilitó lo que hemos denominado el comienzo del protagonismo internacional de España se debe a un cierto consenso, a veces sólo implícito, en la definición de los objetivos y el establecimiento de medios en la política exterior española por parte de las fuerzas políticas con más representación parlamentaria. Este consenso en materia de política exterior y de defensa, a su vez, influyó en la no confrontación interior de las fuerzas políticas en una etapa en la que el objetivo fundamental era la consolidación del Estado democrático de derecho.

La decisión de incorporar a España en la Alianza Atlántica significa la ruptura del consenso que se había mantenido desde el final del franquismo por el conjunto de las fuerzas políticas en un tema tan capital como son la defensa nacional y la política exterior. Esta cuestión introducirá un cierto elemento de bipolaridad en la sociedad española.

b) El incumplimiento del conjunto del programa electoral de UCD en materia de política exterior

Se trata de ver si la citada decisión, en las circunstancias históricas concretas en que se ha tomado, ha servido para la consecución de los objetivos que establecía el programa electoral de UCD en materia de política exterior. En otro apartado anterior se vio que el programa de Gobierno de Calvo-Sotelo significaba un cambio en la filosofía inspiradora de la acción exterior. Ahora vamos a ver los efectos que produce la aplicación del mismo en los objetivos programáticos.

ADHESIÓN DE ESPAÑA A LA ALIANZA ATLÁNTICA

1. «Una política exterior europea, democrática y occidental.» Para la consecución del mismo se señalaban dos temas concretos: las Comunidades europeas y la defensa nacional. En el proceso de negociación para la incorporación de España a la Comunidad Europea, se produce, al menos, una cierta ralentización. En defensa nacional se señalaba un mandato: «El Tratado Hispano-Norteamericano (...) deberá ser renovado»⁹¹ y una manifestación de posiciones: «UCD es partidaria de la adhesión de España a la OTAN. Pero entiende que por la naturaleza de la decisión, se requiere en el momento oportuno un debate parlamentario...»⁹², de tal forma que se incumple taxativamente el mandato electoral de renovar el tratado con los Estados Unidos, incluso se produce la paradoja de que, en la fecha de ingreso en la Alianza Atlántica, el 30 de mayo de 1982, España no tenía relación convencional con los Estados Unidos, ya que ésta se había extinguido el 21 de mayo de ese año, fecha de caducidad de la primera prórroga de ocho meses del Tratado de Amistad y Cooperación entre España y los Estados Unidos de América⁹³, y no se firmará el nuevo convenio hasta el 2 de julio de 1982, y el mismo, al carecer de entrada en vigor provisional, no entrará en vigor, si es que entra alguna vez, hasta que lo aprueben las nuevas Cortes Generales.

Sin embargo, la manifestación de posiciones, «UCD es partidaria de la adhesión de España a la OTAN», se transformará en realidad.

2. «Las relaciones con los países iberoamericanos» está claro que no mejoran a partir del Gobierno de Calvo-Sotelo, sino que se deterioran claramente desde que se inicia la guerra de las Malvinas (en abril), a pesar que el Gobierno intenta contrarrestar la dificultad objetiva que se produce, ofreciéndose de mediador en el conflicto.

3. «UCD propugna una política de distensión y colaboración con los países del Este europeo.» Ya hemos señalado que ni siquiera aparece en el programa de Gobierno. Las relaciones con la Unión Soviética no sólo no mejoran, sino que claramente se deterioran, produciéndose diversos incidentes diplomáticos⁹⁴.

⁹¹ Programa electoral de UCD. Elecciones 1978, p. 15.

⁹² Op. cit., p. 15.

⁹³ Es interesante apuntar, para mayor abundamiento, que la citada prórroga se autoriza por el Senado, a través de un Canje de Notas, apenas quince días antes de su expiración, el día 8 de mayo de 1982. La cuestión es tan chocante que al propio representante de UCD en ese debate le lleva a caer en el error de decir: «surge la primera prórroga y ahora planteamos la segunda, lo cual quiere decir que vamos a seguir negociando con más calma...». *Diario de Sesiones de las Cortes Generales/Senado* núm. 154, de 6 de mayo de 1982.

⁹⁴ El incidente más importante es la reacción del ministro de Asuntos Exteriores ante la entrega de un memorándum sobre España-OTAN en el Ministerio de Asuntos Exteriores español, por parte del encargado de Negocios soviético, el 7 de septiembre de 1981.

4. «Una política de solidaridad y cooperación con el Tercer Mundo.» La opción atlántica dificulta esta relación y España no volverá a asistir a la Conferencia de Países No Alineados, confundándose, además, como señala Morodo⁹⁵, la política tercermundista con la política en el Tercer Mundo.

5. Gibraltar. El tema de Gibraltar, que estaba en vías de solución, se complica al aplazarse sucesivamente el inicio de negociaciones que lleve a la obtención de la soberanía. A través del comunicado conjunto de 8 de abril de 1982, se aplaza la reunión para el 25 del mes de junio⁹⁶, y con fecha del 21 de junio se vuelve a aplazar indefinidamente la reunión⁹⁷.

6. Por último, el programa de UCD proponía una función mediadora «positiva y constructiva ante los grandes temas que tiene planteados la Comunidad Internacional, donde por nuestra singularidad y nuestro papel de potencia intermedia podemos desempeñar una función de acercamiento entre los distintos países hoy divergentes»⁹⁸, haciendo expresa referencia a los esfuerzos en favor del desarme, de un nuevo orden económico internacional más justo y a favor de la salvaguarda y protección de los derechos humanos, objetivos que se desconocerán durante esta etapa.

Por tanto, la decisión de ingreso en la Alianza Atlántica va acompañada, de hecho, del abandono o renuncia de los demás objetivos del programa electoral de UCD.

c) El cambio en la definición internacional de España

La incorporación de España a la Alianza Atlántica significará la materialización del cambio que se vislumbra en el programa de Gobierno de 18 de febrero de 1981. Ya hemos señalado que la política exterior española tiene una cierta unidad en el período 1957-1981 y que la definición internacional de España se perfila precisamente durante ese proceso de incorporación a la Sociedad Internacional, perfeccionándose al producirse la transformación del régimen político autocrático en democrático constitucional. La ruptura de esa unidad se establece con el ingreso en la Alianza Atlántica y no, como se ha dicho, que es el perfeccionamiento del proceso de incorporación, sino

⁹⁵ Morodo. RAÚL: «Declaraciones a Sergio Vilar», en *Proyección Internacional de España*, Tecnos, Madrid, 1981.

⁹⁶ Dicho comunicado figura en *REI*, vol. 3, núm. 3, p. 972.

⁹⁷ Dicho comunicado conjunto aparece en *REI*, vol. 3, núm. 4, p. 1240.

⁹⁸ *Programa electoral de UCD. Elecciones de 1979*, p. 14.

que, precisamente, este hecho significará la renuncia al protagonismo internacional. Así, en el Consejo de Seguridad a España⁹⁹ esta circunstancia le servirá para ser más prisionero que actor de las relaciones internacionales, al plantearse la cuestión de las Malvinas.

Por tanto, esta incorporación implica la ruptura de la política exterior, la renuncia a un cierto protagonismo internacional y, en definitiva, el intento de cambio en la definición internacional de España.

VI. CONCLUSION

1.º Del análisis realizado en el segundo apartado se desprende que España ha conseguido la *plena reincorporación* en la Sociedad Internacional, medida en relaciones diplomáticas casi universales y ser parte en tratados internacionales, a mediados de 1977. Que tres años después, en el verano de 1980, España tenía un *protagonismo internacional* que le había permitido encarar con cierto éxito ciertas reivindicaciones seculares, como se manifiesta en la Declaración de Lisboa de 1980, máxima cota de progreso a la que ha llegado nuestra reivindicación de Gibraltar; tener una cierta autonomía dentro del bloque occidental, que le permite asistir, con el estatuto de observador, a la Conferencia de Países No Alineados de La Habana; en ser el primer país europeo en recibir a Yasser Arafat, etc., en 1979, y volver a desempeñar un puesto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Dicho protagonismo exterior declina a partir de entonces hasta el 28 de octubre de 1982, fecha de las elecciones legislativas.

2.º En el cuarto apartado sostenemos que la decisión de ingreso en la Alianza Atlántica no se toma hasta finales de 1980 o principios de 1981, y que ésta no se manifiesta formalmente hasta el 18 de febrero de 1981, en el discurso de investidura del presidente Calvo-Sotelo. Asimismo, mantenemos en el tercer apartado que esta decisión no tiene precedentes ni en ninguna de las fases de la política exterior franquista, ni en la transición, ni en la democracia, y supone una

⁹⁹ La Resolución del Consejo de Seguridad núm. 502, de 3 de abril de 1982, fue aprobada por 10 votos contra uno (Panamá) y cuatro abstenciones (China, España, Polonia y Unión Soviética). A favor votaron Estados Unidos, Francia, Guyana, Irlanda, Japón, Jordania, Reino Unido, Togo, Uganda y Zaire. Resolución en la que se exigía la retirada inmediata de todas las fuerzas argentinas de las islas Malvinas (Falkland) y la cesación inmediata de las hostilidades. Tomado de *Crónica de las Naciones Unidas* núm. 5, mayo 1982.

ruptura con la política exterior española. Y que la misma no se basa en un mandato electoral imperativo, sino en una decisión de Gobierno.

3.º Esta decisión, en el momento y la forma en que se toma, significará la ruptura del consenso en materia de política exterior, la renuncia del cumplimiento del resto del programa en esta materia y, en definitiva, el cambio de la definición internacional de España, que se había producido a través del proceso de incorporación a la Sociedad Internacional.

4.º Por último, se quiere señalar que, si bien no existen decisiones irreversibles, tampoco éstas, cuando tienen una cierta magnitud, dejan de producir efectos. Esta decisión de ingresar a España en la Alianza Atlántica supone un cambio en la definición internacional de España y, por tanto, no se puede ignorar la misma, ya que es parte de la política exterior española. Ante la nueva situación política que se crea a partir del 28 de octubre de 1982¹⁰⁰, entendemos que no es solución salirse de la Alianza Atlántica, sino que hay que asumir este hecho; sin embargo, tampoco debe implicar el seguir dando pasos y vinculando España a la organización militar integrada, sino que habrá que buscar la fórmula que capitalice la situación transitoria en que se está, de Estado miembro de la Alianza Atlántica, sin pertenecer a la organización militar, que conecte con las líneas generales de nuestra política exterior que se ha descrito.

¹⁰⁰ Vid. MESA, ROBERTO, y ALDECOA, FRANCISCO: «Las ofertas electorales en materia de política exterior y relaciones internacionales en los programas de los partidos políticos en las elecciones legislativas de 28 de octubre de 1982», en *REI*, vol. 3, núm. 4, pp. 1005-1027.