



FLACSO
CHILE
Biblioteca

G631po
CONT.43
C.2

CONTRIBUCIONES
PROGRAMA FLACSO-SANTIAGO DE CHILE
NUMERO 43, Noviembre 1986.

BIBLIOTECA
FLACSO
SANTIAGO

12.624

Los problemas del cumplimiento de las tres condiciones marco de la política de seguridad española, establecidas por el referendun.

460.-

LOS PROBLEMAS DEL CUMPLIMIENTO DE
LAS TRES CONDICIONES MARCO DE LA PO
LITICA DE SEGURIDAD ESPAÑOLA, ESTA-
BLECIDAS POR EL REFERENDUM.

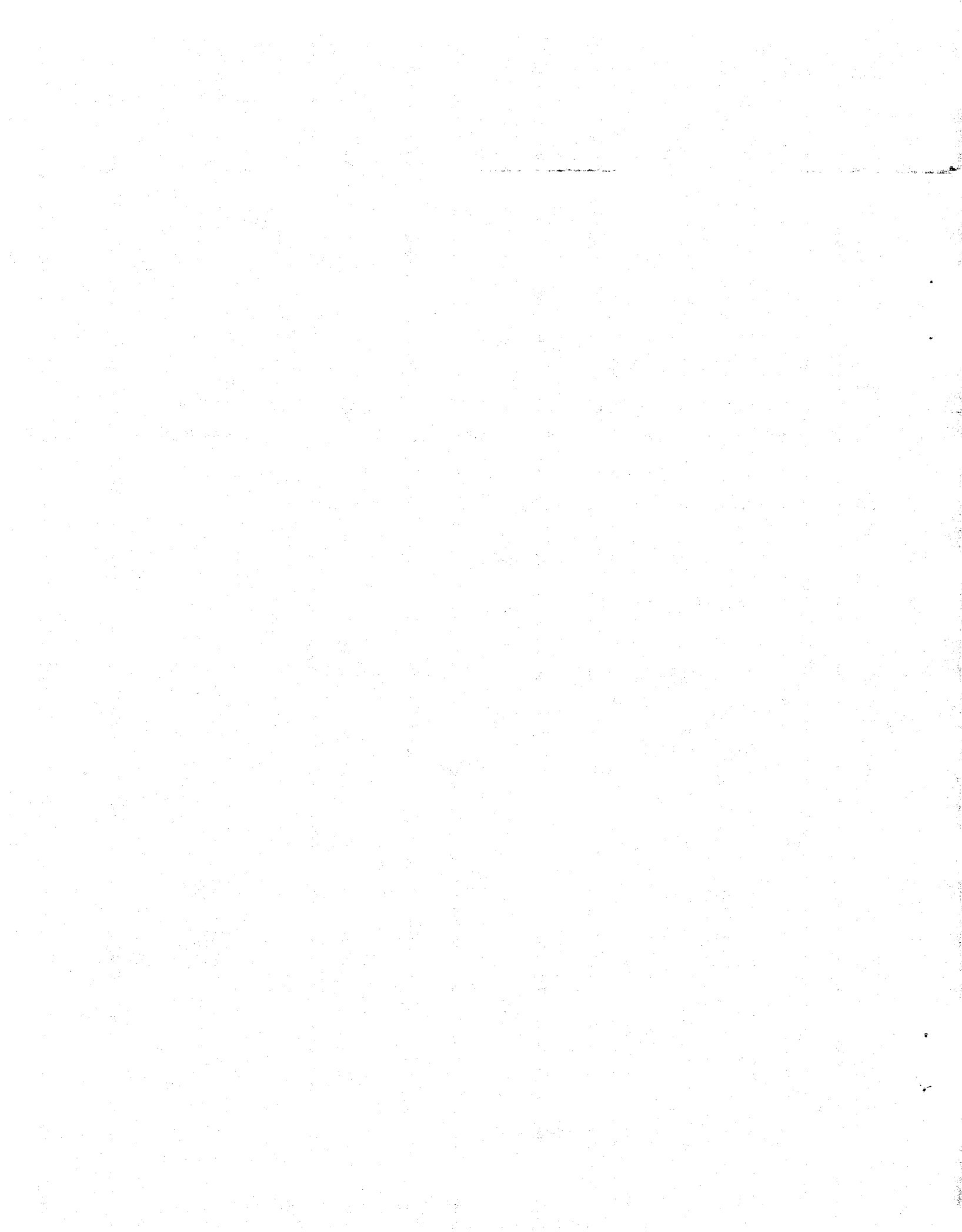
Enrique Gomariz

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

RESUMEN

En el referendun sobre la permanencia de España en la OTAN, se aceptó tal permanencia, pero con tres condiciones especificadas en la papeleta del voto: 1) la no incorporación en la estructura militar de la Alianza, 2) la prohibición de instalar armas nucleares, y 3) la reducción progresiva de la presencia militar norteamericana.

Sin embargo, a la hora de poner en práctica la decisión referendual, se ha demostrado que existen problemas que podrían impedir el cumplimiento estricto de esa decisión. El siguiente informe muestra cuáles son esos problemas en el nuevo cuadro de seguridad en que se ubica el Estado español.



INTRODUCCION

En el pasado referendum sobre la permanencia de España en la OTAN se establecieron tres condiciones, que, de hecho, forman casi todo el marco de la política de seguridad española, al tiempo que colocan a este país en una situación particular en el seno de la Alianza. En efecto, hay países de la Alianza que han rechazado la nuclearización militar de su territorio, pero participan de la estructura de fuerzas y mandos del bloque, así como hay países que no pertenecen a esta estructura (Francia) pero tienen un sistema nuclear propio. España ha decidido soberanamente el rechazo de ambos elementos, lo que, junto a una progresiva erradicación de las bases norteamericanas del territorio, pueden colocar a España en la situación menos mala de los países pertenecientes a un bloque militar.

Ahora bien, para obtener todos los beneficios posibles de esta situación, lo primero que hace falta saber es si el reglamento sigue fielmente la ley, es decir, si la aplicación de las tres condiciones no encuentra obstáculos importantes. Respecto a esta problemática, lo menos que puede decirse es que, en los meses que han seguido al referendum, se ha puesto de manifiesto que existen obstáculos ya previstos (en la negociación sobre las bases, por ejemplo), y dificultades apenas intuidas, como en el caso de la no nuclearización militar del territorio.

En el siguiente informe abreviado, se examinan cada una de las tres condiciones y los problemas más importantes encontra-

dos a la hora de su aplicación.

1a. Condición. "La participación de España en la Alianza no incluirá su incorporación en la estructura militar integrada"

Con la aparición del memorandum español dirigido a la OTAN, acerca de la situación de España en el seno de la Alianza, se han puesto sobre la mesa, varias cuestiones que hacen relación a la primera condición del referendun. En primer lugar, ha aparecido un tema de forma que puede transformarse en una peligrosa cuestión de fondo: las autoridades de la OTAN pueden clasificar un documento que reciban del Ejecutivo español, impidiendo así su conocimiento por parte del Legislativo. Esto tiene una lectura peligrosa, que ya se ha mencionado en las Cortes: la OTAN se transforma, en los hechos, en un recorte de la democracia parlamentaria. Independientemente de que esto pueda tener consistencia en algún caso, lo cierto es que, en cuanto a los documentos que un gobierno envía a la OTAN, la última responsabilidad sobre el carácter de estos corresponde al gobierno, puesto que este siempre puede comunicar el documento al Parlamento al mismo tiempo que lo hace a la OTAN, e incluso después, como sucede en el caso estadounidense. Porque, en realidad lo que sucede con frecuencia es que solo los gobiernos europeos respetan el carácter clasificado de los documentos OTAN, mientras en Estados Unidos son conocidos rápidamente por el Congreso y/o el Senado (lo que coloca a los parla

mentarios de países europeos en una situación ridícula, yendo a buscar la información de sus colegas norteamericanos y no de su propio gobierno).

En España, este asunto puede ser importante si el actual Ejecutivo establece la costumbre de actuar de esa forma y luego accede al Gobierno una fuerza política contraria al respeto irrestricto de las condiciones del referendum.

El otro aspecto de la cuestión se refiere al contenido político de la idea votada en el referendum. Durante la campaña, el término "estructura militar integrada", nunca estuvo acabadamente definido, pero en general significaba dos cosas: 1) la no integración en la cadena de mandos de la Alianza, y 2) la no pertenencia a la parte militar de la estructura burocrática de la OTAN. Incluso miembros del gobierno opinaban que era más coherente no participar tampoco en el Comité Militar, especie de antesala de la estructura militar burocrática.

A propósito del apareamiento del memorandum, el Presidente del gobierno hizo unas afirmaciones clarificadoras en torno al "nuevo" significado del concepto "estructura militar integrada". Afirmó: "España estará en todos los organismos de la OTAN, en todos menos en la estructura de mandos". Esto significa que la segunda parte del término desaparece, y el Gobierno estará presente en todos los organismos militares de la OTAN que considere oportuno. Caben al respecto dos tipos de

observaciones: 1) las referidas al problema de si se incumple, por tanto, la primera condición; y 2) las implicaciones que tiene la pertenencia a organismos militares de la OTAN.

En cuanto al primer aspecto, parece que no hay incumplimiento de la letra del referendun, puesto que todo depende de la interpretación del término "estructura militar integrada", pero no hay duda de que hay incumplimiento en cuanto al espíritu de esta primera condición, al participar de los organismos puramente militares de la estructura burocrática OTAN.

En lo que hace al segundo aspecto, la pertenencia a este tipo de organismos tiene implicaciones positivas y negativas, dependiendo de la voluntad política del gobierno. En pura teoría puede afirmarse que participar en la parte militar de la Alianza sin quedar bajo su mando directo, puede tener solo ventajas, si el gobierno adopta una línea claramente favorable: pueden obtenerse informaciones valiosas y no firmar nada que nos parezca que socava la paz y la distensión. Pero las cosas no son tan así. El Gobierno en cuestión se sentirá permanentemente presionado a ser corresponsable de las decisiones que se adopten en los organismos en que se participa. Recientemente, se ha tenido un ejemplo grave de esta situación. En la reunión del Grupo de Planes Nucleares, primera reunión desde el fracaso de la cumbre de Reikiavik, los norteamericanos han presionado fuertemente a sus aliados para que en el comunicado final todos aparecieran apoyando enfáticamente las actuaciones de Reagan en

Reikiavik. Pues bien, solo daneses y griegos han resistido las presiones. España aparece firmando sin reservas un documento que pasará a las crónicas como uno de los más claudicantes respecto de la autonomía de Europa.

Dicho brevemente, la pertenencia a los organismos militares de la burocracia OTAN sólo tendría ventajas en el caso de que el Gobierno adoptara una línea firme de frenar todas las políticas que favorecen la competencia entre los bloques. Cabe preguntarse si merece la pena el esfuerzo de voluntad permanente por el hecho de acceder a una información que tampoco es tan necesaria, una vez que se pertenece a la estructura civil de la Alianza y a su Comité Militar. Así como cabe preguntarse si las instituciones militares españolas no estarán presionando al Gobierno para pertenecer a todos los organismos militares posibles de la OTAN.

Sobre la otra parte del significado de "estructura militar integrada", la referida a la no participación en la cadena de mandos, puede sostenerse que se mantiene de forma más sólida. En efecto, España no ha puesto a disposición de la OTAN ni su territorio ni sus fuerzas, que quedan bajo mando de nuestras propias instituciones militares y en particular bajo el Ministro de Defensa y el Gobierno.

Las distintas fuerzas de oposición han dejado claro en el Parlamento que la idea -que aparece en el famoso memorandum-

de "una coordinación" de la línea de mando de la OTAN con la línea de mando de nuestras instituciones militares, da lugar a una integración en el sistema de mandos OTAN, "por la puerta trasera". Sin embargo, esta afirmación no es correcta. En un asunto tan rígido como la línea militar de mandos, se está o no se está: no se puede estar a medias. Otra cosa es que las autoridades españolas pueden aceptar misiones y funciones defensivas que le vengan asignadas por la OTAN. Pero esto siempre depende de la voluntad del gobierno español, mientras que si se participara de la estructura de mandos, habría que aceptar todo lo que se decidiera conjuntamente, es decir lo que determinara, en el terreno operativo, el Comandante en jefe, que hasta ahora siempre ha sido norteamericano. Es decir, parece consistente el hecho de que los mandos OTAN no tienen mando sobre ninguna fuerza militar española ni sobre ninguna parte del territorio español.

2a. Condición: "Se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español"

Estamos ante la condición mas precisa de las aprobadas por referendum. Esto no elimina la amplitud de asuntos que incorpora. Por ejemplo, muchas personas pueden preguntarse porque no se ha incluido el verbo fabricar. Con esta palabra se liquidarían por completo las dudas acerca de la tentación militar de dotar a España de su propio sistema nuclear. Pero podría responderse que precisamente para no provocar, se ha ele

gido una forma indirecta de eliminar esa posibilidad: difícilmente se puede un país dotar de un dispositivo nuclear si no puede almacenar o instalar armas en su territorio. Ahora bien, en todo caso lo que no elimina el texto de esta segunda condición es la investigación, de tal manera que si están en marcha proyectos de investigación acerca de una bomba atómica española tales proyectos no están incumpliendo la determinación del referendun.

Otra cuestión no menos importante es el significado amplio que tiene la decisión sobre no instalar armas nucleares. En general, esta decisión se toma en dos sentidos: respecto a las actitudes del país donde se instalan y en razón de la percepción que puede tener un posible enemigo. Dicho de otra forma, la no instalación se resuelve no solo para evitar la proliferación horizontal de armas nucleares, sino para hacer una señal de que el país en cuestión -en este caso España- no dispone de armas que amenacen a cualquier otro país, lo que significa también que ese otro país no determina blancos nucleares en nuestro territorio. Ahora bien, el problema consiste en que lo amenazante no es tanto las armas nucleares como los sistemas nucleares. Como es sabido, cuando los estrategas establecen los blancos no solo lo hacen en función del lugar que hay armas nucleares, sino también respecto a otros elementos del sistema, y, en especial, las comunicaciones. Dicho de otra forma, España puede no albergar armas nucleares y formar parte de un sistema nuclear, por tener elementos importantes de este.

Pues bien, todo indica que algunas de las instalaciones de control y seguimiento que tiene los norteamericanos en la costa mediterránea española, podrían ser parte no esencial pero tampoco desdeñable del sistema nuclear norteamericano. Es decir, que la decisión de no albergar armas nucleares debería ampliarse a la de no ser parte de ningún sistema nuclear. Pero eso en todo caso, sería una decisión española, todo lo saludable que se quiera, pero al margen de lo estrictamente votado en el referendun.

En cuanto al sentido estricto de la frase aprobada existen problemas de cuya gravedad apenas se tenía idea en marzo de este año. Se trata especialmente de la prohibición de introducir armas nucleares en territorio español. En los hechos, estas armas sólo podrían ser introducidas por naves o aeronaves norteamericanas. Naturalmente, resulta muy difícil pensar en que aterrizen en territorio español aparatos con armas nucleares a la vista, que es como suelen ir estas armas cuando son operativas. El problema consiste cuando tales armas viajan en el interior de algún vehículo naval o aéreo. Esto es crucial en el caso de los grandes navíos, que son precisamente los que calan en las costas españolas, especialmente en las mediterráneas. Sucede que buena parte de estos navíos (de la VI Flota) son portadores de armas nucleares, o al menos así consta en las dotaciones oficiales que muestra documentación estadounidense e internacional.

Ahora bien, ocurre que los buques son inviolables, es decir, especialmente en los navíos de suficiente tonelaje, cualquier tentativa de conocimiento directo es impracticable, salvo que se quiera incurrir en una violación del derecho internacional. Así las cosas, no cabe otra posibilidad que la práctica de la pregunta en los términos que se han puesto de manifiesto con ocasión de la política practicada por Nueva Zelanda. Se trata de que las autoridades costeras pregunten al comandante del navío si éste es portador de armas nucleares. La actitud norteamericana consiste en responder "sin comentarios". Durante un tiempo, Nueva Zelanda dejó pasar los navíos, pero llegó un momento en que adoptó la decisión de no dejar pasar los navíos si no se aclaraba la cuestión. Lo que, naturalmente, molestó a los norteamericanos.

Pues bien, se trata de saber si las autoridades españolas están dispuestas a no dejar pasar los buques norteamericanos que no declaren no poseer armas nucleares, al objeto de cumplir estrictamente con el espíritu y la letra de lo aprobado por el referendun. Y, naturalmente, no está en discusión si las aguas territoriales son o no parte del territorio español. Cualquier discusión en tal sentido, significa una pérdida de soberanía que ningún país puede permitir.

Pues bien, de lo sabido hasta el momento no hay ni un solo indicio de que el gobierno español esté dispuesto a aplicar esa política. Es decir, todo indica que los navíos norteamer-

ricanos seguirán recalando en aguas territoriales y puertos es pañoles. Naturalmente, existen algunas posibilidades diplomáticas para tratar de eludir el problema. La más obvia es de jar a la parte norteamericana la responsabilidad de no aclarar o mentir de forma indirecta acerca de si portan los buques ar mas nucleares. Esto tiene el inconveniente de que resulta un mal precedente, que Estados Unidos puede usar con aviones estra tégicos, por ejemplo. También puede tratar de precisarse mas hasta lograr que el caso de los navíos tenga un procedimiento específico. Pero, en cualquier caso, incluso si se consigue dejar la responsabilidad -muy específica- a los norteamericanos, lo cierto es que se trataría únicamente de trucos forma les para ocultar la mas que previsible violación de la segunda determinación aprobada por referendum. En este caso, el regla mento por sofisticado que sea, no se atiene a la ley.

El Gobierno puede aducir que no está dispuesto a provocar un conflicto de cierta amplitud con Estados Unidos, y menos en la situación en que se busca un acuerdo de reducción de las bases, y puede convenirse en que efectivamente se trata de un momento delicado. Pero las dificultades del asunto no pueden ocultar el hecho de que, mientras el Ejecutivo continúe dejan do pasar los buques, buena parte de los cuales portan arma s nucleares, estará permitiendo la violación de lo acordado en el referendum, que es tanto como decir que está violando la mencionada condición sin paliativos. La única situación que res petaría la determinación sería una política del tipo de la

practicada últimamente por Nueva Zelanda . Pero no hay ningún indicio de que el Gobierno esté dispuesto a ello.

3a. Condición: "Se procederá a la reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España"

Es esta una redacción laxa de una idea concreta: la voluntad del gobierno de ligar la permanencia en la OTAN con la renegociación del Convenio bilateral, en la perspectiva de reducir la presencia norteamericana militar en España. En todo caso, hay que señalar que esta negociación del Convenio tiene su existencia independiente, más allá del referendum sobre la OTAN; es decir, la renegociación tiene su propio marco específico, el que marca el Convenio, y el Gobierno quiere atenerse únicamente a ese marco, para cumplir, en la práctica, con la tercera condición del referendum.

No obstante, antes de entrar en ese marco concreto, resulta útil examinar la literalidad de la condición. La laxitud de la redacción de la frase tiene serios inconvenientes, pero también importantes ventajas. El inconveniente obvio es que cualquier reducción, por insustancial que sea, puede entenderse como una "reducción progresiva". Es decir, todo queda en manos de la voluntad política del Ejecutivo. Naturalmente, eso tiene también una ventaja: reducción progresiva puede entenderse como un proceso que se abre y sólo se cierra cuando la presencia norteamericana termina. Esto es importante, entre otras razo-

nes porque permite una acción continua que solo gradúan las circunstancias y la voluntad política. Por ejemplo, si no hubiera acuerdo acerca de la reducción en las negociaciones en curso, y, según ha anunciado el Presidente del Gobierno, se cumpliera el plazo de renegociación sin acuerdo, entonces el Convenio expiraría de forma natural, dando así cumplimiento de finitivo a esta tercera condición del referendum.

El otro aspecto impreciso del texto se refiere a lo que se reduce: "la presencia militar". No se habla de fuerzas, instalaciones o bases, sino de presencia militar. Esta imprecisión plantea, por ejemplo, la pregunta de por dónde comenzar esa reducción. Se van a retirar una cantidad apreciable de soldados? Se va a comenzar por suprimir alguna base? Se va a comenzar por suprimir un número importante de armas? Tal imprecisión nos envía al contexto real de la actual negociación.

Las negociaciones ya iniciadas apenas han trascendido a la opinión pública. Pero por las declaraciones hechas por el Presidente del gobierno, el Ministro de Exteriores y el jefe de la delegación Máximo Cajal, puede afirmarse que la parte española ha elegido una forma concreta de negociar: plantear alto el listón y de una forma dura (advertencia de que si no se llega a un acuerdo antes de que se acabe el plazo de renegociación, España estaría dispuesta a dejar expirar el Convenio).

Ahora bien, aquí todo es relativo: qué significa exacta-

¿mente poner alto el listón? La parte española ha elegido un término declaratorio: "una reducción sustantiva". El término sustantiva puede hacer pensar que se trata de una reducción apreciable, no solo en relación de lo que está dispuesto a conceder el Gobierno de Washington, sino en relación con lo realmente existente. En todo caso, es necesario saber que los Estados Unidos apenas están dispuestos a retirar una porción simbólica de su presencia, especialmente en hombres, manteniendo e incluso aumentando los sistemas instalados. Todos aquellos rumores de que estaban dispuestos a retirarse de alguna base, porque esta habría perdido importancia estratégica, no guardan relación con la realidad, y menos ahora que el Mediterráneo ha elevado considerablemente su temperatura militar.

Así las cosas, ¿qué va a significar al final reducción sustantiva? La única respuesta es que eso dependerá de la entereza del gobierno por mantener sus posiciones de partida. Y cuáles son estas? A pesar de la opacidad, existen algunos elementos que pueden intuirse. La impresión que se tiene es que no hay una petición directa de que abandonen ninguna base militar. La petición española es que se reduzca una buena parte del material operativo (tanto en máquinas como en hombres), que, por ejemplo, significaría una verdadera reducción sustantiva en aviones de combate. Naturalmente, se intuye que con eso prácticamente puede dejarse a puerta de gol la retirada de alguna, o algunas bases, en concreto la de Zaragoza y la de Torrejón.

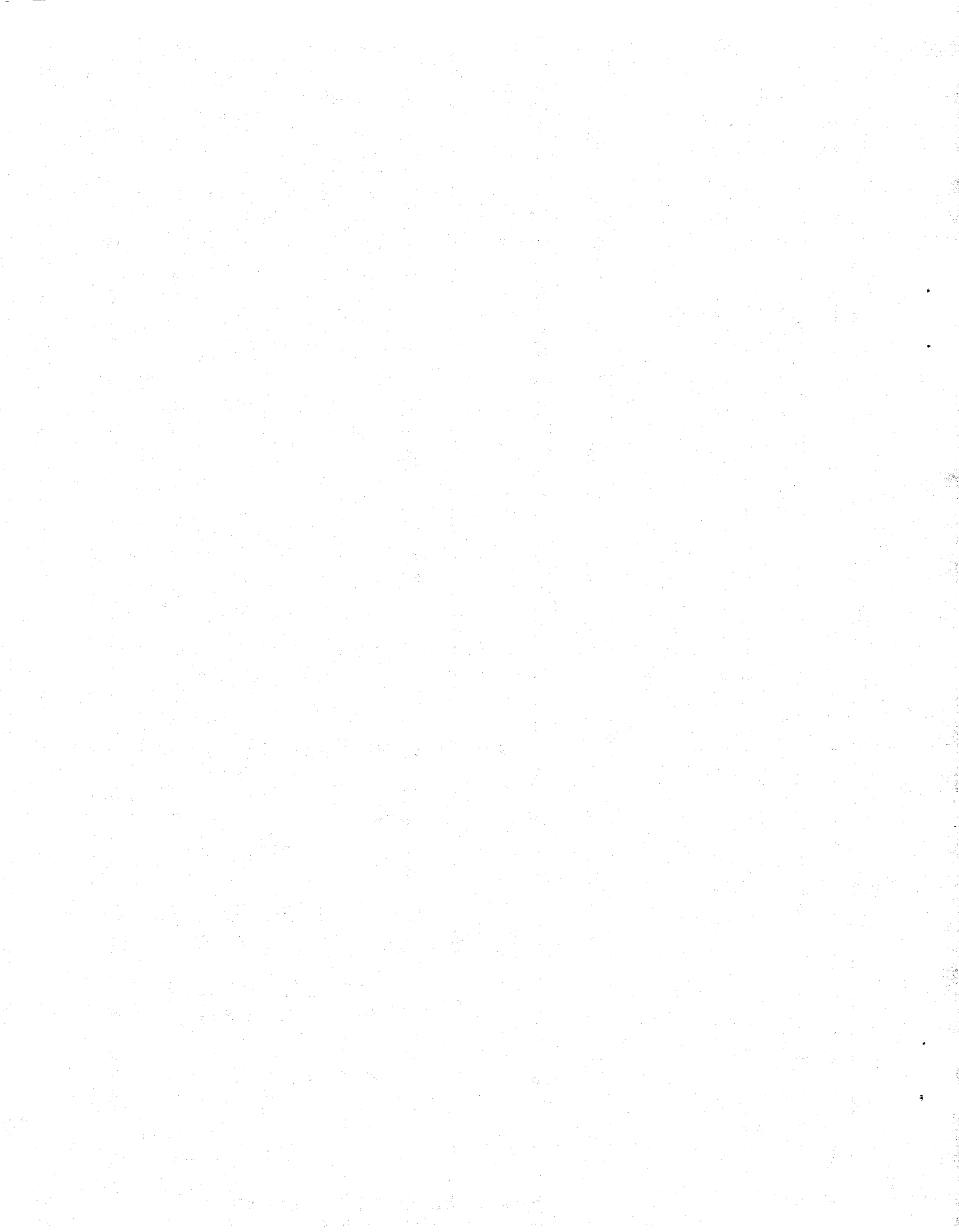
Los problemas que tiene esa posición son varios: tanto en el supuesto de que tenga éxito, como de que solo lo tenga a medias. Incluso si tiene éxito, y se reducen considerablemente el número de aparatos, por ejemplo una o dos alas completas, con lo que Torrejón pierde efectivamente su valor, el problema consiste en que la opinión pública no verá el abandono de ninguna base concreta. Y cuando se dice opinión pública no es algo tan alejado del partido en el gobierno: no hay que olvidar que la Federación Socialista Madrileña tiene una resolución congresual donde se exige el abandono de los norteamericanos de la base de Torrejón.

Pero la cuestión consiste en que es poco probable que se mantengan intocadas las posiciones españolas hasta el final. Naturalmente eso depende de la voluntad del Gobierno; pero lo menos que puede decirse es que la cuestión está en el aire. Ahora bien, los problemas aumentan en un escenario en que la parte española sólo consigue una reducción sustantiva a medias. Porque en ese caso, la opinión pública, que va a conocer una importante movilización de sectores de la oposición y del movimiento por la paz, en la campaña nacional "BASES FUERA", no sólo no va a ver la retirada norteamericana de ninguna de las bases, sino que tampoco verá reducciones tan significativas como para compensar ese mal efecto.

Naturalmente, no se hacen comentarios acerca del posible escenario creado por la extinción del Convenio, algo que no

hay que descartar pero que es el más improbable de todos los su puestos. En todo caso, la muerte del actual Convenio vigente, no significaría que no se fuera a firmar otro nuevo Convenio o Tratado, en el que el capítulo militar difícilmente desaparecería, por mas que eso pudiera ser saludable, en relación con un aliado que está dispuesto a utilizar cualquiera de sus instalaciones en los países mediterráneos para llevar a cabo operaciones militares decididas por su cuenta y el riesgo de los demás.

Por otra parte, el tema de las instalaciones nos lleva a un peligro, desde el momento en que los norteamericanos tienen la intención de retirar personal por un lado, mientras por el otro aumentan el nivel tecnológico de sus instalaciones. La oposición ha mencionado la previsión que existe en los planes del Pentágono de mejorar el sistema de seguimiento de Torrejón mediante una torre ultrasofisticada. La oposición hace bien en señalar ese peligro, aunque lo plantea de una forma, dándolo por hecho, que acaba convirtiendo la advertencia en un grito a toro pasado. Porque lo cierto es que, de los planes en el papel hasta su instalación en Torrejón, cualquier sistema tiene que pasar un proceso difícil. Primero tiene que convertirse en una decisión operativa del Gobierno de Washington, después, éste tiene que decidirse a hacer la petición oficial y, por último, Madrid tiene que aceptarla. Y la verdad es que no está precisamente el viento a favor de esas velas.



CONCLUSIONES

El examen de cada una de las tres condiciones y su respectivo cumplimiento, ofrece un cuadro bastante preocupante desde el punto de vista de la no violación de la integridad de lo acordado en el referendun. Para encontrar alguna esperanza hay que ver el problema desde la perspectiva del grado y amplitud de la violación.

Se puede criticar la nueva interpretación que se hace de "estructura militar integrada", que deja caer la cuestión de la no pertenencia a la parte militar de la burocracia OTAN, pero, al menos, mantiene las fuerzas y el territorio bajo mandos exclusivamente nacionales. Se puede denunciar el grave hecho que supone la presencia de buques norteamericanos portadores de armas nucleares en nuestro territorio, en puertos y aguas territoriales, pero parece que está en la voluntad del gobierno hacer de esta situación la única y exclusiva excepción, frente al deseo lógico norteamericano de transportar por el cielo español aeronaves con dichas armas e incluso posarlas sobre las pistas de las bases de utilización conjunta. Se puede temer que las negociaciones con Estados Unidos para reducir su presencia militar en España acaben en una reducción sustantiva -por-la-mitad, con lo que el adjetivo perdería sustantividad, además del desagradable efecto que supone el que no acaben de retirarse de ninguna base concreta. Pero siempre será mejor una reducción apreciable que nada, y eso, al menos, no liquida la esperanza de poder seguir avanzando "progresivamente" por ese camino.

Del balance anterior se deduce, en todo caso, algo importante: que es necesario un reglamento que ponga en práctica la ley, es decir, que, para respetar el resultado del referend~~um~~, es necesario un mecanismo de puesta en práctica, porque -y eso está ahora mucho más claro que antes- es evidente que la aprobación no establece automáticamente el cumplimiento de la misma. Lo que conduce inevitablemente a otro tema: hay mucho mas de lo previsto que depende exclusivamente de la voluntad política del gobierno. Y esto es extremadamente peligroso de cara al futuro: si el actual gobierno no consigue hacer respetar los resultados del referend~~um~~, puede uno imaginarse que harán gobiernos posteriores compuestos por fuerzas políticas contrarias al mantenimiento de las tres condiciones.

En cualquier país democrático, esta excesiva dependencia del Ejecutivo se trataría de compensar con un mayor control parlamentario, incluso mediante una Comisión de seguimiento. Pero no está muy claro que esto vaya a suceder en el actual cuadro parlamentario. Primero, porque no es seguro que el grupo que tiene mayoría parlamentaria desee hacerlo. Pero también porque parece que los grupos de la oposición estén más interesados en desgastar al gobierno, y por tanto en que este incumpla lo acordado en el referend~~um~~, que en evitar ese incumplimiento. Por todo ello parece mas que justificado que surjan iniciativas desde la sociedad civil, como en cualquier país europeo, las organizaciones sociales o no gubernamentales, para el apoyo, colaboración y presión hacia el Ejecutivo y el conjunto de las institu-

ciones, al objeto de que el resultado del referendum se cumpla de forma irrestricta. Ello, además de proteger las condiciones de nuestra política de seguridad, resultaría un buen ejercicio de democracia política.

