

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA

Departamento de Historia Contemporánea



**LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN ESPAÑA Y EN
POLONIA EN LA TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA:
UN ANÁLISIS COMPARADO**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Beata Wojna

Bajo la dirección del doctor

Juan Carlos Pereira Castañares

Madrid, 2004

ISBN: 84-669-2584-8

TESIS DOCTORAL

**La política de seguridad en
España y en Polonia en la
transición hacia la
democracia:
un análisis comparado**

**Presentada por: Beata Wojna
Director: Dr. Juan Carlos Pereira Castañares**

**Departamento de Historia Contemporánea
Universidad Complutense
Madrid 2004**

AGRADECIMIENTOS

La autora de este trabajo quiere agradecer el interés que expresó la Agencia Española de Cooperación Internacional por esta investigación sobre la política de seguridad en España y Polonia en la transición hacia la democracia, desarrollada en el marco del tercer ciclo y presentada como Tesis Doctoral en el Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense de Madrid.

La beca de la Agencia Española de Cooperación Internacional disfrutada entre febrero de 2002 y septiembre de 2003 permitió llevar a cabo el complejo proceso investigador que se inició con la construcción de las hipótesis del trabajo, pasó por la fase de la recopilación de las fuentes y de la bibliografía y la etapa de la elaboración del esquema y, finalmente, llegó a la dura labor de escribir el presente trabajo a través del cual se transmiten los resultados de la investigación.

La autora del trabajo expresa su profundo agradecimiento a la Agencia Española de Cooperación Internacional por el apoyo que permitió desarrollar y finalizar la investigación.

INDICE

<u>INTRODUCCION</u>	p. 1
<u>PRIMERA PARTE</u>	
<u>La política de seguridad: una aproximación teórica.</u>	
Capítulo I – El concepto de seguridad.	
1. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial al inicio de los ochenta. Las concepciones clásicas de la seguridad.	p. 47
2. La ruptura de los ochenta - las primeras redefiniciones.	p. 48
3. El fin de la guerra fría y la proliferación de los estudios.	p. 52
Capítulo II – La política de seguridad: los problemas del método.	
1. La política de seguridad como parte de la política exterior.	p. 54
2. La política de seguridad como una política pública.	p. 61
3. Lo interno y lo exterior.	p. 62
<u>SEGUNDA PARTE</u>	
<u>La política de seguridad de España en la transición.</u>	
Capítulo III – Las variables independientes de la política de seguridad española.	
1. Las herencias del pasado.	p. 66
A.España y su historia en la memoria colectiva.	p. 83
B.Los compromisos contraídos en la época franquista.	p. 84
2. El contexto interno: la transición.	p. 89
A.La construcción de las bases jurídicas y socio – políticas del Estado español.	p. 105
B.Nuevas oportunidades de la política exterior.	p. 108
3. La posición geopolítica de España.	p. 112
A.El papel de España en los años setenta en función de su posición geopolítica.	p. 116
B.Las amenazas.	p. 117
4. El contexto internacional de la política de seguridad española en la transición.	p. 122
A.Las transformaciones en la cuenca del Mediterráneo.	p. 130
B.La crisis de la OTAN. El debilitamiento del flanco sur de la Alianza.	p. 131
	p. 145

Capítulo IV – El ciclo formal de la política de seguridad española en la transición.	p. 159
1. Los actores que elaboran la política de seguridad.	p. 160
A.El cambio en las funciones del Jefe del Estado y del Jefe del Gobierno.	p. 161
B.La articulación de la política de seguridad dentro del Gobierno.	p. 167
2. Los actores que ejecutan la política de seguridad.	p. 171
A.El Ministerio de Asuntos Exteriores.	p. 171
B.El Ministerio de Defensa.	p. 180
C.La coordinación entre los dos ministerios.	p. 184
3. Los actores que controlan la política de seguridad.	p. 188
A.El control parlamentario.	p. 189
B.El papel de la sociedad española en el control de la política de seguridad.	p. 205
4. Las Fuerzas Armadas españolas y el ciclo formal de la política de seguridad.	p. 209
A.El control civil de las Fuerzas Armadas.	p. 211
B.La modernización del material y del armamento de las Fuerzas Armadas.	p. 218
C.La reorganización de las Fuerzas Armadas.	p. 226
Capítulo V – Los objetivos de la política de seguridad española y su realización.	p. 231
1. La neutralidad como opción de la política de seguridad en la transición.	p. 232
2. Las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, Portugal y Francia.	p. 236
3. La integración en la Alianza atlántica.	p. 245
4. La opción europea en la política de seguridad española.	p. 256
5. La cooperación en las organizaciones de seguridad regional .	
La CSCE y su papel en la promoción de la cooperación en el Mediterráneo.	p. 268

TERCERA PARTE

La política de seguridad de Polonia en la transición.

Capítulo VI – Las variables independientes de la política de seguridad polaca.	p. 277
1. Las herencias del pasado. Entre las percepciones y los hechos.	p. 278
A.Las percepciones del otro. Las relaciones con los vecinos.	p. 278
B.Las visiones de Europa. Polonia como parte del mundo occidental.	p. 283
C.La política exterior y de seguridad entre 1918 – 1989. Las lecciones del pasado.	p. 291
2. El contexto interno: la transición.	p. 302
A.La construcción de las bases jurídicas y socio – políticas del Estado polaco.	p. 306
B.Una nueva política exterior.	p. 316
3. La posición geopolítica de Polonia entre 1918 – 1997.	p. 321
A.El miedo a la pérdida de la integridad territorial y a la revisión de las fronteras – el problema de los poderosos vecinos.	p. 322
B.Europa central y el sistema mundial – el temor a la inestabilidad.	p. 324
C.Nueva situación geopolítica y nuevas amenazas a partir de 1991.	p. 325

4. El contexto internacional de la política de seguridad polaca en la transición. p. 329
 - A.Las transformaciones en Europa central y oriental. p. 330
 - B.La desaparición del Pacto de Varsovia. El fin del mundo bipolar. p. 341
 - C.La crisis de la OTAN. p. 349
 - D.La aceleración del proceso de la construcción europea y la política de la CE/UE hacia Polonia. p. 353
 - E.La política exterior y de seguridad de la CE. El conflicto de intereses entre los Estados Unidos y la CE/UEO entre 1989 – 1992. p. 364

Capítulo VII - El ciclo formal de la política de seguridad polaca en la transición. p. 373

1. El difícil equilibrio entre el Presidente y el Gobierno. p. 374
 - A.La etapa de la vigencia de la Constitución de 1952. p. 374
 - B.La etapa de la “pequeña Constitución”. p. 376
 - C.Los intentos de coordinación/centralización de la política de seguridad. p. 379
2. Los actores que ejecutan la política de seguridad. p. 385
 - A.El Ministerio de Asuntos Exteriores. p. 385
 - B.El Ministerio de Defensa. p. 388
 - C.La Oficina de Seguridad Nacional. p. 394
3. El control de la política de seguridad. p. 397
 - A.El papel del Parlamento. p. 397
 - B.Las deficiencias del control ejercido por la sociedad polaca. p. 409
4. Las Fuerzas Armadas polacas y el ciclo formal de la política de seguridad p. 416
 - A.El control civil y democrático de las Fuerzas Armadas. p. 416
 - B.La modernización de las Fuerzas Armadas. p. 422
 - C.La nueva estructura de las Fuerzas Armadas. p. 430

Capítulo VIII – Los objetivos de la política de seguridad polaca y su realización. p. 435

1. Las relaciones bilaterales con los vecinos – la URSS/Rusia y Alemania, y las nuevas relaciones con los Estados Unidos. p. 436
2. La cooperación regional. p. 460
3. Las relaciones entre la UEO y Polonia p. 467
4. La opción atlántica como prioridad de la política de seguridad polaca. p. 474
5. La cooperación en las organizaciones de seguridad colectiva - la CSCE/OSCE. p. 488

CUARTA PARTE

La comparación de la política de seguridad española y polaca en la transición.

Capítulo IX – Las variables independientes de la política de seguridad española y polaca.

1. Las herencias del pasado español y polaco. p. 497
2. La transición y la política de seguridad en España y en Polonia. p. 498

A.La transición política en España y en Polonia – dos caminos parcialmente similares a la democracia.	p. 504
B.El impacto de una nueva política interior y una nueva política exterior En la política de seguridad – las similitudes pese a las diferencias.	p. 511
3. La posición geopolítica.	p. 521
4. El sistema internacional como el condicionante de la política de seguridad en España y en Polonia.	p. 523
A.La rigidez del sistema bipolar y la flexibilidad de la postguerra fría.	p. 523
B.Los actores internacionales y la política de seguridad española y polaca.	p. 528
5. La relación entre las variables independientes de la política de seguridad.	p. 536
Capítulo X – El ciclo formal de la política de seguridad española y polaca.	p. 539
1. Los actores del ciclo formal español y polaco.	p. 540
2. El funcionamiento del ciclo formal español y polaco.	p. 546
A.Las relaciones entre los actores del ciclo formal español y polaco.	p. 546
B.El consenso en la política de seguridad española y polaca.	p. 549
C.La inserción de las Fuerzas Armadas en el ciclo formal.	p. 551
Capítulo XI – Los resultados de la política de seguridad. Desde las diferencias hacia las similitudes.	p. 555
1. La integración en el sistema de seguridad occidental/europeo. Europa como el referente para la política de seguridad española y polaca.	p. 556
A.La integración de España en el sistema de seguridad occidental.	p. 562
B.La integración de Polonia en el sistema de seguridad occidental/europeo.	p. 568
C.España y Polonia como partes del sistema de seguridad occidental/europeo	p. 572
2. Una nueva posición geopolítica. España y Polonia como las potencias medias regionales y los Estados fronterizos.	p. 576
3. El ajuste de las Fuerzas Armadas a los nuevos objetivos de la política de seguridad en España y en Polonia.	p. 580
<u>CONCLUSIONES</u>	p. 585
<u>FUENTES y BIBLIOGRAFIA</u>	p. 609
<u>APENDICE DOCUMENTAL</u>	p. 675
<u>MAPAS</u>	p. 755

ABREVIATURAS

ABQ	armas atómicas, biológicas, químicas
AP	Alianza Popular
APP	Asociación para la Paz
B.O. del E.	Boletín Oficial del Estado
BBN	Oficina de Seguridad Nacional
BBWR	Bloque no – Partido de Apoyo a las Refomas
BRIDOT	Brigadas de la Defensa Operativa del Territorio
CBOS	Centro de Estudios de Opinión Social
CCAN	Consejo de Cooperación del Atlántico Norte
CE	Comunidad Europea
CEE	Comunidades Económicas Europeas
CEFTA	Acuerdo de Libre Comercio en Europa Central
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CESEDEN	Centro de Estudios de la Defensa Nacional
CFT	Tratado de Fuerzas Convencionales
ChD	Democracia Christiana
CPE	Cooperación Política Europea
CSCE	Conferencia de Seguridad y Cooperración en Europa
DG	Dirección General
Dz.U.	Boletín Oficial del Estado en Polonia [Dziennik Ustaw]
EEUU	Estados Unidos
ESDI	Identidad Europea de Seguridad y Defensa
FFAA	Fuerzas Armadas
FII	Fuerzas de Intervención Inmediata
FMS	Programa de Venta de Armas al Extranjero
IESD	Identidad Europea de Seguridad y Defensa
IMET	Programa Internacional de Formación Militar
IU	Izquierda Unida
KOK	Comité de Defensa del País
KPN	Confederación de Polonia Independiente
MAD	Destrucción Mutua Asegurada
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MPLA	Movimiento Popular para la Liberación de Angola

NATO	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OBOP	Centro de Estudios de Opinión Pública
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores del Petróleo
OSCE	Organización de Seguridad y Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PASOK	Partido Socialista Panhelénico
PC	Alianza del Centro
PCE	Partido Comunista de España
PCP	Partido Comunista Portugués
PCUS	Partido Comunista de la Unión Soviética
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PHARE	Polonia/Hungría: asistencia a la reconstrucción económica
PIB	Producto Interior Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
POUP	Partido Obrero Unificado Polaco
PPS	Partido Socialista Polaco
PRL	República Popular Polaca
PSL	Partido Campesino Polaco
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PZPR	Partido Obrero Unificado Polaco
RBN	Consejo de Seguridad Nacional
RDA	República Democrática Alemana
RFN	República Federal de Alemania
RP	República de Polonia
SD	Partido Democrático
SdRP	Socialdemocracia de la República de Polonia
SLD	Alianza de Izquierda Democrática
UCD	Unión de Centro Democrático
UD	Unión Democrática
UE	Unión Europea
UEO	Unión de Europa Occidental
UNITA	Unión para la Independencia Total de Angola
UP	Unión del Trabajo
UPR	Unión de Política Real
URSS	Unión Soviética
WAK	Alianza Electoral Católica
ZSL	Partido Unificado Campesino

INTRODUCCION

En 1820, el historiador polaco, Joachim Lelewel, al analizar la historia de Polonia y España en la edad moderna subrayó la existencia de las similitudes en la evolución de los dos Estados. El gran poder del que gozaron en el XVI dio lugar a la decadencia en los siglos XVII y XVIII que se manifestó a través del declive político, económico y cultural y de la pérdida de la anterior influencia en sus zonas de interés.¹ Esta primera aportación a los estudios comparados de los dos países que hoy podemos tratar como una obra de interés en la bibliografía de las relaciones polaco – hispanas encontró sus seguidores, simbólicamente hablando, a partir del inicio de la transición democrática polaca.

La búsqueda de los modelos a seguir dirigió la atención de los investigadores, de los políticos y de los publicistas hacia la transición española que se caracterizó, podría parecer a primera vista, por una evolución muy similar.² El emblemático artículo de Guy Hermet en el cual se establecían las similitudes entre el modelo polaco y español de la transición contribuyó a la proliferación de las investigaciones sobre el tema.³ Aunque muchos investigadores pusieron de manifiesto la imposibilidad de comparar los dos casos subrayando que se trataba de “otro país, otra gente, otros destinos”⁴, el interés

¹ Lelewel, Joachim: *Historyczna paralela Hiszpanii z Polską w XVI, XVII i XVIII wieku. Rozważył ją i skreślił w roku 1820* en *Dziela*, vol. VIII, Warszawa, PWN, 1961, pp. 215 - 263. La presentación y la traducción del texto por Kieniewicz, Jan: “La obra de Joachim Lelewel: Paralelo histórico entre España y Polonia en los siglos XVI, XVII y XVIII”, en *Hispania*, n°178, 1991, pp. 695 – 734.

² Woźniakowski, H.: “Hiszpania dziesięć lat po Konstytucji” [España diez años después de la Constitución], *Res Publica*, 1988, n°10, pp. 124 – 127; Machcewicz, P.: “Hiszpańska droga do demokracji” [El camino español a la democracia], *Tygodnik Solidarnosc*, 1989, n°3, p. 14; Michnik, Adam: “La derrota de Stalin. La vía española como la esperanza para Polonia”, en *El País*, 23 de marzo de 1989; Kieniewicz, J.: “Hiszpania – przykład czy wyzwanie” [España – ejemplo o desafío] en *Przegląd Powszechny*, n°1, 1990, pp. 92 – 104; Kieniewicz, J.: “Doświadczenia hiszpańskie w rzeczywistości polskiej” [Experiencias españolas en la realidad polaca] en *Polska w Europie*, n°21, 1996, pp. 102 – 114; Bernatowicz, G.: “Europejska polityka Hiszpanii. Wnioski dla Polski” [Política europea de España. Conclusiones para Polonia], en *Sprawy Międzynarodowe*, n°4, 1993, pp. 85 – 100; Ważniewski, P.: “Grecja, Hiszpania i Portugalia na drodze do Unii Europejskiej – wnioski z doświadczeń” [Grecia, España y Portugal en el camino a la Unión Europea – conclusiones de las experiencias], en *Handel Zagraniczny*, n°10 – 11, 1994, pp. 22 – 27.

³ Hermet, Guy: “La démocratisation a l’amiable: de l’Espagne à la Pologne”, en *Commentaire*, n°50, 1990, pp. 279 – 286.

⁴ Jan Kieniewicz, el exembajador polaco en España, actualmente, el profesor en la Universidad de Varsovia y desde hace varios años uno de los grandes hispanistas polacos se expresaba de esta forma muy escéptica sobre los análisis comparados de España y Polonia. En Kieniewicz, J.: “Inny kraj, inni ludzie, inne losy” [Otro país, otra gente, otros destinos], en *Rzeczpospolita*, 25 – 26 maja 1996. Sobre los absurdos a los que puede conducir el análisis comparado si se empieza a buscar quién pudo ser el Suárez o el González polaco y otros problemas ver el artículo de Tarnawski, Edward: “O politykach i polityce w Polsce z hiszpańskiej perspektywy” [Sobre los políticos y la política en Polonia desde la perspectiva española], en *Studia politologiczne Instytutu Nauk Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego*, vol. 6,

por la transición española indujo a la realización de los estudios comparados de los dos procesos. El carácter de los dos regímenes autoritarios - el franquismo y el socialismo, la evolución de las dos transiciones, la creación de las elites políticas en la transición y el desarrollo económico de los dos países generaron el interés particular en Polonia.⁵ En estas investigaciones predominaron los temas vinculados a las transformaciones internas políticas y económicas y se manifestó la intención de utilizar las experiencias españolas de la integración en las instituciones europeas. No se realizaron, por el contrario, los estudios comparados de la política de seguridad de España y Polonia lo cual resulta tanto más sorprendente que los dos países optaron, en un momento determinado, por la integración en la Alianza atlántica y los dos desarrollaron una política exterior similar, cuyo objetivo primordial fue la integración plena en el sistema internacional.

La integración en la Alianza atlántica fue el elemento que marcó la política de seguridad de España y Polonia en la etapa de la transición democrática, convirtiéndose en el eje de esta política. Este trabajo surgió, en gran medida, de la búsqueda de las causas que provocaron la aparición de la opción atlántica en los dos países unidos por la misma experiencia de la transición desde el régimen no democrático a la democracia. La investigación que se inició a partir del estudio de la entrada de España y Polonia en la OTAN se amplió al análisis de la política de seguridad en su conjunto. Ahora bien, el tema del atlantismo en la política de seguridad de los dos países permaneció presente, siendo el hilo de la investigación.

2002, pp. 314 – 338 y del mismo autor: “Una alternativa al socialismo real: corporativismo para la Europa del Este”, en Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca), n°68, abril-junio 1990, pp. 166 – 168.

⁵ En la etapa final del socialismo existió el interés por las similitudes económicas entre Polonia y España. Destaca el trabajo de Bernaś, B.: “Porównanie rozwoju gospodarki Polski i Hiszpanii w latach 1970 – 1985” [La comparación del desarrollo de la economía de Polonia y España en los años 1970 – 1985], en *Gospodarka Planowa*, n°12, 1987, pp. 509 – 513. En la etapa de la transición democrática algunos autores polacos prestaron especial atención al análisis comparado de la transición española y polaca: Filar, D.: “Polonia es diferente, czyli Socjoekonomiczna paralela Polski z Hiszpanią u schyłku wieku totalizmów” [Polonia es diferente, la paralela socioeconómica de Polonia y España a finales del siglo de los totalitarismos] en *Przegląd Powszechny*, n°1, 1990, pp. 105 – 116; Dobek - Ostrowska, B.: *Hiszpania i Polska: elity polityczne w okresie przejścia do demokracji. Analiza porównawcza* [España y Polonia: las elites políticas en la etapa de la transición democrática. Análisis comparado], Wrocław, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, 1996; De la misma autora: “La transición democrática en España y en Polonia (análisis comparativo)”, en *Investigaciones Históricas*, Valladolid, n°16, 1996, pp. 239 – 256.

1. El marco metodológico. Entre la Historia de las Relaciones Internacionales, el análisis comparado y la Historia del Tiempo Presente.

La política de seguridad en España y en Polonia en la transición a la democracia es el tema que se inscribe en el marco de Historia de las Relaciones Internacionales, aunque por su complejidad, plantea una serie de cuestiones adicionales que afectan el fondo de la investigación histórica y que giran en torno al problema de las bases del análisis comparado y de la historia del tiempo presente. Este enfoque pluridisciplinal permite abordar el análisis comparado de la política de seguridad de España y Polonia en la transición utilizando las aportaciones procedentes del campo de la historia y de las ciencias políticas y demostrar, al mismo tiempo, la complementariedad de las dos ciencias.

A. La política de seguridad como el campo temático de Historia de las Relaciones Internacionales.

La Historia de las Relaciones Internacionales que nació en los años cincuenta en los países como Francia, Gran Bretaña, Italia y Alemania, vivió su auge a partir de 1989 en el contexto de las transformaciones en Europa central y oriental que provocaron el aumento del interés general por las transformaciones internacionales.⁶ Se trata de una disciplina joven con una corta tradición en España⁷ que inició su despegue en este país

⁶ Sobre la aparición y la evolución de la Historia de las Relaciones Internacionales en Europa después de la Segunda Guerra Mundial y las relaciones entre la historia y la teoría de las Relaciones Internacionales es de interés consultar el artículo de Neila Hernández, José Luis: “La Historia de las Relaciones Internacionales: Notas para una aproximación historiográfica”, en *Ayer*, n°42, 2001, pp. 17 – 42; Entre otras aportaciones destacan las de: Vigezzi, Brunello: “Teóricos e historiadores de las relaciones internacionales. Discusiones y perspectivas” en Duroselle, J-B.: *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998; Pereira, Juan Carlos: “De la historia diplomática a la historia de las relaciones internacionales: algo más que el cambio de un término”, en *Historia contemporánea*, n°7, 1992;

⁷ Sobre la Historia de las Relaciones Internacionales en España ver el trabajo muy completo de Quintana Navarro, Francisco: “La historia de las relaciones internacionales en España: apuntes para un balance historiográfico” en VVAA: *La historia de las Relaciones Internacionales: una visión desde España*, Madrid, CEHRI, 1996, pp. 9 – 65; Sobre la Historia de Relaciones Internacionales en España escribió también Fuentes, E. : “L’Histoire des relations internationales en Espagne: la fin de la létargie”, en *Relations Internationales*, n°42, 1985, pp. 183 – 186; Entre las últimas aportaciones destaca la de Moreno

desde mediados de los setenta en el contexto de la transición democrática. A lo largo de los últimos diez años se manifestó como una de las corrientes historiográficas de interés y creciente importancia.

La Historia de las Relaciones Internacionales desde los años cincuenta hasta hoy pasó una importante evolución que le permitió superar los límites impuestos por su vinculación fuerte a la historia diplomática. Renouvin con su análisis de las “fuerzas profundas” dio el primer impulso importante en este proceso de transformación de la Historia de las Relaciones Internacionales.⁸ El segundo consistió en ampliar el marco de estudio de la Historia de las Relaciones Internacionales, que hasta los años ochenta se centraba en las relaciones entre los Estados. La introducción de los actores extraestatales abrió nuevos horizontes ante la Historia de las Relaciones Internacionales que adquirió una dimensión más social y se acercó a las ciencias sociales⁹. Si en los años sesenta Renouvin decía que el objeto de su Historia de las Relaciones Internacionales era “(...) mostrar cuáles han sido, en las relaciones entre los pueblos y entre los Estados, las transformaciones importantes y determinar en la medida de lo posible, las causas”¹⁰, en los noventa el objeto de la Historia de las Relaciones Internacionales fue definido por J.C. Pereira como “el estudio científico y global de las relaciones históricas que se han desarrollado entre los hombres, los Estados y las colectividades supranacionales en el seno de la sociedad internacional”.¹¹ Se pasó de las relaciones entre los Estados a las relaciones dentro de la sociedad internacional formada por los actores estatales y extraestatales. Se ampliaron así los campos temáticos de la disciplina que, de acuerdo con las apreciaciones de J.C. Pereira, se dividen en historia de la política exterior de un Estado, historia de las mentalidades y las ideologías,

Juste, Antonio: “La Historia de las Relaciones Internacionales y de la política exterior española”, en *Ayer*, n°42, 2001, pp. 71 – 96.

⁸ Se trata de la obra de Renouvin, P.: *Historia de las relaciones internacionales*, Madrid, Aguilar, 1967, y el trabajo de Renouvin, P. y Duroselle, J.-B.: *Introducción a la política internacional*, Madrid, Ed. Rialp, 1968. En los dos aparece la noción de las “fuerzas profundas, materiales o morales” que evolucionan lentamente y provocan, junto con los conflictos y otros acontecimientos, las transformaciones de las relaciones entre los pueblos y entre los Estados.

⁹ Sobre este segundo impulso ver Neila Hernández, José Luis: “La Historia de las Relaciones Internacionales: Notas para una aproximación historiográfica”, en *Ayer*, n°42, 2001, pp. 40 – 42.

¹⁰ Renouvin, P.: *Historia de las Relaciones Internacionales*, t. I, vol. I, Madrid, Aguilar, 1967, pp. XIII – XIV.

¹¹ Pereira, Juan Carlos: “La historia de las Relaciones Internacionales en España. Respuestas, propuestas y conclusiones”, en *La Historia de las Relaciones Internacionales: una visión desde España*, Madrid, CEHRI, 1996, p. 5.

historia de las migraciones internacionales, opinión pública y relaciones internacionales, historia de los conflictos, estudio de la paz, historia de las relaciones económicas, de las relaciones culturales, del pensamiento internacional.¹²

El estudio de la política exterior es uno de los campos tradicionales de Historia de las Relaciones Internacionales que, igual que la disciplina, vivió una renovación importante que permitió superar las simplificaciones y las confusiones en la definición de lo que es la política exterior. Definida por R. Calduch como:

“(...) aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”¹³,

la política exterior tiene como uno de los objetivos fundamentales garantizar la seguridad del Estado. Es aquí donde la política exterior se inserta en la política de seguridad de un Estado. No se puede olvidar que la política de seguridad forma parte de la política exterior pero no es el sinónimo de la política exterior.¹⁴ Esta última tiene, además, otros objetivos nacionales, relacionados con el bienestar económico y social de la población, la protección y fomento de los valores y cultura de la sociedad, e internacionales, vinculados al mantenimiento de la paz y seguridad internacional, protección de los derechos humanos, mantenimiento de la justicia y cumplimiento de las normas jurídicas internacionales.¹⁵ En el contexto de la política exterior, la política de seguridad podría ser definida como parte de la política exterior del Estado cuya finalidad es disminuir o eliminar las amenazas a la seguridad del Estado. Los problemas

¹² *Ibidem*, p. 6.

¹³ Calduch Cervera, Rafael: *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, p. 4

¹⁴ En los últimos años tuvo lugar cierta confusión en la definición de la política exterior y la política de seguridad debido a las transformaciones en los países de Europa central y oriental donde la política de seguridad fue tan importante que empezó a ser el sinónimo de la política exterior en general. Sobre estos aspectos escribió Kuźniar, Roman: *Polska polityka bezpieczeństwa 1989 – 2000* [Política de seguridad en Polonia 1989 – 2000], Warszawa, Scholar, 2000, pp. 14 – 15. Por otra parte, las nuevas aportaciones de los politólogos (destaca Barry Buzan) que situaron la cuestión de la seguridad en el centro de las Relaciones Internacionales contribuyeron a la confusión de los límites entre la política de seguridad y la política exterior.

¹⁵ Sobre los objetivos de la política exterior ver Calduch Cervera, Rafael: *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, pp. 34 – 44.

teóricos que plantea el estudio de la política de seguridad se analizan con amplitud en la primera parte de este trabajo.

Pese a que el análisis de la política de seguridad forma parte del estudio de la política exterior de un Estado, es decir de un campo tradicional de la Historia de la Relaciones Internacionales, el análisis comparado de la política de seguridad de España y Polonia en la transición, es el tema que rompe con los esquemas tradicionales de estudios, permite “insertar el análisis de la política exterior española en las coordenadas europeas y universales” y apuesta por la historia comparada, contribuyendo de esta manera al desarrollo de la disciplina excesivamente centrada en los estudios nacionales.¹⁶

B. Los fundamentos del análisis comparado.

El método comparado creado para analizar los hechos sociales de la misma categoría que se insertaban en distintos contextos y para explicar su génesis, sus diferencias y similitudes, fue uno de los elementos constitutivos de las ciencias políticas.¹⁷ Desde los primeros estudios comparados de las instituciones constitucionales francesas e inglesas, de los sistemas de partidos en los países europeos, de los sindicatos y los grupos de presión, realizados en la segunda mitad del siglo XIX, el método comparado pasó por etapas de crisis y renovación que le permitieron cierta maduración y consolidación.

La crisis de los años sesenta del siglo XX motivada por la descolonización, puso de manifiesta la incapacidad del método de analizar las sociedades extraeuropeas. La

¹⁶ F. Quintana Navarro en 1994 criticó la ausencia de la historia comparada y el acusado hispanocentrismo en la Historia de las Relaciones Internacionales. En Quintana Navarro, Francisco: “La historia de las relaciones internacionales en España: apuntes para un balance historiográfico” en *Historia de las Relaciones Internacionales: una visión desde España*, Madrid, CEHRI, 1996, pp. 60 – 65.

¹⁷ Las obras de referencia sobre el método comparado: Badie, Bertrand y Hermet, Guy: *La politique comparée*, Paris, Armand Colin, 2001; Blondel, Jean: “Generalités: le comparatisme” en Grawitz, M.; Leca, J.: *Traité de science politique*, vol. 2, Paris, PUF, 1985, pp. 1 – 26; Ragin, Charles: *The Comparative Method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*, Berkeley, University of California Press, 1989; Mayer, Laurance C.: *Redefining Comparative Politics. Promise versus*

solución de la crisis, o bien excluyendo estas sociedades del campo de estudio de las ciencias políticas o bien aplicando el paradigma desarrollista marcado por una fuerte carga ideológica, no dio los resultados esperados, como se pudo apreciar en los años setenta, y obligó a abandonar la pretensión universalista y el eurocentrismo que constituían la base del método comparado.

La crisis del método comparado clásico, permitió, finalmente, en los años ochenta y noventa, la renovación del método mediante la introducción de la dimensión histórica y la aplicación de los análisis culturales. Estas últimas tendencias en los análisis comparados generaron cierto acercamiento entre la historia y las ciencias políticas. Permitieron constatar también que la ausencia de la dimensión histórica convertía “toda la comparación en algo artificial e ilusorio, debido a que el estudio solamente de las manifestaciones inmediatamente contemporáneas, genera el riesgo de dejar de lado todo lo que la profundidad histórica revela como excepcional y singular”.¹⁸

El método comparado que sirvió en los análisis de las instituciones políticas se había transformado, desde finales de los setenta, en uno de los métodos utilizados por los investigadores dedicados al estudio de las transiciones. Este fenómeno se produjo como consecuencia de las transiciones democráticas en Europa del sur y en América Latina.

La transición definida en términos generales como “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”, y asociada normalmente con el paso del régimen no democrático a la democracia¹⁹, se convirtió a lo largo de los últimos treinta años en el objeto de estudio de numerosos investigadores procedentes del campo de las ciencias políticas, sociología, economía y, en menor medida, de historia. Los primeros análisis

Performance, Newbury Park, Sage Publications, 1989; Hague, Rod; Harrop, Martin: *Comparative government and politics. An Introduction*, New York, Palgrave, 2001 (5ª edición).

¹⁸ Badie, Bertrand y Hermet, Guy: *La politique comparée*, Paris, Armand Colin, 2001, p. 22.

¹⁹ La transición fue definida de esta manera por O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe: *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Barcelona, Páidos, 1994, p. 19. Los autores destacaron que el periodo de la transición finalizaba con la instalación del nuevo régimen y su rasgo característico era la ausencia de las reglas del juego político bien definidas. La transición no siempre tenía como el resultado la instalación del régimen democrático. Pese a ello el estudio de “la transición” fue delimitado al análisis del paso de los regímenes no democráticos a la democracia.

de la transición democrática surgieron en el marco de los cambios políticos ocurridos a mediados de los setenta en Grecia, Portugal y España. En este contexto se situaban las investigaciones de Juan J. Linz, presentadas en forma del libro en 1978.²⁰ Como señalaron G. Hermet y B. Badie fue la obra precursora y fundadora del estudio de las transiciones.²¹

La coyuntura política, marcada por las transformaciones políticas en América Latina a finales de los setenta y en los ochenta, condujo a la realización del proyecto de investigación dirigido, a partir de 1977, por O'Donnell, Schmitter y Whitehead, y patrocinado por el Centro de Estudios de W. Wilson en Washington sobre la transición desde el gobierno autoritario y las perspectivas de la democracia en América Latina y Europa mediterránea. El resultado de las investigaciones, publicado en 1986, *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, dio los fundamentos al estudio de las transiciones y puso hincapié en la utilidad del método comparado en los análisis de este tipo.²²

En los años ochenta aparecieron varios estudios sobre la transición que se centraban en el análisis de la naturaleza de los regímenes desde los cuales se iniciaba la transición, en los condicionantes y los actores de la transición, en sus fases, su evolución y la consolidación. Algunos investigadores abordaron también el estudio de la transición realizando los análisis comparados²³ de esta “tercera ola de democratización”.²⁴ Todo ello permitió cierta consolidación de la llamada transitología.²⁵

²⁰ Se trata de la obra de Linz, Juan J.: *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978.

²¹ Badie, Bertrand y Hermet, Guy: *La politique comparée*, Paris, Armand Colin, 2001, p. 198.

²² Schmitter, Philippe; O'Donnell, Guillermo; Whitehead, Laurence: *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

²³ Destacan las aportaciones de Pridham, G. (ed): *The New Mediterranean Democracies*, London, 1984; Di Palma, G.: *Crafting Democracies: An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley, University of California Press, 1990; Garreton, A.: *Reconstruir la democracia*, Santiago, Ed. Andante, 1987; Hemet, G.: *Aux frontières de la démocratie*, Paris, PUF, 1983; Rouquié, A.: *Amérique Latine. Introduction à l'Extrême – Occident*, Paris, Seuil, 1988; Carr, R.; Fusí, J.P.: *España, de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Planeta, 1979; Baloyra, E.A.: *Comparing New Democracies: Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*, Boulder, Westview Press, 1987; Santamaría, J.: *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid, CIS, 1981; Ethier, D. (ed): *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, London, Macmillan, 1990.

²⁴ El concepto de las olas de democratización fue introducido por Huntington, Samuel: *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991. El autor

Los cambios en las democracias populares de la Europa del Este, provocaron la ampliación del marco geográfico y la introducción de nuevos problemas en la disciplina. Las transiciones en los países del bloque soviético se caracterizaban por mayor complejidad debido a las paralelas transformaciones políticas, económicas y sociales, la presencia de la cuestión nacional, ausente en otras transiciones y la importancia del contexto internacional. Todos estos elementos dieron el nuevo impulso al estudio de las transiciones que se reflejó en la aparición de numerosas publicaciones sobre el tema, entre las cuales destacaban los análisis comparados entre las transiciones del Sur de Europa, las transiciones de América Latina y las transiciones en el bloque soviético.²⁶ Como ejemplo del interés que sigue suscitando el análisis comparado puede servir el proyecto de investigación dirigido por J.C. Pereira Castañares: “La Transición y Consolidación democrática en España y la formulación del modelo de la política exterior democrática (1975 – 1986)” y financiado por el ministerio de Ciencia y Tecnología. Uno de sus elementos es la comparación de la política exterior española en las fechas señaladas con el caso de la política exterior desarrollada en Portugal y en Polonia durante sus respectivas etapas de la transición y consolidación democrática.²⁷

describe tres olas de democratización: la primera en los años veinte del siglo XIX, la segunda después de la Segunda Guerra Mundial en los países que estaban vencidos en la guerra y obligados a asumir la democracia (Alemania, Italia) y la tercera desde mediados de los setenta en Europa mediterránea, en los ochenta en América Latina y en los noventa en Europa del Este.

²⁵ La transitología o la transicionología es el término que utilizó Carlos Taibo al referirse al estudio de las transiciones. Taibo analizó, en una de sus obras, los aspectos relacionados con la condición de la transicionología como disciplina científica que forma parte de las ciencias políticas y cuya base teórica está en construcción. En Taibo, Carlos: *Las transiciones en la Europa central y oriental ¿Copias de papel carbón?*, Madrid, Catarata, 1998, pp. 21 – 23.

²⁶ Destacan las obras de carácter teórico de Przeworski, A.: *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991; monografías como la de Hermet, G.: *Les désenchantements de la liberté. Les transitions démocratique dans les années 90*, Paris, Fayard, 1993; o los análisis comparados entre los cuales hay que citar las aportaciones de Linz, J.J y Stepan, A.: *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Comunist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996; Taibo, Carlos: *Las transiciones en la Europa central y oriental ¿Copias de papel carbón?*, Madrid, Catarata, 1998. Ver también el trabajo colectivo editado por Anderson, Lisa (editor): *Transitions to Democracy*, New York, Columbia University Press, 1999.

²⁷ En el proyecto BHA 2002 – 01909 dirigido por J.C. Pereira Castañares participan además: A. Moreno Juste, J.L. Neila Hernández, C. Sanz Díaz y B. Wojna. La presente Tesis Doctoral forma parte del mencionado proyecto.

¿Existen, sin embargo, los fundamentos que justifican la utilización del método comparado en el estudio de las transiciones democráticas? Los investigadores como Badie y Hermet destacaron que:

“Comparar ayuda, primero, a conocer y a conocerse a sí mismo (...) permite también comprender, es decir, interpretar lo que la política quiere decir aquí y allá (...) conduce también a relativizar, a salir de su terminología política, de sus teorías, del determinismo, de sus presupuestos (...) Al mostrar la pluralidad y la diversidad, el método comparativo pone también en evidencia la importancia del acontecimiento, de la invención, de la ruptura, de la movilización y, en fin, de la acción”.²⁸

Por otra parte, como destacó Tarnawski, “no merece la pena criticar demasiado *comparative politics* dado que es una de las más importantes especialidades de la ciencia política”.²⁹ Aunque la utilización del método comparado tiene sus ventajas y sus problemas, parece que el comparar los Estados, las sociedades o las políticas que comparten ciertos puntos comunes, independientemente de las diferencias existentes entre ellos, da unos resultados muy interesantes.³⁰

El sociólogo alemán, C. Offe, ya en 1991 escribió que las transiciones de Europa central y oriental, con su dimensión política, económica y social, y el problema de la integridad territorial, no eran comparables con las de Europa mediterránea y América Latina, donde la transformación se limitó a los aspectos políticos.³¹ No obstante, sin la realización del análisis comparado, aunque fuera de forma más rudimentaria posible, no se puede llegar a estas conclusiones. Por otra parte, no cabe ninguna duda, como destacó C. González, que la existencia de un objetivo concreto al realizar la comparación permite delimitar lo qué es y no es importante en la comparación.³²

²⁸ Badie, Bertrand; Hermet, Guy: *La politique comparée*, Paris, Armand Colin, 2001, pp. 2 – 3.

²⁹ Tarnawski, Edward: “O politykach i polityce w Polsce z hiszpańskiej perspektywy” [Sobre los políticos y la política en Polonia desde la perspectiva española], en *Studia politologiczne Instytutu Nauk Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego*, vol. 6, 2002, p. 321.

³⁰ Entre los problemas que plantea el análisis comparado algunos investigadores destacaron: la existencia de demasiadas variables y pocos países, la existencia de muchos países y un sistema, la existencia de los mismos fenómenos con diferentes significados y los matices en el significado de las palabras. Hague, Rod; Harrop, Martin; Breslin, Susan: *Comparative Government and Politics. An Introduction*, London, Macmillan, 1993, pp. 27 – 31. En el mismo trabajo ver sobre los tipos del análisis comparado, pp. 37 – 41.

³¹ Offe, C.: “Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe” en *Social Research*, vol. 58, n°4, 1991 (Winter), pp. 868 – 872.

³² Hermet, G.: “La démocratisation a l’amiable: de l’Espagne a la Pologne” en *Commentaire*, n°50, 1990, p. 279.

El objetivo del trabajo que se presenta a continuación no es el análisis comparado de la transición española y polaca sino el estudio de la política de seguridad desarrollada en España y en Polonia en la transición. Se trata pues del análisis comparado de las políticas de seguridad en los dos países que pasaron por la experiencia de la transición democrática. En este estudio de dos casos o *focused comparison* se establecieron, en primer lugar, las bases de la comparación, analizando por separado y de acuerdo con el mismo esquema la política de seguridad en España y la política de seguridad en Polonia, para comparar después los dos casos. Se trata de una técnica que de acuerdo con las aportaciones de Hague, Harrop y Breslin, dio los resultados muy positivos no solamente por ajustarse bien al análisis de las políticas públicas sino también por estar sensible a las particularidades de cada caso y por tener gran capacidad de explicación.³³

Para llevar a cabo la investigación se optó por identificar la variable dependiente con el atlantismo entendido como la inserción de la integración en la Alianza atlántica en la política de seguridad española y polaca y su transformación en el eje y la prioridad de esta política. En cuanto a la elección de las variables independientes, jugaron el papel importante las aportaciones teóricas (el análisis del concepto de seguridad y del concepto de la política de seguridad) que se presentan en la Primera parte de esta investigación, y en particular, los tres elementos siguientes:

- el concepto de la política de seguridad entendida como una política pública y como parte de la política exterior,
- el marco de análisis proporcionado por Papadakis y Harvey que analizaron la política exterior como el proceso y el resultado que se desarrolla en un *environment* compuesto de distintos niveles: el sistema internacional, las relaciones internacionales, el nivel societal, el nivel gubernamental, la percepción del papel del Estado, el nivel individual,³⁴

³³ Hague, Rod; Harrop, Martin; Breslin, Susan: *Comparative Government and Politics. An Introduction*, London, Macmillan, 1993, pp. 39 - 40. En el mismo trabajo ver sobre los tipos del análisis comparado, pp. 37 – 41.

³⁴ Papadakis, Maria; Starr, Harvey: “Opportunity, Willingness, and Small States: the Relationship between Environment and Foreign Policy”, en Hermann, Charles; Kegley, Charles W.Jr.; Rosenau, James: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Herper Collins Academic, 1987, pp. 409 – 432.

- el marco explicativo de la política exterior proporcionado por Pearson y Martin Rochester, de acuerdo con el cual existen tres niveles de análisis de la política exterior: el de los factores sistémicos, el de los factores de atributos nacionales (las características del Estado), el de los factores de idiosincrasia (las características de los líderes y de los grupos más influyentes en la toma de decisiones).³⁵

Las aportaciones mencionadas permitieron establecer las siguientes variables independientes susceptibles de explicar (por separado o como consecuencia de una relación entre ellas) el atlantismo en la política de seguridad española y polaca: las herencias del pasado (la experiencia histórica, los compromisos contraídos), la situación interna (la transición), la posición geopolítica y el contexto internacional (el sistema internacional a nivel global y regional, los actores internacionales).

Por otra parte, en la investigación fue insertado el estudio del ciclo formal de la política de seguridad de los dos países tratado como uno de los elementos fundamentales en el entendimiento de la política de seguridad como una política pública. En este sentido se analizaron los actores que participaron en la elaboración, la ejecución y el control de la política de seguridad. En tercer lugar se insistió en la definición y la presentación de los objetivos de la política de seguridad española y polaca.

El diseño comparativo establecido de esta manera y constituido por el análisis de las variables independientes, del ciclo formal y de los objetivos de la política de seguridad española y polaca pareció ser el más apropiado para abordar el atlantismo en un completo marco de la política de seguridad entendida como el proceso y como el resultado.

Los límites de la investigación están en los problemas que plantea la comparación de los casos positivos, es decir de los casos en los que se dio el atlantismo como una realidad.³⁶ La ampliación del estudio a la política de seguridad en otros países que vivieron la experiencia de la transición evitaría este problema dado que permitiría

³⁵ Pearson, Frederic S.; Rochester, J. Martin: *Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI*, Bogotá, Interamericana, 2000, 4ª edición, pp. 161 – 191. Es la traducción de la primera edición inglesa: *International Relations. The global condition in the Twenty-First Century*, The McGraw-Hill Companies, Inc.

³⁶ Ver los comentarios de Hague, Rod; Harrop, Martin: *Comparative government and politics. An Introduction*, New York, Palgrave, 2001. Pp. 70 – 71.

observar las razones tanto de la elección de la opción atlántica como de la elección de otra opción en la política de seguridad. Pese a la existencia de este problema de fondo y dada la imposibilidad de abordar todas las posibilidades en una investigación de este tipo, este trabajo se centra en el análisis comparado de la política de seguridad en Polonia y España es decir en dos ejemplos de los casos positivos.

C. Historia del tiempo presente – el problema de los límites temporales, del distanciamiento y de las fuentes.

Desde la creación del Institut d’Histoire du Temps Présent en París en el año 1978, que funcionó como el primer centro de la nueva escuela historiográfica, la Historia del Tiempo Presente (del Tiempo Reciente o la Historia Inmediata), alcanzó cierta consolidación en Francia. Consiguió, como destacó uno de sus fundadores F. Bédarida, “enfrentarse a lo muy contemporáneo y de afirmar la legitimidad de este fragmento o rama del pasado, demostrando a ciertos miembros de la profesión, más o menos escépticos, que el reto era realmente hacer historia y no el periodismo”.³⁷ La Historia del Tiempo Presente se difundió en Alemania y en Gran Bretaña, y en los años noventa llegó a España.³⁸

Los investigadores de la Historia del Tiempo Presente enmarcaron sus estudios en “el lugar de una temporalidad extendida que contiene la memoria de las cosas pasadas y la expectativa de las cosas por venir” considerando como “tiempo presente el tiempo de la experiencia vivida”.³⁹ Las investigaciones realizadas en este tiempo relativamente corto y próximo a las generaciones actuales se caracterizan por la importancia del acontecimiento y por el retorno de lo político. Esta historia política no se reduce, sin embargo, al acontecimiento. Como subrayó R. Rémond, si se admite que

³⁷ Bédarida, F.: “Definición, método y práctica de la Historia del Tiempo Presente”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n°20, 1998, p. 20.

³⁸ Entre las aportaciones españolas de carácter teórico sobre la Historia del Tiempo Presente destacan las de: Díaz Barrado, M. P. (coord.): *Historia del Tiempo Presente. Teoría y Metodología*, Universidad de Extremadura, 1998; Aróstegui, J. (coord.): “Dossier: Historia y Tiempo Presente”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n°20, 1998, pp. 15 – 105; Cuesta, J.: *Historia del Presente*, Madrid, Eudema, 1993.

existe la dicotomía entre la historia de los acontecimientos y la historia de las estructuras, la historia política no se encierra en absoluto en el primer compartimento. En la historia política se presta mayor atención al acontecimiento que en otras historias, pero hay que tener presente que un acontecimiento, además de ser político, puede ser también económico, natural, tecnológico, social, etc., e influir en la historia. Es cierto, por otra parte, que el análisis de los periodos de tiempo cortos contribuye a la recuperación del acontecimiento.⁴⁰

a) los límites de la investigación.

El estudio comparado de la política de seguridad en España y en Polonia en la transición se inscribe en el marco temático y temporal de la Historia del Tiempo Presente.

1. Por una parte, se trata de la investigación en la que lo político juega el papel importante. De hecho, el estudio de la política exterior y de seguridad tiene una larga tradición relacionada con la historia diplomática en los siglos pasados y vinculada a la historia política del XIX. Desacreditado por la escuela de los *Annales*, el estudio de la historia política, incluido el de la política exterior, entró en declive para iniciar su recuperación a partir de finales de los setenta con la Historia del Tiempo Presente y en los años noventa en el contexto de los cambios internacionales y la desaparición del mundo bipolar.⁴¹ En los últimos años la Historia del Tiempo Presente, como indicó M. Huguet Santos, estableció el vínculo con la Historia de las Relaciones Internacionales.⁴² Las dos dan importancia a lo político y al acontecimiento y, en parte, las dos se mueven en el presente. Aunque el marco temporal de la Historia de las Relaciones Internacionales es más amplio que el de la Historia del Tiempo Presente, la última tendencia de la Historia de las Relaciones Internacionales consiste en acercarse cada vez más al presente.

³⁹ Bédarida, F.: “Definición, método y práctica de la Historia del Tiempo Presente”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº20, 1998, p. 21 – 22.

⁴⁰ Remond, René: “Le retour du politique”, en Chauveau, Agnes y Tétart, Philippe: *Questions a l’Histoire des Temps présents*, Paris, Ed. Complexe, 1992, pp. 55 – 64.

⁴¹ *Ibidem*.

2. El estudio de la política de seguridad en España y Polonia durante la transición se sitúa en el marco temporal de Historia del Tiempo Presente. La definición de los límites cronológicos de la transición es uno de los temas que suscitó mayores debates entre los investigadores.⁴³ Es difícil señalar el momento claro de la crisis del régimen de Franco y del inicio de la transición. Maravall y Santamaría hablaron de la importancia de la muerte de L. Carrero Blanco en diciembre de 1973, otros señalaron la muerte del Caudillo en noviembre de 1975 o la destitución de C. Arias Navarro en junio de 1976.⁴⁴ En el caso de Polonia, aunque el acuerdo es mayor, los investigadores destacaron, entre las posibles fechas, el año 1988 cuando tuvieron lugar los primeros contactos entre el régimen y la oposición, hablaron del marzo de 1989 cuando se inició la “mesa redonda”, y se remontaron incluso al año 1980/81 cuando comenzó la crisis del régimen.⁴⁵ En este trabajo se optó por situar el inicio de la transición en el momento de la muerte de Franco en noviembre de 1975 y en el momento de la apertura de la “mesa redonda” en marzo de 1989, los acontecimientos que simbolizaron, en España y en Polonia respectivamente, el fin de una época y el comienzo de otra.

En cuanto a la fecha límite, que también dio lugar a numerosos debates, se admite el año 1982, para España (coincide con la victoria del PSOE en las elecciones parlamentarias) y el año 1997, para Polonia (se aprueba la nueva Constitución). En el caso español el fin de la transición estaba marcado por la sustitución del partido gobernante, vinculado al antiguo régimen (UCD) por el otro, del campo opuesto (PSOE). En el caso polaco, aunque la sustitución de los partidos tuvo lugar en 1993, la nueva Constitución que estableció definitivamente las nuevas reglas del juego no se

⁴² Huguet Santos, Montserrat: “Historia del Tiempo Presente e Historia de las Relaciones Internacionales”, en *Ayer*, nº42, 2001, pp. 43 – 69.

⁴³ En el trabajo de Cotarelo fueron analizadas distintas visiones y distintas cronologías de la transición. Cotarelo, Ramón: “Visiones de la transición”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº18, 1994, pp. 9- 79.

⁴⁴ Ver por ejemplo Maravall, J.M; Santamaría, J.: “Political Change in Spain and the Prospects for Democracy”, en O’Donnell, G.; Schmitter, P.C.; Whitehead, L. (comps.): *Transitions from Authoritarian rule. Southern Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986, p.74. Baloyra E.A. (comp.): *Comparing New Democracies: Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*, Boulder: Westview Press, 1987, pp. 10 – 15.

⁴⁵ En Hermet, G.: “La démocratisation a l’amiable: de l’Espagne a la Pologne”, en *Commentaire*, vol.13, nº50, 1990, pp. 279 – 286; Geberthner, S.: “Fazy odchodzenia od ustroju realnego socjalizmu” [Las fases del alejamiento del socialismo real], en *Dziś*, nº2 (5), pp. 52 – 63;

aprobó hasta 1997, el año que podemos considerar como el fin de la transición.⁴⁶ Independientemente de los límites cronológicos establecidos, en este trabajo y de acuerdo con las hipótesis de la investigación se hicieron varias referencias a los años anteriores y posteriores de la transición.

Los estudios de la Historia del Tiempo Presente que se mueven en el marco temporal muy cercano a la actualidad, incluido el caso de los análisis de la transición española y polaca, suscitaron varias condenas de los investigadores procedentes de otros campos de historia, que centraron sus críticas en dos elementos: “la sacrosanta noción de distanciamiento, que parecía como el signo y la garantía indispensable de la objetividad” y la carencia de las fuentes.⁴⁷

El distanciamiento, como subrayó Bédarida, no era necesario para analizar los problemas históricos con profundidad. Como argumentaba Bédarida, no cabe ninguna duda que Burke, pese a la ausencia del distanciamiento, fue capaz de presentar un análisis lúcido de la Revolución Francesa. Por otra parte, el análisis de los procesos o hechos lejanos (incluso de la época medieval) también suscita controversias y pasiones y, en no pocas ocasiones, carece del distanciamiento. Esta realidad permitió a Bédarida constatar que lo importante era no tanto el distanciamiento como la independencia científica del historiador que daba validez a su obra. Estas aportaciones procedentes del campo de la Historia del Tiempo Presente encontraron el apoyo en las opiniones de otras autoridades capaces de afirmar que “la transición es ya historia, no es algo que hoy sea objeto de debate o lucha política, hoy es objeto científico, con el riesgo de que los que no la vivieron la ignoren, la consideren algo obvio, no problemático”.⁴⁸ La

⁴⁶ En Polonia en 1992 el Parlamento aprobó la llamada “pequeña Constitución” que no fue más que la adaptación de la Constitución del régimen socialista. La nueva Constitución, elaborada en el régimen democrático no apareció hasta 1997, fecha que muchos consideran como el fin de la transición. Elegir el mismo criterio en el caso español significaría cerrar la transición española en el año 1978. Es un criterio utilizado por los juristas, aunque desde el punto de vista del análisis histórico parece más viable relacionar el fin de la transición con la seguridad de que no se iba a producir la involución del proceso y el retorno a la situación anterior. Esta seguridad se adquirió en España después del fallido golpe de 23 F y de la victoria electoral del PSOE en 1982. En Polonia, esta inseguridad se vio superada cuando la victoria de los antiguos comunistas a finales de 1993 no provocó el cambio en la orientación política del país ni el retorno al viejo régimen. La Constitución de 1997 culminó el proceso de la transición polaca.

⁴⁷ Estas críticas fueron analizadas y rechazadas por Bédarida, F.: “Definición, método y práctica de la Historia del Tiempo Presente”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n°20, 1998, p. 23 – 24.

⁴⁸ Linz, J.J.: “La transición española en perspectiva comparada”, en Tusell, J. y Soto, A. (eds.): *Historia de la transición 1975 – 1986*, Madrid, Alianza, 1996, p. 21.

transición polaca, pese a situarse en el tiempo mucho más próximo a la actualidad, también es tratada poco a poco como historia y deja de ser el objeto de estudio de los politólogos, que se dedican a analizar los temas de la actualidad.

b) Las fuentes y la política de seguridad española y polaca.

El restringido acceso a los archivos con la documentación que podría servir en el análisis llevó algunos historiadores a negar las posibilidades reales de la disciplina y las capacidades de los investigadores de explicar los problemas que estudian sin rozar los límites del periodismo. La prohibición de consultar la documentación almacenada en el archivo del ministerio de Asuntos Exteriores durante los 25 y los 30 años desde la fecha de su aparición, en España y en Polonia respectivamente, elimina la posibilidad de utilizar estas fuentes. Ello no significa, sin embargo, que la realización de la investigación científica de la Historia del Tiempo Presente se convierte en una tarea estéril.

En el contexto de la renovación de la historiografía después de la segunda guerra identificada con la escuela de los *Annales* que a lo largo de las décadas predominó en el campo de la investigación histórica parece sorprendente reprochar o plantear la ausencia de las fuentes de los archivos en el análisis histórico. Como destacaba L. Fèbvre:

“Hay que utilizar los textos, sin duda. Pero *todos los textos*. Y no solamente los documentos de archivo a favor de los cuales se ha creado un privilegio: el privilegio de extraer de ellos, como decía el otro, un nombre, un lugar, una fecha, una fecha, un nombre, un lugar, todo el sabor positivo, (...), de un historiador despreocupado por lo real”⁴⁹.

Aparte de la documentación acumulada en los archivos públicos, existen los archivos privados, las publicaciones de documentos oficiales, las memorias, los testimonios, las entrevistas, la historia oral, la prensa, la fotografía, el cine, la televisión, etc. Ante el historiador del tiempo presente se plantea no tanto la ausencia de las fuentes como el exceso de información que, como bien percibió Díaz Barrado, exige la

⁴⁹ Fèbvre, Lucien: *Combates por la Historia*, Barcelona, Ariel, 1982, pp. 29 – 30.

capacidad de la selección y del establecimiento de las relaciones entre el volumen tan ingente de datos.⁵⁰

El análisis de la política de seguridad en España y en Polonia en la transición permitió confrontar en la práctica los problemas que genera la búsqueda de fuentes. Después de la inicial desesperación motivada por la imposibilidad de acceder a los archivos del ministerio de Asuntos Exteriores en los dos países, llegó la desesperación por las posibilidades que ofrecen otras formas de recopilar la documentación útil para el trabajo, almacenada en diferentes centros de documentación. A continuación se presenta el cuadro que recoge los centros de documentación visitados y el tipo de documentación consultada y utilizada en el trabajo (Vid. CUADRO nº1).

CUADRO nº1

Los Centros de Documentación y las fuentes utilizadas en el trabajo

NOMBRE DEL CENTRO	PAIS	DOCUMENTACION utilizada	OBSERVACIONES
Biblioteka Sejmowa [Biblioteca del Parlamento]	Polonia, Varsovia	<p>*Transcripciones de las sesiones del Parlamento (Sejm) [<i>Sprawozdania stenograficzne z sesji Sejmu</i>]</p> <p>*Boletines de la Comisión de Asuntos Exteriores y de la Comisión de Defensa con las transcripciones de los debates en las comisiones [<i>Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych i Obrony Narodowej</i>]</p> <p>* análisis preparados por la Oficina de Análisis y Estudios de la Cancillería del Parlamento.</p>	Acceso libre permitido a todos los investigadores en los días libres de las sesiones parlamentarias. Además de las fuentes, una amplia bibliografía sobre la política interior y exterior de Polonia y sobre el funcionamiento del Parlamento. Servicio de fotocopias.

⁵⁰ Díaz Barrado, M.P.: “Historia del Tiempo Presente y nuevos soportes para la información”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº20, 1998, p. 43 – 44.

<p>Biuro Bezpieczenstwa Narodowego [Oficina de Seguridad Nacional], creado en 1992, que funciona como el órgano de consulta y análisis del Presidente.</p>	<p>Polonia, Varsovia</p>	<p>* documentación generada por la Oficina de Seguridad Nacional (cartas, faxes de altos funcionarios de la Oficina, de otros ministerios, de la Embajada de los EE.UU., fuentes orales, Boletín de la Integración publicado por la Oficina [<i>Biuletyn Integracji z NATO</i>], etc.</p>	<p>No tiene un archivo propiamente dicho. La documentación está acumulada en diversos armarios (excepto la documentación secreta inaccesible). Su consulta se realiza a la petición del interesado. La documentación utilizada en la investigación fue recogida durante las prácticas realizadas en la Oficina en junio de 2001.</p>
<p>Polski Instytut Spraw Międzynarodowych [Instituto Polaco de Asuntos Internacionales]</p>	<p>Polonia, Varsovia</p>	<p>*informes y publicaciones realizadas por, o preparadas con la participación los expertos relacionados con el ministerio de Asuntos Exteriores – destaca <i>Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej</i> [El Anuario de la Política Exterior Polaca], publicado desde el año 1991.</p>	<p>No es un centro de documentación propiamente dicho sino un centro de investigación y de distribución de publicaciones oficiales con sus propios investigadores.</p>
<p>Osrodek Badan Opinii Publicznej – OBOP [Centro de Estudios de la Opinión Pública]</p>	<p>Polonia, Varsovia</p>	<p>*sondeos realizados por el OBOP entre 1990 – 1997 sobre la actitud de los polacos ante la integración en la UE, en la OTAN y el interés por la política exterior.</p>	<p>Los sondeos proceden del archivo del OBOP. Fueron seleccionados a la petición de la autora de la investigación.</p>
<p>Biblioteca del Congreso</p>	<p>España, Madrid</p>	<p>*<i>Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados</i></p>	<p>El acceso restringido a los investigadores acreditados. Buen funcionamiento, servicio de fotocopias.</p>
<p>Oficina de Información Diplomática del ministerio de Asuntos Exteriores</p>	<p>España, Madrid</p>	<p>*prensa diaria española y extranjera clasificada por temas</p> <p>*notas de las agencias de prensa – Reuter, France Press, Agencia EFE.</p>	<p>La documentación organizada en las carpetas temáticas. Fueron consultadas las carpetas relativas a la OTAN de los años 1989 – 1997 que proporcionaron la información sobre la crisis de la Alianza y la ampliación. También la participación española en la CSCE entre 1975 – 1983.</p>
<p>Centro de Documentación del ministerio de Defensa</p>	<p>España, Madrid</p>	<p>*prensa militar – destaca <i>Boletín de Información del CESEDEN</i>, publicado por el Departamento de Publicaciones del Centro de Estudios de la Defensa Nacional, dependiente del ministerio de Defensa.</p>	<p>El acceso libre, una amplia bibliografía sobre la política de seguridad y defensa, las revistas militares inaccesibles en otras bibliotecas. Servicio de fotocopias. Servicio de microfichas gratuito.</p>

Instituto de Historia Militar del ministerio de Defensa	España, Madrid	* <i>Informe sobre Ejércitos Extranjeros</i> * <i>Legislación militar</i>	Es parte del Centro de Documentación del ministerio de Defensa. Poco conocido. Contiene biblioteca y archivo.
Bibliothèque de la Commission Européenne	Bélgica, Bruselas	* <i>Rapport général sur l'activité des Communautés européennes</i> * <i>Bulletin des Communautés européennes</i> * <i>Actes Officiels</i> de la Unión de Europa Occidental. * <i>Journal Officiel de la République Française. Débats Parlementaires. Sénat.</i> * <i>The Department of State Bulletin. The Official Weekly Record of United States Foreign Policy.</i> Desde 1990 se llama <i>U.S. Department of State Dispatch.</i>	Uno excelente centro de documentación. Contiene todas las publicaciones oficiales de la CE/UE y las publicaciones oficiales de otras organizaciones como p.e. la Unión de Europa Occidental. Además ofrece las publicaciones nacionales como p.e las transcripciones de los debates en el Senado francés o el boletín del Departamento de Estado de los EE.UU. Una amplia bibliografía sobre la CE/UE (libros y revistas) Acceso restringido a los investigadores que lo justifiquen. Previa cita con la directora Bezikofer.
Biblioteca de la OTAN	Bélgica, Bruselas	* <i>Revue de l'OTAN</i> *prensa militar,	Acceso restringido, previa petición de cita. La Biblioteca de la OTAN no ofreció en realidad materiales de interés para esta investigación. Contiene la bibliografía sobre la seguridad. Destaca la prensa militar publicada por los miembros de la OTAN inaccesible en otras bibliotecas. La preocupación por los investigadores es realmente poca. Ni siquiera tienen acceso al servicio de fotocopias.

FUENTE: Elaboración propia

La diversidad de las fuentes utilizadas en la investigación permitió acercarse a la política de seguridad española y polaca desde diferentes perspectivas. En este contexto hay que destacar las fuentes primarias extranjeras relativas a la política de seguridad española y las fuentes primarias polacas que sirvieron para analizar la política de seguridad en Polonia. En los dos casos se trata de la documentación primaria desconocidas, por lo menos parcialmente, en España lo cual supone una aportación importante a la historiografía española. Sirve también para demostrar que la

investigación sobre la historia reciente puede contar con las fuentes primarias tradicionalmente utilizadas en las investigaciones históricas.

El estudio de la política de seguridad española y polaca en la transición se apoyó en diversas fuentes cuya enumeración detallada se encuentra en la parte final de este trabajo. En los párrafos que siguen a continuación se describen y se valoran las fuentes primarias consideradas como las más importantes desde el punto de vista de esta investigación:

* *Sprawozdania stenograficzne z posiedzenia Sejmu* [las transcripciones de las sesiones del Parlamento polaco] y *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych i Obrony Narodowej* [los boletines de la Comisión de Asuntos Exteriores y de la Comisión de Defensa]. La documentación primaria muy interesante y poco explorada por los investigadores. Poco conocida en el extranjero. Fueron consultados los boletines y las transcripciones de las sesiones del Sejm de los años 1989 – 1997. La documentación muy importante para conocer las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, la evolución de la posición del gobierno y de los partidos políticos respecto a la política exterior y de seguridad polaca.

* *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Contienen la transcripción de las sesiones plenarias de las Cortes españolas y de los debates en las comisiones (la Comisión de Asuntos Exteriores y de Defensa). La documentación fue utilizada por los investigadores españoles y, en menor medida, por los extranjeros, aunque en la mayoría de los casos de forma muy marginal. Comparándola con las transcripciones de las sesiones parlamentarias polacas relativas a la política exterior y de seguridad, es mucho más pobre. Util por las mismas razones que en el caso polaco. Se consultaron los *Diarios* de los años 1976 – 1986.

* *The Department of State Bulletin. The Official Weekly Record of United States Foreign Policy*. Es la publicación oficial del Departamento de Estado de los Estados Unidos, de aparición semanal y desde 1978 mensual. Desde 1990 se llama *U.S. Department of State Dispatch*. Desconocida en España. Contiene las informaciones oficiales sobre el conjunto y sobre los aspectos concretos de la política exterior y de seguridad norteamericana, las declaraciones y las entrevistas de los altos representantes

del Gobierno norteamericano, del Presidente, del Secretario de Estado, los análisis sobre la política exterior y de seguridad de los EE.UU., las transcripciones de los discursos en el Congreso norteamericano, la documentación relativa a la ayuda militar norteamericana en el extranjero, los tratados, etc. Es una documentación excelente para conocer el papel de los EE.UU. en la definición de las relaciones internacionales a nivel mundial, regional y nacional, incluida la política de seguridad española. Empobreció cuando se convierte en *Dispatch*. Fueron analizados los años 1970 – 1985 y 1989 – 1998. Mientras que la documentación procedente de *The Department of State Bulletin* fue uno de los elementos claves en la confirmación de las hipótesis relativas al papel del sistema internacional en la definición de la política de seguridad española, la documentación de los *Dispatch* fue utilizada en el estudio de la influencia de los EE.UU. en la política de seguridad polaca.

* *Journal Officiel de la République Française. Débats Parlementaires. Sénat.* Contiene las transcripciones de los debates en el Senado francés. Se prestó atención a los debates sobre la ley agrícola y la actitud de los representantes del Gobierno y del Parlamento hacia la entrada de España en la CE. Se analizaron los *Journals* de los años 1980 – 1981. La documentación desconocida en España.

* La *documentación* generada por la *Oficina de Seguridad Nacional* en relación con el papel del Jefe del Estado y de la Oficina en el ciclo formal de la política de seguridad polaca, el programa de la Asociación para la Paz y las negociaciones de ingreso de Polonia en la OTAN. Destacaron las cartas, los faxes de altos funcionarios de la Oficina, de otros ministerios, de la Embajada de los EE.UU., el Boletín de la Integración en la OTAN publicado por la Oficina [*Biuletyn Integracji z NATO*], el contacto directo con las personas que participaron en el proceso de la toma de decisiones relativas a la integración de Polonia en la OTAN. Son los materiales no clasificados como secretos. Parece que ni siquiera los propios funcionarios de la Oficina conocen el valor que este tipo de documentación tiene para un historiador. Los materiales reunidos proceden en de los años 1994 – 2001. En este trabajo fue utilizada solamente una pequeña parte de esta documentación, relativa a los años 1994 – 1997 y relacionada con la Asociación para la Paz, y el papel de los EE.UU. en la ampliación de la OTAN, el ciclo formal de la política de seguridad.

* *Rapport général sur l'activité des Communautés européennes*. Es la publicación anual de las Comunidades Europeas que inició su aparición en 1957. Publicada por la Comisión, cambió su nombre en función de las transformaciones en la construcción europea. Entre 1957 – 1966 se llamó *Rapport général sur l'activité de la Communauté*, entre 1967 – 1993, *Rapport général sur l'activité des Communautés européennes*, y a partir de 1994, *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne*. Es una especie del informe en el que se hace el resumen y la valoración de las actividades de la CE/UE realizadas a lo largo de un año. Fueron analizados los números de los años 1962 – 1986 y 1988 – 1998 proporcionando la información sobre la ampliación de la CE/UE a España y a Polonia, respectivamente. Sirvió para establecer la relación entre la integración en la CE/UE y en la OTAN. Una documentación primaria muy interesante, sobre todo si es completada por el estudio del *Bulletin*. Poco utilizada en la historiografía española.

* *Bulletin des Communauté Européennes* y a partir de 1994 *Bulletin de l'Union européenne*. Es la publicación mensual de la Comisión en la cual se realiza la descripción detallada de todas las actividades de la CE/UE a lo largo de cada mes. Fueron analizados los números entre 1977 – 1997, completando la información de *Rapport*.

* *Actes Officiels de l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale*. Es la publicación oficial de la Asamblea de la Unión de Europa Occidental. Contiene los informes del Consejo general de la UEO a la Asamblea de la UEO y los informes preparados por los parlamentarios de la Asamblea de la UEO sobre las cuestiones de actualidad. Se consultaron las Actas de la UEO de los años 1989 – 1995, incluidos los informes del Consejo general. La documentación no utilizada en la historiografía española y polaca. Mientras que los Informes del Consejo general presentados dos veces al año resumen las actividades de la UEO, los informes de los parlamentarios y las transcripciones de los debates en la Asamblea completan la información y reflejan los problemas fundamentales de la organización situada en un complicado contexto internacional. Fueron muy importantes los informes sobre las transformaciones en Europa central y oriental y las relaciones entre la UEO y la OTAN en el marco de la construcción de la política europea de seguridad y defensa. Sirvieron para establecer las

relaciones entre Polonia y la UEO y el complicado proceso del paso de la opción europea a la opción atlántica en la política de seguridad polaca.

* *Informe sobre Ejércitos Extranjeros*. La publicación anual del Estado Mayor del Ejército de Tierra de difusión limitada. Recoge la información sobre los ejércitos de otros países basada en los formularios enviados de las embajadas españolas. Importante por las alusiones a España y su papel en el Mediterráneo. Se pudieron consultar los *Informes* de los años 1971, 1974, 1975, 1976. Es difícil establecer cuando se inició la publicación de este interesante informe que parece ser desconocido por los historiadores. En ningún trabajo se encontró alusión a esta fuente tan importante para conocer la percepción española de la situación internacional y del *rol* que podía desempeñar España en la escena internacional en la segunda mitad de los setenta.

* *Los sondeos* realizados por el OBOP (Centro de Estudios de la Opinión Pública en Varsovia) entre 1990 – 1997 sobre la actitud de los polacos ante la integración en la UE, en la OTAN y sobre la política exterior en general.

* *Boletín de Información del CESEDEN*, publicado por el Departamento de Publicaciones del Centro de Estudios de la Defensa Nacional, dependiente del ministerio de Defensa. Publicación mensual. Fueron consultados los números entre los años 1976 – 1982. Interesante para conocer la visión de los militares españoles y americanos sobre la integración de España en la OTAN.

* *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej* [El Anuario de la Política Exterior Polaca], publicado anualmente desde el año 1991. Presenta la visión oficial de la política exterior y de seguridad de Polonia. Contiene los trabajos realizados por, o preparadas con la participación de los funcionarios del ministerio de Asuntos Exteriores. Muy útil para el establecimiento de las cronologías. Se consultaron los anuarios de los años 1991 – 1999.

Además de las fuentes primarias prácticamente desconocidas en España o utilizadas de forma marginal se utilizaron las fuentes que fueron exploradas en otras investigaciones, aunque no necesariamente con los mismos fines:

* La legislación

* Las recopilaciones de documentos oficiales. Destaca, en el caso español la publicación de Arenal y Aldecoa, *España y la OTAN: Textos y Documentos* (Madrid, Tecnos, 1986). En Polonia fue editada la selección de documentos de la OTAN (Jabłoński, B. y Kaczyński, S. (red): *NATO aquis*, Toruń, Adam Marszałek, 1997) y la recopilación de documentos que reflejan las relaciones Polonia – OTAN (Stefanowicz, J.: *Polska – NATO. Wprowadzenie, wybór dokumentów 1990 - 1997* [Polonia – OTAN. Introducción, selección de documentos 1990 - 1997], Varsovia, ISPPAN, 1997). Desde varias décadas (la primera publicación en 1936) se edita *Zbiór dokumentów – Recueil de documents* que reúne los documentos oficiales relativos a la política exterior y de seguridad de Polonia (textos de los tratados, declaraciones de los ministros de asuntos exteriores y de otras personalidades políticas, informes, comunicados, etc.). Actualmente es la publicación patrocinada por el Instituto Polaco de Asuntos Internacionales (Polski Instytut Spraw Międzynarodowych) que depende del ministerio de Asuntos Exteriores. Aparece cada tres meses.

* Las recopilaciones de los discursos de Lech Wałęsa, el Presidente de Polonia entre 1991 – 1995; de Marcelino Oreja Aguirre, el ministro de Asuntos Exteriores entre 1976 – 1981.⁵¹

* Las entrevistas o los artículos escritos por las personalidades políticas y publicados en la prensa diaria, en las revistas, o en forma de libros, memorias.

* Las fuentes hemerográficas: prensa diaria y las revistas. Destaca *Revue de l'OTAN*. Es la revista bimensual que publica la OTAN en los idiomas de todos sus miembros, accesible en otros centros de documentación. Contienen la documentación oficial de la Alianza atlántica (los comunicados ministeriales) y los artículos escritos, mayoritariamente por los representantes de la OTAN que transmiten la visión oficial de la Alianza sobre diferentes asuntos de la realidad internacional, incluido el papel de la Organización.

* Internet se convierte cada vez más en una posible cantera de fuentes. Su utilidad es aún desconocida, aunque, como señaló Díaz Barrado, “el historiador apenas ha

⁵¹ Wałęsa, Lech: *Wszystko co robię, robię dla Polski* [Todo lo que hago, hago para Polonia], Warszawa, Kancelaria Prezydenta RP, 1995. Oreja Aguirre, Marcelino: *Discursos y Declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores d. Marcelino Oreja Aguirre*, Madrid, OID, (cuatro volúmenes), enero 1978, noviembre 1978, enero de 1980, enero/julio 1980.

prestado atención a las nuevas fuentes que, desde la fotografía y el cine pasando por la televisión, nos conducen en la actualidad al entorno que conocemos popularmente como Informática”.⁵² En este trabajo el Internet fue poco explorado para el análisis del caso español, aunque sí, fueron consultadas las páginas *web* del ministerio de Asuntos Exteriores de Polonia para conseguir los datos sobre su funcionamiento, para establecer las cronologías y los cambios en los consecutivos gobiernos, para recoger los textos de algunos discursos. Hay que destacar también la utilidad de la base de datos del Boletín Oficial de Estado que se puede consultar en el Centro del B.O. del E. en Madrid.

*Las fuentes orales, utilizadas tradicionalmente en los trabajos de Historia del Tiempo presente, fueron muy poco exploradas. Como aportación de esta investigación hay que destacar las entrevistas realizadas con:

- Andrzej Towpik, funcionario del ministerio de Asuntos Exteriores (participó en las negociaciones entre la UEO y Polonia sobre el estatuto de Polonia; en las negociaciones de ingreso de Polonia en la OTAN; desde 1999 hasta 2002 fue el embajador de Polonia ante la OTAN).
- Jerzy M. Nowak (el representante de Polonia en la CSCE, el embajador de Polonia en Madrid, actual embajador polaco ante la OTAN).
- Piotr Naimski (el especialista en temas de defensa, fue consejero en temas de defensa del primer ministro polaco Buzek).
- el representante de la embajada norteamericana que estuvo en Polonia entre 1993 – 1997 (pidió que se nombre no apareciera en el trabajo).
- el general Angel Lobo (participó en los trabajos del Consejo Hispano – Norteamericano).

Las conversaciones realizadas permitieron constatar la tendencia de los protagonistas a transmitir la visión oficial de los hechos que no aportaba novedades esenciales al tema, lo cual se explica por el carácter de su trabajo. Además, en algunos casos (A. Towpik, J.M. Nowak, A. Lobo), escribieron artículos sobre los temas de interés para este trabajo. Por esta razón también se renunció a realizar otras entrevistas.

⁵² Díaz Barrado, M.P.: “Historia del Tiempo Presente y nuevos soportes para la información” en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº20, 1998, p. 42.

La experiencia de las fuentes orales permitió confirmar que si este tipo de las fuentes podía ofrecer los resultados positivos en el caso de la historia social no era tan interesante en las investigaciones que ponían énfasis en la historia política y en el campo concreto de las relaciones internacionales. En este contexto, las fuentes orales sirvieron no tanto para proporcionar las informaciones concretas sobre la política de seguridad española o polaca como para demostrar la necesidad de contar con otro tipo de fuentes primarias para poder alcanzar los objetivos de la investigación. En este sentido, constituyeron una parte importante del proceso investigador.

La variedad de las fuentes utilizadas en esta investigación permitió acercarse al problema estudiado desde diferentes enfoques dando una visión amplia de lo que pudo ser la política de seguridad en los dos países. Hay que subrayar que algunas de las fuentes procedentes de los centros de documentación españoles fueron exploradas en otras investigaciones solamente de forma marginal. En el caso de las fuentes polacas, su desconocimiento en España es prácticamente total. La gran novedad son las fuentes recogidas en la Biblioteca de la Comisión Europea en Bruselas que resultó ser la cantera tanto de las publicaciones oficiales de la actual Unión Europea como de las fuentes procedentes de otros países como Francia o los Estados Unidos.

2. El estado de la cuestión.

El análisis comparado de la política de seguridad en España y en Polonia durante la transición es el tema que carece de estudios a los que se podría hacer la referencia. Lo que sí existen, son los análisis comparados generales y de algunos aspectos relativos a la política interior en la transición española y polaca, tal como se especificó en las primeras páginas de la introducción.

La ausencia de los análisis comparados de la política de seguridad en España y en Polonia en la transición obliga a presentar los estudios sobre la política de seguridad de cada país por separado. En este caso contamos con numerosos trabajos que

surgieron en el contexto de la integración en la Alianza atlántica y que, mayoritariamente, tuvieron como finalidad presentar no tanto la política de seguridad como las diferentes cuestiones relacionadas con la opción atlántica. Aparte de esta característica común que comparten las bibliografías de la política de seguridad en los dos países, hay que destacar que gran parte de los trabajos fue realizada por los politólogos. Son escasos los estudios desde el campo de la historia. Predomina la bibliografía en español y en polaco, con algunas excepciones. Parece que la integración de España suscitó menor interés fuera del país que la adhesión de Polonia. En este último caso, aparte de la abundante producción bibliográfica en polaco, existen numerosos estudios en inglés, realizados por los investigadores anglosajones.

A continuación se presentan los estudios sobre la política de seguridad realizados en España para pasar después al análisis del mismo tema en el caso polaco.

A. La política de seguridad en España en la transición – el predominio del enfoque interior.

El interés por la política de seguridad en la transición surgió a principios de 1981 cuando el Presidente del Gobierno Leopoldo Calvo Sotelo decidió romper el consenso en torno a la política exterior y de seguridad anunciando la integración en la OTAN como el objetivo político a alcanzar a corto plazo. El año 1981 marca pues un antes y un después en la evolución de la producción bibliográfica. Corchado Rincón y Sanz Díaz, al presentar una aproximación bibliográfica desde España sobre el tema de la OTAN, agruparon el conjunto de las publicaciones españolas sobre la Organización en tres etapas, la primera entre 1949 – 1981, la segunda entre 1981 – 1986 y la tercera entre 1986 – 1999. En su análisis incluyeron los trabajos relativos a la Alianza atlántica como organización y a la Alianza en relación con el ingreso de España en la OTAN, y trataron la entrada en la OTAN como el reflejo de la política de seguridad española. Su división en tres etapas refleja bien la evolución de la bibliografía española sobre el tema

y puede servir, con algunas modificaciones en las fechas y contenidos, como el punto de partida de este apartado.⁵³

1. Entre 1949 – 1980, el interés por la OTAN fue, en líneas generales, escaso. Este largo periodo se divide en dos fases separadas por la muerte de Franco. En la primera, entre las obras de interés hay que citar la de Camilo Barcia Trelles, quien en 1950 analizó los aspectos políticos, jurídicos y estratégicos de la OTAN en *El Pacto del Atlántico. La tierra y el mar frente a frente* (Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1950). Varios años después apareció el trabajo de Fernando de Salas López, *España, la OTAN y los organismos militares internacionales* (Madrid, Editorial Nacional, 1974), donde el autor, en fechas tan tempranas manifestaba su actitud proatlantista.

A partir de los comienzos de la transición española se inició la segunda fase de este largo periodo. En estos años de la transición, 1975 – 1980, debido a la prioridad que se dio a las transformaciones políticas y a la integración en la Comunidades Europeas, no se realizaron las investigaciones importantes sobre la OTAN, aunque ello no significa que no existió el interés por la OTAN y no se planteó la futura integración de España en la Alianza. Numerosos artículos sobre la OTAN como el actor del mundo bipolar, la guerra fría, la amenaza soviética en el Mediterráneo y el posible papel de España en la OTAN que aparecieron en el *Boletín de Información del CESEDEN* en los años señalados fueron el reflejo del debate desarrollado en los círculos militares y otros vinculados al poder, favorables a la entrada en la OTAN. Pueden ser tratados como fuente muy importante, pero también como parte de la bibliografía sobre el tema. En esta etapa destacó, además, una obra en contra de la integración publicada bajo el seudónimo Alvarez de Castro: *¿España en la OTAN? Una alternativa para la Defensa Nacional* (Madrid, Manifiesto Editorial, 1978).

En el año 1980, antes de iniciarse el gran debate nacional sobre la OTAN apareció un importante trabajo de Fernando Morán, el ministro de Asuntos Exteriores en el gabinete de Felipe González, *Una política exterior para España* (Barcelona, Planeta, 1980), que abordó el tema de la integración desde la perspectiva del PSOE. Por

⁵³ Corchado Rincón, Manuel y Sanz Díaz, Carlos: “La Alianza atlántica: una aproximación bibliográfica desde España”, en *Boletín de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales*, nº5, 1999, pp. 24 – 34.

otra parte, la Oficina de Información Diplomática publicó en español el *Manual de la OTAN* (Madrid, OID, 1980), una publicación oficial de la Alianza, traducida al español.

2. Entre 1981 y 1986, la segunda etapa en la producción bibliográfica, se produjo el giro importante en la política de seguridad española. El debate y la integración en la OTAN el año 1981 junto con el referéndum sobre la permanencia en la Alianza del año 1986, eran dos hechos que provocaron una amplia respuesta bibliográfica.

La mayoría de las publicaciones de los años 1981 – 1982 apareció con la finalidad de presentar una u otra opción política y de defender o condenar la integración de España en la OTAN. Fue de interés la publicación crítica de Eugenio del Río, *La razón de la fuerza*, (Madrid, Ed. Revolución, 1982). En esta fase se publicaron muchas obras divulgativas en contra de la OTAN, financiadas por los colectivos y las asociaciones que propagaban la no violencia y la paz o tenían los vínculos con la izquierda radical. Entre las aportaciones que representaron la posición favorable a la integración hay que destacar la aproximación militar de José Cervera Pery y José Casado Alcalá, *OTAN: Pacto de Varsovia: ¿Alternativas o exigencias?* (Madrid, San Martín, 1982), el libro de José Duret y José Manuel Allendesalazar, *Estatuto de Fuerzas Armadas, OTAN y España* (Madrid, Tecnos, 1982), el de Angel Lobo, *OTAN y España: el precio de una alianza* (Madrid, Sábado Gráfico, 1981) sobre los costes de la integración, o el de Ramón Salas Larrazábal y Pedro Schwartz, *La defensa nacional* (Madrid, Unión Editorial, 1981) sobre la misma problemática de los costes.

En estos años del debate sobre la integración (1981 – 1982) las publicaciones se centraron en el análisis de los pros y los contras de la integración de España, y prestaron poca atención a los condicionantes internacionales de la ampliación de la Alianza. Solamente en algunos casos se estudió la importancia del espacio mediterráneo, pero sin percibir todo el contexto internacional de la guerra fría. Una de las pocas excepciones fue la obra de Esther Barbé, *España y la OTAN. La seguridad en la nueva Europa* (Barcelona, Laia, 1981), donde la autora hizo el estudio muy acertado de los condicionantes internos y externos de la integración. De gran importancia resultó la aportación de Angel Viñas sobre los acuerdos hispano – norteamericanos que amplió el debate de la OTAN introduciendo nuevos datos acerca de las bases de la política de

seguridad existente hasta aquel entonces (*Los pactos secretos de Franco con los Estados Unidos*, Madrid, Grijalbo, 1981).

El debate sobre la adhesión a la OTAN fue el motivo de la celebración de varios seminarios cuyos resultados se publicaron en forma de libros. Como el ejemplo puede servir una interesante obra colectiva *España ¿qué defensa? Las opciones españolas de seguridad* (Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1981) que reúne los trabajos sobre la posición geopolítica de España.

A partir de las elecciones ganadas en 1982, la inicial oposición del PSOE a la integración en la OTAN evolucionó hacia la defensa de la opción atlántica. Este giro y el referéndum sobre la permanencia en la OTAN, celebrado en 1986, suscitaron nuevos debates y publicaciones que respondían a la necesidad de justificar el cambio político del PSOE. Destacó la *Política de paz y seguridad* (Madrid, Oficina del Portavoz del Gobierno, 1986) que recogía la posición del Gobierno sobre la integración y sobre la política de seguridad en general, el trabajo de Andrés Ortega, *El purgatorio de la OTAN: elementos para un debate* (Madrid, El País, 1988), o el de Víctor Vázquez Reviriego, *Cien españoles y la OTAN* (Barcelona, Plaza y Janés, 1985). En esta etapa proliferaron también los seminarios que dieron lugar a la publicación de algunas obras colectivas entre las cuales hay que mencionar *La defensa de Europa: OTAN sí, OTAN no* (Barcelona, Arcos Vergara, 1984), *España dentro de la Alianza Atlántica* (Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1986). Igual que antes, eran escasas las aportaciones bien documentadas. Entre las pocas excepciones sobresalió el excelente libro de Antonio Marquina Barrio, *España en la política de seguridad occidental, 1939 – 1986* (Madrid, Ediciones Ejército, 1986). Hay que citar también una amplia selección de textos y documentos realizada por Celestino del Arenal y Francisco Aldecoa, *España y la OTAN: Textos y Documentos* (Madrid, Tecnos, 1986) de gran utilidad para el historiador.

Las publicaciones que aparecieron en estos dos años se caracterizaron por una nueva aproximación al tema de la OTAN que se manifestó en la asociación de la entrada en la Alianza con los conceptos como la política de seguridad y/o la defensa

(ver los títulos). Ello situó el debate en un contexto general de la política de seguridad de España y de su pertenencia a Europa.

3. Realizado el referéndum en el año 1986, el interés por la OTAN y por la política de seguridad disminuyó considerablemente. Por esta razón contamos con menos aportaciones para la etapa entre 1986 – 1999. Cambió también la temática debido a la integración en la OTAN y a la modificación de la situación internacional. En los estudios de estos años se percibe el interés por el papel de España en el flanco sur de la OTAN (A. Marquina: *El flanco sur de la OTAN*, Madrid, Universidad Complutense, 1993), por las transformaciones de la Alianza en relación con la desaparición del orden bipolar (Ramírez Sineiro, José Manuel: *Seguridad europea y estrategia atlántica ante un mundo en cambio*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 1990; Caracuel Raya, María A.: *Los cambios en la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*, Madrid, Tecnos, 1997, segunda edición ampliada en 2004), por la construcción de la política exterior y de seguridad en Europa y las relaciones existentes entre la OTAN, la UEO y la CE (Barbé, Esther: *Unión Europea, OTAN y UEO*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 1995). Preocuparon también algunos aspectos del ciclo formal de la política de seguridad como las deficiencias del control parlamentario analizadas por Antonio Remiro Brotons (*Política exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988).

Raras veces se volvía a los años del debate sobre la integración de 1981 o al referéndum de 1986. Una excepción fue el libro de Consuelo del Val Cid, *Opinión pública y opinión publicada: los españoles y el referéndum de la OTAN* (Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglos XXI, 1996).

Un cierto cambio de coyuntura se produjo en el año 2003 cuando el enfrentamiento entre las fuerzas políticas que surgió en el marco del apoyo dado por el Gobierno de Aznar a la participación de España en la intervención militar en Irak creó el fondo para los debates sobre la política de seguridad española. Aunque en ningún momento se cuestionó la participación española en el sistema de seguridad occidental, el interés por el tema dio la oportunidad de volver a algunos aspectos de la política de seguridad española y, en particular, a la historia de las relaciones entre España y los

Estados Unidos que tuvieron el significado fundamental en el acercamiento entre España y la OTAN, y permitieron una inserción indirecta del país en el sistema de seguridad occidental. Destacó, en este contexto, la nueva aportación del conocido ya Angel Viñas *En las garras del águila: los pactos con los Estados Unidos de Francisco Franco a Felipe González, 1945 – 1995* (Madrid, Crítica, 2004) quien abordó los principales aspectos de la compleja relación entre los dos países.

El análisis de la producción bibliográfica quedaría incompleto sin presentar algunas aportaciones extranjeras que aunque poco numerosas, añadieron nuevos datos y nuevos enfoques a los estudios de la política de seguridad española en la transición. Destacó la tesis doctoral de Stanley Byron Weeks defendida en 1977 en los Estados Unidos, *United States Defence Policy toward Spain, 1950 – 1976* (Michigan, Xerox University Microfilms Ann Arbor) que reflejó la visión norteamericana oficial sobre el carácter de las relaciones hispano – norteamericanas durante el franquismo y el primer año de la transición. Aunque no pudo ser consultado por la autora de esta investigación, de interés parece también el trabajo de Dabrowski *The United States, NATO and the Spanish Bases 1949 – 1989*, presentado como la tesis doctoral en el año 1996 en Kent State University y citado en la mencionada aportación de A. Viñas (*En las garras del águila....*)

Entre los trabajos publicados hay que citar la obra de Bernard Labatut, *Renaissance d'une puissance? Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique* (Paris, FEDN, 1993) realizada con gran profesionalidad. Aunque la aportación de Labatut está construida en torno a la política de defensa, por la amplitud con la cual el autor trata el tema, constituye un punto de referencia obligatorio en el estudio de la política de seguridad.

En tercer lugar resalta la reciente investigación de Mark Smith, *NATO enlargement during the Cold War* (New York, Polgrave, 2000) donde el autor comparó las distintas ampliaciones de la OTAN (República Federal de Alemania, Grecia, Turquía, España) buscando las similitudes y las diferencias con la finalidad de conocer las razones de la adhesión de los nuevos miembros y llegando a la conclusión de que las consecutivas ampliaciones respondían a los cambios en la situación internacional y permitían reforzar la Alianza y superar sus crisis.

Los trabajos realizados por los extranjeros, pese a ser pocos, y los que se presentan aquí son los que ayudaron en la construcción de este estudio, amplían la visión tradicional de lo que fue la integración de España en la OTAN y aportan nuevos enfoques para el análisis. En este contexto, resultó especialmente útil el libro de Mark Smith, cuyas conclusiones permitieron reforzar las hipótesis iniciales de este trabajo de acuerdo con las cuales, la ampliación de la Alianza atlántica, aparte de interesar a los futuros miembros, respondía a una demanda procedente desde la misma OTAN.

B. La política de seguridad en Polonia en la transición – el peso de la visión oficial.

La política de seguridad en Polonia y, particularmente, la integración en la OTAN, generó bastante interés dentro y fuera del país debido al contexto internacional en el que se desarrolló. La aparición de una abundante bibliografía sobre la política de seguridad coincidió con el inicio de la transición polaca. En la evolución de la producción bibliográfica sobre el tema se pueden delimitar tres etapas, la primera entre 1989 – 1993, la segunda entre 1994 – 1997 y la tercera entre 1998 – 2000.

1. 1989 – 1993. Coincidiendo con los primeros años de la transición marcados por los cambios internacionales, los investigadores, en su mayoría los politólogos, expresaban su preocupación por la dirección de las transformaciones internacionales y el lugar de Polonia en el nuevo contexto internacional. Destacaron las aportaciones de Henryk Szlajfer quien escribió un corto pero interesante estudio sobre la desintegración del espacio euroasiático y la seguridad de Europa central y oriental (*Dezintegracja przestrzeni euroazjatyckiej a bezpieczeństwo Europy Środkowej i Wschodniej*, Varsovia, PISM, 1993).

A partir de estas fechas, la revista *Sprawy Międzynarodowe* [Asuntos Internacionales] se convirtió en el foro de debate entre los científicos, los políticos y los publicistas cuyos análisis giraban en torno a la unificación alemana, las relaciones con los vecinos orientales, la cooperación regional, las relaciones con la UE y las nuevas opciones en la política de seguridad.

En estos primeros años, la creación del Instituto Polaco de Asuntos Internacionales [Polski Instytut Spraw Międzynarodowych - PISM] impulsó los estudios de la política de seguridad y de los diferentes aspectos de la política exterior. En este contexto comenzó, en el año 1991, la publicación del *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej* [Anuario de la Política Exterior Polaca], coordinado por Barbara Wizimirska. En el marco del PISM, por sus relaciones estrechas con el ministerio de Asuntos Exteriores, aparecían los estudios que transmitían la visión oficial de lo que era o debía ser la política exterior y de seguridad de Polonia. Fue publicado también el *Raport o stanie bezpieczeństwa państwa – aspekty zewnętrzne* [Informe sobre la seguridad del estado - aspectos externos], (Varsovia, PISM, 1993).

Los propios protagonistas de la transición, responsables de la política exterior y de seguridad expresaban sus opiniones en libros y publicaciones periódicas. Destacaron las aportaciones de Krzysztof Skubiszewski, el ministro de Asuntos Exteriores de Polonia entre 1989 – 1993. Su trabajo titulado *Pozycja Polski w Europie* [Posición de Polonia en Europa], (Varsovia, Fundacja Studiów Międzynarodowych, 1994) se consideró como una de las mejores síntesis de lo que fueron los objetivos de la política exterior y de seguridad de Polonia en los primeros años de la transición.

A finales de esta etapa apareció el primer síntoma del interés internacional que iba a suscitar la ampliación de la OTAN. Era el emblemático artículo publicado por Ronald Asmus, Richard Kugler y Stephen Larrabee: “Building a new NATO” en *Foreign Affairs* (vol. 72, septiembre – octubre 1993) en el cual se planteó la cuestión de la ampliación.

2. 1994 – 1997. Si hasta 1994, los trabajos sobre la política de seguridad tenían el carácter más general y reflejaban la inseguridad y la búsqueda de un nuevo sistema de seguridad para Europa central, a partir de 1994 esta situación cambió parcialmente como consecuencia de la adhesión de Polonia al programa de la Asociación para la Paz. La implicación de la Alianza atlántica en Europa central y oriental y la declaración sobre la ampliación de la OTAN a alguno/os de los países que formaban parte de la APP, confirmada en diciembre de 1995 en *Study on NATO Enlargement*, provocó la

aparición de varias publicaciones que coincidían con los principales ejes de debate en Polonia:

- los estudios generales que presentaban el camino de Polonia hacia la OTAN⁵⁴, el lugar de Polonia en la seguridad europea u otras opciones en la política de seguridad polaca,⁵⁵
- los estudios que tenían como finalidad divulgar las informaciones sobre la Organización y la documentación oficial de la Alianza,⁵⁶
- los análisis de los costes de la ampliación,⁵⁷
- la ampliación de la OTAN y las relaciones con Rusia,⁵⁸
- la actitud de los miembros de la OTAN hacia la ampliación, con especial atención a la política norteamericana,⁵⁹
- los problemas relacionados con el control civil de las fuerzas armadas.⁶⁰

3. 1998 – 2000. La decisión tomada en la cumbre de Madrid en julio de 1997 de iniciar el proceso de la ampliación a los tres países de Europa central, Polonia, Hungría

⁵⁴ Wiczeorek, Paweł y Kłudka, Piotr: *Droga Polski do NATO: próba bilansu* [El camino de Polonia a la OTAN: el intento del balance], Warszawa, Biuro Prasy i Informacji Ministerstwa Obrony Narodowej, 1997; Ananicz, Andrzej: *Poland – NATO: report*, Warszawa, Institut of Public Affairs, 1995; VVAA: *Rozszerzenie NATO = NATO enlargement*, Warszawa, Adam Marszałek, 1995.

⁵⁵ Czuputowicz, Jacek (coord.): *Bezpieczeństwo europejskie: koncepcje, instytucje, implikacje dla Polski* [La seguridad europea, concepciones, instituciones, implicaciones para Polonia], Warszawa, Ararat, 1997; Bobrow, Davis B.; Halizak, Edward; Zięba, Ryszard: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku* [La seguridad nacional e internacional a finales del siglo XX], Warszawa, Scholar, 1997; Stefanowicz, Janusz: *Polska w Europie na przełomie wieków* [Polonia en Europa a finales del siglo XX], ISPPAN, Warszawa, 1997; Parzymies, Stanisław: *Unia Europejska a Europa Srodkowa* [Unión Europea y Europa central], Warszawa, PFSM, 1997.

⁵⁶ Wiczeorek, Paweł: *Przemysł obronny państw NATO w nowych realiach polityczno – wojskowych i ekonomicznych* [La industria de defensa de los miembros de la OTAN en la nueva realidad político – militar y económica], Warszawa, PISM, 1994; Jabłoński, B. y Kaczyński, S. (red): *NATO aquis*, Toruń, Adam Marszałek, 1997; Stefanowicz, Janusz: *Polska – NATO. Wprowadzenie, wybór dokumentow 1990 - 1997* [Polonia – OTAN. Introducción, selección de documentos 1990 - 1997], Warszawa, ISPPAN, 1997.

⁵⁷ Mróz, Marcin: *Ile kosztuje rozszerzenie NATO?* [¿Cuanto cuesta la ampliación de la OTAN?], Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informe n°148; Firlej, Elżbieta: *Na drodze do NATO – podstawy finansowe integracji* [En el camino a la OTAN – las bases financieras de la integración], Warszawa, PFSM, 1997.

⁵⁸ Górski, Krzysztof y Piątkowski Krystian: *Dylematy polskiej polityki wobec NATO i Rosji* [Los dilemas de la política polaca hacia Rusia y la OTAN], Warszawa, PISM, 1995.

⁵⁹ *Polska – NATO: prasa o procesie poszerzenia Sojuszu* [La prensa sobre el proceso de la ampliación de la Alianza], Warszawa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 1995; Stachura, Jadwiga: *Rozszerzenie NATO w amerykańskiej polityce wewnętrznej i zagranicznej* [La ampliación de la OTAN en la política interior y exterior norteamericana], Warszawa, PISM, 1995.

⁶⁰ Faliński, M.A.; Jabłoński, B.; Sokołowski, T.: *Cywilna i demokratyczna kontrola nad silami zbrojnymi w Polsce* [El control civil de las fuerzas armadas en Polonia], Toruń, Adam Marszałek, 1996.

y República Checa, abrió una nueva fase en la política de seguridad de Polonia, marcada por el intento de completar la modernización de las fuerzas armadas polacas, por las negociaciones de acceso y por la necesidad de conseguir la aprobación de la ampliación por todos los miembros de la Alianza. Esta decisión se reflejó en las publicaciones de los años 1998 – 1999, que se caracterizaron por la tendencia a resaltar los beneficios de la ampliación tanto para los países miembros como para la situación en Europa central y en la misma Polonia.⁶¹ El aumento del interés por la actitud de los miembros de la OTAN y de Rusia, el vecino oriental reacio a la ampliación, se tradujo en la aparición de nuevos estudios sobre el tema.⁶² Surgieron también las publicaciones de carácter más general sobre el proceso de la integración de Polonia en la OTAN, el papel de la Alianza atlántica en la escena internacional y el eventual papel de Polonia en la siguiente ronda de la ampliación.⁶³

Después de la entrada de Polonia en la OTAN, respondiendo a la necesidad de abarcar todo el proceso de la integración y de presentar la política de seguridad de Polonia en la transición, fue publicada una obra con aportaciones de varios autores, bajo la redacción de Roman Kuźniar, *Polska polityka bezpieczeństwa 1989 – 2000* [Política de seguridad polaca 1989 – 2000], (Varsovia, Scholar, 2000). Este amplio estudio de la política de seguridad (707 páginas) puede ser considerado como el trabajo de síntesis más interesante que apareció en Polonia sobre el tema. Pese a reflejar la visión oficial de

⁶¹ Wieczorek, Paweł: *Polska w NATO: wymiar ekonomiczno – finansowy* [Polonia en la OTAN: la dimensión económico – financiera], Warszawa, Ministerstwo Obrony Narodowej, Biuro Prasy i Informacji, 1998; Piątkowski, Krzysztof: *Polska i NATO w przededniu rozszerzenia* [Polonia y la OTAN en la víspera de la ampliación], Warszawa, Ministerstwo Obrony Narodowej, Biuro Prasy i Informacji, 1998.

⁶² Wojtaszczyk, Konstanty; Niepsuj, Jerzy: *NATO a Europa Wschodnia: rozszerzenie NATO na Wschód – ostatnie wyzwanie europejskie XX wieku* [OTAN y Europa oriental: la ampliación de la OTAN al Este – el último reto europeo del siglo XX], Warszawa, Elipsa, 1998; Brzeziński, Zbigniew: *Wielka szachownica: główne cele polityki amerykańskiej* [El gran tablero: los principales objetivos de la política americana], Warszawa, Świat Książki, 1998; Gruszczak, Artur: *Stanowisko państw południowej flanki NATO wobec rozszerzenia Sojuszu na Wschód* [La actitud de los países del flanco sur de la OTAN frente a la ampliación de la Alianza al Este], Warszawa, PFSM, 1998.

⁶³ Otlowski, Tomasz: *Polska w procesie integracji z NATO i Unią Zachodnioeuropejską 1991 – 1998* [Polonia en el proceso de la integración en la OTAN y en la Unión de Europa Occidental, 1991 - 1998], Toruń, Adam Marszałek, 1998. Es una de las pocas publicaciones polacas que contempla el papel de la UEO en la construcción de la seguridad europea. Cziomer, Erhard: *Polska a dalsze otwarcie NATO* [Polonia y la siguiente ampliación de la OTAN], Kraków, Fundacja Międzynarodowego Centrum Rozwoju Demokracji, 1998; del mismo autor: *Polityczne aspekty członkostwa Polski w NATO* [Los aspectos políticos de la integración de Polonia en la OTAN], Kraków, Fundacja Międzynarodowego Centrum Rozwoju Demokracji, 1998; Kupiecki, Robert: *Od Londynu do Waszyngtonu: NATO w latach dziewięćdziesiątych* [De Londres a Washington: OTAN en los años noventa], Warszawa, Askon, 1998.

lo que fue la política de seguridad, pese a limitar el análisis de los condicionantes internos de esta política a la presentación de la doctrina defensiva, de las fuerzas armadas, de la industria de defensa y de la situación económica, y a simplificar el contexto internacional por no especificar la importancia de la crisis de la OTAN y de la construcción de la PESC, la publicación coordinada por Kuźniar constituye el punto de referencia obligatorio.

La producción bibliográfica que apareció en Polonia entre 1989 – 2000 sobre la política de seguridad se ajustó a la evolución de esta política. La mayoría de los trabajos fue escrita por los funcionarios del ministerio de Asuntos Exteriores, el ministerio de Defensa u otras instituciones de reciente creación que promocionaban el estudio de la democracia. Estas obras fueron también, en muchos casos, financiadas y publicadas por los ministerios mencionados, las fundaciones extranjeras u otros centros en el país. Respondían a la necesidad de describir el proceso en el acto y, en muchas ocasiones, presentaban solamente algunos aspectos de la realidad, para crear la imagen positiva de Polonia en el extranjero y en el interior del país. Como las carencias más importantes de estos análisis hay que destacar la ausencia del análisis más completo de los condicionantes internos y externos de la política exterior y la falta de la presentación de todas las opciones que existían en la política de seguridad.

La inexistencia del análisis de los factores internacionales y de la actitud de los diferentes actores de la sociedad internacional, algo que destacó Andrzej Towpik, el embajador de Polonia ante la OTAN entre 1999 – 2002, en la conversación mantenida por la autora de este trabajo, se puede solucionar parcialmente con la bibliografía anglosajona que prestó mayor atención a la actitud y a los intereses de los Estados Unidos, Rusia, CE/UE y de otros actores frente a la ampliación.⁶⁴

En el caso de las aportaciones en española, hay que destacar que el tema de la ampliación generó un interés relativamente escaso y fue tratado únicamente en las obras generales sobre la evolución de la Alianza en la posguerra, citadas en el capítulo dedicado a la bibliografía española. Ello sorprende tanto más que en julio de 1997, en

⁶⁴ Goldgeier, James: *Not whether but when. The U.S. Decision to Enlarge NATO*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1999; Solomon, Gerard: *The NATO Enlargement Debat, 1990 – 1997. Blessing of Liberty*, Westport, Praeger, 1998; Black, J.L.: *Russia faces NATO Expansion. Bearing Gifts or Bearing Arms?*, New York, Rowman and Littlefield Publishers, 2000.

Madrid se celebró la cumbre en la cual fue decidida la integración de Polonia, Hungría y República Checa a la OTAN. En este marco apareció el trabajo coordinado por A. Marquina, *La cumbre de Madrid y el futuro de la Alianza atlántica* (Madrid, Asociación Atlántica Española, 1997).

3. Las hipótesis de la investigación.

El carácter incompleto de los estudios realizados en Polonia y en España sobre la política de seguridad, para no mencionar ya la ausencia de los análisis comparados de la política de seguridad española y polaca, se convirtieron en un impulso adicional para desarrollar la investigación que se presenta a continuación. En ella se intentan superar los límites del enfoque oficial que tiene la mayoría de los trabajos realizados por los investigadores polacos o anglosajones y rellenar los vacíos que existen en la bibliografía española, mencionados en los párrafos anteriores.

En este contexto, se pretende ofrecer una visión más completa de la política de seguridad entendida como el proceso y el resultado de la acción gubernamental, utilizando el enfoque de la política de seguridad como parte de la política exterior y como una política pública. Se intenta dar el significado pleno al contexto internacional cuya influencia, aunque reconocida en el caso polaco, permaneció prácticamente desapercibida en los trabajos sobre la política de seguridad española. Se amplía el análisis de los factores internos y del ciclo formal de la política de seguridad, tan poco tratado en las publicaciones polacas y españolas. Se introduce la dimensión histórica en la explicación de la elección de las opciones de la política de seguridad. Y, finalmente, se realiza el análisis comparado de las dos políticas, con la finalidad de encontrar las razones de la introducción y la preponderancia de la opción atlántica en la política de seguridad desarrollada por los dos países durante la transición.

La investigación condujo a establecer una serie de hipótesis iniciales de trabajo de acuerdo con las cuales:

- La política de seguridad española y polaca en la transición presenta similitudes en cuanto al papel de la transición (nuevas bases jurídicas permitieron la construcción del nuevo ciclo formal, nuevas oportunidades para la política exterior y de seguridad), los problemas internos con los que se enfrentó (inestabilidad interna, el problema del consenso, el control democrático de las Fuerzas Armadas) y en cuanto a los resultados finales (la inclusión de la dimensión atlántica, europea y paneuropea en la política de seguridad, es decir la integración en el sistema de seguridad occidental; la transformación de los dos países en las potencias medias regionales; el ajuste de las Fuerzas Armadas a la nueva política de seguridad).
- Difiere el contexto internacional en el que se desarrolló la política de seguridad. Ello no impide, sin embargo, suponer que el contexto internacional (sistema internacional y sistema regional, los actores) fue un factor fundamental en la definición de la política de seguridad en España y en Polonia.
- El papel de la OTAN fue primordial en la definición de la política de seguridad de cada país - la OTAN fue capaz de ajustarse a los cambios internacionales utilizando la ampliación como el mecanismo del fortalecimiento interno y externo de la Alianza, tanto simbólico como militar.
- La política de seguridad de España y de Polonia estaba relacionada con el tema de la integración en las Comunidades Europeas/ la Unión Europea
- Las herencias del pasado jugaron el papel importante en la definición de las dos políticas de seguridad en la medida en que influyeron tanto en la transición como en la elección de las opciones de la política de seguridad.

4. La estructura del trabajo.

Para transmitir los resultados de la investigación se optó por dividir el trabajo en cuatro partes, una amplia Introducción y un apartado de las Conclusiones.

La Primera parte es, podría decirse, la continuación de las reflexiones de la Introducción, aunque el enfoque elegido tiene como finalidad ofrecer una visión teórica de los problemas que plantea el estudio de la política de seguridad. Es aquí donde se presentan los conceptos fundamentales en el análisis de la política de seguridad y los problemas que plantea el estudio de la política de seguridad entendida como una política pública y una parte importante de la política exterior. El estudio de la política de seguridad española y polaca que se realiza en este trabajo es, en gran medida, la continuación práctica de estas aportaciones teóricas.

La Segunda y la Tercera parte se dedican, respectivamente, al estudio de la política de seguridad en España y en Polonia en la transición. Constituyen el grueso de este trabajo. Las dos partes tienen una organización simétrica que, de acuerdo con la opinión de la autora de este trabajo y después de la consulta de otros estudios comparados, pareció ser la más apropiada, dada su claridad, para la presentación de esta investigación.⁶⁵ Tanto la segunda como la tercera parte se dividen en tres capítulos: el primero dedicado al análisis de las variables independientes (las herencias del pasado, la situación interna, la posición geopolítica, el contexto internacional), el segundo, al estudio del ciclo formal de la política de seguridad y el tercero a los objetivos de la política de seguridad. La segunda y la tercera parte, de carácter básicamente empírico, proporcionan un amplio análisis de las dos políticas nacionales basado en las fuentes primarias y contrastado con la bibliografía que existe sobre el tema.

⁶⁵Existen dos formas de presentar un análisis comparado: la presentación de los dos casos y la comparación en el capítulo final, o la presentación simultánea de los dos casos, entrecruzando el estudio de los elementos que se analizan. Como el ejemplo de una de las formas de presentación sirve el libro de Alvarez – Miranda, Berta: *El sur de Europa y la adhesión a la Comunidad. Los debates políticos*, Madrid, CIS, 1996, en el que la autora analizó, por separado, la actitud de los partidos políticos en España, Grecia y Portugal frente a la integración en la CE, y después comparó los tres casos. El ejemplo de otra forma de presentación ofrece el libro de Dobek – Ostrowska, Bogusława: *Hiszpania i Polska: elity polityczne w okresie przejścia do demokracji. Analiza porównawcza*, Wrocław, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, 1996. Aquí la autora comparó las elites política en los dos países eligiendo la presentación paralela de los dos casos en función de los problemas planteados. Aunque no es más que la cuestión de forma, el primer tipo de presentación parece más claro.

La comparación de las dos políticas se presenta en la última, cuarta parte del trabajo utilizando los resultados obtenidos del estudio del caso español y polaco. La estructura de la cuarta parte es el reflejo de la estructura de las dos partes anteriores. En este sentido, se comparan las variables independientes de las dos políticas de seguridad, sus ciclos formales y sus objetivos, intentando establecer las similitudes y las diferencias entre las dos y llegar a las afirmaciones de carácter más general.

El apartado de las Conclusiones sirve para valorar la investigación en su conjunto. Con este objetivo se reflexiona sobre el significado del trabajo desde diferentes puntos de vista y se presentan los resultados finales de la investigación.

La enumeración de las fuentes y de la bibliografía utilizadas en la investigación, junto con el amplio apéndice documental y la selección de mapas completan el texto y cierran el trabajo.

PRIMERA PARTE

LA APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA POLÍTICA DE SEGURIDAD

Capítulo I

El concepto de seguridad

Los últimos años presenciaron el aumento espectacular del interés por las cuestiones relacionadas con la seguridad. El fin de la guerra fría y la transición desde el mundo bipolar hacia el otro tipo del sistema internacional de inciertas característica y nuevas amenazas, influyeron en la proliferación de los debates sobre la seguridad. La política de seguridad en España y en Polonia en la transición hacia la democracia es el tema que, en parte, se inscribe en este marco, aunque por tener claras relaciones con los estudios históricos, y sobre todo con la Historia de las Relaciones Internacionales, tiene el carácter más empírico que teórico. Pese a ello, el recurso a la teoría de las relaciones internacionales para definir la política de seguridad resulta imprescindible. De acuerdo con esta lógica, en este capítulo se aborda la evolución del concepto de seguridad que es la base del posterior análisis teórico de la política de seguridad entendida como una parte importante de la política exterior y como una política pública.

Definir la seguridad, pese a que se trata del concepto utilizado con frecuencia tanto ahora como a lo largo de los últimos decenios, no resulta tarea sencilla. Barry Buzan, uno de los destacados especialistas del tema, se refería a la seguridad en una de sus publicaciones del año 1991 como a “an underdeveloped concept” señalando que “el término en sí mismo es de uso general en Relaciones Internacionales y en otras disciplinas y parece ser aceptado como el central concepto organizador por los prácticos y los académicos. No obstante, la literatura sobre él es muy desequilibrada”.¹

Observando las aportaciones de Ciencia Política y las transformaciones en la situación internacional a lo largo de los últimos cincuenta años, en la evolución del concepto de seguridad podemos diferenciar tres fases claramente distintas que se presentan en los siguientes apartados.

¹ Buzan, Barry: *People, State and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post – Cold War Era*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1991, p. 3. (segunda edición). La primera edición en el año 1983.

1. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial al inicio de los ochenta – las concepciones clásicas de la seguridad.

La primera fase en la evolución del concepto de seguridad se sitúa entre el inicio de la guerra fría y el principio de los años ochenta. El sistema internacional vigente en Europa occidental por aquel entonces estaba determinado por la realidad del enfrentamiento bipolar. En este periodo, en la teoría y en la práctica de las Relaciones Internacionales predominaba el enfoque realista representado por los seguidores del realismo clásico de H. Morgenthau y posteriormente por los representantes del realismo estructural iniciado por R. Aron y perfeccionado por K. Waltz.² Pese a las diferencias importantes, las distintas corrientes del realismo coincidieron en analizar la situación internacional desde la perspectiva de los Estados, dando la prioridad a este actor de las relaciones internacionales; en asumir que la realidad internacional estaba en permanente conflicto; y en afirmar que la vida política estaba determinada por la búsqueda del poder.³ Las capacidades militares se convertían en uno de los factores más importantes en la adquisición y en la valoración del poder que poseía el Estado. La seguridad del Estado – nación, de acuerdo con el “interés nacional”, fue la preocupación fundamental en aquel entonces, adquiriendo el concepto de seguridad unas connotaciones claramente estatales y nacionales. Por esta razón mencionar la seguridad significaba referirse a la seguridad nacional.

Pese a la importancia que tuvo el concepto de seguridad en la vida política, las aportaciones teóricas sobre el mismo en esta etapa fueron poco relevantes⁴. Como destacó sabiamente B. Buzan, tanto la incapacidad de las ciencias políticas de superar los límites del realismo como el interés de los políticos en mantener la ambigüedad del concepto influyeron en su escaso desarrollo teórico.⁵

² Morgenthau H. publicó su obra *Politics among Nations, The Struggle for Power and Peace*, en 1948. En 1962 apareció el trabajo de Aron R.: *Paix et guerre entre les nations*. La aportación de Waltz K.: *Theory of International Politics*, es de 1979.

³ Sobre el realismo, su evolución y sus críticos escribieron, entre otros, Viotti, Paul R.; Kauppi, Mark V.: *International Relations Theory, Realism, Pluralism, Globalism*, New York, Macmillan Publishing Company, 1993, pp. 1 - 82.

⁴ Entre excepciones hay que citar la aportación de Wolfers, Arnold: “National Security as an ambiguous symbol”, en *Discord and Collaboration*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press, 1962. Destaca también la obra de Jervis, Robert: *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1976.

⁵ Buzan, Barry: *People, State and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post – Cold War Era*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1991, pp. 7 - 12. (segunda edición). De hecho, B. Buzan mencionó cinco razones por las cuales el concepto de seguridad fue tan poco tratado en la teoría de las relaciones internacionales. Estas, sin embargo, se pueden sintetizar en dos, tal como se acaba de hacer.

El concepto de seguridad recibió las primeras definiciones en la etapa de entreguerras, en el contexto del enfoque idealista. Fue en este marco, cuando se hizo la diferenciación entre la seguridad nacional e internacional. La definición de seguridad nacional como “la libertad de las amenazas, del miedo o del ataque”, proporcionada por Ch. Manning, fue ampliamente asumida no solamente en los años treinta sino también después de la Segunda Guerra Mundial, aunque con matices.⁶ “Security - escribía Arnold Wolfers en 1962 - in an objective sense, measures the absence of threats to acquired values, in a subjective sense, the absence of fear that such values will be attacked”⁷. Pese a tan amplia definición de la seguridad, en realidad, muchos consideraban que la seguridad nacional podría ser definida como la ausencia de las amenazas físicas externas. Aunque las amenazas morales e ideológicas podrían ser incluidas, era realmente la violencia física la que se convertía en una amenaza real a la supervivencia del Estado.⁸ El grado de la seguridad era bastante relativo y dependía de la percepción de los gobernantes. La seguridad nacional entendida como “the psychological freedom from fear”⁹ se podía conseguir a través de la participación en las alianzas que garantizaban la disuasión, a través de la seguridad colectiva en el marco de la cooperación internacional y a través de las propias capacidades defensivas. Estas consideraciones teórico – prácticas eran de gran importancia desde el punto de vista de la política de seguridad de los Estados, el tema sobre el que se volverá en los capítulos siguientes.

En la realidad de la guerra fría, la seguridad adquirió una dimensión esencialmente militar donde el potencial militar fue considerado como el mejor garante de la seguridad y al mismo tiempo la medida del poder de cada Estado. Esta lógica llevó a la carrera armamentística entre las dos potencias, la URSS y los EE.UU. y contribuyó a la proliferación de las armas nucleares y a la modernización y la acumulación de las armas convencionales en dos respectivos bloques. El “dilema de la defensa” que era el

⁶ Manning, Charles: “The Elements of Collective Security”, en Bourquin, W.H. (ed.): *Collective Security*, Paris, 1936, p. 134. Sobre la evolución del concepto de seguridad hasta finales de los sesenta destaca el trabajo colectivo editado por Garnett, John (ed.): *Theories of Peace and Security. A Reader in Contemporary Strategic Thought*, London, 1970.

⁷ Wolfers, Arnolds: *Discord and Collaboration*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press, 1962, p. 150.

⁸ Louw, Michael H.H.: “Introduction to the National Security concept”, en Louw, M.H.H.: *National Security : a Modern Approach*, Pretoria, Institut for Strategic Studies, University of Pretoria, 1978, pp. 1 – 34 (p.11). El libro reúne las ponencias presentadas en el simposio sobre la seguridad nacional celebrado en Pretoria entre 31 de marzo - 1 de abril de 1977.

⁹ La seguridad fue definida así por Kegler, Charles W. Jr. y Wittkopf, Eugene R.: *World Politics. Trend and Transformation*, New York, St. Martin’s Press, 1988, tercera edición, p. 351.

resultado de la competición entre las fuerzas armadas, con todas las implicaciones que tenían las armas nucleares para la supervivencia de la humanidad en su conjunto, se completaba con el “dilema de la seguridad” que surgía de la relación de poder entre los Estados y significaba que la seguridad de unos podía implicar la inseguridad de los otros.¹⁰ La seguridad nacional se convertía así en un concepto insuficiente siendo necesario el recurso a la seguridad internacional con todas las particularidades que implicaba el mundo bipolar. La definición de la seguridad internacional proporcionaba serias dificultades. En 1963, A. Buchan definió la seguridad internacional como “el estado en que las prohibiciones y los frenos en contra de la guerra son más fuertes que los impulsos hacia la guerra. Los frenos actúan con la misma fuerza en todas las direcciones de cada conflicto que surge de las ambiciones e ideologías estatales.”¹¹ Entre los modelos utilizados para conseguir la seguridad internacional destacó el relacionado con el equilibrio del poder, utilizando las alianzas militares¹². La Alianza atlántica y el Pacto de Varsovia eran la base de este equilibrio. Se volvía a la cooperación internacional para conseguir la reducción o la redistribución del nivel de las armas mediante el desarme o el control de las armas, tanto nucleares como convencionales. Fue una práctica muy utilizada desde los años sesenta. Se reelaboraba el concepto de la disuasión mediante las fuerzas nucleares cuyo resultado fue el desarrollo de la capacidad militar suficiente para asegurar la respuesta al ataque y la destrucción del adversario. De esta manera se conseguía “mutual assured destruction” (MAD) lo cual garantizaba el no uso de la fuerza del uno contra el otro.

La realidad de la guerra fría contribuyó a destacar la dimensión militar de la seguridad lo cual respondía a la existencia de la amenaza militar, real o imaginaria, procedente del bloque adversario. En la etapa del enfrentamiento bipolar, hasta principios de los 70, aparte de la amenaza militar fue considerada también la amenaza ideológica y de la subversión que tenía el mismo origen soviético. Su desaparición se produjo como resultado de la situación de las democracias occidentales que

¹⁰ Sobre el dilema de la defensa y el dilema de la seguridad escribió Buzan, Barry: *People, State and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post – Cold War Era*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1991, capítulo 7 y 8, pp. 270 - 327 (segunda edición) y David, Charles-Philippe: *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, pp. 68 – 72.

¹¹ Buchan, Alastair: *The Age of Security. Encounter*, June 1963, p. 3.

¹² Un interesante artículo sobre los modelos de seguridad internacional en las ciencias sociales británicas fue escrito por Bieleń, Stanisław: “Modele bezpieczeństwa międzynarodowego w nauce brytyjskiej” [Los

consiguieron salir de la crisis de la postguerra y alcanzar la estabilidad política y económica mostrando así su capacidad de la autodefensa¹³. En el caso del bloque socialista, la amenaza ideológica fue tratada como un factor importante hasta casi el fin de la guerra fría.

En la evolución del concepto de la seguridad y de la percepción de las amenazas eran importantes los años setenta que pusieron en duda varios aspectos del paradigma realista. En primer lugar, la crisis del petróleo, que sacudió el mundo desde mediados de los setenta y en los ochenta era el síntoma de la existencia de otro tipo de amenazas. En marzo de 1978 el presidente de los EE.UU., J. Carter, destacó en uno de sus discursos la importancia de otros condicionantes de la seguridad nacional, aunque finalmente subrayó el peso de lo militar.

“Es evidente que nuestra seguridad nacional no depende solamente de nuestro poder militar. Ella es igualmente la función de la capacidad de producción de nuestras explotaciones agrícolas y de nuestras fábricas; de un aprovisionamiento satisfactorio en recursos naturales, de un sistema económico (...), del trabajo, de la cohesión, de la fuerza moral y de la voluntad de nuestro pueblo y de la amistad de nuestros vecinos. Nuestra seguridad depende de la solidez de los lazos que nos unen con nuestros aliados (...). No obstante, el mantenimiento de las fuerzas militares adecuadas y eficaces sigue siendo el elemento fundamental de nuestra seguridad nacional. Como nuestros antepasados, tenemos el deber de llevar nuestras fuerzas al nivel de las amenazas que existen en el mundo en el que vivimos”¹⁴

Pese a que los políticos, guiados por el realismo seguían manteniendo las líneas tradicionales de interpretación de la realidad internacional, dos investigadores Robert Keohane y Joseph Nye proporcionaron una visión nueva de esta realidad creando el paradigma transnacional.¹⁵ Una definición de la seguridad ampliada a los factores institucionales, económicos y democráticos, considerando que éstos eran más determinantes que lo militar fue el legado del transnacionalismo para los estudios de seguridad en la siguiente etapa.

modelos de la seguridad internacional en la ciencia británica], en *Sprawy Międzynarodowe*, n°10, październik, 1983, pp. 107–120.

¹³ Vilanova, Pere: “Nouvelles menaces: le probleme de la perception”, en *Afers Internacionals*, n°27, pp. 53 – 58.

¹⁴ “Extraits du discours prononcé par le président Carter a l’Université de Wake Forest (Winston-Salem, Caroline du Nord, 17 mars 1978)”, en *Documents d’Actualité Internationale*, n°15, 1978, p. 282.

Si el tema de la seguridad nacional poseía generalmente la dimensión externa, la gran innovación de finales de los setenta fue la aparición del concepto de la seguridad interna. Los primeros análisis que relacionaban la seguridad nacional con el desarrollo interno del Estado aparecieron en América Latina¹⁶. El coronel Alejandro Medina Lois escribió en 1979 que:

“(...) sólo el desarrollo integral de los países pobres posibilitará un alto grado de paz y seguridad internacional. Así como es absurdo que países pobres, incapaces de satisfacer múltiples necesidades primarias de sus pueblo (...) incurran en desmedidos gastos militares (...) también es absurdo y hasta suicida, llegar a un grado de indefensión tal que haga impracticables las mínimas posibilidades de legítima defensa”.¹⁷

Pese a cierta ambigüedad de este texto que se descubre al situarlo en su contexto histórico (escrito por el militar chileno durante la dictadura de Pinochet), no cabe ninguna duda de que éste transmite las ideas exploradas después por *the third world security school*.

2. La ruptura de los ochenta – las primeras redefiniciones de la seguridad.

Los años ochenta coinciden con la segunda fase en el desarrollo del concepto de seguridad. Las transformaciones de la realidad internacional iniciadas en las décadas anteriores y marcadas por la crisis económica, por los cambios políticos en el mundo descolonizado, y por la aparición del mundo cada vez más interdependiente, dieron sus frutos más visibles en las Ciencias Políticas contribuyendo, entre otros fenómenos, a la aparición de los análisis críticos sobre el concepto de seguridad. Si estas fueron las causas del nuevo empuje en la primera mitad de los ochenta, no olvidemos que los

¹⁵ Keohane, Robert; Nye, Joseph: *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1972.

¹⁶ Es lo que parece indicar la literatura consultada. Es interesante destacar que los analistas de la escuela de la seguridad del tercer mundo (*the third world security school*) suelen mencionar las aportaciones anglosajonas sobre el tema, remontando los orígenes de la escuela hacia mediados de los ochenta, sin indicar que existió una literatura previa sobre el tema en los mismos países donde se observaba con claridad los problemas planteados por la seguridad interna. Sobre *the third world security school* ver Smith, Steve: “The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years”, en Croft, Stuart; Terriff, Terry: *Critical Reflections on Security and Change*, London, Frank Cass, 2000, pp. 81 – 83.

¹⁷ Medina Lois, Alejandro: “La doctrina de la seguridad nacional”, en Cavalla Rojas, Antonio: *Geopolítica y seguridad nacional en América*, México, Universidad Autónoma de México, 1979, pp. 305 – 311 (p. 310)

cambios en la URSS a partir de 1985 pusieron de manifiesto la necesidad urgente de renovar el análisis de la seguridad. En los años ochenta, como consecuencia de esta situación, empezó a vislumbrarse una clara división entre los enfoques tradicionales – realistas sobre la seguridad y los enfoques nuevos que para separarse de los anteriores estudios estratégicos en el marco de los cuales se analizaba el concepto de seguridad optaron por incluirse en los llamados estudios de seguridad.

Entre las primeras aportaciones críticas cabe señalar el artículo de Richard Ullman “Redefining Security” publicado en 1983 en el cual el autor rechazaba el enfoque militar de la seguridad considerándolo como la causa de la creación de la falsa realidad determinada únicamente por la amenaza militar. El análisis tradicional de la seguridad contribuyó, de acuerdo con las apreciaciones de Ullman, a la militarización de las relaciones internacionales y a la minimización de otras amenazas, como por ejemplo el crecimiento demográfico y la escasez de recursos, que podían implicar mayor peligro para la seguridad nacional.¹⁸ Pocos años después, en 1987, apareció el trabajo conjunto de Joseph Nye y Sean Lynn-Jones en el cual los autores reflexionaron sobre las causas de la debilidad de los estudios de seguridad destacando la falta de la innovación desde los años sesenta, la relación estrecha con la política y la preponderancia del enfoque norteamericano y etnocentrista.¹⁹ Finalmente, cabe citar la aportación de Jessica Tuchman Mathews publicada en 1989 donde se subrayaba la necesidad de redefinir el concepto de seguridad incluyendo los asuntos relacionados con los recursos naturales, los problemas demográficos y medioambientales.²⁰ Estos tres trabajos fueron el inicio del nuevo pensamiento sobre la seguridad y dieron sus plenos resultados en la década de los noventa, es decir en la tercera fase mencionada al inicio de este capítulo²¹.

Las transformaciones de la realidad internacional causaron también cierta renovación del pensamiento realista sobre la seguridad, siendo ejemplar la obra de B. Buzan publicada en 1983 y clasificada como la representación del realismo neo – clásico.²² Una de las mayores aportaciones de Buzan consistió en estudiar la seguridad

¹⁸ Ullman, Richard: “Redefining Security”, en *International Security*, vol. 8, nº1, 1983, pp. 129 – 153.

¹⁹ Nye, Joseph; Lynn-Jones, Sean: “International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field”, en *International Security*, vol. 12, nº4, 1988, pp. 5 – 27.

²⁰ Tuchman Mathews, Jessica: “Redefining Security”, en *Foreign Affairs*, vol. 68, nº2, 1989, pp. 162 – 177.

²¹ Sobre la renovación de los estudios de seguridad en los años ochenta y noventa escribió Smith, Steve: “The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years”, en Croft, Stuart; Terriff, Terry: *Critical Reflections on Security and Change*, London, Frank Cass, 2000, pp. 72 – 101.

²² Se trata de Buzan, Barry: *People, State and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post – Cold War Era*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1991, (segunda edición). Un interesante análisis

en tres diferentes niveles, el individual, el nacional y el internacional, identificando las contradicciones entre la defensa y la seguridad, entre la seguridad nacional y la seguridad individual, la seguridad nacional y la internacional, entre la guerra como el medio y la paz como el objetivo. Por otra parte, destacó su identificación y su análisis de las cinco dimensiones de la seguridad: la militar, la política, la económica, la social y la medioambiental, sin por ello disminuir el valor del tradicional peso de lo militar.

“Military security concerns the two - level interplay of the armed offensive and defensive capabilities of states, and states perceptions of each other’s intentions. Political security concerns the organizational stability of states, systems of government and the ideologies that give them legitimacy. Economic security concerns access to the resources, finances and markets necessary to sustain acceptable levels of welfare and state power. Societal security concerns the sustainability, within acceptable conditions for evolution, of traditional patterns of language, culture, and both religious and national identity and custom. Environmental security concerns the maintenance of the planetary biosphere as the essential support system on which all other human enterprises depend. It is well understood that these dimensions do not operate in isolation from each other. They interact in myriad complex and often contradictory ways”²³

“(…) military means can quickly and decisively dominate outcomes in all the other sectors. A state and its society can be, in their own terms, secure in the political, economic, societal and environmental dimensions, and yet all of these accomplishments can be undone by military failure”²⁴.

3. El fin de la guerra fría y la proliferación de los estudios.

Con la desaparición del mundo bipolar en 1991 se inició la tercera fase en el estudio de la seguridad. La desaparición del enemigo tradicional, el cambio en el escenario internacional, la eclosión de los problemas étnicos en los países del bloque soviético, pusieron de manifiesto algo que ya se percibía en la década anterior aunque con menor claridad – la necesidad de redefinir el concepto de seguridad en función de los diferentes niveles de seguridad, las diferentes amenazas y la estrecha relación entre lo interno y lo externo.

de esta aportación y, en general de la trayectoria de B. Buzan se encuentra en: Roche, Jean-Jacques: *Théories des relations internationales*, Paris, Montchrestien, 2001, 4º edición, pp. 55 – 60.

²³ Buzan, Barry: *People, State and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post – Cold War Era*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1991, pp. 19 - 20. (segunda edición).

El rasgo característico de los estudios de seguridad en los noventa fue la pluralidad de los enfoques y la ausencia del consenso sobre las cuestiones básicas lo cual dificultó bastante el entendimiento entre los investigadores. Como señaló Terry Terriff, en el centro del debate no se encontraba tanto el concepto de seguridad como la clase de especificaciones que se estaban haciendo sobre la seguridad.²⁵ En este marco era importante responder a una serie de cuestiones claves para identificar diferentes enfoques de análisis de la seguridad. ¿Quién es el sujeto de la seguridad? ¿Cuáles son las amenazas a la seguridad? ¿Quién provee la seguridad? y ¿Qué métodos pueden ser utilizados para proporcionar la seguridad?. La respuesta a estas preguntas permitió clasificar diferentes estudios sobre la seguridad, de acuerdo con las apreciaciones de Ch.P. David, en cinco corrientes, el realismo, el idealismo, el liberalismo, el constructivismo y la escuela crítica²⁶.

El realismo, pese a numerosas críticas, sigue teniendo gran peso en el análisis de la seguridad. Como destacó el mismo Ch. P. David, “la escuela realista proporciona una tradición de conocimiento y de investigación mucho más rica que suponen a veces sus detractores. En el contexto de la seguridad militar, de la tradicional *high politics*, el realismo es de los (enfoques) más pertinentes”.²⁷ Algunos realistas, destacando aquí Stephen Walt considerado el pilar de la escuela realista, jugaron el papel muy importante en la defensa del enfoque realista oponiéndose a la excesiva ampliación de los estudios de la seguridad con el objetivo de mantener la coherencia intelectual del campo.²⁸ Quizás desde el punto de vista práctico esta actitud podría justificarse. No cabe, sin embargo, ninguna duda que la aparición de nuevas inquietudes y de los enfoque críticos contribuyó al enriquecimiento de la misma escuela realista que en la búsqueda de su propio pervivencia y frente a los nuevos factores internacionales realizó cierta renovación y el ajuste de su teoría. En este marco se puede situar el intento de Ch.P. David de definir la seguridad como “la ausencia de la amenaza militar o no

²⁴ Buzan, Barry: *Is international security possible?* en Ken Booth (ed.) *New Thinking about Strategy and International Security*. London, Harper Collins, 1991, p. 4.

²⁵ Terriff, Terry: *Security Studies today*, Malden, Blackwell Publishers Inc., 1999, p. 2.

²⁶ David, Charles-Philippe: *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, pp. 35 – 54. El libro de Terriff, Terry: *Security Studies today*, Malden, Blackwell Publishers Inc., 1999, es también una excelente presentación de las diferentes escuelas que analizan la seguridad.

²⁷ David, Charles-Philippe: *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 39.

²⁸ Esta actitud encontró enorme rechazo desde el campo de la escuela crítica, destacando aquí las aportaciones de Kołodziej, Edward A.: “Security Studies for the Next Millenium: Quo Vadis?”, en Croft, Stuart; Terriff, Terry: *Critical Reflections on Security and Change*, London, Frank Cass, 2000, pp. 18 – 38.

militar que puede poner en cuestión los valores centrales que quiere promover o preserva una persona o una comunidad, y que puede implicar el riesgo de la utilización de la fuerza”²⁹. Se trata de una definición que siendo bastante cercana al campo de los estudios estratégicos, incluye nuevas aportaciones en cuanto a las posibles amenazas, aunque no rompe con la noción de lo militar como la esencia del concepto de la seguridad.

La escuela idealista con su larga tradición y el auge en la etapa de entreguerras, dio el origen a los estudios de la paz que pese a la marginación durante la guerra fría, consiguieron mantenerse e incluso reforzar en los años ochenta gracias a las actividades de los movimientos pacifistas. En los noventa, los estudios de la paz se enriquecieron como consecuencia de las aportaciones de las corrientes críticas, del feminismo y de los estudios de la seguridad en el Tercer Mundo. La escuela idealista enfocó su interés hacia el problema de la resolución de los conflictos, siguiendo en ello la línea tradicional e incluso aportando herramientas teóricas para los decisores políticos, o hacia el análisis de la violencia estructural y la emancipación del individuo, acercándose a la escuela crítica.

La escuela liberal que tiene su origen en las aportaciones ya mencionadas de Robert Keohane y Joseph Nye siguió con su desarrollo explorando dos ideas importantes para el estudio de la seguridad. Se trata en primer lugar de la estrecha relación entre lo interno y lo externo que fue abordada en los análisis de la política exterior por J. Rosenau contribuyendo a la renovación de este campo de estudios³⁰. En segundo lugar destacaron los trabajos sobre la democratización como el factor que contribuye a la pacificación de las relaciones internacionales.

El constructivismo definido por Alexander Wendt en 1992 fue una contribución interesante a los estudios de la seguridad que pretendía analizar no tanto las condiciones materiales y los intereses que existían en el sistema internacional como estudiar las ideas que construyeron este sistema, preguntándose por el sentido que tenían estas ideas. Los constructivistas se acercaron a la seguridad desde el enfoque cultural

²⁹ David, Charles-Philippe: *Paix et guerre: approche contemporaine de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 31.

³⁰ Las primeras aportaciones de James Rosenau sobre el estudio de la política exterior proceden de los años sesenta. Como punto de referencia puede servir su trabajo en colaboración con otros representantes de la misma corriente publicado en 1987. Hermann, Charles; Kegley, Charles W.Jr.; Rosenau, James: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Herper Collins Academic, 1987.

asumiendo la tesis de que las ideas y las normas conducen a la realidad y no al revés.³¹ La “escuela de Copenhague” es una de las corrientes más importantes del constructivismo. Representada por Buzan, Waever y De Wilde, se centró en el estudio de la seguridad entendida como la operación que consiste en interrumpir el desarrollo normal de las negociaciones y de los compromisos políticos para empezar la construcción (el proceso) de la “securitización” que significa la definición subjetiva de la amenaza, su aceptación por el público interesado y la puesta en práctica de las medidas contra la amenaza.³²

La escuela crítica, la última de las cinco enfoques en los que pueden ser divididos los estudios de la seguridad, es de creación bastante reciente y engloba a su vez diferentes corrientes unidos por tres puntos comunes: el rechazo del discurso oficial y racional de la seguridad creado en función de las relaciones del poder, el cuestionamiento de la capacidad del Estado para dar la seguridad, la inclusión en la definición de la seguridad de los elementos como el bienestar y la emancipación humana y no estatal. Existe además una importante dimensión normativa que caracteriza a los representantes de la escuela crítica. El enfoque crítico encontró buena acogida entre los investigadores británicos que se dedicaron a desarrollar el concepto de la seguridad humana, en oposición a la seguridad nacional.³³ Fue también aceptado por una parte de los estudios feministas que se centraron en la investigación de la dominación masculina en las estructuras de la seguridad.³⁴ Algunos incluyen también, como parte de los estudios críticos, el enfoque postmoderno que gira en torno al análisis del contenido del discurso de la seguridad insistiendo en la necesidad de crear un nuevo discurso con elementos que resalten la paz y la armonía entre los individuos y la comunidad.³⁵

³¹ Wendt, Alexander: “Anarchy is what States make of it”, en *International Organization*, vol. 46, n°2, spring 1992, pp. 391 – 425.

³² Buzan, Barry; Waever, Ole, De Wilde, Jaap : *Security: a new framework for analysis*, Boulder/London, Lynne Rienner, 1998. B. Buzan a lo largo de los últimos veinte años vivió la evolución desde el realismo neo – clásico hacia el constructivismo.

³³ Destacan los investigadores como Ken Booth o Richard Wyn Jones. Entre sus aportaciones cabe citar: Booth, Ken: “Security in Anarchy: Utopian Realism in Theory and Practice”, en *International Affairs*, vol. 67, n°3, 1991, pp. 527 – 545; Wyn Jones, Richard: “Message in a Bottle? Theory and Praxis in Críticas Security Studies”, en *Contemporary Security Policy*, vol. 16, n°3, december 1995, pp. 299 – 319.

³⁴ Entre otros, destacan los trabajos de Tickner, Ann: *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security*, New York, Columbia University Press, 1992; Steans, Jill: *Gender and International Relations: An Introduction*, Cambridge, Polity, 1998.

³⁵ Los estudios postmodernos (incluidos por Terriff en los estudios postpositivistas) son muy recientes y aún no tienen gran influencia. Sobre el tema ver: Terriff, Terry: *Security Studies today*, Malden, Blackwell Publishers Inc., 1999, cap. 5, pp. 99 – 114. Ch. P. David considera este enfoque como parte de

El breve recorrido por la historia del concepto de la seguridad permitió apreciar su evolución desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta los años noventa del siglo XX. Las importantes transformaciones en la escena internacional influyeron en la ampliación del concepto tanto desde el punto de vista de los posibles sujetos de seguridad como desde la perspectiva de las amenazas. Este largo y lento proceso, pese a que dio como fruto la pluralidad de los enfoques y la ausencia del consenso sobre las cuestiones básicas, puso de manifiesto, por otra parte, la existencia de diferentes niveles de análisis, las contradicciones y los problemas que plantea la seguridad.

La cuestión que surge después de recorrer estas diferentes maneras de estudiar la seguridad se presenta con toda claridad cuando nos situamos frente al tema concreto de la política de seguridad de España y Polonia en la transición y frente a la necesidad de escoger el enfoque más apropiado para su análisis. Como se pudo observar en los párrafos anteriores, cualquier definición de la seguridad exige la delimitación precisa del sujeto con sus determinados valores a preservar y el reconocimiento del tipo de amenazas. Al elegir el Estado como el centro del análisis (España y Polonia) aparece una relación directa con el realismo, es decir con el enfoque tradicionalmente vinculado al estudio de los actores estatales. Pese a que numerosos investigadores optaron por ampliar los límites de la seguridad incluyendo nuevos actores y nuevas amenazas económicas, medioambientales y sociales, aparte de los elementos militares o político – militares, el enfoque tradicional se ajusta mejor al estudio de la seguridad nacional. En primer lugar, la perspectiva nacional, regional e internacional parece ser la más adecuada para explicar como los Estados asumen los problemas de seguridad. Como indican Shultz, Godson y Greenwood, “es altamente probable que el equilibrio de las fuerzas militares, incluso reducidas, se mantendrá como un importante factor determinante en el contexto de las relaciones internacionales, influyendo al mismo tiempo en la percepción de la seguridad y en la conducta de la diplomacia”.³⁶ En segundo lugar, el marco de análisis delimitado por el realismo, con la definición de la

la escuela crítica de los estudios de la seguridad - David, Charles-Philippe: *Paix et guerre: approche contemporaine de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, pp. 48 – 49.

³⁶ Shultz, Robert; Godson, Roy; Greenwood, Ted: *Security Studies for the 1990s*, Washington, Brassey's, 1993, p. 2.

seguridad ofrecida por Ch.P. David³⁷, resulta bastante coherente. De acuerdo con las apreciaciones de algunos investigadores realistas es imposible tratar cada uno de los problemas nacionales e internacionales como el asunto a analizar dentro del marco de los estudios de la seguridad. Al hacerlo así, los estudios de seguridad se confundirían con las relaciones internacionales y gran parte de las políticas domésticas.³⁸ En tercer lugar, la elección del enfoque realista es la consecuencia de analizar la seguridad nacional dentro del contexto de la política exterior (la relación que se abordará en el capítulo siguiente). Como destacó Margot Light, el análisis de la política exterior está firmemente anclado en el paradigma realista al asumir la existencia del sistema político basado en el papel central del Estado, al aceptar que las relaciones del poder son muy importantes y al tratar la fuerza (amenaza, uso o factor implícito) como el instrumento de gran peso en la política exterior. Los investigadores de la política exterior reconocen también otro tipo de relaciones entre los Estados, aparte de las marcadas por el poder, y estudian el proceso de la toma de decisiones allí donde los realistas perciben al Estado como el actor unitario. Estos elementos que diferencian a los analistas de la política exterior del realismo³⁹ permiten insertar los matices en el paradigma realista que, enriquecido de esta forma, parece ser el más adecuado para el estudio de la política exterior, incluidos los problemas de la seguridad nacional.

³⁷ Ver el apartado dedicado al desarrollo del realismo en los años noventa. David, Charles-Philippe: *Paix et guerre: approche contemporaine de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 31.

³⁸ Shultz, Robert; Godson, Roy; Greenwood, Ted: *Security Studies for the 1990s*, Washington, Brassey's, 1993, p. 3.

³⁹ Light, Margot: "Foreign policy analysis", en Groom, A.J.R.; Light, Margot: *Contemporary International Relations: a Guide to Theory*, London, Printer Publishers, 1994, pp. 93 – 108 (p. 93).

Capítulo II

La política de seguridad: los problemas del método

Aclarado el concepto de seguridad en el capítulo anterior, debemos centrarnos en la definición de la “política” para completar el significado de la “política de seguridad”. El término “política” tiene diferentes usos que giran en torno a dos significados distintos. En primer lugar, y respondiendo al término inglés *politics*, la “política” designa “los fenómenos de lucha por el poder, la concurrencia entre los partidos, grupos de interés, categorías sociales o personas para el ejercicio de la influencia y la ocupación de funciones de autoridad en una colectividad, en un país, etc.” El segundo uso del término “política” es la traducción de la palabra inglesa “policy”, es decir “un marco de orientación para la acción, un programa, una perspectiva de actividad”, o un proceso.⁴⁰ Esta segunda acepción es la que interesa desde la perspectiva de este trabajo. Si retomamos de nuevo el concepto de la seguridad, observamos que la delimitación del sujeto de la seguridad y el reconocimiento del tipo de amenazas, son sus piezas claves. Existe, sin embargo, un elemento más en esta definición de la seguridad, tratado de forma marginal hasta ahora, y es la formulación de los objetivos políticos por el sujeto, es decir por el Estado en este caso, para garantizar la seguridad. Ello conduce al problema de la política de seguridad, o de *policy*, de acuerdo con el significado inglés, teniendo en cuenta que la política desarrollada por el Estado es la política desarrollada por la autoridad pública (gubernamental) o, simplemente, la política pública.

La relación existente entre la política de seguridad como parte de la política exterior y la política de seguridad como la política pública, son dos problemas que surgen de esta breve presentación y sobre los que se reflexiona a continuación.

⁴⁰ La explicación del concepto tomada de Meny, Yves; Thoenig, Jean-Claude: *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel, 1992, p. 89. Comparar con Jreisat, Jaml E.: *Comparative Public Administration and Policy*, University of South Florida, Westview, 2002, pp. 79 – 81.

1. La política de seguridad como parte de la política exterior.

La política exterior fue definida de diferentes maneras por los investigadores dedicados a su estudio. En el año 1961 Jean Meyriat escribió que la política exterior,

“(…) son todas las actividades que tienden a afirmar la posición de la nación en el seno del mundo exterior u a organizar sus relaciones con este mundo. (...) La política exterior es la elección de las relaciones que hace falta favorecer o limitar, establecer o interrumpir, intensificar o frenar, la elección realizada por el gobierno bajo la presión o no de los particulares, pero siempre con referencia al valor político fundamental que es la cohesión nacional”.⁴¹

A principios de los setenta Reynolds definió la política exterior como una serie de acciones adoptadas por varios segmentos del gobierno de un Estado en relación con otros actores que actúan en la escena internacional, incluidos los principios que guían estas acciones y los fines que se pretende obtener, destacando el “interés nacional”.⁴² Marcel Merle en 1985 describió la política exterior como la actividad del Estado hacia el exterior que tiene como objeto regular las relaciones entre las colectividades estatales.⁴³ Holsti a principios de los noventa, definió la política exterior como las acciones del Estado hacia el exterior y las condiciones, habitualmente domésticas, bajo las cuales estas acciones se formulan, estableciendo al mismo tiempo una diferencia clara entre la política exterior y la política internacional, entendida como el proceso de interacciones entre dos o más Estados.⁴⁴ Aunque existen diferencias entre las definiciones presentadas, hay una serie de puntos comunes que nos remiten a la idea de la política exterior entendida como el conjunto de acciones que el Estado ejerce hacia el exterior de sus fronteras para organizar sus relaciones con otros actores de la escena internacional, guiando estas acciones por los principios y los fines propios para cada Estado.

Si el objetivo de este capítulo es analizar la relación entre la política exterior y la política de seguridad es en el estudio de los fines de la política exterior donde se

⁴¹ Meyriat, Jean: “L’Etude de la Politique Extérieure”, en *Revue Française de Science Politique*, vol. XI, n°1, mars 1961, pp. 145 y 146.

⁴² Reynolds, P.A.: *Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, primera edición en 1971.

⁴³ Merle, Marcel: “La politique étrangère”, en Grawitz, M.; Leca, J.: *Traité de Science Politique*, Tomo IV, Paris, PUF, 1985.

⁴⁴ Holsti, Kal J.: *International Politics. A Framework for Analysis*, University of British Columbia, Prentice-Hall International, Inc., 1995, 7ª edición, pp. 18 – 19.

encuentra el nexo entre las dos. Hay una literatura muy extensa y en ocasiones confusa sobre los fines de la política exterior. De hecho, casi cada uno de los teóricos de la política exterior proporcionó su propia definición de los fines, siendo la más extendida la concepción de R. Aron de los objetivos eternos, o la de Duroselle de los objetivos generales o el interés nacional. R. Calduch, en un intento de síntesis, señaló que:

“Los fines se configuran como una serie de resultados generales que se aspiran a lograr y/o se intentan mantener durante largos periodos de tiempo y respecto de los cuales un Estado está dispuesto a movilizar sus principales recursos arriesgando, en último extremo, su propia existencia y soberanía.”⁴⁵

Los fines son la expresión de los principios y los valores de una sociedad determinada. La identificación de los fines es uno de los elementos fundamentales en el estudio de la política exterior. No es una tarea sencilla. Como destacó Gregory Raymond, los fines definidos en un sentido muy amplio responden, por una parte, a los intereses de los políticos que, gracias a esta amplitud, gozan de mayor flexibilidad en su práctica política y, por la otra, a la inestabilidad de las políticas que se modifican en función de los cambios coyunturales. Los analistas de la política exterior suelen clasificar los fines de la política exterior en una serie de categorías. Raymond,⁴⁶ después de haber analizado numerosos estudios sobre la política exterior publicados entre los años cincuenta y los ochenta, identificó seis distintas categorías de fines citados con mayor frecuencia e identificados con los elementos específicos:

- la seguridad (supervivencia física, integridad territorial, independencia política),
- el bienestar (prosperidad, desarrollo económico),
- el prestigio (reconocimiento, respeto, honor),
- la expansión ideológica (promoción de los valores, conversión),
- la expansión material (poder, expansión territorial, acceso exclusivo),
- paz, solidaridad internacional.

⁴⁵Calduch Cervera, Rafael: *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, p. 34 . Sobre los fines y los objetivos ver también la reciente aportación de Calduch, Cervera, R.: “La política exterior de los Estados”, en Pereira, J.C. (coord.): *La política exterior de España (1800 – 2003)*, Barcelona, Ariel Historia, 2003, pp. 45 – 48 (pp. 31 – 53).

⁴⁶ Raymond, Gregory A.: “Evaluation: A Neglected Task for the Comparative Study of Foreign Policy”, en Hermann, Charles; Kegley, Charles W.Jr.; Rosenau, James: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Herper Collins Academic, 1987, pp. 96 – 110. La clasificación de los *foreign policy goals* en las páginas 102 – 103.

Es importante destacar que todos los analistas coincidieron en incluir la seguridad y el bienestar en los fines de la política exterior, algunos añadieron el prestigio y relativamente pocos mencionaron otras categorías.

La seguridad que gira en torno a la supervivencia física, a la integridad territorial y a la independencia política es, por lo tanto, uno de los fines primordiales de la política exterior. Para conseguir cualquier fin se establecen los objetivos de la política exterior que son “aquellos resultados, concretos y particulares, que se pretenden alcanzar y/o mantener a corto o medio plazo, mediante la ejecución de una serie de actuaciones exteriores”.⁴⁷ Si los fines son estables y no sufren cambios sustanciales durante largos periodos, los objetivos pueden variar en función de las transformaciones internas del país que dan lugar a los cambios gubernamentales y/o en función de las modificaciones de la escena internacional. Conseguir el fin que es la seguridad exige por lo tanto establecer los objetivos y llevarlos a la práctica. Este proceso se da en el marco de una política (*policy*) que podríamos llamar la política de seguridad, que es “la parcela bien definida de la política exterior del Estado”.⁴⁸

La política de seguridad plantea una serie de problemas que son el resultado de la relación estrecha entre lo interior y lo exterior y de la confusión entre la política de seguridad y la política de defensa.

Abordando la primera cuestión, hay que señalar que algunos autores definen la política de seguridad como “el conjunto de decisiones y actividades que tienen como finalidad directa y específica incrementar la seguridad estatal”.⁴⁹ Aparece así la dimensión interna y exterior de la política de seguridad que sitúa al investigador frente a dos marcos diferentes del análisis, uno relacionado con las múltiples políticas domésticas y otro vinculado a la política exterior. En las publicaciones sobre la política de seguridad existe, sin embargo, una clara tendencia a separar estos dos temas.⁵⁰ El estudio de la política de seguridad en España y en Polonia en la transición se limitará a la dimensión exterior de la política de seguridad lo cual es la consecuencia lógica del análisis del concepto de seguridad presentado en el capítulo anterior y el resultado de la imposibilidad de abarcar todos los problemas en este trabajo.

⁴⁷ Calduch Cervera, Rafael: *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, p. 35.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 23.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Como ejemplo se puede citar la reciente publicación sobre la política de seguridad interior, en la cual no se aborda en absoluto el tema de la seguridad exterior. Hebberecht, Patrick; Duprez, Dominique: *The Prevention and Security Policies in Europe*, Bruxelles, VUB Press, 2002.

En segundo lugar, la política de seguridad, por la importancia que el realismo dio a la amenaza militar y al papel de las fuerzas armadas, fue confundida con la política de defensa. De hecho, D. Murray y P. Viotti, los coordinadores del importante análisis comparado de las políticas de defensa en diferentes países, publicado en 1989, usaron los términos de la política de seguridad nacional y la política de defensa como sinónimos, aunque en realidad el trato que dieron al tema se aproximaba más al estudio de la política de seguridad que al análisis de la política de defensa.⁵¹ Mientras que la política de defensa se puede definir como “el conjunto de medidas y actuaciones estatales destinadas a garantizar la seguridad estatal mediante la disuasión militar y, en último extremo, la guerra”, la política de seguridad implica tres ejes de acción que giran en torno a la participación en las alianzas y el fortalecimiento de las relaciones bilaterales que garanticen la disuasión, la participación en la cooperación internacional para conseguir mayor seguridad colectiva, y el desarrollo de las propias capacidades defensivas que se consigue en el marco de la política de defensa. El estudio de estos tres ejes servirá, en parte, para analizar la política de seguridad en España y en Polonia en la transición. A modo de conclusión puede servir la definición de la política de seguridad proporcionada en 1987 por Carlos Alonso Zaldívar, el representante del gobierno socialista quien ofreció la visión de la política de seguridad desde los que la desarrollaron. La política de seguridad es “el conjunto de medidas de disuasión, defensa, desarme y distensión/cooperación, que lleva adelante el gobierno, asumiendo sus implicaciones económicas y de opinión pública, con el fin de mantener bajo control las amenazas potenciales a la integridad territorial y/o a la independencia política de la nación”⁵². No es de más destacar que Alonso Zaldívar, al referirse a la política de seguridad, en numerosas ocasiones utilizaba como sinónimos los términos “política de seguridad” y “política de paz y seguridad”, lo cual tuvo una relación directa con el proyecto de la “política de paz, seguridad y desarme” de Felipe González presentado en el famoso “decálogo” en octubre de 1984.⁵³ Para completar o, quizás, complicar este “baile de los conceptos”, conviene destacar la aportación de Remiro Brotons quien en 1988 escribía que “una política exterior de defensa es en nuestros tiempos una política

⁵¹ Murray, Douglas J.; Viotti, Paul R.: *The Defence Policies of Nations. A Comparative Study*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1989. En la página 8, los autores aclaran que son conscientes de este problema.

⁵² Zaldívar, Carlos Alonso; Herrero R. De Miñón, Miquel; Aguirre, Mariano: *Política española de paz y seguridad*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 15.

⁵³ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº157, 23 de octubre de 1984, pp. 7070 – 7092.

de paz y seguridad, como gustan rezar a menudo (...) las cabeceras de los comunicados que el Gobierno envía para su debate al Congreso”.⁵⁴

2. La política de seguridad como una política pública.

La política de seguridad forma parte de la política exterior. Parece por lo tanto lógico asumir que las dos comparten los mismos problemas metodológicos. El estudio de la política de seguridad supone situarse en el marco de la política exterior lo cual, como destacó Pere Vilanova, implica el análisis del sistema político y, en concreto, de las políticas públicas de las que la política exterior forma parte.⁵⁵

El análisis de las políticas públicas surgió a finales de los sesenta como un nuevo campo de investigación, contribuyendo a la ampliación de los enfoques tradicionales de las ciencias políticas.⁵⁶ Definiendo la política pública como “la relación entre el gobierno y los ciudadanos, por la cual el gobierno incita a éstos a adoptar la conducta que ellos no seguirían por su propia voluntad”⁵⁷, como “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”, o como “todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer”⁵⁸, los investigadores prestaron especial atención al estudio de las políticas domésticas, dejando la política exterior y de seguridad fuera de su interés.

La política exterior, sin ninguna duda, tiene su propio carácter que la diferencia de la política interior. El secreto de la primera y la publicidad de la segunda, la particularidad de la profesión de los diplomáticos, la imprevisibilidad de los acontecimientos internacionales que obliga a una mayor capacidad de respuesta inmediata frente a la estabilidad de lo interno, la continuidad a largo plazo de la política exterior frente a la inestabilidad de la política interior que puede cambiar en función de las alteraciones gubernamentales, son las diferencias más notables entre la política

⁵⁴ Las dos citas son de Remiro Brotons, Antonio: *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 12 – 14.

⁵⁵ Vilanova, Pere: *El Estado y el sistema internacional. Una aproximación al estudio de la política exterior*, Barcelona, EUB, 1995, p. 12.

⁵⁶ Sobre el desarrollo de este campo de investigación hasta 1986 ver el número completo de la *Revue Internationale des Sciences Sociales*, nº108, 1986.

⁵⁷ Sverker, Gustavsson: “Types of policy and types of politics”, en *Scandinavian Political Studies*, vol. 3, New Series, 1980, p. 136.

exterior y de seguridad y la política interior.⁵⁹ Quizás por la existencia de estas incompatibilidades, en la obra de Theodore Lowi del año 1964, en la cual la política pública se estudió por primera vez como una variable dependiente, la política exterior no fue analizada, aunque apareció mencionada como el cuarto tipo de la *policy* (al lado de las políticas distributivas, redistributivas y regulatorias). Este cuarto tipo, en el año 1972, recibió el nombre de las políticas constitutivas y fue definido como de particular relevancia para el estudio de la política exterior. En los años setenta y ochenta el interés por el estudio de la política exterior creció entre los investigadores de las políticas públicas que desarrollaron el concepto de las políticas constitutivas incluyendo en esta categoría los temas de la seguridad nacional y los asuntos exteriores.⁶⁰

Los analistas de la política exterior (hay que tener en cuenta que el estudio de la política exterior goza de una larga tradición entre los politólogos y los historiadores con todos los elementos positivos y negativos que ello implica) asumieron algunas aportaciones procedentes del campo de las políticas públicas. Reconocieron la utilidad de análisis de las instituciones y de las fuerzas políticas (el ejecutivo y el legislativo, la burocracia, la opinión pública, los grupos de interés, etc.) en la explicación de la política exterior. La aplicación posterior del modelo burocrático en el estudio de la política exterior dio lugar a la sustitución de la idea del Estado unitario por la pluralidad de los actores que formulan, elaboran, ejecutan y controlan la política exterior. En este marco, hay que destacar el trabajo de Graham Allison sobre la crisis de los misiles en Cuba.⁶¹ Actualmente, el análisis del ciclo formal de la política exterior (las fases de la

⁵⁸ Meny, Yves; Thoenig, Jean-Claude: *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel, 1992, pp. 90 y 92.

⁵⁹ El análisis de las diferencias entre la política exterior y la política interior fue realizado por Moreau Defarges, Philippe: *La politique internationale*, Paris, Hachette Supérieur, 1990, pp. 167 – 176. Hay que señalar que algunas particularidades de la política exterior tienden a desaparecer como consecuencia de la aparición del mundo cada vez más interdependiente y de las transformaciones internas del propio Estado. Sobre el tema ver: Vilanova, Pere: *El Estado y el sistema internacional. Una aproximación al estudio de la política exterior*, Barcelona, EUB, 1995, pp. 14 – 22; Moreno Juste, Antonio: “La ruptura del principio de unidad de acción exterior en el caso español y las organizaciones regionales europeas (1949 – 1962)”, en *I Jornadas sobre Historia de las Relaciones Internacionales. La Historia de las Relaciones Internacionales: una visión desde España*, Madrid, CEHRI, 1996, pp. 430 – 444.

⁶⁰ Las aportaciones de Lowi fueron la base del estudio de las políticas públicas. Destacan: Lowi, Theodore: “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”, en *World Politics*, n°16, july 1964, pp. 677 – 715; Lowi, Theodore: “Four Systems of Policy, Politics and Choice”, en *Public Administration Review*, n°32, july/august 1972, pp. 298 – 310. No obstante, las mayores aportaciones al estudio de la política exterior como una política pública son de: Zimmerman, William: “Issue Area and Foreign-Policy Process: A Research Note in Search of a General Theory”, *American Political Science Review*, n°67, december 1973, pp. 1204 – 1212; Meier, Kenneth: *Politics and the Bureaucracy*, North Scituate, MA: Duxbury Press, 1987.

⁶¹ Allison, Graham: “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”, en *American Political Science Review*, n°53, september 1969, pp. 689 – 718; Allison Graham: *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles*, Buenos Aires, Ed. GEL, 1988.

elaboración, la ejecución y el control, y los actores que participan en cada fase) es uno de los elementos suscita mayor interés y mayor consenso entre los investigadores de la política exterior. En el caso español destacan las aportaciones de R. Calduch y P. Vilanova.⁶²

En líneas generales, se puede constatar que el estudio de la política exterior y de seguridad como la política pública contribuyó al enriquecimiento del campo permitiendo prestar mayor atención al impacto de la política exterior en los asuntos domésticos y a resaltar el papel de lo interior en la política exterior.⁶³

Actualmente, al estudiar la política exterior los investigadores asumen su carácter estatal, con el Estado que posee el reconocimiento internacional, la autonomía y la eficacia del actor de la escena internacional, sin olvidar que detrás del Estado existe toda la complejidad del proceso de la toma de decisiones y de la *policy making*. Reconocen la relación estrecha y las influencias mutuas entre lo interior y lo exterior. Incluyen, dentro de las competencias de la política exterior no solamente la determinación de los fines y objetivos del Estado, sino también la especificación y la utilización de los medios más adecuados para el logro de los objetivos. La política exterior, en suma, es “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”.⁶⁴ La política exterior y de seguridad es un proceso que como cualquier política pública se descompone en cinco fases definidas en los setenta por Jones: la identificación de un problema, la formulación de soluciones, la toma de decisión, la ejecución del programa y la terminación de la acción con la correspondiente evaluación.⁶⁵ Algunos investigadores optaron por aplicar un esquema más simplificado al análisis de la política exterior, dividiendo todo el proceso en tres

⁶² Calduch Cervera, Rafael: *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, pp. 1 – 43, capítulo I, “La política exterior de los Estados”; Vilanova, Pere: *El Estado y el sistema internacional. Una aproximación al estudio de la política exterior*, Barcelona, EUB, 1995.

⁶³ Hay que destacar el artículo – síntesis de gran interés sobre la política exterior como una política pública, escrito por: Ingram, Helen M.; Fiederlein, Suzanne L.: “Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy”, en *The Western Political Quarterly*, vol. 41, n°4, september 1988, pp. 725 – 745.

⁶⁴ Calduch Cervera, Rafael: *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, p. 4.

⁶⁵ Jones, Ch.O.: *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Dexbury Press, 1970.

fases: la elaboración de la política exterior incluida la toma de decisiones, la ejecución, el control.⁶⁶

Lo importante es destacar, en primer lugar, que el proceso de la política exterior no tiene el carácter lineal. Las tres fases se solapan, se repiten y se alternan, produciéndose una continua valoración de todo el proceso en función de los factores internos y externos. El estudio de los condicionantes de la política de seguridad parece ser uno de los elementos claves en el entendimiento de esta política que se desarrolla en el marco interno concreto y en el contexto internacional al que los investigadores prestaron bastante poca atención. Este último aspecto será tratado con mayor atención en el capítulo sobre la relación entre lo interno y lo externo.

En segundo lugar, cada fase se caracteriza por el protagonismo de diferentes actores. ¿Quién elabora la política exterior?, ¿quién la ejecuta? y ¿quién controla? Son las tres cuestiones que surgen en el marco del análisis de la política exterior y de seguridad y que conducen al tema del sistema político del cual dependen estos aspectos.

En tercer lugar, destaca la cuestión de los medios que se utilizan para llevar a cabo una determinada política exterior. Son los medios económicos y los recursos humanos de gran importancia en el contexto de la política de seguridad basada parcialmente en las fuerzas armadas cuyo mantenimiento y modernización suponen gastos extraordinarios en el presupuesto estatal.

El análisis de la política exterior y de seguridad utilizando el marco de la política pública presenta, como se abordó en los párrafos anteriores, bastante complejidad, aunque, al mismo tiempo, permite aportar una visión bastante completa de lo que es la política exterior. Es por lo tanto muy apropiado para aplicarlo, como el esquema general, al estudio comparado de la política de seguridad española y polaca en la transición. No se puede ignorar que este esquema tiene sus problemas a nivel de la aplicación práctica y posee ciertas lagunas que algunos investigadores intentaron rellenar poniendo atención en lo que ya fue mencionado: los condicionantes internacionales de la política exterior y de seguridad. Destacan aquí las aportaciones de Maria Papadakis y Harvey Starr quienes propusieron *the environmental model* para el análisis de la política exterior de los pequeños Estados. Sin entrar en los detalles, este modelo sirve para estudiar la política exterior como el proceso, el resultado y el

⁶⁶ Calduch Cervera, Rafael: *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, pp. 5 – 23.

comportamiento, siendo el Estado la entidad dentro de un contexto (*environment*) que se divide en diferentes niveles (sistema internacional, relaciones internacionales, nivel societal, gubernamental, percepción del papel del Estado, individual) con sus propias variables.⁶⁷ El contexto internacional exige una mayor atención y es lo que se pretende en este trabajo, aplicando al mismo tiempo el marco de análisis de la política pública.

3. Lo interior y lo exterior.

Al involucrar numerosos aspectos que forman parte de la vida estatal y del sistema internacional, el estudio de la relación entre lo interno y lo exterior plantea las dificultades prácticas. Si consideramos, sin embargo, que lo interno equivale a la política interior y lo externo se relaciona con el sistema internacional y con la política exterior, estas dificultades se pueden solucionar parcialmente estableciendo tres tipos de interacciones en torno a las cuales girará el análisis en este capítulo:

- A. la relación entre la política exterior y el sistema internacional
- B. la relación entre la política interior y la política exterior
- C. la relación entre la política interior y el sistema internacional

A. La política exterior es el instrumento que sirve para regular la vida del Estado en el sistema internacional. Definida así la política exterior, la interacción entre ésta y el sistema internacional es un hecho que no necesita una mayor demostración. El sistema entendido como “el conjunto de elementos o partes interactivas e interdependientes, de manera que en el proceso resultante la acción de una de las partes produce efectos en todos los demás y en el conjunto”⁶⁸ se convierte en el contexto en el que actúa el Estado. El comportamiento de los actores del sistema exige respuestas desde el Estado en cuestión y estas respuestas generan a su vez las reacciones de los actores y del sistema en su conjunto. Sin entrar en los debates sobre el determinismo del sistema internacional, que los autores mencionados en el capítulo anterior, Papadakis y Starr, no reconocieron como tal al introducir la oportunidad y la voluntad como las variables

⁶⁷ Papadakis, Maria; Starr, Harvey: “Opportunity, Willingness, and Small States: the Relationship between Environment and Foreign Policy”, en Hermann, Charles; Kegley, Charles W.Jr.; Rosenau, James: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Herper Collins Academic, 1987, pp. 409 – 432.

⁶⁸ Lapierre, J.W: *L’analyse des systemes politiques*, Paris, PUF, 1973.

mediadoras entre *environment* y la política exterior⁶⁹ mientras que los seguidores del realismo estructural de K. Waltz asumieron como la base de la vida internacional⁷⁰, no cabe ninguna duda de que el Estado como el actor internacional vive inmerso en el sistema internacional, utiliza la política exterior para desarrollar sus relaciones con otros actores y tiene que ajustar sus acciones a las características de este sistema internacional. Esta afirmación, si parece ser válida para la política exterior en su conjunto, lo es mucho más para la política de seguridad que gira en torno a las cuestiones tan sensibles como la pervivencia física del Estado, la integridad territorial y la independencia política. Resulta por lo tanto exagerado constatar, como lo hicieron implícita o explícitamente muchos investigadores y protagonistas, que la integración de España en la OTAN fue el asunto exclusivamente español. Tampoco se puede negar la influencia de los factores internacionales en la política de seguridad polaca. Los documentos estudiados en este trabajo demuestran el peso importante del marco internacional en la definición de la política de seguridad en los dos países.

La relación entre el sistema internacional y la política exterior es una relación de influencia del uno en el otro de forma mutua. A modo de ejemplo se puede decir que el sistema bipolar y rígido, la rivalidad de las dos superpotencias en el Mediterráneo y la crisis de la OTAN generada por varios elementos de los que se tratará en la parte correspondiente, fueron los factores que influyeron en la política de seguridad española en la transición. La integración de España en la OTAN tuvo un valor simbólico, muy importante para la Alianza. Por otra parte, la política exterior española cuyo objetivo fundamental fue la integración plena en el sistema internacional a través, sobre todo, de la entrada en las estructuras europeas, obligó a los miembros de las Comunidades Europeas a asumir los problemas que surgían de la adhesión del nuevo país. La misma relación se dio en el caso polaco. El sistema internacional en transformación y flexible, la desintegración de la Europa del Este y de sus estructuras de seguridad, la crisis de la Alianza atlántica y el papel de la Unión Europea fueron los factores que situaron la política de seguridad de Polonia en un marco muy bien definido. Por otra parte, los objetivos de la política exterior y de seguridad del país, iguales que en el caso español, plantearon nuevos retos frente a los actores del sistema internacional.

⁶⁹ Papadakis, Maria; Starr, Harvey: "Opportunity, Willingness, and Small States: the Relationship between Environment and Foreign Policy", en Hermann, Charles; Kegley, Charles W.Jr.; Rosenau, James: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Herper Collins Academic, 1987, pp. 409 – 432 (p. 419).

⁷⁰ Waltz, Kenneth: *Theory of International Politics*, Reading, Addison Wesley, 1979.

Como se subrayó antes, muchos parecen olvidar la interacción entre el sistema internacional y la política exterior y de seguridad. Quizás la importancia que los investigadores dieron al estudio de la relación entre la política interior y la política exterior, justificada por la negación de esta relación durante largo tiempo, es la razón de este desequilibrio.

B. Para los primeros estudiosos de la democracia, entre los cuales cabe incluir a Tocqueville⁷¹, la política exterior era un mundo separado de los asuntos interiores. De acuerdo con la visión tradicional, la primacía del ejecutivo y los privilegios del soberano, la regla del monopolio, la profesionalización de la carrera diplomática y la regla del secreto, eran las cuatro grandes características de la política exterior que la situaban al margen de la política interior y en manos de una elite. Como destacó Vilanova, las transformaciones internacionales y los cambios en el propio Estado contribuyeron a erosionar en parte esta herencia del pasado.⁷² En este contexto hay que incluir el desarrollo de la democracia como el factor que afectó los principios tradicionales de la política exterior al introducir en la vida política los aspectos como el control cotidiano del gobierno por el Parlamento, la idea del consenso y la transparencia.⁷³ A partir de los años sesenta y setenta los investigadores de la política exterior gracias, en parte, al desarrollo del enfoque de las políticas públicas y, en parte, a las aportaciones del paradigma transnacional, empezaron a contemplar en sus trabajos el impacto de lo interior en la política exterior. En este marco destacaron dos obras de James Rosenau, *The Domestic Sources of Foreign Policy*, publicada en 1967 y *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International System*, dos años después.⁷⁴ La aportación de la teoría del *Linkage* consistió en poner de manifiesto la importancia del sistema constitucional del Estado en cuestión, de su estructura institucional, del funcionamiento real del régimen político, la importancia de los grupos de presión, partidos políticos, etc., en la política exterior entendida como el proceso. Como consecuencia, el estudiar la política exterior de un Estado implica la necesidad de conocer numerosos aspectos de la vida política del Estado, empezando por el sistema

⁷¹ Tocqueville, Alexis de: *De la démocratie en Amérique (1835 – 1840)*, Paris, Librairie de Médicis, 1951.

⁷² Vilanova, Pere: *El Estado y el sistema internacional. Una aproximación al estudio de la política exterior*, Barcelona, EUB, 1995, pp. 14 – 22.

⁷³ Sobre la democracia y la política exterior ver: Moreau Defarges, Philippe: *La politique internationale*, Paris, Hachette Supérieur, 1990, pp. 178 – 185.

y el régimen político. Desde el punto de vista de este trabajo que pretende abordar la política de seguridad en la transición desde el sistema no democrático a la democracia el análisis del régimen político es el tema que se impone como una necesidad. En su aportación clásica, Duverger dividió los regímenes políticos, considerando sus aspectos político – jurídicos, la distribución de los poderes, el papel de los partidos políticos y la opinión pública, en unitarios o autocráticos y pluralistas o democráticos. Si en los regímenes unitarios el poder se concentra en un reducido número de personas o, incluso, en una persona y la lucha política no está permitida, no existiendo la separación de las funciones del Estado de las funciones del gobierno que se confunden en una misma persona, en los regímenes democráticos la confrontación política se desarrolla libremente, en el marco de los partidos políticos y con la participación de la prensa y de la opinión pública, existiendo una diversidad de instituciones cuyos representantes son elegidos en las elecciones periódicas.⁷⁵ El debate sobre los regímenes unitarios, en el contexto de las transiciones en Europa mediterránea y en Europa del Este, durante varias décadas dividió a los investigadores que proporcionaron diferentes clasificaciones y definiciones de la dictadura, del régimen autoritario, del totalitarismo, de la democracia. Dejando aparte los detalles, hay que señalar que el tipo del régimen político influye en la política exterior. Esta influencia se traduce en la mayor complejidad de *policy making* en el régimen democrático frente a la simplificación del proceso en el régimen unitario donde no existe el control ni la idea del consenso entre diferentes opciones. Ello, como mencionó Moreau Defarges no equivale a la determinación de la política exterior por el régimen sino a la imposición “de un espíritu, de un estilo, de una lógica”⁷⁶, diferentes, en cada uno de los regímenes. La política exterior en los regímenes unitarios sirve para mantener este régimen, destacando la utilización de la política exterior en la España franquista o el papel de la política exterior soviética en Europa del Este, mientras que en la democracia la política exterior es, en principio, estatal y debe responder a los intereses de toda la comunidad⁷⁷.

⁷⁴ Rosenau, James: *The Domestic Sources of Foreign Policy*, New York, Free Press, 1967; *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International System*, New York, Free Press, 1969.

⁷⁵ Duverger, Maurice: *Sociología política*, Barcelona, Ariel, 1972, pp. 113 – 114.

⁷⁶ Moreau Defarges, Philippe: *La politique internationale*, Paris, Hachette Supérieur, 1990, p.191.

⁷⁷ Entre los estudios que se hicieron sobre los efectos de la democratización en la política exterior destaca el de Ninci, Moroslav: *Democracy and Foreign Policy: the Fallacy of Political Realism*, New York, Columbia University Press, 1992. Ver también la publicación polaca muy reciente que reúne las conferencias presentadas por los antiguos ministros de asuntos exteriores de Polonia y los profesores universitarios sobre la relación entre el tipo del régimen y la política exterior. Los autores se centraron en definir la influencia de la democracia/democratización en la política exterior. VVAA: *Ustrój państwa a polityka zagraniczna* [El régimen del Estados y la política exterior], Warszawa, PISM, 2002.

Analizando la relación entre la política interna y la política exterior no se puede omitir el problema de la influencia de la situación interna en la continuidad y el cambio de la política exterior. De acuerdo con las apreciaciones de Rosati, al periodo de estabilidad (equilibrio) en la política interna corresponde la continuidad en la política exterior. La transición (desequilibrio) en la política interna produce el cambio en la política exterior. Dependiendo del tipo de la transformación interna, el cambio en la política exterior puede ser mayor o menor y no necesariamente tiene que significar la ruptura drástica con lo anterior. La modificación en la situación interna puede tener como el resultado el pequeño (incluso ningún) cambio, el refinamiento (cambio menor), la reforma (cambio moderado) o la reestructuración en la política exterior (de su alcance, sus fines y/o sus estrategias).⁷⁸ A los procesos de la transición democrática que implican el cambio importante de un régimen político al otro correspondería, por lo tanto, la reestructuración total o parcial de la política exterior o, en las palabras de J.C. Pereira, la transición en la política exterior. Dado que la política de seguridad forma parte de la política exterior, este concepto podría servir para explicar el cambio en la política de seguridad española y polaca en la etapa de la transición. Esa es también una de las hipótesis claves que encuentran su confirmación conforme va avanzando la realización del proyecto dirigido por J.C. Pereira sobre la “La Transición y Consolidación democrática en España y la formulación del modelo de política exterior democrática (1975 – 1986)”.⁷⁹

Después de haber tratado la influencia de la política interior en la política exterior hay que preguntarse si existe la relación inversa entre las dos. ¿Influye la política exterior en la política interior? Pierre Guillen dividió estas posibles influencias en cuatro grupos que incluyen los casos cuando la decisión en la política exterior conduce a modificar la política interior, cuando los efectos de los sucesos o fracasos de la política exterior contribuyen a la consolidación o el debilitamiento del gobierno, cuando se produce el rechazo a la política exterior mantenida por el gobierno que

⁷⁸ Rosati, Jerel A.: “Cycles in Foreign Policy Restructuring. The Politics of Continuity and Change in U.S. Foreign Policy”, en Rosati, Jerel; Hagan, Joe; Sampson III, Martin: *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*, Columbia, University of South Carolina Press, 1993, pp. 221 – 239.

⁷⁹ El proyecto BHA 2002 – 01909 del ministerio de Ciencia y Tecnología, iniciado en diciembre de 2002, con la finalización prevista para noviembre de 2005.

conduce a su caída, cuando se generan las divisiones entre las fuerzas políticas por la ausencia del consenso sobre la política exterior desarrollada por el gobierno.⁸⁰

C. La relación de la política interior y el sistema internacional es el tercer nivel de análisis establecido al inicio de este capítulo. Pese a que la política exterior es parte de lo interno, el enfoque que se propone aquí es distinto que el desarrollado en el apartado A de este capítulo.

Como destacó G. Almond en 1989 en su artículo sobre las conexiones entre lo internacional y lo nacional donde presentó un breve resumen de las aportaciones más interesantes sobre la influencia de la agenda internacional de seguridad y de la economía internacional en las políticas nacionales, hasta finales de los ochenta existía una tradición muy minoritaria de los estudios sobre el impacto de los factores internacionales en la política interior.⁸¹

A partir de 1989, cuando se iniciaron las transiciones en los países del bloque soviético y se puso de manifiesto que era imposible explicar la democratización de Europa del Este sin hacer referencia al papel de los factores internacionales, la preocupación de Almond por el tema fue compartida por otros investigadores. Esta nueva orientación influyó también en retomar los estudios sobre las transiciones en Europa meridional que minimizaban generalmente la influencia de los factores internacionales en el proceso de la democratización. En los ochenta, los investigadores que lideraron el proyecto de investigación de gran influencia sobre las transiciones en Europa meridional y en América Latina, O'Donnell, Schmitter y Whitehead, establecieron el marco de análisis de las transiciones que favorecía el análisis del contexto doméstico limitando el estudio de la influencia de los factores internacionales al análisis de los actores internacionales (las superpotencias, los Estados occidentales, las internacionales de los partidos).⁸² En este contexto, Maravall y Santamaría, al escribir sobre la transición española limitaban su análisis de los factores internacionales a constatar que los factores externos no parecían haber tenido el papel negativo en el proceso. De hecho, el inicio de la transición española no estuvo conectado con ningún

⁸⁰ Guillen, Pierre: "Politique interieur et relations internationales", en *Relations Internationales*, n°41, printemps 1985, pp. 123 - 124 (pp. 111 - 124).

⁸¹ Almond, Gabriel A.: "The International - National Connection", en *British Journal of Political Science*, vol. 19, n°2, 1989, pp. 237 - 259.

⁸² O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C.; Whitehead, Laurence: *Transition from Authoritarian Rule*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1986, cinco volúmenes.

estimulo externo, como en el caso de la transición portuguesa y griega, y el ambiente internacional era favorable hacia el nuevo régimen.⁸³

Pese a la escasa atención dada a los factores internacionales, el marco de análisis del papel de los actores internacionales proporcionado por Whitehead en 1986 fue retomado y ampliado en los años noventa por los investigadores que dirigieron su atención a las transiciones en Europa central y oriental y retomaron el estudio de los factores internacionales en las transiciones de Europa mediterránea. Este marco de análisis se basó en el estudio del papel de los actores internacionales en la promoción de la democracia. El examen de los tratados internacionales, de la libertad de la diplomacia en la interpretación y modificación de los condiciones de los tratados, de los incentivos económicos y de las actividades de las ONGs, servía para detectar estas influencias. Whitehead distinguió tres tipos de la promoción de la democracia que relacionó con el concepto de la intervención: las presiones sobre el gobierno no democrático para democratizarse, el apoyo a las democracias débiles que procuran consolidarse, el mantenimiento de la actitud firme contra las fuerzas antidemocráticas que pueden amenazar el establecimiento de la democracia.⁸⁴ De acuerdo con las ideas de Tomas Niklasson, las aportaciones de Whitehead pueden servir como punto de partida, aunque al estudiar la influencia exterior hay que preguntarse por el tipo de actores que actúan, el tiempo en el que actúan (la desintegración del sistema autoritario, la construcción de la nueva democracia, la consolidación), que estrategias utilizan, que recursos (materiales, no materiales – derecho, ideas), con que objetivos y contra que tipo de grupos.⁸⁵ Por otra parte, la actuación de los actores no necesariamente tiene que convertirse en las acciones concretas. A veces se trata simplemente de la no actuación con el objetivo de evitar la radicalización o de la no actuación que favorece ciertos cambios.

Es relevante, en este marco, el cambio en la actitud de los EE.UU. hacia Portugal y España en la transición. Como destacó M. Kaplan,

⁸³ Maravall, José María; Santamaría, Julián: “Political Change in Spain and the Prospects for Democracy”, en O’Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C.; Whitehead, Laurence: *Transition from Authoritarian Rule. Southern Europe*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 71 – 108 (p. 91).

⁸⁴ Whitehead, Laurence: “International aspects of democratization”, en O’Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C.; Whitehead, Laurence: *Transition from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 19 y 44.

⁸⁵ Niklasson, Tomas: “The Soviet Union and Eastern Europe, 1988-9. Interactions between domestic change and foreign policy”, en Pridham, Geoffrey; Vanhanen, Tatu: *Democratization in Eastern Europe. Domestic and international perspectives*, London and New York, Routledge, 1994, pp. 191 – 219 (p. 195).

“(…) unfortunetly Mr. Kissinger lived in a black-and-white world (…). He did not understand if he pushed the moderetes in Portugal too far, they could not split with the Communists because the Communists were part of the resistance against the old authoritarian system. We had to wait until the Portuguese Communists discredited themselves. But the initiative could not come from the United States. Fortunately, we had an extremly able Ambassador Carlucci, who came came to the Pentagon and went to the Secretary of Defense to get this point across”.⁸⁶

Aprendidas las lecciones de la crisis portuguesa, en el caso de la transición española los americanos actuaron de forma mucho más discreta. S. Payne señaló que en el Departamento de Estado de los EE.UU. en 1975:

“(…) it has been the intention of the American Embassy in Spain to encourage democratization, but not become involved in any kind of overt way. We let them know we encourage this, that we support it, but that we don’t want to intervene or take any overt policy toward Spanish political forces”⁸⁷

En el caso de la transición polaca, parece cierta la opinión de algunos de acuerdo con la cual el papel de Gorbachov consistió no tanto en lo que hizo para promocionar la democracia en Europa del Este sino en todo lo que no hizo, renunciando, en primer lugar a la doctrina de soberanía limitada de Breznev.⁸⁸

El análisis de la influencia de los factores externos es, por lo tanto una labor compleja y, como subrayó Pridham en numerosas ocasiones, no consiste solamente en definir el significado de los actores exteriores estatales y no estatales, sino en estudiar la interacción entre estos actores, sus influencias y el cambio en el sistema interior.⁸⁹ Hasta ahora los trabajos realizados desde esta perspectiva se centraron en el estudio de la integración en las estructuras europeas como el factor exterior importante en la transición y la consolidación democrática en Europa del sur y en Europa central.⁹⁰

⁸⁶ *Hearings befor the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on International Relations. House of Representatives*, “Western Europe in 1977: Security, Economic, and Political Issues”, Ninety-Fifth Congress, first session, June 14, 28, July 20, 27, October 3,4. U.S. Government Printing Office, Washington, 1977, p. 169 – 170.

⁸⁷ *Ibidem*, p.193.

⁸⁸ Esta opinión fue expresada entre otros por Kuźniar, Roman: *Polska polityka bezpieczeństwa 1989 – 2000*, Warszawa, Scholar, 2001, p. 21.

⁸⁹ Pridham, Geoffrey: “The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective”, en Gunther, Richard; Diamandouros, P. Nikiforos; Puhle, Hans-Jurgen: *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 165 – 203 (p. 165).

⁹⁰ Sobre el tema ver: Pridham, Geoffrey: “European integration and democratic consolidation in southern Europe”, en Costa, Antonio; Teixeira, Nuno Severiano: *Southern Europe and the Making of the European*

El análisis de la influencia de los factores exteriores en la política interna desborda los límites de este trabajo. No obstante, las aportaciones que ofrece son interesantes, en tanto que confirman la existencia de una relación estrecha entre lo exterior y lo interno. En este contexto, y de acuerdo con el tema de este trabajo, surge la pregunta sobre la relación entre la OTAN y la transición democrática. La pertenencia de la Alianza atlántica a las estructuras del mundo occidental identificado con los valores democráticos, el rechazo a la integración en la OTAN de un Estado con el régimen no democrático (con algunas excepciones), la necesidad de establecer el control civil en las Fuerzas Armadas y de introducir las transformaciones en la política de seguridad que permiten desarrollar el proceso de la toma de decisiones de acuerdo con el esquema democrático, son los elementos que podían favorecer el desarrollo de la democratización de un Estado que optó por entrar en la Alianza. No son, sin embargo, los factores determinantes, como confirman los casos de Portugal y Turquía.

Los condicionantes externos que favorecieron el proceso de la democratización son múltiples e implican no solamente las interacciones entre lo interior y los diferentes actores sino también entre lo interior y el sistema internacional. El estudio de estos condicionantes podría consistir en utilizar dos niveles de análisis, el internacional y el regional, siendo el primero una especie de marco general fuera de cuyos límites es imposible actuar y el segundo - el contexto que tiene influencia directa en las transformaciones internas. La promoción de la democratización desde el exterior, como señaló Larry Diamond al referirse a la democratización en Asia, es más fuerte si las corrientes globales o regionales tienden hacia la democracia. La influencia regional, de acuerdo con las apreciaciones de Huntington, tuvo el efecto significativo en la democratización de España, Portugal y Grecia.⁹¹ Estas apreciaciones tuvieron su continuación, como se señaló en los párrafos anteriores, en los trabajos de los noventa que vincularon el proceso de la adhesión a la Comunidad Europea con la consolidación de la democracia. Pridham clasificó los posibles tipos de la influencia de la integración en la CE destacando: la influencia simbólica – la CE representa los valores democráticos; las presiones ejercidas por la necesidad de cumplir las condiciones de la

Union 1945 – 1980s, New York, Colombia University Press, 2002, pp. 183 – 207; Niklasson, Tomas: “The Soviet Union and Eastern Europe, 1988-9. Interactions between domestic change and foreign policy”, en Pridham, Geoffrey; Vanhanen, Tatu: *Democratization in Eastern Europe. Domestic and international perspectives*, London and New York, Routledge, 1994, pp. 191 – 219 (p. 195).

⁹¹ Diamond, Larry: “Introduction: persistence, erosion, breakdown, and renewal”, en Diamond, L; Linz, J.J; Lipset, S.M.: *Democracy in Developing Countries. Asia*, Boulder, Colo, Lynne Rienner Publishers,

CE, incluidos aquí los programas de la ayuda económica; la incorporación gradual de las elites políticas en las instituciones europeas a través del proceso de la negociación y preparación para el ingreso; la participación de las elites económicas y políticas y los grupos en la red transnacional vinculada a la CE y a otras organizaciones internacionales.⁹² Si en la región existen los elementos que influyen en la democratización de la política interior, estos elementos deben influir también en la política de seguridad, siendo de particular importancia los rasgos característicos de la seguridad a nivel regional y los rasgos que comparten las políticas de seguridad de los Estados que forman parte de esta región. Una mayor reflexión sobre Europa como región privilegiada y el punto de referencia de la política de seguridad española y polaca se desarrolla en la parte final de esta investigación.

La breve presentación de la evolución del concepto de seguridad y de los problemas teóricos que plantea el estudio de la política de seguridad permitieron mostrar diferentes enfoques desde las cuales es posible acercarse al tema de la seguridad. La investigación que se realizó y que se presenta a continuación es, en gran medida, el resultado de la elección de aproximarse a la seguridad desde la perspectiva del Estado con la prioridad dada a la política de seguridad entendida como una política pública y una parte sustancial de la política exterior.

1989, p. 42; Huntington, Samuel: "Will more countries become democratic?", en *Political Science Quarterly*, nº99, 1984, pp. 193 – 218 (pp. 206 - 207).

⁹² Sobre el tema ver: Pridham, Geoffrey: "European integration and democratic consolidation in southern Europe", en Costa, Antonio; Teixeira Nuno Severiano: *Southern Europe and the Making of the European Union 1945 – 1980s*, New York, Colombia University Press, 2002, pp. 183 – 207 (p.185 – 186).

SEGUNDA PARTE

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN ESPAÑA EN LA TRANSICIÓN

Capítulo III

Las variables independientes de la política de seguridad española en la transición.

El análisis de la política de seguridad exige una aproximación a los factores definidos como las variables independientes que pueden explicar la definición y la evolución de esta política. En el caso de la política de seguridad española desarrollada en los años 1975 – 1982 se puso especial atención en cuatro elementos que fueron investigados y que se abordan en este capítulo. En primer lugar, se presenta el estudio de las herencias del pasado tanto desde la perspectiva del peso que dejó la historia en la memoria colectiva de los españoles como desde la de los compromisos internacionales contraídos en la etapa franquista. Es una aproximación a las herencias dejadas por las épocas anteriores que permite entender mejor las barreras o las oportunidades que se encontraban ante la política de seguridad al iniciarse la etapa que interesa en este trabajo. En segundo lugar, se establece la relación entre la política de seguridad y la transición. El paso desde el franquismo a la democracia es considerado aquí como el proceso que permitió la constitución de las bases del nuevo ciclo formal de la política de seguridad y desempeñó el papel fundamental en la redefinición de los objetivos de la política exterior y de seguridad. En tercer lugar, se realiza el estudio de la posición geopolítica de España, incluidos los intereses de los actores internacional y la percepción de las amenazas en el interior del país. Esta parte se encuentra estrechamente relacionada con la cuarta variable – el contexto exterior, que se aborda en la última parte de este capítulo. Es aquí donde se analizan las transformaciones del contexto exterior, con especial atención puesta en la situación de la cuenca del Mediterráneo y en la crisis de la Alianza atlántica, intentando demostrar su influencia definitiva en la evolución de la política de seguridad española en la transición.

1. Las herencias del pasado. Entre la visión de una España “diferente” y el legado dejado por la política exterior y de seguridad franquista.

Como destacaron algunos autores,¹ el legado de la España imperial y decimonónica y la herencia dejada por el franquismo son los elementos que influyeron en la evolución de la política de seguridad española en la transición. El poder de España en el siglo XVI y la importancia de su imperio colonial perdido, la inestabilidad política en el siglo XIX marcado por el intervencionismo militar que se había manifestado también a principios del XX, el aislamiento tan visible en el mismo XIX y reforzado por la experiencia del régimen franquista, la neutralidad en la primera y la Segunda Guerra Mundial, tuvieron su eco durante la transición democrática en la actitud hacia América Latina, tratada como el área de interés natural de España, en los debates desarrollados por el PSOE y el PCE sobre la neutralidad como la opción ideal para la política de seguridad española, en las tendencias al no - alineamiento de Adolfo Suárez o en la prueba de retornar al régimen autoritario mediante el golpe de estado organizado por los militares en 1981.

Asumiendo estas afirmaciones no parece exagerado subrayar que el análisis de la política de seguridad en la transición carecería de una base estable si no fuera precedido por una breve presentación de dos elementos: el primero relacionado con la herencia dejada por la historia en la memoria colectiva y el segundo con el legado de la política exterior y de seguridad desarrollada durante la etapa franquista. La presentación de estas dos cuestiones tiene como finalidad demostrar en qué medida podían incluir en la definición de la política de seguridad española de la transición.

A. España y su historia en la memoria colectiva.

El legado histórico se manifestó en la influencia que tuvo en la creación de la memoria colectiva y en la construcción de una cultura marcada por el debate sobre España de acuerdo con el antagonismo: la tradición/la modernidad y el centro/la periferia. En el fondo, de esta forma se encubrían los sentimientos de “ser diferente”, de no pertenecer a

Europa, de representar una excepción.² Morales – Lezcano en un interesante artículo señaló que España fue siempre un Estado aislado, una sociedad “tíbetanizada”, según la expresión de Ortega y Gasset. “Le problème est culturel et pas seulement politique”, como destacó el investigador, subrayando que la “tíbetanización” de la sociedad y del Estado español no se podía explicar por el simple hecho del aislamiento geográfico y por la peninsularidad de España. Fue el resultado de un conjunto de circunstancias relacionadas con la situación interna del país, marcada por los errores y las discordias nacionales a partir de finales del siglo XVIII, en el siglo XIX y buena parte del XX. “Et à force de se concentrer pour tenter de trouver la solution idéales a ses discordes, elle [la société espagnole] oublia son rôle international et peu à peu s’isole”.³ La cultura marcada por el aislamiento, se vio reforzada por los fracasos en la política exterior y, en particular, por la pérdida del imperio colonial en América Latina que se inició en la primera mitad del XIX y finalizó con el desastre del 98.

El contraste entre la experiencia de la España imperial, con una proyección colonial importante, y la realidad del siglo XIX, cuyos últimos años presenciaron la guerra con los Estados Unidos, no hizo sino reforzar esta sensación del aislamiento, de la derrota y del desastre. F. Braudel, al referirse a España escribió:

“En 1989, la guerre injuste contre les Etats – Unis l’aura frappée avec une violence excessive: elle lui enlevait d’un coup ce qui restait d’un vieux coeur imperial, elle la dépouillait de son idée de grandeur, d’un écran, d’un alibi. C’est dans ces circonstances qu’est à situer la réaction passionnée des intellectuels dits de la “génération de 1898”, brusquement mis en face du destin de leur pays. La réponse de Miguel de Unamuno, c’est son livre sur l’Essence de l’Espagne, Angel Ganivet en avait recherché la tour d’ivoire dans son *Idearium*; Ortega y Gasset bien plus tard la verra comme un corps “invertébré”, image pessimiste, insoutenable.”⁴

¹ Labatut, Bernard: *Renaissance d’une puissance? Politique de défense et réforme militaire dans l’Espagne démocratique*, Paris, FEDN, 1993 pp. 16 – 29.

² En este sentido destacan las aportaciones de Abellán, J.L.: “El significado de la idea de Europa en la política y en la historia de España”, en *Sistema*, n°87, noviembre de 1988, pp. 31 – 43; Mesa, Roberto: “La posición internacional de España. Entre el centro y la periferia”, en *Leviatán*, n°33, 1988, pp. 33 – 40.

³ Morales – Lezcano, Victor: “L’Espagne, de l’isolationnisme a l’integration internationale”, en *Relations Internationales*, n°50, été 1987, pp. 147 – 155 (p. 148).

⁴ Braudel, Fernand: *L’identité de la France*, Paris, Arthaud, 1986, pp. 18 – 19.

La experiencia de la guerra civil, unida a la larga dictadura franquista dieron una impronta especial a la historia española, contribuyendo a reforzar en el exterior y en el interior la visión de la España violenta y dividida, continuación lógica de la “leyenda negra” de la época imperial – inquisitorial.⁵ España, situada lejos geográfica, política, económica y socialmente del centro de Europa, condenada por las democracias occidentales en varias ocasiones, estudiada por los antropólogos en los cincuenta como la reserva de lo tradicional, fue percibida como aislada, atrasada y fracasada.⁶ Es interesante destacar que las percepciones y las autopercepciones de España tuvieron una vinculación muy fuerte con la visión de lo moderno, lo positivo y lo adecuado, existente en Europa occidental. El fracaso y la anomalía de España surgieron como consecuencia de no ajustarse a los patrones políticos, económicos, sociales y culturales, presentes en Europa y considerados como válidos en el mundo occidental. Si las relaciones con Europa conducían a esta frustración, en el caso de los vínculos con otros dos ámbitos geográfico – culturales, el iberoamericano y el árabe, parecían regir otras reglas. España, en líneas generales y con unas pocas excepciones, no sufrió condenas por el tipo del régimen que representaba. Esta situación, el resultado, sin duda, de la ubicación de España en el continente europeo y de las relaciones históricas, no puede ocultar la existencia de una realidad internacional y de la interpretación de esta realidad teñida por el fuerte etnocentrismo.

Como consecuencia de esta situación, en España de mediados del siglo XX el sentimiento de ser rechazado se convirtió en una parte importante del sentir colectivo,⁷ al tiempo que apareció la identificación de Europa con la democracia, la modernidad y el progreso.⁸ En lo que a la política exterior se refiere, sí se puede afirmar la existencia del afán por conseguir la ruptura del aislamiento en los años cincuenta y de la voluntad,

⁵ Aróstegui, Julio: *Violencia y política en España*, Madrid, Marcial Pons, 1994; Romero, J.: *La Romana del diablo. Ensayo sobre la violencia política en España (1900 – 1950)*, Madrid, Marcial Pons, 2000. Sobre la percepción de España en el exterior ver también las aportaciones de Nuñez Florencio, Rafael: *Sol y sangre. La imagen de España en el mundo*, Madrid, Espasa, 2001; Morales Moya A.: “Las claves de la España del siglo XX”, vol.I, *Nacionalismos e imagen de España*, Madrid, 2001; García Cárcel, R.: *La Leyenda Negra: historia y opinión*, Madrid, Alianza, 1998.

⁶ Sobre el “paradigma de fracaso” en España escribió Juliá, Santos: “Anomalía, dolor y fracaso de España”, en *Claves*, n°66, octubre 1996, pp. 10 – 21.

⁷ López Pintor, Rafael: *La opinión pública española: del franquismo a la democracia*, Madrid, CIS, 1982; Cazorla – Pérez, José: “La cultura política de los españoles”, *España, sociedad y política*, Madrid, Espasa – Calpe, 1990, pp. 259 – 284.

⁸ Grasa, Rafael: “Evolución de la percepción de las amenazas a la seguridad en España” en *Afers Internacionals*, n°26, pp. 65 – 76.

expresada en los sesenta, de entrar en las Comunidades Europeas, aunque sin renunciar a las particularidades políticas españolas (la dictadura). Fueron dos proyectos que tuvieron una realización parcial como consecuencia del rechazo sufrido por el régimen franquista en Europa occidental. Ahora bien, la búsqueda de la autonomía que, según Labatut, se convirtió en una preocupación constante de las elites españolas, encontró una vía de escape en la política hacia América latina y en las teorías de la hispanidad.⁹

La transición fue percibida en este contexto no solamente como el cambio desde el régimen autoritario hacia la democracia sino también como la oportunidad para realizar la transición hacia la normalidad, hacia el modelo político, económico y social imperante en Europa occidental. Como escribió Moreno Juste, se pasó desde el “problema de España” a “la España europeizada”, de la excepcionalidad a la normalización de la posición de España en Europa, siendo “la europeización” el factor que desempeñó el papel principal en este proceso.¹⁰

La breve presentación de los elementos que forman parte de la herencia histórica del pueblo español y se inscriben en el marco de la historia de las mentalidades y la historia de la cultura debe servir para entender mejor las actitudes de los españoles (y de la opinión pública española) y las decisiones de las elites políticas en el ámbito de la política exterior y de seguridad. Sin hacer las diferencias, que sin ninguna duda existieron, en lo que pudo ser la percepción de España entre las elites y “el resto”, no cabe ninguna duda que la historia dejó un rastro muy importante en el sentir y en la visión que tuvieron diferentes grupos sociales de lo que debería ser el futuro de España después de la muerte de Franco.

Desde el punto de vista de este trabajo interesa el tema del papel, o del “rol” de España en la escena internacional. Entendido como una línea de conducta diplomática general dictada por las ideas que las elites de un Estado tienen sobre el lugar real o deseado, de este Estado en el sistema internacional,¹¹ la noción del “rol” se convierte en una

⁹ Labatut, Bernard: *Renaissance d'une puissance? Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Paris, FEDN, 1993 pp. 35 – 36.

¹⁰ Moreno Juste, Antonio: “Del “problema de España” a “la España europeizada”: excepcionalidad y normalización en la posición de España en Europa”, en Pereira, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España (1800 – 2003)*, Barcelona, Ariel, 2003, pp. 295 – 317. El autor aplica a la europeización el significado dado por Closa, Carlos (ed.): *La europeización del sistema político español*, Madrid, Istmo, 2001.

¹¹ La noción de “rol” fue definida por Holsti, K.J.: *International Politics. A Framework for Analysis*, Englewood Cliff (N.J), Prentice Hall, 1972, p. 122. Ver también Barrea, Jean: *Théorie des Relations*

importante herramienta en la explicación de algunas decisiones tomadas en la política exterior y de seguridad. Su nexos con la historia y con la memoria colectiva no exige mayor demostración. En el contexto de la transición democrática, la definición del papel que debía desempeñar España en el sistema internacional fue el resultado de las abordadas experiencias históricas, de las percepciones y de la influencia de estas experiencias en la memoria colectiva. La realización de lo percibido dependió de las posibilidades que ofreció el marco internacional y el nuevo contexto interno de la transición democrática. El análisis del contenido es uno de los métodos más eficaces en la identificación de la imagen que tuvo la elite política española sobre el papel que debería desempeñar España. En este marco destacaron las declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, quien dijo en septiembre de 1977:

“No somos una gran potencia, pero sí contamos con las virtudes suficientes para desempeñar un papel de potencia internacional de carácter intermedio o de potencia regional de primer orden. Ni tenemos ni queremos responsabilidades globales, pero sí podemos representar un papel significativo en esta esfera geopolítica que nos es dada y, dentro de ella, con unas responsabilidades específicas importantes”¹².

La política exterior y de seguridad desarrollada en la transición fue la consecuencia lógica de esta declaración en la cual se definió el futuro papel de España como una potencia intermedia o una potencia regional, en relación con su región y con su “esfera geopolítica” situada en Europa y con la proyección hacia América Latina y hacia el Mediterráneo/Africa del Norte.

Internationales. La grammaire des événements, Louvain, Artel, 1994, pp. 50 – 51. Otros investigadores incluyeron el “rol” en los factores que influyen en el desarrollo de la política exterior. Ver Walker, Stephen G.: “Role Theory and the Origins of Foreign Policy”, en Hermann, Ch; Kegley, Ch.; Rosenau, J.: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Harper Collins Academic, 1987, pp. 269 – 284.

¹² La intervención del Ministro de Asuntos Exteriores Marcelino Oreja: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº10, 20 de septiembre de 1977, p. 277.

B. Los compromisos contraídos en la época de Franco.

Aparte de los elementos que influyeron en la percepción de España y en la imagen del papel que debía desempeñar el país en la escena internacional, existieron los compromisos contraídos por el Estado español en la etapa anterior a la transición que debían ser cumplidos para mantener la credibilidad internacional del Estado, incluso si el régimen cambiase. Las alianzas o las relaciones establecidas durante el franquismo podían funcionar como las limitaciones de la futura política exterior y de seguridad o podían abrir nuevas opciones ante la política que se pretendía desarrollar durante la transición. En los párrafos que siguen a continuación, después de una breve alusión a la política exterior de la etapa franquista, se presentan las relaciones bilaterales con Portugal, con los Estados Unidos y con Francia, considerados como la base de la política de seguridad durante el franquismo.

La política exterior franquista fue caracterizada por Calduch, quien asumió algunos de los planteamientos de A. Viñas y R. Mesa, como una política personalista, es decir poco institucionalizada y protagonizada por Franco quien se convirtió en el eje de la definición, la elaboración y la ejecución de las principales decisiones de la política exterior. Fue también una política pasiva o de reacción, con pocas iniciativas de la parte española, una política continuista y pragmática, una política carente del control parlamentario y popular.¹³ Los cuarenta años del régimen franquista fueron marcados, pese a la continuidad, por la obvia evolución de la política exterior, resultado de las transformaciones internas y de la modificación de la situación internacional. F. Aldecoa dividió la política exterior

¹³ Calduch Cervera, Rafael: *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 1993, pp. 45 – 55. Entre las aportaciones sobre la política exterior durante el franquismo destacan las de Armero, J.M.: *La política exterior de Franco*, Barcelona, Planeta, 1978; Espadas, M.: *Franquismo y política exterior*, Madrid, Rialp, 1988. No es de más señalar que los investigadores como Calduch o Viñas sugirieron incluso que el régimen franquista careció de una política exterior, por ser ésta la reacción a los acontecimientos. Este debate fue analizado por J.C. Pereira quien llegó a concluir que, pese a las limitaciones, el régimen franquista contó con una política exterior, consiguiendo sus limitados objetivos. Pereira Castañares, Juan Carlos: “Política exterior 1939 – 1975”, en Paredes, Javier (coord.): *Historia contemporánea de España (siglo XX)*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 720 – 755. También lo confirman las investigaciones de Eiroa, Matilde: *Las relaciones exteriores de Franco con Europa centro-oriental (1939 – 1955)*, Barcelona, Ariel Historia, 2001.

desarrollada entre 1945 - 1975 en cinco fases¹⁴ a las que habría que añadir una primera entre 1939 – 1945 que coincidió con el cambio de la actitud del Estado español desde el apoyo a las potencias del Eje a la paulatina modificación de las posiciones en función de la evolución de la Segunda Guerra Mundial. Los años 1945 – 1951 fueron marcados por el aislamiento de España, excluida incluso de la participación en la ONU y en el Consejo de Europa. El fin del aislamiento y la apertura exterior, que se manifestaron en la admisión de España en la ONU, en el restablecimiento de las relaciones bilaterales y la firma del importante acuerdo con los EE.UU., llegaron entre los años 1951 – 1957, gracias al apoyo de los Estados Unidos y del Vaticano. La siguiente etapa fue marcada, para Aldecoa, por el papel del ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María Castiella, quien impulsó la apertura exterior de España. En este contexto fue importante el interés español por el establecimiento de los contactos con las Comunidades Europeas.¹⁵ El 9 de febrero de 1962 el ministro de Asuntos Exteriores, Castiella, solicitó oficialmente la “asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración, después de salvar las etapas indispensables para que la economía pueda alinearse con las condiciones del Mercado Común”.¹⁶ Por falta de respuesta, el Gobierno español envió, el 14 de febrero de 1964, una segunda carta recordando su petición del año 1962, y solicitando la apertura de las conversaciones con la Comunidad con la finalidad de “proceder a une analyse objective de la nature des relations qui pourraient être établies avec Espagne et la Communauté” y de esta manera “faciliter la recherche des solutions les plus appropriées”. El Gobierno español justificó su solicitud señalando que “l’accomplissement de son plan économique rendait le moment actuel propice pour entamer ... des conversations (...)”. Las negociaciones entre la CE y España empezaron, finalmente, en diciembre de 1964 y continuaron, con bastante irregularidad,

¹⁴ Aldecoa Luzárraga, Francisco: “La política exterior de España en perspectiva histórica, 1945 – 1984. De la autocracia al Estado de Derecho”, en *Sistema*, 1984, nº63, pp. 111 – 131. La periodización presentada por Aldecoa es muy completa. Sirvió al autor para demostrar la continuidad de la política exterior desde el franquismo hasta la transición.

¹⁵ Sobre la política del régimen franquista hacia las Comunidades Europeas desde su creación a la solicitud de asociación en 1962 ver la aportación de Porte la, María Teresa: *La política europea del régimen de Franco 1957 – 1962*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1992.

¹⁶ El fragmento de la carta de Castiella tomado de Tamames, Ramón y López, Mónica: *La Unión Europea*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 727. La información sobre la solicitud española en *Cinquième Rapport General sur l’activité de la Communauté (du 1er mai 1961 au 30 avril 1962)*, Communauté Economique Européenne, Commission, juin 1962, p. 236.

conduciendo a la firma del acuerdo preferencial, el 29 de junio de 1970,¹⁷ vigente hasta finales de 1985. Esta apertura al exterior que se vio acompañada por las importantes medidas en el ámbito económico (el plan económico de 1969 – 1973), empezó a convertirse poco a poco en el elemento de contradicción dentro del propio régimen y condujo a la vuelta al aislamiento, marcado por las fuertes condenas internacionales y la crisis de la política exterior en los últimos años del régimen, entre 1973 – 1975.

La periodización de Aldecoa, pese a su carácter muy completo, debe ser comparada con una visión de síntesis, presentada por Calduch quien dividió la política exterior del franquismo en cuatro etapas: la etapa de la condicionada aceptación del régimen franquista (1939 – 1945), la del aislamiento internacional (1945 – 1953), la de la incompleta normalización de las relaciones con la dictadura (1953 – 1973) y la etapa de la presión internacional para la desaparición del régimen (1973 – 1977).¹⁸

La política exterior española en el franquismo se centró en tres áreas geográfico - culturales. Las tradicionales relaciones con América Latina fueron su constante. Los vínculos con los países árabes marcaron el segundo eje de esta política. Las relaciones con los países europeos y los Estados Unidos constituyeron su tercera dimensión. En el contexto de la política de seguridad son las relaciones con los países europeos y con los Estados Unidos las que más interesan en este trabajo, aunque no se puede olvidar que la posición geopolítica de España, que se analiza posteriormente, contribuyó a valorar más su proyección africana y latinoamericana.

¿Cuál fue la herencia dejada por el franquismo en lo que se refiere a la política de seguridad? Para responder a esta cuestión, es necesario tener presente que a partir de 1947 el sistema internacional entró en la etapa marcada por la guerra fría, en la cual apenas había lugar para los neutrales y aún faltaban unos cuantos años para que se iniciara el movimiento de los no – alineados. España se situó en el bloque contrario al comunismo, como

¹⁷ Sobre la evolución de las negociaciones y la firma del acuerdo ver: *Première Rapport General sur l'activité des Communautés en 1967*, CECA, CEE, CEEA, Commission, Bruxelles – Luxembourg, février, 1968, pp. 412 – 413; *Quatrième Rapport General sur l'activité des Communautés en 1970*, CECA, CEE, CEEA, Commission, Bruxelles – Luxembourg, février, 1971, p. 305.

¹⁸ Calduch Cervera, Rafael: “La política exterior española: las relaciones exteriores durante el franquismo”, en *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, cap. 2.

consecuencia de dos factores, uno relacionado con el proceso político interno y el otro con las circunstancias exteriores.

En lo relativo al primero, no se puede olvidar que la situación interior española fue marcada por la guerra civil en la cual algunos de los perdedores representaban el proyecto político, económico y social vinculado a los movimientos de izquierdas. Finalizada la guerra civil, el anticomunismo se convirtió en uno de los elementos sabiamente explorados por el régimen franquista, sobre todo cuando se vio que podía servir para romper el aislamiento internacional de España. En el año 1950, el ministro de Asuntos Exteriores destacaba que:

“(…) solo cuando se profese el principio de la maldad intrínseca del comunismo para el orden internacional se estará en condiciones de vindicar la conducta de España. (...) España (...) primero en su guerra interior y luego en la batalla externa, ha sido fiel a la buena doctrina, y esta fidelidad a los principios es la que, a la postre, le ha llevado a acertar. Precisamente cuando aquellos que se han dejado llevar por los criterios utilitarios se enfrentan ahora con situaciones casi insuperables.”¹⁹

La idea de la Guerra Civil como el resultado de la amenaza comunista fue desarrollada a lo largo de varios años y condujo a la creación de otra imagen muy particular de acuerdo con la cual el enfrentamiento interno español fue una anticipación de lo que iba a ocurrir después de la Segunda Guerra Mundial.²⁰ Como consecuencia de esta situación, reforzada por las circunstancias internacionales, España, al situarse en el bloque anticomunista por la propia lógica del régimen, limitó las relaciones con los países comunistas de la llamada Europa del Este al mínimo.²¹ De hecho, una de los primeros objetivos de la política exterior en la España democrática, expresados por A. Suárez en su declaración de 11 de julio de 1977, fue la universalización de las relaciones diplomáticas de

¹⁹ Martín Artajo, Alberto: *La política de aislamiento de España seguida por las naciones aliadas durante el quinquenio 1945 – 1950*, Texto íntegro del discurso pronunciado por el Ministro de Asuntos Exteriores en la sesión plenaria de las Cortes Españolas el día 14 de diciembre de 1950, Madrid, Oficina de Información Diplomática, diciembre de 1950, pp. 46 – 47.

²⁰ Estas ideas estaban vigentes incluso durante la transición. Ver el artículo de Coronel de ingenieros, Sancho Sopranis y Favraud, Juan Manuel: “¿Guerra civil? - ¡Guerra mundial!” en *Ejército*, marzo 1977, n°446, pp. 3 – 4.

²¹ Sobre las relaciones entre la España franquista y Europa del Este hasta mediados de los cincuenta ver el trabajo de Eiroa, Matilde: *Las relaciones de Franco con Europa centro – oriental (1939 – 1955)*, Barcelona, Ariel Historia, 2001.

España. En este contexto, a lo largo de 1977 se consiguió establecer las relaciones bilaterales con todos los países de Europa del Este y otros Estados comunistas, excepto Albania y Corea del Norte.

Pese a una herramienta ideológica tan importante, no fue fácil romper el aislamiento internacional, que dominó los primeros años del franquismo después de la Segunda Guerra Mundial, y situar a España en el bloque occidental en el cual el rechazo fue considerable. El inicio de la guerra fría se convirtió en el factor exterior que contribuyó a romper el aislamiento. En este contexto destacó inicialmente el papel de Portugal, el país vinculado a España por un tratado de 1939 y después la influencia de los Estados Unidos que en 1953 firmaron los acuerdos con España. En los años setenta el marco de las relaciones bilaterales en materia de seguridad y defensa fue completado por la firma de los acuerdos con Francia.

En los apartados que siguen a continuación se presenta la evolución de las relaciones entre España y los tres países, sin olvidar que fueron los acuerdos con los Estados Unidos los que mayor significado tuvieron en la definición de la política de seguridad de España en el franquismo y mayor influencia en la posterior definición de la política de seguridad durante la transición.

a) Las relaciones con Portugal.

El 17 de marzo de 1939 España y Portugal firmaron el Tratado de Amistad y No Agresión, llamado el Pacto Ibérico. La proximidad ideológica de las dos dictaduras, una dirigida por Franco y la otra por Salazar, permitió el acercamiento entre los dos países.²² El Tratado fue ampliado por los protocolos adicionales del 29 de junio de 1940, 24 de septiembre de 1948 y 22 de mayo de 1970. Permaneció en vigencia hasta 22 de noviembre de 1977, cuando en el marco de la transición democrática fue firmado el nuevo Tratado de Amistad y Cooperación. En el desarrollo de las relaciones luso – españolas definidas por el tratado de 1939 se pueden diferenciar varias fases de contenido distinto.

Los orígenes del Tratado, de acuerdo con las aportaciones de Jiménez Redondo, deben ser vistas con una doble perspectiva. Primero, el gobierno franquista pretendía

²² El análisis de los dos regímenes desde el punto de vista de los cambios en su política exterior fue realizado por Jiménez Redondo, Juan Carlos: *El ocaso de la amistad entre las dictaduras, 1955 – 1968*, Mérida, UNED, Centro Regional de Extremadura, 1996, pp. 7 – 31.

defender sus fronteras en caso de la posible intervención británica e iniciar la eliminación de las influencias británicas de Portugal. Segundo, el tratado fue una herramienta utilizada por Portugal para “evitar la amenaza a su propia independencia procedente de una España instrumentalizada y dirigida por Alemania”.²³

Después de la Segunda Guerra Mundial y, sobre todo, a partir de 1948 las relaciones entre Portugal y España empezaron a cambiar como consecuencia del inicio de la guerra fría y de la creación de la Alianza atlántica. Portugal, como uno de los miembros fundadores de la OTAN, apoyada por los Estados Unidos,²⁴ expresó gran interés por incluir España en el sistema de defensa occidental para aumentar la seguridad de su propio territorio frente a la amenaza soviética. Ello, sin embargo, no fue suficiente para promover la integración de España. La exclusión de España de la Alianza creó un grave problema en las relaciones luso – españolas que podía conducir incluso a la ruptura del Pacto Ibérico por España. Las tensiones fueron disminuidas gracias a los proyectos del pacto tripartido entre los Estados Unidos, Portugal y España, de contenido análogo al Tratado de Washington. Aunque no llegó su materialización en un acuerdo real, a partir de esta etapa los contactos entre España y Portugal fueron utilizados por Franco, como señaló Jiménez Redondo, para conseguir mejores relaciones con la Alianza atlántica.²⁵

La incorporación indirecta de España en el sistema de defensa occidental que se produjo en el momento de la firma del acuerdo hispano – norteamericano en 1953 abrió una nueva etapa en la historia de las relaciones luso – españolas. El síntoma de esta situación fue la celebración en enero de 1954 de la primera reunión de los Estados Mayores de España y Portugal que a partir de entonces iba a tener una periodicidad anual. Ahora bien, la aparición de los Estados Unidos en el contexto de las relaciones luso – españolas, que favoreció la cooperación militar, provocó cierto recelo de Salazar quien temió la marginación de Portugal. Sus miedos estaban justificados en la medida en que el fin del aislamiento español influyó en relegar las relaciones con Portugal al segundo plano. En

²³ Jiménez Redondo, Juan Carlos: *Franco e Salazar. As relações luso – espanholas durante a guerra fria*, Lisboa, Assírio&Alvim, 1996, p. 41.

²⁴ Los debates desarrollados en el contexto de la creación de la OTAN fueron presentados por Smith, Mark: *NATO Enlargement during the Cold War. Strategy and System in the Western Alliance*, New York, Palgrave, 2000, pp. 14 - 61 y 127 – 130. En España, el tema de la no inclusión de España en la OTAN fue tratado por Marquina Barrio, Antonio: *España en la política de seguridad occidental 1939 – 1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986, pp. 221 – 374.

definitiva, las relaciones existentes entre 1947 – 1955, favorecidas por las similitudes entre los dos regímenes, por los intereses de Salazar en aumentar la seguridad de Portugal, por el aislamiento del régimen franquista y por la posibilidad que ofrecía Portugal como mediador entre España y las grandes potencias, carecieron de un contenido real. Incluso desde el punto de vista de la política de seguridad, la relación militar que se estableció a partir de 1954, se caracterizó por la debilidad. La prioridad dada a las relaciones internas entre los dos Estados en vez de definir la relación común hacia el exterior, la indefinición del enemigo, la ausencia de los objetivos comunes en materia de seguridad, fueron los elementos que, según Munilla Gómez, influyeron en esta debilidad, transformando la relación de seguridad en la relación basada en la cooperación.²⁶

La situación iniciada a mediados de los cincuenta condujo entre 1955 – 1968 al “ocaso de la amistad entre dictaduras”.²⁷ La diferencia en los objetivos de las políticas exteriores de los dos países - la política española más flexible y coherente, dirigida hacia el futuro gracias a la acción del ministro Castiella y la portuguesa cerrada y determinada por los problemas coloniales - provocó el distanciamiento entre España y Portugal y la marginación de las relaciones establecidas por el Tratado de Amistad y No Agresión.

En la primera mitad de los setenta, la divergencia entre los dos permaneció marcada por “la defensa de la integridad territorial y psicológica” de Portugal y “la intensificación de las acciones política y económico – social (...) en la defensa de sus provincias ultramarinas”.²⁸ El inicio de la revolución de los claveles el 25 de abril de 1974, obligó a España a reconsiderar las bases de su relación con Portugal. De hecho, en octubre de 1975, y al referirse a la situación en 1974, en el *Informe anual sobre Ejércitos Extranjeros*, se destacaba que el futuro del Pacto Ibérico “también dependerá de la futura decisión de los

²⁵ Jiménez Redondo, Juan Carlos: *Franco e Salazar. As relações luso – espanholas durante a guerra fria*, Lisboa, Assírio&Alvim, 1996, p. 180.

²⁶ Munilla Gómez, Eduardo: “Relaciones de seguridad entre España y Portugal: aspectos militares”, informe presentado en el coloquio organizado por el Instituto de Economía Aplicada, Universidad Autónoma de Madrid.

²⁷ Jiménez Redondo, Juan Carlos: *El ocaso de la amistad entre las dictaduras, 1955 – 1968*, Mérida, UNED, Centro Regional de Extremadura, 1996.

²⁸ *Informe anual sobre Ejércitos Extranjeros (1971)*, Instrucción 269 – 2 del EMC, Madrid, Estado Mayor Central del Ejército, 2ª Sección, mayo 1972, difusión limitada, p. 15. En el *Informe* se destacó que la política militar portuguesa se basaba en 1. las acciones en las provincias de ultramar y la defensa de la metrópoli frente a las acciones subversivas, 2. Los compromisos contraídos en el marco de la OTAN, 3. Los acuerdos bilaterales, uno de ellos el Pacto Ibérico.

portugueses. Se cree que es posible la necesidad de revisión de alguno de sus puntos²⁹. La redefinición llegó en noviembre de 1977, en el marco de la transición democrática en los dos países.

b) La relación bilateral entre España y los Estados Unidos (1953 – 1976).

El aislamiento español impuesto por los Estados que el 12 de diciembre 1946 firmaron la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas con la recomendación de la retirada de los embajadores del Estado español y la eliminación de España de las organizaciones especializadas, finalizó a principios de los cincuenta. La inserción limitada de España en el sistema internacional se inició en el contexto del enfrentamiento de los dos bloques en Corea. Los Estados Unidos jugaron el papel primordial en este proceso³⁰ presionando la anulación de la resolución del año 1946³¹ con el objetivo de promover la vinculación de España al sistema defensivo de la OTAN y de reforzar así la posición de los americanos en Europa frente a la Unión Soviética.

El ministro español de Asuntos Exteriores, Alberto Martín Artajo, al referirse a la situación de España en diciembre de 1950 (un mes después de la revocación de la resolución del año 1946) al papel de los norteamericanos en el paso desde el aislamiento del régimen a su aceptación en los foros internacionales, destacó:

“(...) nuestra unión en torno del Caudillo durante estos cinco años (...) ha acabado por persuadir a los extranjeros de que también erraron cuando trataban de explotar contra nosotros una pretendida disociación entre los españoles y su Gobierno (...)

Todos los Gobiernos, a estas horas, lo reconocen. Todos lo reconocen, pero no todos lo confiesan. (...)

El sincero aunque tardío proceder norteamericano en las Naciones Unidas para con España hace posible, por lo que a nosotros se refiere, esa fecunda

²⁹ *Informe anual sobre Ejércitos Extranjeros (1974)*, Instrucción 269 – 2 del EMC, Madrid, Estado Mayor Central del Ejército, 2ª Sección, octubre 1975, difusión limitada, p. 34.

³⁰ Sobre la relación existente entre la apertura exterior de España, los Estados Unidos y el contexto internacional ver: Marquina Barrio, Antonio: *España en la política de seguridad occidental 1939 – 1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986, pp. 221 – 579; Weeks Stanley, Byron: *United States Defense Policy Toward Spain, 1950 – 1976*, tesis doctoral leída en 1977, Xerox University Microfilms, Ann Arbor, Michigan, pp. 39 – 124, encontrada en el Centro de Documentación del ministerio de Defensa.

³¹ Marquina Barrio, Antonio: *España en la política de seguridad occidental 1939 – 1986*, Ediciones Ejército, Madrid, 1986, p. 350 – 351.

reconciliación. Pero no se olvide que la amistad, como el amor tienen su razón histórica, pasada la cual son infecundos” (...)

Los resultados de la reconciliación llegaron muy pronto. “En el terreno propiamente diplomático, no será indiscreto que os declare que dos de las cuatro naciones calificadas como grandes potencias – ninguna de ellas Rusia (...) – han anunciado oficialmente al ministerio español de Asuntos Exteriores su propósito de nombrar muy en breve su Embajador en Madrid” destacaba Martín Artajo. En el mismo discurso confirmaba que, “sin haber sido oficialmente pedido”, fue concedido a España con cargo a los fondos de la Recuperación Europea, el crédito de 62,5 millones de dólares. Y, finalmente, el ministro al referirse a los “desdichados políticos en el exilio” afirmó que “sólo ahora, con el plebiscito internacional de noviembre, se han declarado derrotados”.³²

El significado político de esta revocación fue muy claro tanto desde el punto de vista de la política interior como desde la perspectiva de las relaciones exteriores de España. En este último ámbito destacó la admisión de España en algunas organizaciones intergubernamentales, el ingreso de España en la ONU en 1955 y la normalización de las relaciones diplomáticas con los países del bloque occidental.³³

Como continuación de la política norteamericana y de las necesidades del propio régimen franquista, llegaron los Acuerdos hispano - norteamericanos sobre las bases, firmados en septiembre de 1953.³⁴ Sirvieron, en el caso de los Estados Unidos, para reforzar la posición norteamericana en Europa en el marco de la guerra de Corea. Desde la perspectiva de la dictadura franquista, permitía establecer una relación que, sin implicar la

³² Las citas proceden de: Martín Artajo, Alberto: *La política de aislamiento de España seguida por las naciones aliadas durante el quinquenio 1945 – 1950*, Texto íntegro del discurso pronunciado por el Ministro de Asuntos Exteriores en la sesión plenaria de las Cortes Españolas el día 14 de diciembre de 1950, Madrid, Oficina de Información Diplomática, diciembre de 1950, pp. 49 – 53.

³³ Sobre las relaciones entre España y la ONU ver los artículos de Fernández García, Antonio; Pereira Castañares, J.C.: “La percepción española de la ONU (1945 – 1962)”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n°17, 1995, pp. 121 – 146; Lleasant Amsélem, Alberto J.: “El ingreso de España en la ONU: obstáculos e impulsos”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n°17, 1995, pp. 101 – 119.

³⁴ Entre los autores que escribieron sobre los acuerdos hispano – norteamericanos destacan: Viñas, Angel: *Los pactos secretos de Franco con los Estados Unidos*, Madrid, Grijalbo, 1981; Viñas, Angel: “Perspectiva crítica sobre los acuerdos España – EE.UU.” en *VVAA: España ¿qué defensa? Las opciones españolas de seguridad Madrid. Instituto de Cuestiones Internacionales*, 1981, pp. 201 – 214; Viñas, A.: *En las garras del águila: los pactos con Estados Unidos de Francisco Franco a Felipe González, 1945 – 1995*, Madrid, Crítica, 2003; Marquina Barrio, Antonio: *España en la política de seguridad occidental*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986; Marquina Barrio, Antonia: “España y Estados Unidos: la historia de una relación de seguridad” en *Revista de Occidente*, n°57, febrero de 1986, pp. 117 – 135.

“rectificación de nuestra trayectoria política interior”, ofrecía, como destacó el ministro de Asuntos Exteriores, “dos grandes oportunidades para España”: “la de defendernos eficazmente si el comunismo (...) desencadenase en Europa la tercera guerra mundial” y “la de trabajar en nuestra reconstrucción económica y social, contando desde ahora, merced al juego de los Convenios, con los medios financieros que necesitamos (...)”.³⁵

Lo presentado por Martín Artajo distó, como demostraron los estudios posteriores, de la realidad. Los Acuerdos hispano – norteamericanos firmados en 1953 constaban de tres documentos: 1. el Convenio Defensivo, que permitía la creación de las bases militares y otras instalaciones de utilización conjunta y bajo el mando y la soberanía españolas; 2. el Convenio sobre Ayuda Económica de los EE.UU. a España; 3. el Convenio relativo a la Ayuda para la Mutua Defensa que regulaba las obligaciones de las dos partes en relación con la paz y la seguridad internacional, el estatuto del personal norteamericano y la cooperación en el control del comercio internacional. Existían además las clausuras secretas³⁶ entre las cuales destacó el acuerdo técnico secreto anejo al acuerdo defensivo que constaba de 26 artículos y regulaba la utilización de los terrenos destinados para la construcción de las bases por los norteamericanos y otros aspectos relacionados con el funcionamiento de las tropas de los EE.UU. en el territorio español; la nota secreta adicional al párrafo segundo del artículo 3 del acuerdo defensivo que describía el momento y la forma de la utilización bélica de las bases dando por supuesto que en el caso de la agresión comunista en Europa, España se veía envuelta de modo inevitable en el conflicto; el intercambio de notas secretas para clarificar ciertos puntos del acuerdo defensivo. De este modo, como indicó A. Marquina, “España quedaba integrada en el dispositivo de defensa europea de una forma, sin embargo, vergonzante, sin garantías existentes en acuerdos firmados por Estados Unidos con otros países”.³⁷

Los acuerdos con los Estados Unidos tuvieron el carácter ejecutivo durante toda la etapa franquista, es decir no pasaron por la aprobación del Senado norteamericano. Fueron renovados en 1963 por cinco años, en 1969 por dos años, en 1970 por cinco años. El interés

³⁵ Las citas proceden de: Martín Artajo, Alberto: *Los Convenios con los Estados Unidos de América*, Texto íntegro del discurso pronunciado por el Ministro de Asuntos Exteriores en la sesión plenaria de las Cortes Españolas el día 30 de noviembre de 1953, Madrid, Oficina de Información Diplomática, 1953, pp. 26 - 28.

³⁶ Viñas, Angel: *Los Pactos secretos de Franco con los Estados Unidos*, Barcelona, Grijalbo, 1981.

³⁷ Marquina Barrio, Antonio: *España en la política de seguridad occidental 1939 – 1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986, p. 566.

de los Estados Unidos por el mantenimiento de las relaciones con España era de carácter puramente militar y, en este contexto, la naturaleza del régimen existente en España no tenía mayor importancia, aunque en algunas ocasiones originó los conflictos entre el Presidente y el Congreso de los Estados Unidos que en función de su procedencia política presionaba a favor o en contra de la renovación de los acuerdos.³⁸

Desde la perspectiva española, los acuerdos permitieron la incorporación parcial de España en la sociedad internacional y la vinculación con el sistema de defensa y de seguridad occidental. Si España formaba parte del bloque occidental fue gracias a sus relaciones con los Estados Unidos, tal como lo demuestran los análisis realizados en *El Balance Militar* de finales de los setenta, donde España fue presentada como uno de los países del bloque occidental por sus relaciones con los Estados Unidos.³⁹

Las bases españolas facilitaban la presencia de los norteamericanos en el Mediterráneo. Pese a estar a disposición de los norteamericanos desde los años cincuenta, su significado aumentó considerablemente a finales de los 60 y en los 70 cuando se revalorizó el papel de la cuenca mediterránea en el enfrentamiento entre los dos bloques. Sin entrar en este tema que es el objeto de análisis en el capítulo dedicado al contexto internacional hay que destacar que la modificación de la situación internacional contribuyó al fortalecimiento de la posición de España en la escena internacional.

El 24 de enero de 1976 Areilza y Kissinger firmaron la renovación de los acuerdos hispano – norteamericanos en términos más favorables en comparación con los anteriores de la etapa franquista. El Tratado de Amistad y Cooperación fue aprobado por el Senado de los Estados Unidos, con la vigencia de cinco años y podía parecer que abría una nueva etapa en las relaciones con los Estados Unidos. En numerosas ocasiones se intentó unir este hecho con la muerte de Franco y el inicio de la transición española que situaron las negociaciones de la renovación en un nuevo contexto. No obstante, de acuerdo con las

³⁸ La toma de decisiones en los EE.UU. y las relaciones entre el presidente y el Congreso en el contexto de las relaciones con España, fueron analizados por Weeks Stanley, Byron: *United States Defense Policy Toward Spain, 1950 – 1976*, tesis doctoral leída en 1977, Xerox University Microfilms, Ann Arbor, Michigan.

³⁹ *El Balance Militar, 1975 – 1976, 1976 – 1977*, es la traducción del *Military Balance*, editada en Madrid, por Estado Mayor Central del Ejército, Jefatura de Información, Sección de Información Exterior, enero 1976 y enero de 1977. El hecho de que este tipo de publicaciones fueron traducidas en España confirma que España vivió pendiente de política de defensa desarrollada en otros países y de las relaciones entre los dos bloques militares.

apreciaciones de Charles T. Powell⁴⁰, cabe preguntarse si los EE.UU. tenían motivos fundados para desear el cambio del régimen. Las excelentes relaciones norteamericanas con Franco que se desarrollaban en el marco del régimen autoritario español permitieron un grado de compromiso mínimo de los americanos a cambio de las grandes concesiones españolas. Esta situación iba a cambiar en la España postfranquista que, como cualquier país democrático, podía exigir más a los norteamericanos. En este marco lo que debemos analizar es si realmente fue el inicio de la democratización lo que permitió modificar el acuerdo con los Estados Unidos en términos favorables a España o fueron otros elementos que obligaron a los norteamericanos a aceptar esta modificación.

El hecho de ser firmado después de la muerte de Franco no puede ocultar, sin embargo, que las negociaciones de renovación se iniciaron en noviembre de 1974 y finalizaron en octubre de 1975.⁴¹ Fueron procedidas, además, por una renovación de las relaciones entre España y los Estados Unidos iniciada en 1973 (después de la guerra árabe – israelí)⁴² y continuada 1974, en el marco de los problemas con Grecia y Turquía y de la transición portuguesa. El 21 y 22 de junio de 1974 el ministro de Asuntos Exteriores Cortina estuvo de visita en los Estados Unidos y en el comunicado conjunto fue planteada la cuestión de preparar la Declaración de Principios entre los dos Estados.⁴³ La Declaración fue firmada el 9 de julio de 1974, unos meses antes del comienzo de las negociaciones, por el secretario

⁴⁰ Charles T. Powell: “La dimensión exterior de la transición española”, en *Afers Internacionals*, n°26, p. 40.

⁴¹ Sobre el desarrollo de las negociaciones escribió recientemente A. Viñas: *En las garras del águila: los pactos con Estados Unidos de Francisco Franco a Felipe González, 1945 – 1995*, Madrid, Crítica, 2003, pp. 415 - 424. Los comunicados oficiales de las consecutivas rondas de las negociaciones se encuentran en *The Department of State Bulletin*, los siguientes textos y números: U.S. and Spain Hold Second Session of Talks on Cooperation, Text of Joint Communique, en *The Department of State Bulletin*, January 6, 1975, p. 7; U.S. and Spain Hold Fourth Session of Talks on Cooperation, Text of Joint Communique, en *The Department of State Bulletin*, March 31, 1975, p. 405; Sixth Round of U.S. – Spain Talks Held in Washington, Joint U.S. – Spain Communique, en *The Department of State Bulletin*, July 21, 1975, p. 92; Tenth Round of U.S. – Spain Talks Held at Washington, Joint U.S. – Spain Communique, en *The Department of State Bulletin*, October 6, 1975, p. 508; U.S. and Spain Set New Framework of Cooperative Relationships, Joint Statement, Joint U.S. – Spain Communique issued at Washington on Oct. 4, en *The Department of State Bulletin*, October 20, 1975, p. 587;

⁴² En este contexto, en la revista militar francesa se estaba especulando sobre la crisis en las relaciones hispano – norteamericanas que coincidió con la firma del acuerdo comercial entre España y la URSS (15 de septiembre 1974). El nombramiento del nuevo embajador norteamericano – Horacio Rivero iba a ser el síntoma de la aproximación de los EE.UU. a España. En: Thiler, Jacques: “Chronique – Espagne: implications possible de l'accord commercial hispano – soviétique dans le domaine des relations extérieur et de la défense”, en *Défense Nationale*, Janvier 1973, pp. 149 – 150.

⁴³ Spanish Foreign Minister Cortina Visits Washington, Joint Communique, *The Department of State Bulletin*, July 8, 1974, p. 47.

de Estado Kissinger, de visita en Madrid el mismo día y por el ministro de Asuntos Exteriores, Cortina. Kissinger señaló al respecto:

“(...) we view this Declaration of Principles as a point of departure for ever closer cooperation, and we agree with the Foreign Minister that Spain needs no integration in a community to which it already belongs. So our basic goals will have to be to devise the means by which the existing community of interests can be given effect.”⁴⁴

Poco después, en noviembre de 1974 se iniciaron las negociaciones de renovación de los acuerdos hispano – norteamericanos. La Delegación española presidida por el Embajador Juan Rovira contó con una comisión militar dirigida por el general Gutiérrez Mellado a quien acompañaba Angel Lobo. De acuerdo con los testimonios de este último, las negociaciones que se desarrollaron en once rondas fueron muy duras y marcadas por la inflexibilidad española.⁴⁵

Las exigencias españolas surgieron como consecuencia del descontento existente entre los militares y los políticos. Para ellos, el acuerdo hispano – norteamericano estableció una relación de seguridad defectuosa y desequilibrada. En realidad, en el año 1953 España firmó los convenios con los EE.UU. para salir del aislamiento. La única contrapartida fue política - el apoyo al régimen -, y económica – el ejército recibió armas viejas de los EE.UU. Ello reforzó el régimen y permitió cierta modernización del ejército español, aunque a largo plazo tuvo unas consecuencias negativas para la industria española de defensa. La renovación de los acuerdos que se produjo en 1963 fue muy criticada por los militares que no participaron en las negociaciones y recibieron una baja ayuda económica. El descontento llegó a su máximo en el año 1970 como consecuencia de las concesiones hechas a los Estados Unidos por el general Muñoz Grande - el permiso para la estancia de los submarinos con los misiles nucleares en Rota, que ni siquiera otorgaban los miembros de la OTAN a su aliado norteamericano. El general Díaz Alegría preparó, en este contexto, un memorándum sobre el tema que llevó casi a la ruptura de las relaciones con los Estados Unidos. Este dato junto con el accidente en Palomares y la reclamación de la aprobación del convenio por el Senado de los EE.UU. (como tratado) contribuyeron a la

⁴⁴ La cita del discurso de Kissinger del día 9 de julio de 1974, en *The Department of State Bulletin*, August 5, 1974, p. 230. El texto de Joint U.S. – Spain Declaration of Principles, en el mismo *Bulletin*, p. 231.

maximalización de las posturas españolas durante la negociación mantenida entre 1974 – 1975. La actitud de Franco limitó, finalmente, las dimensiones de una posible modificación de los acuerdos, aunque como destacó A. Viñas: “el régimen pujo fuerte hasta extremos insospechados, casi por primera vez, los norteamericanos cedieron – aunque no del todo, ansiosos como estaban de no perder el acceso a las bases”.⁴⁶

Además del descontento por el carácter desigual de la relación bilateral, las exigencias de la modificación de los acuerdos surgieron como consecuencia de la capacidad de los dirigentes españoles de percibir las posibilidades que ofreció el cambio en la escena internacional y en el Mediterráneo. En este marco es de interés presentar el análisis de la situación del flanco sur de la OTAN, realizado en *El Informe sobre Ejércitos Extranjeros*, preparado con la documentación enviada por los Agregados Militares españoles en el extranjero y publicado en octubre de 1975, por el Estado Mayor Central del Ejército (Vid. DOCUMENTO n°2):

- “Francia y Grecia ausentes
- Turquía en la difícil situación en Chipre
- problemas político –económicos en Italia,
- futuro incierto en Portugal
- repercusiones de la problemática de Israel, Norte de Africa, Malta y Gibraltar, sin valor legal para una intervención,
- el Flanco Sur es la VI Flota”

Al final y entre paréntesis se añadía: “(España podría ejercer una función decisiva)”⁴⁷.

Es difícil pensar, frente a las afirmaciones de este tipo, que la modificación de la situación internacional a favor de España no fuera utilizada por los negociadores que, aparte del descontento acumulado con anterioridad, contaron con unos argumentos sólidos.

Es importante subrayar una vez más que el marco básico del Tratado se estableció antes de la muerte de Franco y los cambios posteriores fueron muy pocos.⁴⁸ El Tratado

⁴⁵ La entrevista mantenida por la autora del trabajo con Angel Lobo.

⁴⁶ A. Viñas: *En las garras del águila: los pactos con Estados Unidos de Francisco Franco a Felipe González, 1945 – 1995*, Madrid, Crítica, 2003, p. 416.

⁴⁷ *Informe anual sobre Ejércitos Extranjeros (1974)*, Instrucción 269 – 2 del EMC, Madrid, Estado Mayor Central del Ejército, 2ª Sección, octubre 1975, difusión limitada, pp.4 –5.

⁴⁸ La entrevista mantenida por la autora del trabajo con el general Angel Lobo. Lo mismo destacó A. Viñas, A.: *En las negociaciones para la renovación de los pactos en los años 1974 – 1975*. Viñas, A.: *En las*

firmado en enero de 1976 perteneció, por lo tanto, más a la etapa franquista que a la transición democrática convirtiéndose en la base de las relaciones entre España y los Estados Unidos durante la transición. Por su contenido, que se analiza en la parte correspondiente a la relación bilateral hispano – norteamericana en la transición, sirvió de puente entre la relación bilateral y la nueva relación multilateral en el marco de la OTAN, convirtiéndose en la antesala de la integración de España en la Alianza atlántica.

c) Las relaciones con Francia en el marco de los acuerdos de los setenta.

El 22 de junio de 1970 Francia y España firmaron un acuerdo de cooperación militar que permaneció vigente hasta la firma de un nuevo acuerdo bilateral el 7 de octubre de 1983.⁴⁹ Podría parecer sorprendente, vista la actitud negativa de Francia hacia el régimen de Franco, que en la etapa franquista se llegara al establecimiento de una colaboración en área de defensa entre los dos Estados. Para entender esta situación hay que tener presente que la realidad de los años cuarenta y, en parte, de los cincuenta, marcada por el aislamiento español fue distinta de la etapa posterior en la cual aparecieron elementos nuevos que permitieron llegar a cierto entendimiento entre España y Francia. Los inicios de la cooperación militar, situados en el año 1957, tuvieron su origen en los intereses comunes en el norte de Africa relacionados con el proceso de la descolonización de Ifni y Marruecos. La vuelta de De Gaulle al poder en 1959 se convirtió en otro factor más que favoreció la cooperación franco – española, en tanto que coincidió con el proyecto del General de crear el Pacto Mediterráneo basado en el eje París – Madrid para garantizar la seguridad en el Mediterráneo occidental. Aunque la propuesta no encontró eco en Madrid, el general De Gaulle fue favorable a la integración de España en la OTAN lo cual influyó, sin duda, en el comienzo de la participación de la Marina española en las maniobras de la OTAN.

garras del águila: los pactos con Estados Unidos de Francisco Franco a Felipe González, 1945 – 1995, Madrid, Crítica, 2003.

⁴⁹ Las relaciones hispano – francesas en el ámbito de defensa en la etapa franquista y en la transición encontraron poco interés de los investigadores. Destacan los comentarios de Labatut, Bernard: *Rennaissance d'une puissance? Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Paris, FEDN, 1993, pp. 22 – 23 y 240 – 255. Sorprende que en el trabajo de Paloma González-Gómez del Miño (*La heterogeneidad de las relaciones bilaterales hispano – francesas durante el cambio político español: 1969 – 1986. Sus constantes y sus variables*, Madrid, Ed. de la Universidad Complutense de Madrid, 1991), uno de los pocos relativos al tema de las relaciones bilaterales entre los dos países no se trató la cuestión de relaciones de seguridad y defensa.

La institucionalización de la cooperación franco – española se produjo en 1965, con la firma del acuerdo sobre la construcción de los submarinos de la clase *Daphné* en los astilleros de Cartagena. Fue la consecuencia de la necesidad de disminuir la dependencia española de la industria militar estadounidense y el resultado de la salida de Francia de la estructura milita de la OTAN lo cual exigía una redefinición de sus relaciones bilaterales.

Cinco años después, el 22 de junio de 1970, llegó la firma del acuerdo sobre la cooperación militar en el cual se constataba que los dos países, vista su pertenencia a la comunidad geográfica europea, su vocación mediterránea y atlántica, sus estrechas relaciones de amistad y de buena vecindad, tenía unos intereses comunes en materia de seguridad lo cual proporcionaba una base para la cooperación y el intercambio entre sus Fuerzas Armadas (art.1) y para la cooperación en el campo de la industria de armamento (art.2).

El acuerdo con Francia de 1970 de carácter eminentemente técnico, aunque jamás alcanzó el significado de los acuerdos hispano – norteamericanos, tuvo gran importancia para España en cuanto permitió disminuir la dependencia de los Estados Unidos en materia de armamento. Por otra parte, el acuerdo fue el síntoma de la aceptación de España por los Estados occidentales que a partir de los setenta, y con excepción de unos pocos como Dinamarca y Noruega, eran favorables a la integración de España en la OTAN.

Concluyendo el tema del legado dejado por la política de seguridad desarrollada en el franquismo hay que destacar dos elementos claves que se convirtieron en la base de la política de seguridad durante la transición.

En primer lugar, España fue incluida en el sistema de seguridad occidental a través de las relaciones con los Estados Unidos y, en menor medida con Francia y Portugal. Independientemente de la estrecha relación entre el desarrollo de las relaciones con los EE.UU. y los beneficios que aportaba esta relación para el mantenimiento del régimen de Franco, los acuerdo con los Estados Unidos fueron el nexo entre España y el sistema de seguridad occidental basado en la Alianza atlántica. Las relaciones entre España y el

sistema de seguridad occidental, que tuvieron siempre el carácter de la conexión indirecta, cambiaron a lo largo de los años 1953 - 1975. Si en la fase inicial, en los años cincuenta, España pudo contar con el apoyo de los EE.UU., más interesados en la cooperación por razones geopolíticas, en los sesenta este interés decreció. La situación se modificó en los setenta cuando prácticamente todos los miembros de la OTAN eran favorables a la integración de España en la Alianza. Como la fecha clave en este proceso del acercamiento y de la integración de España en el sistema de seguridad occidental surgen los años 1973/1974, relacionados con la transformación de la situación en el Mediterráneo y en las relaciones bipolares que convertían la entrada de España en la OTAN en una necesidad desde el punto de vista de la misma Alianza.

En segundo lugar, el Tratado de Cooperación y Amistad negociado en la etapa franquista y firmado dos meses después de la muerte de Franco, estableció el marco de relaciones con los EE.UU. y creó los mecanismos, sobre los que se reflexiona en los capítulos posteriores, que permitieron la cooperación cada vez mayor entre la OTAN y España, preparando su incorporación en la Alianza.

2. El contexto interno: la transición.

Después de la muerte de Franco en noviembre de 1975 España entró en el proceso de la transición cuyo resultado fue la sustitución del régimen autoritario por la democracia parlamentaria. Los orígenes de la transición, de acuerdo con las apreciaciones de Maravall y Santamaría⁵⁰ se sitúan en la crisis del régimen que comenzó a mediados de los sesenta y se profundizó conforme iba acercándose el final de la vida del dictador. La incapacidad del régimen para adaptarse a las transformaciones socioeconómicas que se habían producido en la década de los sesenta y los setenta fue completada por la crisis sucesoria que surgió como consecuencia de la ausencia de la legitimidad, incluida la monárquica, del príncipe Juan Carlos quien iba a ocupar el lugar del Jefe de Estado como el Rey de España y asegurar la continuidad del régimen. En estas circunstancias políticas los sectores

⁵⁰ Maravall, José María y Santamaría, Julián: “Transición política y consolidación de la democracia en España”, en Tezanos, Cotarelo, De Blas (eds.): *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1993, pp. 182 – 249.

reformistas del régimen franquista empezaron a inclinarse hacia la idea de vincular la instauración de la monarquía con la democratización política.

La transición no fue el fruto de la ruptura radical con el régimen anterior sino de una serie de pactos y negociaciones entre diversos actores políticos procedentes de la oposición y del antiguo régimen que llegaron al consenso, al acuerdo o al compromiso para la sustitución de un régimen por el otro. Este complejo proceso fue analizado por varios investigadores que proporcionaron una serie de interpretaciones⁵¹ que permiten entender mejor el paso del régimen franquista a la democracia. Maravall y Santamaría elaboraron un esquema de la transición española que se ajusta, en parte, a las necesidades de este trabajo. Los dos autores dividieron la transición en tres etapas⁵²:

- a) La etapa preparatoria (la pretransición) desde la muerte de Franco en noviembre de 1975 hasta la dimisión de C. Arias Navarro en junio de 1976, puso de manifiesto la imposibilidad de reformar el régimen franquista.⁵³
- b) La etapa de la decisión desde julio de 1976 (el nombramiento de Adolfo Suárez como el jefe del gobierno) hasta la primavera de 1979 (las elecciones parlamentarias y municipales). Fue dividida en dos fases. La primera se extendió hasta las elecciones generales celebradas en junio de 1977. En la segunda fueron importantes los Pactos de la Moncloa, acordados en octubre de 1977 entre el gobierno, los partidos de las Cortes y los sindicatos, que permitieron la elaboración y la aprobación de la Constitución en diciembre de 1978. Las elecciones parlamentarias y municipales celebradas en marzo y

⁵¹ Ramón Cotarelo presentó su propia interpretación de la transición española que, según él, pasó por la fase de la crisis, del cambio de la legitimidad y la legalidad, de la eliminación del personal político anterior y de su simbología y la fase de los tres consensos (sobre el pasado, sobre las normas provisionales para debatir las normas definitivas y sobre la determinación de las normas definitiva). En el mismo trabajo el investigador hizo el resumen de las diversas aportaciones al análisis de la transición política española. Cotarelo, Ramón: “La transición democrática española”, en Cotarelo, Ramón (comp.): *Transición política y consolidación democrática. España (1975 – 1986)*, Madrid, CIS, 1992, pp. 3 – 27. Hay que citar el artículo del mismo autor: “Visiones de la transición” en *Revista del Centro de Estudios Internacionales*, nº18, 1994, pp. 9 – 77, en el que analizó diferentes enfoques desde los cuales se había estudiado la transición.

⁵² Maravall, José María: *La política de la Transición*, Madrid, Taurus, 1984; Maravall, José María y Santamaría, Julián: “Transición Política y consolidación de la democracia en España” en Tezanos, Cotarelo, De Blas (eds.): *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1993, pp. 182 – 249.

⁵³ Paul Preston aplicó el mismo esquema en el estudio de la transición española. La única diferencia consistió en la ampliación de la etapa preparatoria que para Preston empezó en enero de 1974 y acabó en junio de

abril de 1979 cerraron la etapa de la decisión dando el paso a la consolidación de la democracia.

- c) La etapa de la consolidación se inició en marzo de 1979 y se prolongó hasta octubre de 1982, cuando se celebraron las nuevas elecciones generales dando la mayoría parlamentaria al PSOE de Felipe González.

El establecimiento de la democracia en España, incluso después de la aprobación de la Constitución en 1978, fue un proceso complejo al que acompañaron los fenómenos como la inestabilidad interna, la inseguridad, la ausencia de las reglas fijas del juego político, la convivencia de lo viejo con lo nuevo, el temor a la involución. En los primeros años de la transición preocupaban los cambios del gobierno, las elecciones, la elaboración de la constitución, la legalización de los partidos políticos, etc. Entre 1975 – 1982 los españoles participaron en las elecciones parlamentarias que se celebraron tres veces, el 15 de julio de 1977, el 1 de marzo de 1979 y el 28 de octubre de 1982, expresaron su apoyo a la Ley de Reforma Política y a la nueva Constitución en los referendos celebrados respectivamente el 15 de diciembre de 1976 y el 6 de diciembre de 1978. Las tensiones internas provocadas por la ausencia de seguridad en cuanto a la dirección de las transformaciones democrática se veían reforzadas por el golpe de Estado dirigido por el teniente coronel Antonio Tejero (23 de febrero de 1981) y las acciones terroristas que entre 1976 – 1986 ocasionaron la muerte de 643 víctimas.⁵⁴ A ello hay que añadir la crisis económica que contribuía a la inestabilidad interna.

La transición democrática fue analizada desde diferentes enfoques que pusieron atención en sus aspectos sociológicos, jurídicos, económicos, ideológicos, politológicos,

1976, abarcando todo el gobierno de Arias Navarro, incluso antes de la muerte de Franco. Preston, Paul: *El triunfo de la democracia en España*, Barcelona, Plaza y Janés, 1986.

⁵⁴ Entre 1976 - 1986 hubo 486 atentados con un saldo de 634 víctimas. Tres cuartas partes de los atentados y de las víctimas correspondían a las acciones de la ETA, Las acciones de la extrema derecha representaban 5 – 6% del total. La mayor intensidad de la acción terrorista tuvo lugar, siguiendo de mayor a menor, en los años 1979, 1980, 1978, 1975. Los datos proceden de: Soto Carmona, Alvaro: “Conflictividad social y transición sindical” en Tusell, Javier y Soto, Alvaro (eds.): *Historia de la transición 1975 – 1986*, Madrid, Alianza Universidad, 1996, pp. 363 – 408. Sobre el tema del terrorismo ver también: Reinares, Fernando: “Democratización y terrorismo en el caso español” en Tezanos, Cotarelo, De Blas (eds.): *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1993, pp. 611 – 644.

individuales, etc. Ahora bien, desde el punto de vista de la política de seguridad la transición aportó dos elementos fundamentales que permitieron introducir cambios sustanciales en el desarrollo de esta política. En este sentido, la transición, al iniciar la construcción de nuevas bases jurídicas y socio – políticas del Estado español⁵⁵ influyó en la construcción del nuevo ciclo formal de la política de seguridad. Por otra parte, la transición abrió nuevas oportunidades en la política exterior que se dirigió hacia la integración plena en la sociedad internacional. Los dos elementos condicionaron el desarrollo de la política de seguridad en la transición.

A. Una nueva política interior: la construcción de las bases jurídicas y socio – políticas.

La sustitución de las viejas reglas del juego político por las nuevas, que aparecen recogidas en la Constitución, es uno de los resultados de la transición a la democracia. Se trata del elemento fundamental en la existencia del Estado democrático que surge como el fruto del trabajo y del acuerdo entre las diversas fuerzas políticas y condiciona el funcionamiento posterior de la democracia. Mario Caciagli en uno de sus trabajos señaló incluso que la transición española debía ser dividida en dos transiciones que se habían producido en dos tiempos distintos.⁵⁶ La primera, la transición institucional, tendría lugar entre la muerte de Franco y la entrada en vigor de la Constitución (29 de diciembre de 1978) y la segunda, la transición política, abarcaría el periodo a partir del nombramiento de Suárez como el Presidente del gobierno (6 de julio de 1976) hasta la victoria electoral del PSOE (28 de octubre de 1982).

La Constitución democrática fue aprobada en el referéndum del 6 de diciembre y promulgada el 29 del mismo mes de 1978. Se convirtió en el síntoma visible de la sustitución del régimen no democrático por la democracia. En definitiva, la Constitución

⁵⁵ Sobre la base socio - política y jurídico – política escribió Ramírez Jiménez, Manuel: “Comentario Introductorio al Título V”, en Alzaga Villaamil, Oscar: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, p. 686, (pp. 669 – 688).

⁵⁶ Caciagli, Mario: *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, CIS, 1986, pp. 7 – 9.

dio una nueva base jurídica al Estado español que se convirtió en “un Estado social y democrático de Derecho” en forma de la monarquía parlamentaria.

En la medida en que la Constitución sirvió de base para la definición de las competencias de los distintos órganos de la Administración central, influyó también en la definición del ciclo formal de la política exterior y de seguridad.

Antonio Remiro Brotons destacó de manera un tanto despectiva que:

“Los autores de nuestra Constitución (...) han carecido de la visión necesaria para dar respuesta total, homogénea y sistemática, a las exigencias que la actividad exterior del Estado plantea en el plano constitucional. ¿Que ofrece la Constitución? Una porción de disposiciones y alusiones en parte desperdigadas, sin relación entre sí, afectantes a puntos concretos”⁵⁷.

Pese a esta opinión tan crítica, conviene destacar que la Constitución de 1978 reunió los principios que permitieron la construcción del nuevo ciclo formal de la política de seguridad ajustado a las exigencias del Estado democrático, rompiendo con el ciclo formal de la época franquista.⁵⁸

Además de las nuevas bases jurídicas, la transición permitió la construcción de las nuevas bases socio – políticas del Estado español vinculadas a la creación del sistema de partidos políticos. Este complejo proceso comenzó pocos meses después de la muerte de Franco y estaba condicionado por la existencia de los partidos de la oposición que funcionaban en la clandestinidad y por el papel del Movimiento Nacional que era la herencia del franquismo.⁵⁹ Esta etapa fundacional del sistema de partidos⁶⁰ que se prolongó hasta las elecciones de 1982 fue marcada por una serie de acontecimientos importantes.

⁵⁷ Remiro Brotons, Antonio: *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 21.

⁵⁸ El significado de la Constitución y el análisis del ciclo formal de la política de seguridad se realiza en el siguiente capítulo.

⁵⁹ Entre las obras generales sobre la génesis y el funcionamiento de los partidos políticos en la transición destacan las aportaciones de: Gunther, Richard; Sani, Giacomo; Shabad, Goldie: *El sistema de partidos políticos en España. Génesis y evolución*, Madrid, CIS, 1986; Caciagli, Mario: *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, CIS, 1984; Morodo, Raúl: *Los partidos políticos en España*, Barcelona, Labor, 1979;

⁶⁰ Es la terminología que utilizan Cazorla Pérez, José y Montabes Pereira, Juan: “El sistema de partidos en España” en *VVAA: Curso de partidos políticos*, Madrid, Akal, 1997, pp. 295 – 304.

En primer lugar, destacó cierta apertura durante el gobierno de Arias Navarro. En este sentido, la promulgación de la Ley reguladora del derecho de reunión del 29 de mayo de 1976 permitió romper el monopolio del Movimiento, aunque aún no se podían legalizar los partidos políticos. Con el nombramiento de Adolfo Suárez como el Presidente del Gobierno y la aprobación de la Ley de Reforma Política el 4 de enero de 1977 que estableció el sistema bicameral, el sufragio universal, directo y secreto, el sistema proporcional para el Congreso y el mayoritario para el Senado, se dio el impulso importante a la construcción del sistema de partidos. El Real Decreto – Ley del 8 de febrero de 1977, que modificaba la Ley de Asociaciones Políticas simplificando los trámites de registro, y el Real Decreto – Ley del 18 de marzo con las reglas electorales, pusieron los fundamentos del sistema de partidos en España. Su resultado fue la legalización de los partidos de la oposición (los socialistas, los comunistas), el resurgir de los partidos nacionalistas en Cataluña y en el País Vasco, la creación de los partidos sobre las bases del Movimiento Nacional. En estos primeros meses de la legalización tuvo lugar la eclosión de los partidos cuyo número en 1977 ascendía, según M. Buse, a 242.⁶¹

En la etapa de la transición, las elecciones celebradas en dos ocasiones, el 15 de junio de 1977 a las Cortes con carácter constituyente, y el 1 de marzo de 1979 (Vid. CUADRO n°2), pusieron de manifiesto, de acuerdo con las apreciaciones de Cotarelo,⁶² la debilidad estructural de los partidos y demostraron que el sistema español fue multipartidista a lo largo de toda la transición y estaba dotado de un grado considerable de moderación.

Esta etapa de formación del sistema de partidos finalizó con las elecciones celebradas el 28 de octubre de 1982, alcanzando el PSOE la mayoría parlamentaria (Vid. CUADRO n°2).

⁶¹ Buse, Michael: *La nueva democracia española. Sistema de partidos y orientación del voto (1976 – 1983)*, Madrid, Unión Editorial, 1984, p. 113.

⁶² Cotarelo, Raúl: “El sistema de partidos”, en Tezanos, Cotarelo, De Blas: *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1993, p. 355 y 377.

CUADRO n°2
Resultados electorales y parlamentarios 1977, 1979 y 1982

PARTIDO	1977			1979			1982		
	votos	escaños	%	votos	escaños	%	votos	escaños	%
UCD	34,6	166	47,3	34,9	168	48	6,7	11	3,1
PSOE	29,7	118	33,7	30,4	121	34,6	48,1	202	57,7
PCE/IU	9,4	20	5,7	10,8	23	6,6	4,0	4	1,1
AP	8,3	16	4,6	5,9	9	2,3	26,4	107	30,6
CDC/CiU	2,8	6	3,1	2,7	8	2,3	3,7	12	3,4
CDS	-	-	-	-	-	-	2,9	2	0,6
PNV	1,7	11	2,3	1,5	7	2	1,9	8	2,3
HB	-	-	-	-	-	-	1,0	2	0,6
OTROS	2,3	11	3,1	13,8	14	4,2	1,1	2	0,6

FUENTE: VVAA: *Curso de partidos políticos*, Madrid, Alianza Universitaria, 1997, pp. 298 y 300 (adaptado a las necesidades de este trabajo).

Es casi imposible concebir la vida política y los sistemas políticos sin los partidos e incluso se puede decir que la estructura del poder y de los gobiernos de la mayor parte de los países occidentales difícilmente se puede entender sin la referencia a los partidos que influyen en la definición de las fuerzas en el Parlamento, en la composición del Gobierno, en el control de la acción del Gobierno, en el consenso entre las fuerzas políticas.⁶³ En este contexto, la formación del sistema español de los partidos políticos fue uno de los factores internos que influyó en el desarrollo de la política de seguridad en la medida en que favoreció la representación de unas u otras fuerzas políticas con sus respectivos programas de la política interior, exterior y de seguridad.

⁶³ Ramírez Jiménez destacó incluso que la realidad marcada por el sistema de partidos influía mucho más en el tema del control y de la estabilidad política que las fórmulas definidas en la Constitución. Ramírez Jiménez, Manuel: “Comentario Introductorio al Título V”, en Alzaga Villaamil, Oscar: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, p. 684 (pp. 669 – 688).

B. Nuevas oportunidades para la política exterior.

Los últimos meses del franquismo presenciaron el recrudecimiento del régimen que encontró las reacciones negativas de las democracias occidental. Por una parte, en la cumbre de la Alianza celebrada el 28 y 29 de mayo de 1975 los países como Noruega, Dinamarca, Islandia, Países Bajos y Gran Bretaña insistieron en la necesidad de la desaparición del régimen franquista y de la modificación de la situación en España en los términos de la democratización del país para iniciar el proceso de la integración española en la OTAN.⁶⁴ Por la otra, la ejecución de los presos políticos del proceso de Burgos (el 27 de septiembre de 1975) no hizo sino aumentar el rechazo de las democracias occidentales que a través de la Comunidad Europea pusieron de manifiesto que un país no democrático difícilmente podía profundizar las relaciones con la CE. El mismo día de la ejecución la Comisión de la CE condenó los acontecimientos ocurridos en España, mientras que el Consejo de los ministros de Asuntos Exteriores de los nueve países miembros de la CE, reunido el 6 de octubre de 1975, además de repetir la misma condena, decidió interrumpir las negociaciones con España sobre el establecimiento de la zona de libre cambio. El Consejo expresó, en este contexto, su deseo “que soit épargné a l’Espagne, au peuple de laquelle les peuples des Neuf sont unis par tant de liens, un processus d’escalade de la violence. Les ministres expriment le vœu qu’une Espagne démocratique trouve sa place au sein des pays européens”⁶⁵.

Parecía claro que la existencia del régimen franquista limitaba las posibilidades de la política exterior española impidiendo la integración del país en las principales estructuras regionales como la CE y la OTAN. En este sentido, el cambio del régimen en España podía ofrecer y ofreció nuevas oportunidades para la realización de los objetivos de la política exterior española. De hecho, el proceso de la transición que se inició tímidamente después de la muerte de Franco fue recibido por las democracias occidentales con la actitud positiva. Las primeras reacciones de la CE confirmaron el apoyo de Europa occidental a la

⁶⁴ Sobre el tema de los debates escribió Vernant, Jacques: “Le sommet atlantique de Bruxelles”, en *Défense Nationale*, juillet 1975, p. 92 – 93 (pp. 89 – 94). En el comunicado oficial se mencionó solamente el interés de la relación hispano – norteamericana para la OTAN sin hacer la referencia explícita a los debates sobre la integración de España.

democratización del Estado española. En la reunión de 20 de enero de 1976, el Consejo constató que la situación actual en España permitía restablecer los contactos con el país, lo cual significó la posibilidad de retomar las negociaciones sobre la zona del libre cambio.⁶⁶ Por otra parte, el Tratado de Amistad y Cooperación entre España y los Estados Unidos firmado el 24 de enero de 1976, fue presentado como el gesto norteamericano a favor de la democratización española.⁶⁷

Los primeros meses de la transición política – la Presidencia de Arias Navarro entre diciembre de 1975 y julio de 1976 - no fueron, sin embargo, tan favorables para iniciar una nueva política exterior.⁶⁸ Mientras que el ministro de Exteriores, José María de Areilza, defendía la evolución hacia la democracia, la incorporación plena de España en la sociedad internacional en su dimensión mundial y regional, la universalización de las relaciones diplomáticas y la homologación exterior, el continuismo de Arias Navarro impedía la realización de estos fines.⁶⁹

El cambio en el Gobierno, el 6 de julio de 1976 A. Suárez fue nombrado como el Presidente del Gobierno, permitió avanzar en el proceso democratizador. En este contexto, fue importante la aprobación de la Ley para la Reforma Política y la celebración de las primeras elecciones democráticas en junio de 1977 que dieron la victoria a la UCD y situaron a Suárez al frente de su segundo Gobierno. Si, por una parte, ello abría la posibilidad de definir los objetivos de la política exterior de acuerdo con la nueva realidad interior, por la otra, creaba una imagen positiva de las transformaciones españolas que podía favorecer la realización de esta política exterior. El nuevo Gobierno fue consciente de

⁶⁵ *Neuvième Rapport General sur l'activité des Communautés européennes en 1975*, Bruxelles – Luxembourg, Commission, Office des Publications officielles des Communautés européennes, février 1976, pp. 278 – 279.

⁶⁶ *Neuvième Rapport General sur l'activité des Communautés européennes en 1975*, Bruxelles – Luxembourg, Commission, Office des Publications officielles des Communautés européennes, février 1976, p. XXXI. Sobre la actitud positiva de los gobiernos de los países de Europa occidental escribió Powell, Charles: “La dimensión exterior de la transición española” en *Afers Internacionals*, nº26, pp. 45 – 47.

⁶⁷ Ver las declaraciones del Presidente norteamericano y del embajador de los EE.UU.: “President Ford’s Message to the Senate, transmitted on Feb. 18”, en *The Department of State Bulletin*, March 22, 1976, p. 362 y Statement by Ambassador at Large Robert J. McCloskey, made before the Senate Committee on Foreign Relations on March 3”, en *The Department of State Bulletin*, March 22, 1976, p. 364 – 366. Aunque el Tratado fue presentado de esta manera, no se pueden olvidar las aclaraciones realizadas en la parte dedicada a las herencias del pasado, donde fue analizado el contexto de la negociación y firma de la renovación de los acuerdos.

⁶⁸ Ver los comentarios sobre la política exterior durante la etapa de Arias Navarro en Tusell, Javier; Queipo de Llano, Genoveva G.: *Tiempos de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición (1973 – 1976)*, Madrid, Crítica, 2003, pp. 283 – 290.

las posibilidades que ofrecía la democratización para promocionar la política exterior española. En septiembre de 1977, el ministro de Asuntos Exteriores, Oreja Aguirre destacó la existencia de “la coyuntura especialmente favorable en que nos encontramos para hacer efectivas esas posibilidades y las responsabilidades anejas”. El ministro dijo que “la España democrática puede y debe jugar un papel trascendente en la esfera internacional en beneficio de nuestros propios intereses, tanto como de los intereses y de las aspiraciones de la comunidad internacional”.⁷⁰ La apreciación del ministro de Exteriores adquiriría su pleno sentido en el contexto de la previa *Declaración Programática* del Gobierno de Suárez del 11 de julio de 1977 que definió los objetivos de la política exterior española en los siguientes términos:

1. Universalización de las relaciones diplomáticas de España.
2. Respeto a las normas del Derecho Internacional y los principios de las Naciones Unidas
3. Fortalecimiento de la paz y la seguridad mediante la distensión, el desarme, la defensa de los derechos del hombre y un orden económico internacional justo y equitativo.
4. Estrechar las relaciones con los países de Europa y el mantenimiento de la cooperación con Portugal.
5. Integración en las Comunidades Europeas y en las instituciones europea.
6. Desarrollar las relaciones de amistad y cooperación y su contribución al sistema defensivo occidental con los Estados Unidos sobre la base de la necesaria equidad del vínculo mutuo.
7. Apertura de un debate parlamentario para examinar la posible inserción de España en la Alianza atlántica.
8. Intensificar las relaciones con todos los pueblos de Iberoamérica, revalorizando con realismo la ideas y hechos que unen a aquéllos y España.
9. Favorecer la seguridad y el entendimiento entre los ribereños del área mediterránea, reiterando la política de amistad con la nación árabe, compartiendo sus justas causas.

⁶⁹ Areilza, José María: *Diario de un ministro de la Monarquía*, Barcelona, Planeta, 1977.

10. Restaurar la integridad territorial en el caso de Gibraltar.

11. Revisión del Concordato con la Santa Sede.

Este amplio programa reflejaba los objetivos principales de la política exterior española que eran:

- demostrar que España se convertía en el país democrático al ajustar sus acciones a las normas del derecho internacional. En este sentido la política exterior podía conseguir apoyos internacionales para la realización de sus objetivos y servía también como el medio para favorecer las transformaciones internas del país.
- conseguir la universalización de las relaciones diplomáticas,
- favorecer las tres proyecciones de la política exterior española: la europea (CE), la atlántica (América Latina), la mediterránea (países árabes),
- introducir los cambios en la política de seguridad (las relaciones con los EE.UU., la integración en la OTAN).

Aunque, como destacaron algunos investigadores, los gobiernos de Suárez (1976 – 1981) no consiguieron formular una política exterior coherente, debido a la heterogeneidad político – ideológica de la UCD, las acciones independientes de Suárez (“tercera vía”) y el consenso,⁷¹ la práctica política vista desde una perspectiva de largo plazo demostró que los objetivos de la política exterior estaban pensados para conseguir la integración plena en la sociedad internacional a través de la integración simbólica (la aceptación del derecho internacional, las relaciones bilaterales con todos los Estados) y la integración real (en las estructuras regionales – CE y OTAN), manteniendo los lazos y las vindicaciones tradicionales ajustados en su contenido a la nueva realidad. Estos objetivos se definieron con más claridad, sobre todo en lo relativo a la relación entre España y el sistema de seguridad occidental, durante el Gobierno de Calvo Sotelo.

⁷⁰ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº10, 20 de septiembre de 1977, p. 277.

⁷¹ Arenal, Celestino del: *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Ediciones Complutense, 1994, pp.76 - 85 y 114 – 126.

La transición política, en definitiva, abrió nuevas posibilidades ante la política exterior española en la medida en que permitió la redefinición de los objetivos de acuerdo con la realidad del Estado democrático y facilitó la realización de estos objetivos debido al apoyo de la comunidad internacional. La política de seguridad, al ser una parte importante de la política exterior, participó en esta redefinición planteada abiertamente en la *Declaración programática* de Suárez. Dados los lazos muy particulares entre España y los Estados Unidos, la relación estrecha entre la política de seguridad nacional y el contexto internacional, y la sensibilidad de la opinión pública al tema de la integración en la OTAN (los temas que se estudian en los capítulos posteriores), la redefinición de la política de seguridad, vista desde el interior, resultó ser enormemente complicado y suscitó mayores dificultades que los otros aspectos de la política exterior

3. La posición geopolítica de España

Como destacó Pascal Lorot, el autor de *Histoire de la géopolitique*, la geopolítica es el método particular que identifica y analiza los fenómenos conflictivos, las estrategias ofensivas o defensivas, centradas sobre la posesión del territorio, bajo la triple perspectiva de la influencia del medio geográfico, incluidos sus aspectos físicos y humanos, de los argumentos políticos de los protagonistas del conflicto y de las tendencias y continuidades históricas.⁷² En el contexto del presente trabajo interesa utilizar la geopolítica para definir dos elementos: 1. la posición de España y el papel que podía desempeñar en la escena internacional en los años setenta y 2. el tipo de las amenazas exteriores que podían contemplarse en aquel entonces en España. La triple perspectiva de Lorot resulta interesante en cuanto proporciona una base teórica para unir las herencias de la historia con los intereses de los protagonistas que se movieron en el marco de la guerra fría y con las posibilidades que ofrecía el medio geográfico de España. Estos tres elementos se integran, en mayor o menor medida, en el análisis de los dos aspectos mencionados que permiten

⁷² Lorot, Pascal; Thual Francois: *La géopolitique*, Paris, Montchrestien, 2002, 2ª edición, p. 43. Los autores presentan la historia de la geopolítica reconociendo que a partir de los setenta se produjo la renovación del campo. Los estudios actuales realizados con la utilización del marco de la geopolítica carecen del determinismo por el que la geopolítica fue condenada en numerosas ocasiones. Ver también la aportación de Gearóid ó Tuathail: *Critical Geopolitics. The Politics of Writing Global Space*, London, Routledge, 1996.

abordar de forma íntegra el tema de la posición geopolítica de España y su influencia en la política de seguridad: la posición de España en la escena internacional desde el punto de vista de su situación geográfica y las amenazas que podían surgir como consecuencia de una posición geopolítica concreta.

A. El papel de España en los años setenta en función de su posición geopolítica.

España, un país con una dimensión territorial no despreciable en el contexto europeo de 504.000 km² y con una población que se mantuvo en el nivel medio de unos 38 millones de habitantes en los setenta, con una economía en crisis durante los setenta y a principios de los ochenta, cuya estructura y cuyos índices estaban lejos de las economías de los países de Europa occidental, aunque con perspectiva a mejorar como consecuencia de la preparación para el ingreso en las Comunidades Europeas,⁷³ presentaba interés por su particular situación geográfica.

Situada en la Península Ibérica, España goza de unas posibilidades que le permiten el contacto con cuatro escenarios diferentes: Europa occidental, el Mediterráneo occidental, el Norte de Africa y el Océano Atlántico. Esta situación condujo a Miguel Alonso Baquer a definir el espacio ibérico como el apéndice de Europa, el flanco del Mediterráneo, la puerta de Africa y el puente hacia América.⁷⁴ La particular situación de España permitió dar a su política exterior, aparte de la dirección europea que evolucionó en el siglo XX desde el aislamiento a la paulatina integración en Europa, una dimensión extraeuropea, relacionada con la proyección hacia América Latina y hacia el Mediterráneo, incluidas sus costas africanas (Vid. MAPA n°1 y n°2). El ministro de Asuntos Exteriores, M. Oreja en el año 1977, dijo al referirse a la posición geográfica de España y sus posibles implicaciones geopolíticas:

⁷³ Es de interés la aportación de Munilla Gómez, Eduardo: *Introducción a la estrategia militar española*, Madrid, Servicio de publicaciones del EME, 1984, pp. 51 – 82, en la cual en las páginas indicadas se analizan las características generales de España desde el punto de vista de su geografía, demografía y economía, incluyendo las consideraciones estratégicas. Aunque la parte de las consideraciones económicas es quizás muy poco crítica, la aportación de Munilla Gómez es un buen punto de partida para el estudio de este tipo de cuestiones.

⁷⁴ Alonso Baquer, Miguel: *Estrategia para la defensa. Los elementos para la situación militar en España*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1988, pp. 87 – 88.

“Desde el punto de vista geográfico - (...) la política exterior española cuenta con una posición privilegiada. Una extensa dimensión territorial que, con las provincias insulares, alcanza medio millón de kilómetros cuadrados, hace claramente de nuestro país el tercero en extensión de toda Europa. En el extremo sur del Continente, lazo de unión entre dos mares, abierto al Atlántico y al Mediterráneo, punto de contacto entre dos Continentes, la consideración geopolítica y geoestratégica conceden a España una importancia transcendental. Desde un punto de vista donde se suman consideraciones geográficas e históricas, España cuenta con dos grandes coordenadas de relaciones básicas y quizás únicas en el contexto internacional: Al otro lado del Atlántico, con las Repúblicas iberoamericanas; en la ribera sur del Mediterráneo, incluso en su prolongación oriental, la política exterior española cuenta con un caudal profundo y ciertamente susceptible de grandes frutos en el ámbito definido como el mundo árabe”⁷⁵.

Como se subrayó en los párrafos anteriores, no existe una relación determinista entre el espacio geográfico y la política que desarrolla un país. Las condiciones climatológicas, el relieve, el hecho de tener la condición de enclave, la posesión de una fachada marítima, etc., son los factores que, sin duda, influyen siempre en la política de los Estados, pero pueden ser modificados por el progreso tecnológico y la capacidad creciente del hombre a cambiar el entorno geográfico. Pueden cambiar también en función del contexto internacional. Por esta razón, hay que analizar la importancia de la posición geográfica de España en el marco de la guerra fría. En este sentido, si durante la Primera y, en menor medida, durante la Segunda Guerra Mundial el significado de España no fue más que secundario por su posición periférica respecto al centro de los enfrentamientos, durante la guerra fría esta situación se modificó.

La creación de la Alianza atlántica significó la división de la Península Ibérica en dos zonas, una vinculada a la OTAN – Portugal y la otra no incluida en la Alianza – España. Esta solución fue contraria a la unidad geográfica y estratégica de la Península. La exclusión de España de la OTAN disminuía el valor de Portugal, al separarla de sus aliados por tierra. Por otra parte, la posición de España en la Península Ibérica era clave en caso del conflicto general en Europa. Podía servir como el último reducto, separado por los Pirineos. De hecho el marco de la guerra de Corea que situó a los dos bloques frente a un conflicto

inminente, fue el factor que reforzó el interés de los Estados Unidos, existente desde la misma creación de la OTAN, por las posibilidades que ofrecía la geografía española, conduciendo a la firma de los acuerdos en 1953 y al establecimiento de las bases norteamericanas en el suelo español.

Mantenida esta percepción de España como el último reducto durante los cincuenta y los sesenta, el giro en la situación internacional condujo a resaltar nuevos aspectos de la posición geográfica de España relacionados con el papel en el Mediterráneo occidental y en África del Norte. Según el representante de la Armada de los EE.UU., Komorowsky⁷⁶, quien en el año 1976 se pronunció sobre el tema, el valor estratégico de España era la consecuencia de su facilidad de acceso a los mares y a los océanos a la cual había que añadir las barreras naturales existentes en la Península que protegían contra los invasores por tierra. Estos dos elementos daban a España el valor del “reducto bien situado en el extremo sur – occidental de la península europea con el máximo alejamiento de las amenazas” que podían venir también por aire desde los aeródromos del Pacto de Varsovia.

Desde España, como indicaba Komorowsky, existía la posibilidad de dominar el Mediterráneo occidental. En este sentido, los Baleares permitían controlar la salida del Mediterráneo al Atlántico. Desde Barcelona se obtenía el control de los estrechos de Sicilia y Messina y de los mares Tirreno, Jónico y Adriático. Mediante las fuerzas aéreas situadas en El Ferrol se podía tener el acceso al golfo de Vizcaya, al canal de la Mancha, a la parte sur del mar del Norte, al puerto de Rotterdam, al mar de Irlanda y zonas del Atlántico Norte, a los Azores, a las Canarias y al estrecho de Gibraltar.

En cuanto a las Canarias (Vid. MAPA nº1), José Navarro – Ferré estudió el papel de las islas como el punto receptor del 60% del petróleo que llegaba a Europa. Subrayó el gran valor de su posición en el océano que permitía cerrar el importante acceso al Atlántico. Puso de manifiesto la importancia de esta posible base occidental situada en el límite sur de la zona de responsabilidad de la OTAN y, finalmente, resaltó la posición de

⁷⁵ La intervención del Ministro de Asuntos Exteriores en el debate parlamentario sobre la política exterior, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº10, 20 de septiembre de 1977, p. 277.

⁷⁶ Komorowsky: “España y la defensa de la OTAN”, en *Boletín de Información del CESEDEN*, nº105-IV, noviembre – diciembre 1976, pp. 3 – 5.

las Canarias como el importante nudo de comunicaciones en el que confluían los cables submarinos de comunicaciones que unían Europa, África y América.⁷⁷

En cuanto a Gibraltar, se apreciaba por entonces su papel de vía de paso obligado para el tráfico marítimo, de la puerta de acceso al Mediterráneo y de salida hacia el Atlántico, de puente entre África y Europa. La posición de España, sin olvidar el contencioso con Gran Bretaña por el peñón, se reforzaba además gracias al control ejercido sobre una parte de la costa africana lo cual daba amplias posibilidades en el mantenimiento y la defensa de su posición frente a Marruecos y abría una vía de penetración en el continente africano.⁷⁸

La posición geopolítica debe ser valorada en relación con un contexto internacional concreto y en relación con el posible papel que podría desempeñar el Estado en la escena internacional. En los párrafos anteriores fueron mencionados algunos aspectos vinculados al tema que no deben hacer perder de vista que todas las valoraciones fueron hechas desde la perspectiva de la Alianza atlántica, interesada en controlar todas las facilidades que ofrecía la posición de España. El Contralmirante Miguel Riera Pons, al referirse al papel que podría desempeñar España en el contexto de la cuenca mediterránea y del continente africano, vista su posición geopolítica, escribía en 1980:

“La incorporación de España a la OTAN ofrecería a la Alianza varias ventajas: reforzaría su posición estratégica por ser crucial la posición de España en el área Mediterráneo – Atlántico, quedaría reforzado geográficamente su flanco sur, ganaría en profundidad todo su sistema defensivo, contaría con espacio para ampliar su despliegue logístico, se le añadirían unas Fuerzas Armadas que convenientemente dotadas y adiestradas aportarían una ayuda estimable a sus fuerzas convencionales.

En concreto España formaría con Portugal el conjunto estratégico Ibérico y esto supondría para la OTAN:

⁷⁷ José Navarro – Ferré: “Los factores de seguridad que afectan a las islas Canarias”, en VVAA: *España ¿qué defensa? Las opciones españolas de seguridad*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1981, pp. 49 – 60.

⁷⁸ La publicación del CESEDEN sobre la valoración estratégica del Estrecho, pese a referirse a la etapa de la postguerra fría, puede servir como punto de referencia para este tema, por contener varias alusiones a la etapa de la guerra fría y al papel desempeñado por el Estrecho en aquel entonces. *Valoración Estratégica del Estrecho de Gibraltar*, Monografías del CESEDEN, n°26, Madrid, Ministerio de Defensa, 1998.

- El dominio del Estrecho y la capacidad de ejercer el control del tráfico por el mismo,
- La posibilidad de mantener la superioridad en el Mediterráneo occidental
- La seguridad y fortalecimiento del flanco sur del despliegue aliado en la Europa central
- La capacidad de intervención en el Norte de Africa
- La mejor plataforma logística de recepción de recursos de ultramar
- El único espacio continental, en el Oeste de Europa con posibilidades de convertirse en un reducto defensivo”⁷⁹

El autor añadía, además, que en el marco del conflicto en el Próximo Oriente, era importante para los Estados Unidos, “conseguir un cinturón de bases próximas y relativamente lejanas y fuerzas que sirvan de freno al eje de esfuerzos soviéticos y defiendan las vitales riquezas petrolíferas de esta zona”⁸⁰. España era el país que ofrecía estas ventajas.

El contexto de la guerra fría en los 70 y los intereses históricos españoles dirigidos hacia el sur provocaron el fortalecimiento del eje Canarias – Estrecho – Baleares⁸¹ que se convirtió en el punto principal de interés tanto para los españoles como para los occidentales. Este hecho contribuía a resaltar la posición de España en el flanco sur de Europa⁸² y asumir, en el contexto de los diversos condicionantes internacionales, el papel de la base de apoyo para los occidentales, del puente entre Europa y el Atlántico, de la puerta a Africa o de la barrera entre los dos continentes, si las circunstancias así lo exigieran.

⁷⁹ Riera Pons, Miguel: “Situación estratégica mundial y situación geoestratégica española. Repercusiones de ambas en las relaciones España – Estados Unidos”, en *Boletín de Información del CESEDEN*, nº140-IV, noviembre – diciembre de 1980, p. 19.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 8.

⁸¹ Sobre el eje Baleares – Estrecho – Canarias ver el artículo de Uxó Palasí, José: “El eje Baleares – Estrecho – Canarias como principal lineamiento de la defensa española” en VVAA: “*España dentro de la Alianza Atlántica*”, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1986, pp. 47 – 63.

B. Las amenazas.

En la noción de seguridad está implícita la idea de los factores que generan la inseguridad y que podemos definir como amenazas. De acuerdo con las aportaciones de Calduch, al reflexionar sobre los principales fuentes de inseguridad hay que hacer la diferencia entre las incertidumbres y los riesgos,⁸³ que a su vez conducen al problema de la percepción de las amenazas.⁸⁴ La política de seguridad que es la reacción a la amenaza, no puede ser entendida sin el estudio de las amenazas reales o imaginarias a los elementos como la supervivencia física, la integridad territorial y la independencia política del Estado, es decir a los principales componentes de la seguridad nacional. Para abordar estos temas, este estudio debe basarse en el acercamiento a tres elementos claves: 1. las vías por las cuales pueden llegar las amenazas, 2. los contenciosos históricos, 3. la percepción de las amenazas en la etapa que se analiza.

a) Las vías por las cuales pueden llegar las amenazas.

Alonso Baquer, al referirse a la posición geográfica de España y Portugal, destacaba:

“Los griegos y los romanos penetraron en la Península por el Este, que es exactamente de donde tenían que venir sus naves. Los fenicios, cartaginenses y árabes lo hicieron por el Sur, porque era la parte meridional de las aguas mediterráneas donde habían logrado establecer su poderío. Los suevos, vándalos y alanos, como los visigodos, llegaron, naturalmente, por el Norte. Ni querían ni podían venir de otro lado ni por otra ruta. Los americanos, finalmente, desde la Segunda Guerra Mundial, han estado interesados por una presencia en la Península que se apoya, lógicamente en unas instalaciones pendientes de las comunicaciones con el Oeste. La clave de la seguridad radica en la percepción del viento que trae mayores riesgos. (...)”⁸⁵

⁸² Stefano Silvestri: “España en el flanco sur de Europa” en VVAA: *España ¿qué defensa? Las opciones españolas de seguridad*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1981, pp. 43 - 47.

⁸³ Calduch Cervera, Rafael: *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, p. 222.

⁸⁴ El tema fue abordado por Vilanova, Pere: “Nouvelles menaces: le problème de la perception”, en *Afers Internacionals*, n°27, p. 54; El análisis de la percepción en las relaciones entre los Estados tiene sus orígenes en los estudios de Jervis, Robert: *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976.

⁸⁵ Alonso Baquer, Miguel: *Estrategia para la defensa. Los elementos de la situación militar en España*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1988, p. 88.

La observación de Alonso Baquer que es de carácter geográfico e histórico, como destacó el mismo autor, “nada tiene que ver con el posible (o probable) nivel de hostilidades que en un momento dado haya que atribuir a fuerzas militares procedentes de Marruecos, Portugal, Inglaterra o Francia”. Sirve para subrayar el interés de las cuatro zonas para la estrategia, cualquiera que sea la amenaza⁸⁶. La definición de esta última se produce en función de la coyuntura política interior y exterior.

b) Los contenciosos históricos

Para completar esta visión geográfico – histórica debemos abordar el tema de los contenciosos territoriales presentes en la historia moderna y contemporánea de España. Es la cuestión de Gibraltar y el problema de Ceuta y Melilla que se analizan a continuación con más detalles.⁸⁷

• La cuestión de Gibraltar

De acuerdo con la decisión tomada en Utrecht en 1715 Gibraltar pasaba a formar parte del Imperio Británico. Durante la etapa franquista, a partir de los inicios de los 60, cuando Castiella ocupaba la cartera del ministerio de Asuntos Exteriores, la cuestión de la recuperación de Gibraltar se convirtió en uno de los objetivos prioritarios del Estado español.⁸⁸ Las negociaciones iniciadas con Gran Bretaña en 1961 se desarrollaron en el clima marcado por el proceso descolonizador que podía favorecer las pretensiones españolas. El Comité de los Veinticuatro que se ocupaba de los temas de la descolonización en la ONU aprobó la Resolución 1515 (XV) recomendando la negociación entre Gran

⁸⁶ *Ibidem*, p. 92.

⁸⁷ Ver la reflexión sobre los límites de España de Cajal, Maximo: *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar ¿Dónde acaba España?*, Madrid, Siglo XXI, 2003.

⁸⁸ El tema de Gibraltar fue tratado con gran atención durante la etapa franquista. Entre las publicaciones de interés destacan: Luna, José Carlos de: *Historia de Gibraltar*, Madrid, Graf. Urquina, 1944; Ledesma Miranda, Ramón: *Gibraltar, la Roca del Calpe*, Madrid, Ed. Del Movimiento, 1957; *Negociaciones sobre Gibraltar: los documentos presentados a las Cortes españolas*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1967; Hills, George: *El Peñón de la discordia: Historia de Gibraltar*, Madrid, San Martín, 1974; y muchos otros trabajos cuyo número contrasta con las escasas publicaciones que aparecieron a partir de 1975. Entre las últimas hay que citar: *Valoración estratégica del Estrecho de Gibraltar*, Madrid, 1998 (Monografías del CESEDEN); Morris, D.S.; Haig, R.H.: *Britain, Spain and Gibraltar 1945 – 1990. The Eternal Triangle*, London, Routledge, 1992; Ripol Perelló, Eduardo (ed): *Congreso Internacional “El Estrecho de Gibraltar”*, Ceuta, UNED, 1987; Marquina, A. (ed.): *La descolonización de Gibraltar*, Madrid, INCI, 1981.

Bretaña y España y la búsqueda de una solución al problema de Gibraltar. Los británicos propusieron resolver el problema introduciendo en Gibraltar la Constitución. La propuesta británica fue aceptada por los habitantes de Gibraltar en el referéndum y la Constitución entró en vigor el 8 de junio de 1969. Esta situación dio a la colonia la posibilidad de decidir su propio futuro, aunque fue rechazada por la ONU y por la España franquista que el mismo 8 de junio decidió cerrar las comunicaciones con Gibraltar. Hasta diciembre de 1982, cuando se permitió el tráfico de los peatones, el bloqueo fue total. Las comunicaciones fueron completamente restablecidas en diciembre de 1985.

Después de la muerte de Franco, la voluntad de conseguir la integridad territorial de España recuperando Gibraltar fue reafirmada por todos los gobiernos como una de las líneas de actuación básica en la política exterior y de seguridad⁸⁹ y el objetivo nacional irrenunciable,⁹⁰ aunque cambiaron los métodos para alcanzar ese fin. El 10 de abril de 1980 se aprobó la Declaración de Lisboa, que transmitía la intención del Gobierno español de restablecer las relaciones normales con Gibraltar con el objetivo de avanzar en el proceso negociador con Gran Bretaña. Durante el gobierno de Calvo – Sotelo, es decir desde febrero de 1981, la cuestión de Gibraltar apareció vinculada al tema de la adhesión de España a la OTAN.⁹¹ “Resulta ilusorio pensar que una España desde fuera de la Alianza Atlántica pueda conseguir fácilmente su reivindicación de lo que es una base de la OTAN” dijo en octubre de 1981 el ministro de Asuntos Exteriores Pérez – Llorca y Rodrigo en la

⁸⁹“Discurso pronunciado por Carlos Arias Navarro, Presidente del Gobierno, en el Pleno de las Cortes españolas el 28 de enero de 1976”, en Del Arenal, C. y Aldecoa, F.: *España y la OTAN. Textos y Documentos*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 214; “Primer gobierno de Don Adolfo Suárez González. Mensaje del Presidente del Gobierno a través de Radiotelevisión española”, Madrid 6 de julio 1976, en *Ibidem*, p. 214; “Segundo Gobierno de Don Adolfo Suárez González. Declaraciones del Gobierno de 11 de julio de 1977. Referencias a la política exterior”, en *Ibidem*, p. 215; “Discurso de investidura de Don Adolfo Suárez González. Referencias a la política exterior y de seguridad”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº3, 30 de marzo 1979, p. 43.

⁹⁰ Discurso de investidura de Leopoldo Calvo – Sotelo, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº143, 18 de febrero 1981, p. 9157.

⁹¹ Los debates sobre la relación entre la OTAN y la recuperación de Gibraltar en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores*, nº43, 8 de octubre de 1981, pp. 1967 – 2048. Ver también “Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores”, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, nº110-II, 16 de octubre de 1981, Serie C, pp. 862/7, punto IIIC en el que se recomendó al Gobierno prestar especial consideración al hecho: “Que la recuperación de la soberanía española de Gibraltar es primordial (...)”

Comisión de los Asuntos Exteriores durante el debate sobre la adhesión de España en la OTAN⁹². A finales del mismo mes, el Presidente del Gobierno subrayaba que:

“(…) en cuanto a Gibraltar, el Gobierno ve en la Declaración de Lisboa, en el ingreso en la Alianza y en la adhesión a las Comunidades Europeas tres factores capaces de movilizar a nuestro favor una situación congelada hoy por decisiones en las que permanecemos sin progreso desde hace más de doce años”⁹³.

Ninguno de estos factores creó, sin embargo, las condiciones para la recuperación de Gibraltar. Las negociaciones de ingreso de España en la OTAN finalizaron sin ninguna decisión que asegurase la soberanía española sobre el Gibraltar. España entró en la Alianza pese a tener el contencioso territorial con otro miembro de la OTAN y sin conseguir la declaración favorable al respecto. Los años que siguieron a la entrada en la OTAN, marcados por las negociaciones de acceso a las Comunidades Europeas, tampoco solucionaron el problema de Gibraltar.

- **Ceuta y Melilla – las enclaves españolas en la costa africana.**

Ceuta y Melilla, de indudable valor estratégico, forman parte de España desde 1640 y 1497 respectivamente.⁹⁴ Se trata de dos enclaves que fueron reivindicados por Marruecos a lo largo del siglo XIX y durante gran parte del XX. La transformación de Marruecos en el Protectorado franco – español abrió el paréntesis en estas pretensiones.

Dos fueron los factores que habían conducido a la renovación del contencioso hispano – marroquí: 1. la recuperación de la independencia por Marruecos en 1956 y 2. el inicio del conflicto en el Sahara occidental a partir del año 1975. Este segundo elemento contribuyó incluso a la aparición de las tendencias separatistas en las Canarias convirtiéndose en una

⁹²En *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores*, 6 de octubre de 1981, n°41, p. 1807

⁹³ La intervención del Presidente del Gobierno Calvo – Sotelo en el debate sobre la OTAN, 28 de octubre de 1981. En *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°192, p. 11343

⁹⁴ Entre las monografías que abordan la historia de Ceuta y Melilla y que son bastante numerosas hay que citar los trabajos de Gold, Peter: *Europe or Africa? A contemporary study of the Spanish North African enclaves of Ceuta and Melilla*, Liverpool, Liverpool University Press, 2000; García Flores, Dionisio: *Ceuta y Melilla: cuestión de Estado*, Ceuta, Ciudad Autónoma, 1999; Mascarenhas, Jerónimo: *Historia de la ciudad de Ceuta*, Málaga, Algazara, 1995.

amenaza importante a la integridad territorial de España.⁹⁵ En la etapa final del franquismo, la situación en Marruecos fue observada con atención. En el *Informe anual sobre Ejércitos Extranjeros* de 1974 se constataba que,

“Las relaciones con España durante 1974 vienen marcadas por el planteamiento de la reivindicación de nuestro SAHARA, que junto con otros conflictos surgidos anteriormente, tales como la ampliación de las aguas territoriales y fijación de unos límites de reserva de pesca, así como la marroquinización de numerosas actividades, hacen que las relaciones entre ambos países se caractericen por la existencia de demasiados conflictos(...) (...) Marruecos solo puede tener un enfrentamiento militar con España y con Argelia. La diferencia entre ambas posibilidades estriba en que en un hipotético conflicto con España, Marruecos sería el país que iniciaría las hostilidades mientras que en un conflicto con Argelia podría ser este país el que las iniciara.”⁹⁶

Desde los inicios de la transición el Gobierno se preocupó por realzar el papel de España en el extremo sur del Continente como el lazo de unión entre dos mares, el Atlántico y el Mediterráneo, y el punto de contacto entre dos Continentes.⁹⁷ En este contexto, la amenaza del sur se transformó en una de las preocupaciones importantes. Como destacó el ministro de Defensa en octubre de 1981 “existe una prioridad en nuestra concepción estratégica de la defensa nacional que es Norte y Sur del eje Baleares – Estrecho – Canarias”.⁹⁸ Este interés del Gobierno español coincidió con la transformación de la realidad en el Mediterráneo en los años 70 (el aumento la presencia soviética en la cuenca mediterránea) que provocó, según las percepciones de los americanos, el aumento de la inestabilidad en el Sur.⁹⁹ La integración de España en la Alianza ¿podría, sin embargo, garantizar la seguridad de las posesiones españolas en Africa, teniendo en cuenta que el

⁹⁵ Sobre la descolonización del Sahara occidental y sus implicaciones en las relaciones con Marruecos y en la cuestión de Canarias, ver el debate parlamentario sobre la moción del PCE en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 8 de marzo de 1978, nº28, pp. 1053 – 1067. El debate posterior sobre el problema del Sahara se desarrolló en la Comisión de Asuntos Exteriores, en los días 13, 14, 15 y 16 de marzo de 1978, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores*, nº30, 31, 32, 33.

⁹⁶ *Informe anual sobre ejércitos extranjeros (1974)*, según la instrucción 269-2 del E.M.C., Estado Mayor Central del Ejército, Jefatura de Información, Sección de Información Exterior, Madrid, octubre 1975, difusión limitada, pp. 29 y 31.

⁹⁷ Debate sobre la política exterior, el discurso del Ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja Aguirre, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 20 de septiembre de 1977, nº10, p. 277.

⁹⁸ La intervención del Ministro de Defensa Oliart Saussol, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº193, 29 de octubre de 1981, p. 11419.

⁹⁹ El Almirante Horacio Rivero: “Por qué una flota USA en el Mediterráneo?”, en *Boletín de Información del CESEDEN*, nº116-IV, marzo 1978, p. 31.

Tratado del Atlántico Norte no abarcaba estos territorios? Los debates sobre la adhesión de España en la OTAN pusieron de manifiesto el desacuerdo entre el Gobierno y la oposición (PSOE, PCE) sobre la manera de asegurar la defensa de Ceuta y Melilla.¹⁰⁰ La visión del Gobierno convencido de que la integración en la Alianza contribuía a mejorar la protección de los enclaves prevaleció.¹⁰¹ El Gobierno destacó que “el área que nosotros estamos cubriendo en nuestro flanco Sur y, por lo tanto, nuestras prioridades de tipo estratégico son también prioridades estratégicas que pueden caer dentro de la NATO”.¹⁰² Parece que la afirmación del gobierno coincidía con la realidad. Aunque la Alianza carecía de la legalidad para intervenir al sur de su zona (ver punto 5 del Tratado de Washington), estaba interesada en tener el acceso a los territorios en Africa que en los setenta adquirieron nuevo significado en el marco del enfrentamiento bipolar.

c) La percepción de las amenazas.

La percepción de las amenazas en la etapa de la transición debe ser analizada en relación con los elementos presentados con anterioridad (las posibles vías de la amenaza y los contenciosos) y en función de la coyuntura política interior y exterior, porque una amenaza es también una construcción. La relación bilateral con los Estados Unidos y el temor a la oposición interna y a la subversión,¹⁰³ contribuyeron a la aparición de ciertas peculiaridades en la percepción de las amenazas por la sociedad española y por los actores gubernamentales en la etapa franquista y durante transición. Rafael Grasa destacó, en este contexto, la nula percepción de la amenaza soviética,¹⁰⁴ como una amenaza exterior, y la existencia del miedo al comunismo como una amenaza interior.

Entre 1976 – 1982, se pueden identificar dos tipos de amenazas que aparecieron en las declaraciones oficiales. El ministro de Asuntos Exteriores, en uno de sus discursos, se

¹⁰⁰ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores*, n°41, 42 y 43, debates sobre el Tratado del Atlántico Norte en los días 6, 7 y 8 de octubre de 1981.

¹⁰¹ Discurso de Calvo – Sotelo, Presidente del Gobierno en el debate parlamentario sobre el Dictamen de la Comisión, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°192, 28 de octubre de 1981, p. 11343.

¹⁰² La intervención del Ministro de Defensa Oliart Saussol, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°193, 29 de octubre de 1981, p. 11420.

¹⁰³ Sobre la percepción de la amenaza subversiva ver el capítulo III de la obra de Jiménez Redondo, Juan Carlos: *El ocaso de la amistad entre las Dictaduras Ibéricas, 1955 – 1968*, Mérida, UNED, Centro Regional de Extremadura, 1996, pp. 73 – 116.

refirió a la amenaza a la integridad territorial, vinculada al problema de Gibraltar, Ceuta y Melilla, y a la amenaza a la independencia del Estado español.¹⁰⁵

1. El tema de la integridad territorial venía bien marcado desde finales de los cincuenta cuando se inició la descolonización de los territorios españoles y franceses en Africa. Durante la transición, la amenaza a la integridad territorial adquirió mayor importancia, tal como se indicó en el apartado correspondiente a Ceuta y Melilla, y fue reforzado por un planteamiento general sobre las relaciones Norte – Sur. En 1979 el general Cano Hevia destacaba:

“La más grave tensión actual no es la este – oeste, sino la norte – sur (subdesarrollo – desarrollo). Lo más importante de esta afirmación no es su mayor o menor exactitud semántica, sino el hecho de que en ella se ha captado el gran problema del siglo que, como todos los grandes problemas históricos, es suprabélico.”¹⁰⁶

Continuando estas reflexiones, el comandante Piris Laespada señaló que “España ha de planificar su defensa nacional con vistas, sobre todo, al posible agravamiento futuro de la conflictividad norte – sur, en cuyo frente de agresividad está geopolíticamente inmersa”. En este contexto, aparte de las obvias implicaciones para los territorios peninsulares, subrayó el papel del archipiélago balear y de las Canarias.¹⁰⁷

Hay que destacar que durante la transición tuvo lugar el proceso de la ampliación del contenido de la llamada amenaza del sur. A la amenaza procedente del continente africano en relación con Ceuta, Melilla y Canarias se añadió la amenaza que podía venir desde el Mediterráneo y desde el Norte de Africa en relación con la presencia soviética en la zona. Como señaló Angel Lobo, en la definición de la amenaza del sur fue muy útil la cooperación con los norteamericanos en el marco del Consejo hispano – norteamericano. Los datos secretos ofrecidos a los militares españoles, sirvieron para definir mejor la

¹⁰⁴ Grasa, Rafael: “Evolución de la percepción de las amenazas a la seguridad en España”, en *Afers Internacionals*, n°26, pp. 65 – 76.

¹⁰⁵ El Ministro de Asuntos Exteriores Oreja Aguirre habló de este tipo de amenazas a la soberanía y a la integridad territorial en su discurso en las Cortes en 1977, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°10, 20 de septiembre de 1977, pp. 279 y 280.

¹⁰⁶ Cano Hevia: “Paz internacional y tensión Norte – Sur”, conferencia pronunciada el 25 de abril de 1979, 75º promoción de Estado Mayor, Madrid, Escuela Superior del Ejército, 1979, p. 16.

¹⁰⁷ Piris Laespada, Alberto: “España ante el conflicto Norte – Sur”, en *Ejército*, n°476, septiembre de 1979, p. 24 (pp. 21 – 25).

amenaza del sur procedente del Mediterráneo y del norte de Africa (Libia, Argelia).¹⁰⁸ Esta cooperación condujo a relacionar la amenaza desde el sur al territorio español con la amenaza al flanco sur de la OTAN/flanco sur de Europa.

El problema de Gibraltar que se incluía también entre las amenazas a la integridad territorial del Estado se situaba en el marco de las relaciones Norte – Norte. Fue tratado, por lo tanto, desde otra perspectiva. Podía parecer que la solución a este tema iba a venir a través de la integración en las estructuras occidentales, tal como lo planteaban los discursos oficiales, aunque la realidad demostró que ni la entrada en la OTAN ni en la Comunidad Europea contribuyeron a resolverlo.

2. Durante la transición, la cuestión de la independencia del Estado español era el aspecto que perdió su dimensión interna, vinculada al temor a la subversión, y adquirió la dimensión exterior, relacionada con la amenaza soviética.¹⁰⁹ La introducción de la amenaza soviética en el discurso oficial fue lento. En este sentido conviene subrayar que en los discursos oficiales procedentes de la fase inicial de la transición no se aludía mucho a la amenaza soviética. Estas referencias se encontraban inicialmente en las publicaciones como el Boletín de Información del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), que reflejaba cierta tendencia a convencer de que la URSS podía convertirse en el origen de la amenaza a la seguridad española.¹¹⁰ El tema de la amenaza soviética apareció en los discursos oficiales en el contexto del debate sobre el ingreso de España en la OTAN celebrado en las Cortes en octubre de 1981. El ministro de Defensa, Oliart Saussol, destacó que la amenaza soviética existía y que las Fuerzas Armadas españolas no tenían la capacidad de garantizar la seguridad de España en caso del ataque desde el Pacto de Varsovia. Estas garantías podían ser proporcionadas mediante la relación bilateral con los EE.UU. o la pertenencia a la Alianza atlántica. El ministro diferenció claramente entre la incapacidad española de defenderse del ataque procedente del Pacto de Varsovia y la

¹⁰⁸ Entrevista mantenida con el general Angel Lobo.

¹⁰⁹ Sobre el tema de la amenaza soviética y la actitud contradictoria del gobierno y de la UCD ver el texto de Labatut, Bernard: *Renaissance d'une puissance? Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Paris, FEDN, 1993, pp. 167 – 168.

¹¹⁰ Al analizar el *Boletín de Información del CESEDEN* entre los años 1976 – 1981 se observó la existencia de numerosos artículos sobre la URSS, el enfrentamiento bilateral, la amenaza soviética en el Mediterráneo, la defensa naval y el futuro papel de España en la OTAN. En el *Boletín* de la etapa señalada se publicaron muchos artículos de la revista norteamericana “U.S. Navy”.

capacidad de asegurar la defensa del territorio español frente al ataque de otro país no perteneciente al Pacto de Varsovia.¹¹¹

Para mantener controladas las amenazas a la integridad territorial o a la independencia de España e incluso para crear las condiciones que permitieran su eliminación, el gobierno de Calvo Sotelo optó por la integración en la OTAN concibiendo este paso como la mejor manera de garantizar la seguridad nacional. La integración de España en la OTAN contrastaba, sin embargo, con la percepción de las amenazas que tenía la mayoría de la sociedad y los partidos de la oposición.¹¹² Además, desde el punto de vista legal, la pertenencia en la Alianza no aseguraba la protección de los territorios españoles en África. Esta política de seguridad elaborada por el gobierno encontró, por lo tanto, un fuerte rechazo interno.

4. El contexto internacional de la política de seguridad española en la transición

La política de seguridad elaborada en España en la transición democrática se desarrolló en el marco del mundo bipolar coincidiendo con el paso de la distensión a la segunda guerra fría. Los condicionantes externos fueron muy importantes en la política de seguridad española en la transición, aunque en la bibliografía del tema no encontraron un tratamiento exhaustivo. El objetivo de este capítulo es demostrar que en los años setenta se produjo la revalorización del papel de España en la escena internacional como consecuencia de dos elementos: de la transformación del Mediterráneo en el nuevo escenario del enfrentamiento bipolar y de la crisis de la Alianza atlántica que surgió en el contexto de los conflictos entre los aliados (los aliados europeos – los Estados Unidos; Grecia - Turquía), de las transiciones hacia la democracia (Portugal, Grecia) y de la modificación en la política

¹¹¹ El Ministro de Defensa, Oliart Saussol en: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº193, 29 de octubre de 1981, p. 11417.

¹¹² Grasa, Rafael: “Evolución de la percepción de las amenazas a la seguridad en España”, en *Afers Internacionals*, nº26, pp. 65 – 76.

interna de algunos países de la OTAN (Italia, Francia). En este marco, España, vinculada de forma indirecta con el sistema de defensa occidental, ganó en importancia no solamente por su posición geoestratégica y por las posibles aportaciones de sus Fuerzas Armadas sino también por el significado político que podía tener su vinculación más estrecha al sistema de defensa occidental a través de la integración en la Alianza atlántica.

A. Las transformaciones en la cuenca del Mediterráneo.

Pocos años después del fin de la Segunda Guerra Mundial, empezaba una nueva etapa en la historia de las relaciones internacionales¹¹³ que recibió el nombre de la “guerra fría”.¹¹⁴ Esta tensión permanente, aunque sin llevar a los enfrentamientos directos, liderada por dos superpotencias, los Estados Unidos y la Unión Soviética, se convirtió en el elemento característico de la realidad europea y mundial hasta finales de los ochenta.

El objetivo de este trabajo no es analizar la evolución de la “guerra fría”¹¹⁵ sino la influencia del enfrentamiento entre los dos bloques en la definición de la política de seguridad española durante la transición desde la perspectiva de las transformaciones en el Mediterráneo. En los siguientes párrafos se analiza, por lo tanto, la situación en el Mediterráneo hasta principios de los setenta, la crisis en la relación de los bloques entre 1974 – 1979 y el inicio de la segunda guerra fría entre 1979 - 1982.

¹¹³ Entre las obras generales sobre la historia de las relaciones internacionales desde 1945 hasta nuestros días destacan las aportaciones de Zorgbibe, Charles: *Historia de las relaciones internacionales. Del sistema de Yalta hasta nuestros días*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, tomo II; Araceli Rafael; Oliver Joan; Segura Antonio: *El mundo actual de la Segunda Guerra Mundial a nuestros días*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 1995; Lozano Bartolozzi, Pedro: *Relaciones internacionales*, Pamplona, Eunsa, 1994, tomo I y II; Vaisse, Maurice: *Les relations internationales depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 1995; Calvocoressi, Peter: *Historia política del mundo contemporáneo*, Madrid, Akal, 1987.

¹¹⁴ Los orígenes de la guerra fría fueron analizados en numerosas obras entre las cuales cabe citar las aportaciones de Lewis Gaddis, John: *Estados Unidos y los orígenes de la guerra fría 1941 – 1947*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1989; Hugh, Thomas: *Paz armada. Los comienzos de la guerra fría (1945 – 1946)*, Barcelona, Grijalbo, 1988; Jackson, Gabriel: *Los orígenes de la guerra fría*, Madrid, Historia 16, 1993;

¹¹⁵ Los estudios sobre la historia de la guerra fría tienen una larga tradición. Entre las obras que acercan los aspectos fundamentales destacan Powaski, Ronald E.: *La guerra fría: Estados Unidos y la Unión Soviética, 1917 – 1991*, Barcelona, Crítica, 2000; Crockat, Richard: *The fifty Years War, The United States and the Soviet Union en World Politics, 1941 – 1991*, London, Routledge, 1995; Veiga, Francisco: *La paz simulada: una historia de la guerra fría 1941 – 1991*, Madrid, Alianza, 1997; Pereira Castañares, Juan Carlos: *Historia y presente de la guerra fría*, Madrid, Istmo, 1989.

En este estudio se asume una definición geográfica del Mediterráneo proporcionada por Reiffers, de acuerdo con la cual el Mediterráneo está formada por todos los países que comparten la costa mediterránea, incluyendo a Portugal y a Jordania (Vid. MAPAS nº3 – 6).¹¹⁶ En este sentido, el Mediterráneo como región está formado por los países meridionales de Europa (España, Francia, Italia, Yugoslavia, Grecia, Turquía, más Portugal), los países del Próximo Oriente (Siria, Liban, Israel, más Jordania), los países del norte de Africa (Egipto, Libia, Túnez, Argelia, Marruecos) y los Estados – islas (Chipre, Malta). Dado el carácter cerrado, la dimensión territorial del mar Mediterráneo y la etapa histórica que se analiza las transformaciones en una de sus partes influían en la situación en toda la región. En este sentido, la situación en el Mediterráneo como la región de interés natural de España debe ser considerada como uno de los factores importantes en la definición de la política de seguridad española.

a) El Mediterráneo en la política de los dos bloques hasta principios de los setenta.

El Mediterráneo, analizado por D. Grange a mediados de los noventa como la cuna de la civilización y, al mismo tiempo, la frontera entre el Norte y el Sur,¹¹⁷ durante la guerra fría fue considerado como el teatro secundario de un posible enfrentamiento Este – Oeste.¹¹⁸ Ahora bien, de acuerdo con las apreciaciones de Cano Hevia, “secundario”, “no quiere decir poco importante”.¹¹⁹ Dado el significado geoestratégico del Mediterráneo, las dos potencias, desde los principios de la guerra fría, establecieron su presencia en la zona (Vid. MAPA nº7).

¹¹⁶ Sobre las posibles definiciones de los límites del Mediterráneo ver la aportación de Brauch, Hans Gunter: “Mediterranean Space and Boudaries”, en Marquina, Antonio; Brauch, Hans Gunter: *The Mediterranean Space and its Borders*, Madrid, UNISCI/ Mansbach/ Afers-Press, 2001, pp. 25 – 58. Ver también las reflexiones de Pajovic, Slobodan: “Una aproximación teórico – metodológica a los estudios mediterráneos”, en Girón, J.; Pajovic, S.: *El Mediterráneo a finales del siglo XX*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1997, pp. 23 – 36.

¹¹⁷ Grange, Daniel J.: “Le Méditerranée, berceau ou frontiere?”, en *Relations Internationales*, nº87, automne 1996, pp. 243 – 259.

¹¹⁸ Entre los trabajos de interés sobre el Mediterráneo durante la guerra fría destacan Nigoul Claude; Torrelli Maurice: *Menaces en Méditerranée*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1987; Crouzatier, Jean-Marie: *Géopolitique de la Méditerranée*, Publisud, 1988;

¹¹⁹ Cano Hevia, Juan: “Valoración geoestratégica del Mediterráneo”, en Marquina Barrio, Antonio (ed.): *El flanco sur de la OTAN*, Madrid, Editorial Complutense, 1993, p. 29 (pp. 19 – 29). El autor hace una comparación del teatro Mediterráneo y el teatro Báltico, llegando a la conclusión de que el primero fue secundario durante la guerra fría, aunque en ningún caso poco importante.

En el caso de la Unión Soviética, esta presencia estaba justificada por tratarse de un Estado con la frontera en el Mar Negro y una de las partes firmantes de la Convención de Montreux del 20 de julio de 1936, que estableció la libertad de paso de los navíos por los Estrechos en tiempos de paz y, con ciertas restricciones, en tiempos de guerra. De acuerdo con la letra de la Convención, los navíos de guerra soviéticos tenían el permiso de penetrar en el Mediterráneo.¹²⁰ Durante la guerra fría, la Unión Soviética mantenía en el Mediterráneo un escuadra formada por unos 30 – 60 navíos. Desarrolló también una política de crear alianzas con los países costeros. La ruptura con la Yugoslavia de Tito debilitó la posición soviética, aunque los contactos con Egipto, Argelia y Siria se convirtieron en los elementos importantes de la política soviética en el Mediterráneo.

La política de los Estados Unidos en el Mediterráneo carecía de precedentes históricos y nació como consecuencia de la coyuntura política posterior a la Segunda Guerra Mundial. En la evolución de la política estadounidense en la región se pueden distinguir dos fases marcadas, una por la doctrina Truman y la otra por la doctrina Eisenhower. Mientras que el establecimiento de los lazos especiales con Grecia y Turquía fue la consecuencia de la primera del año 1947, la segunda de 1957, definió el papel especial de los Estados Unidos en la defensa de los países del Próximo y Medio Oriente, en caso de que uno de ellos demandase la ayuda de los norteamericanos contra la presión comunista. Los Estados Unidos cubrieron así el Mediterráneo oriental, donde la posibilidad del contacto con los soviético fue mayor. El control del Mediterráneo occidental, menos importante en el marco de los primeros veinte años de la guerra fría, fue garantizado gracias a los miembros de la OTAN con la proyección mediterránea, como Francia e Italia, al dominio sobre Malta ejercido por los británicos y a los acuerdos con España firmados en 1953. Además de la asistencia militar y económica a los Estados costeros, de la instalación de las bases en la zona, del establecimiento de las alianzas con los Estados mediterráneos,

¹²⁰ La Convención fue firmada por Australia, Bulgaria, Francia, Grecia, Japón, Rumania, Turquía, Yugoslavia, Unión Soviética y Gran Bretaña. Los Estados Unidos no formaron parte de este acuerdo. Desde el punto de vista de la política de la URSS, la firma de la Convención no fue más que la continuación de la política exterior del Imperio ruso en esta zona. Sobre la Convención ver las apreciaciones de Ténékides, Georges: *L'élaboration de la politique étrangère des Etats et leur sécurité*, Paris V, Les Cours de Droit, Fascicule II, pp. 350 – 351.

los Estados Unidos potenciaron sus propias fuerzas navales, la VI Flota americana, destinadas a la región (Vid. MAPA n°8).¹²¹

Pese a que la guerra fría convirtió el Mediterráneo en el espacio dominado por el conflicto bipolar, atenuado durante la fase de la distensión (1962 – 1979), la región no perdió su propia dinámica marcada por los conflictos y los problemas con unas profundas raíces históricas. Los tradicionales intereses franceses y británicos en la zona,¹²² las relaciones conflictivas entre Grecia y Turquía, el desequilibrio en el Próximo Oriente, los problemas originados por la paulatina descolonización del continente africano, fueron los elementos que resurgían con mayor o menor intensidad, contribuyendo a dificultar las relaciones bipolares en el marco del Mediterráneo. Si hasta principios de los setenta existió un cierto equilibrio en las relaciones entre los dos bloques desarrolladas en este espacio, interrumpido por las tensiones greco – turcas, por la guerra de Suez en 1957, o el conflicto árabe - israelí de 1967, la situación cambió en los setenta conduciendo al diseño de una nueva realidad en el Mediterráneo.¹²³

b) De la distensión a la segunda guerra fría (1974 – 1979) . El Mediterráneo como nuevo escenario de conflicto.

En la misma etapa de la distensión se podían observar los fenómenos que, a largo plazo, provocaron la crisis y la ruptura de la relación pacífica entre los bloques.¹²⁴ Entre éstos cabe citar la crisis dentro de los mismos bloques, incluida la Alianza atlántica (el tema tratado en el apartado siguiente), las transformaciones en “el Tercer Mundo” y el resurgimiento del conflicto en el Próximo Oriente. Estos tres elementos contribuyeron a

¹²¹ Sobre las líneas directrices de la política norteamericana en el Mediterráneo ver: Ténékides, Georges: *L'élaboration de la politique étrangère des Etats et leur sécurité*, Paris V, Les Cours de Droit, Fascicule II, pp. 344 – 358.

¹²² No olvidemos que Francia e Inglaterra estaban presentes en el Mediterráneo desde el siglo XVII. La primera creó su imperio colonial en el norte de Africa, mientras que la segunda desarrolló una política de la protección de las rutas a su imperio en las Indias. Sobre la evolución de los intereses de la grandes potencias en el Mediterráneo ver la aportación de Laurens, Henry: “La France, l'Angleterre et les Etats – Unis dans la Méditerranée et le monde arabe”, en *Relations Internationales*, n°87, automne 1996, pp. 277 – 292.

¹²³ Menoncourt Jacques: “La Méditerranée en crise. Elements pour une politique méditerranéenne”, en *Défense Nationale*, mars 1975, pp. 83 – 98.

¹²⁴ Estos factores condujeron a la segunda guerra fría sobre la cual escribía Halliday, Fred: *Génesis de la segunda guerra fría*, México, FCE, 1989. La interpretación antiamericana de los orígenes de la segunda guerra fría fue proporcionada por Chomsky, Noam: *La segunda guerra fría*, Barcelona, Crítica, 1989.

que la cuenca del Mediterráneo adquiriera en los años setenta el nuevo valor estratégico, generando la necesidad de reforzar el flanco sur de la OTAN y de integrar España en la Alianza.

- **La descolonización de Africa y el creciente peso del Mediterráneo.**

Hasta mediados de los setenta, los conflictos entre los dos grandes por conseguir la influencia en los países descolonizados se desarrollaban únicamente en el continente asiático, en tres escenarios favoritos - Corea, Vietnam, Próximo Oriente. Como señaló Crawford Young, a partir de 1975 – 77 esta situación se modificó cuando la intervención soviética en la crisis de Angola y Etiopía marcó el inicio de la rivalidad entre los dos bloques en Africa (Vid. MAPA nº10).¹²⁵ En el marco de la guerra fría, donde el juego de las percepciones fue tan importante, y polemizando con las apreciaciones de Crawford Young, es difícil saber si fueron los soviéticos los que empezaron a intervenir en el continente africano o si fueron los norteamericanos, los que iniciaron una nueva política hacia el continente africano. La documentación analizada permite confirmar que a partir del año 1969/1970 la política de los Estados Unidos hacia el continente africano adquirió una nueva dimensión, marcada por el creciente interés. En enero de 1970 en la conferencia de prensa, el secretario Richardson destacó la preocupación de los Estados Unidos por “the long agony of the civil war in Nigeria”. El apoyo económico a las organizaciones como la Cruz Roja nigeriana en la solución de los problemas humanitarios y los comentarios sobre la posibilidad de la injerencia de la URSS en la región, fueron los primeros síntomas del cambio de la situación en Africa.¹²⁶ En febrero de 1970, el Presidente de los Estados Unidos, Nixon, en el informe preparado para el Congreso sobre su visión de la política exterior para los setenta destacó en relación con Africa:

“Only ten years ago, 32 countries covering nearly five – sixths of the Continent were still colonies (...) Today, these are all sovereign nations, proudly determined to shape their own future. And contrary to fears so often voiced at

¹²⁵ Young, Crawford: “African Relations with the Major Powers” en Carter, Gwendiken y O’Meara, Patrick: *African Independence. The First Twenty – Five Years*, Bloomington, Indiana University Press, 1985, p. 218. El autor proporciona una amplia bibliografía sobre la participación de los países africanos en el enfrentamiento bipolar.

¹²⁶ “National Foreign Policy Conference for Editors and Broadcasters, January 15”, en *The Department of State Bulletin*, February 2, 1970, pp. 114, 123 – 124.

their birth, these nations did not succumb to Communist subversion. Africa is one of the world's most striking examples, in fact, of the failure of the appeal of Communism in the new nations.(...)

We have two major concerns regarding the future of Africa:

- that the Continent be free of great power rivalry or conflict in any form (...)
- that Africa realize its potential to become a healthy and prosperous region in the international community (...)"¹²⁷

En el mismo mes de febrero, entre 7 y 23, tuvo lugar la visita del secretario Rogers a los diez países africanos. Fue la primera visita de esta magnitud realizada por el secretario de Estado que sirvió para elaborar las líneas básicas de una nueva política hacia África¹²⁸ que debió consistir en el aumento de la asistencia económica de varias dimensiones a los países africanos.¹²⁹ ¿Cuáles fueron los intereses reales de los norteamericanos en África en la década de los setenta? Para responder a esta pregunta hay que tener en cuenta la importancia del continente desde el punto de vista de los recursos minerales que ofrecía y desde la perspectiva de las consecuencias geoestratégicas que podía tener una posible injerencia soviética en la zona. En función de estos elementos, el interés de los Estados Unidos, pese a la amplia retórica global, se centró solamente en algunas zonas del vasto continente africano. En este contexto, y teniendo en cuenta los objetivos de esta investigación, destacó la política norteamericana hacia el Norte de África. En 1971 el acercamiento norteamericano al Norte de África fue definido de la siguiente manera:

“First, North Africa remains important to us as an area. We have a keen interest in the freedom of the Mediterranean and in the continued access for all to that sea and to the nations around it. The establishment of dominant foreign influences adversely affecting these interests on the southern shore of the Mediterranean would be a matter of grave concern to us.

Second, the orderly development of these nations and their resources is important to them, to Europe and to us (...)"¹³⁰

¹²⁷ “U.S Foreign Policy for the 1970's. A new Strategy for Peace. A Report to the Congress by Richard Nixon, President of the United States, February 18, 1970”, en *The Department of State Bulletin*, March 9, 1970, p. 306. Los subrayados en todos los textos citados fueron realizados por la autora del trabajo.

¹²⁸ Declaración del Presidente Nixon - “Secretary Rogers Visits Africa”, en *The Department of State Bulletin*, March 23, 1970, pp. 365 – 380.

¹²⁹ “The United States and Africa in the Seventies. Statement by William P. Rogers”, en *The Department of State Bulletin*, April 20, 1970. Pp. 513 – 521.

Esta declaración coincidió con el importante déficit de los recursos naturales en los Estados Unidos: “In 1971, we have new interests and requiremens. For the first time in our peacetime history, we face shortages of significant resources. One of them is natural gas. North Africa – particularly Algeria – has large gas reserves”, destacaba David Newsom, Assistant Secretary for African Affairs, sin ocultar las dificultades que planteaban las relaciones con Argelia favorable a los contactos con los países comunistas, o las relaciones con Libia donde el golpe de Qadafi de 1969 cortó el acceso norteamericano al petróleo.¹³¹

Además de los problemas planteados por las relaciones con los países del Norte de Africa, la política norteamericana hacia el continente fue marcada, a partir de la revolución portuguesa de abril 1974, por la descolonización de los territorios portugueses en Africa: Guinea – Bissau, Cabo Verde, Angola y Mozambique. La difícil situación en Portugal, que se analiza en el apartado posterior, y la preocupación por el crecimiento de la influencia soviética en los territorios africanos de Portugal, hicieron reaccionar de inmediato a los norteamericanos¹³² que aprobaron un programa de asistencia económica a Portugal y a sus colonias. Si hasta septiembre de 1975 la situación en Guinea – Bissau, en Cabo Verde y en Mozambique se estabilizó de tal manera que no amenazó la posición estadounidense en la zona,¹³³ el caso de Angola fue bien diferente. La llamada crisis de Angola, que marcó los debates políticos en 1975, presentaba mucha complejidad por tres razones. En primer lugar,

¹³⁰ “North Africa: Lessons from the Past and Future Directions”, Address by David D. Newsom, Assistant Secretary for African Affairs made at Princeton University on Nov. 18, en *The Department of State Bulletin*, December 13, 1971, p. 679.

¹³¹ *Ibidem*, pp. 679 y 682 – 683. El 13 de mayo de 1976, el secretario Kissinger dijo en el Comité de Relaciones Exteriores: “We depend on Africa for many key products: cobalt, chrome, oil, cocoa, manganese, platinum, diamonds, aluminium, and others. In many of these commodities, Africa supplies from 30 to 60 percent of our total imports”, en *The Department of State Bulletin*, June 7, 1976, p. 713. Como destacó Vaisse, Maurice: *Les relations internationales depuis 1945*, Paris, Amande Colin, 1995, p. 135, aparte del petróleo y del gas natural, a principios de los ochenta los países africanos proporcionaban al mundo industrializado una cantidad importante de minerales: 75% de los diamantes, 70% del oro y del cobalto, 50% del vanadio y de platina, 30 – 35% del cromo y del magnesio, 20% del uranio.

¹³² “Department Discusses Descolonization of Portuguese African Territories”, Statement by Donald B. Easum, Assistant Secretary for African Affairs, on Oct. 8, en *The Department of State Bulletin*, October 28, 1974, pp. 586 – 587.

¹³³ 22 de septiembre de 1974 los EE.UU. establecieron las relaciones con Guinea Bissau (“Department Discusses Descolonization of Portuguese African Territories”, Statement by Donald B. Easum, Assistant Secretary for African Affairs, on Oct. 8, en *The Department of State Bulletin*, October 28, 1974, p. 586); en julio de 1975 – las relaciones con Cabo Verde, (“United States Extends Recognition to Republic of Cape Verde”, en *The Department of State Bulletin*, August 11, 1975, p. 213) y el 23 de septiembre de 1975 con Mozambique (“United States and Mozambique Establish Diplomatic Relations”, en *The Department of State Bulletin*, October 13, 1975, p. 570)

el 10% de la población de Angola eran los europeos, vinculados a los grupos financieros luso – africanos. En segundo lugar, en Angola existía una fuerte rivalidad entre tres movimientos de liberación. Mientras que uno de ellos, MPLA, contaba con el apoyo de la izquierda portuguesa y, posteriormente, con el apoyo de la URSS y Cuba, los otros dos – FLNA y UNITA – tenían fuertes relaciones con los blancos de Angola. En tercer lugar, la simpatía del vecino Zaire a FLNA, complicaba la situación. De hecho, la evolución de los acontecimientos en Angola podía influir en el equilibrio de toda la zona, afectando particularmente a Zaire y Africa del Sur.¹³⁴ La acción de los Estados Unidos en Angola fue limitada por la decisión del Senado norteamericano de no conceder fondos adicionales para Angola. Se trataba, como destacó el mismo Presidente Ford de “the provision of modest amounts of assistance to oppose military intervention by two extracontinental powers; namely, the Soviet Union and Cuba”.¹³⁵ La acción de los EE.UU. se desarrolló por otros canales, entre los cuales destacó la ayuda humanitaria (con todo el doble significado que puede tener una ayuda humanitaria), el apoyo a las fuerzas de Africa del Sur que invadieron los territorios de Angola, el veto a la admisión de Angola en las Naciones Unidas.¹³⁶ La crisis de Angola finalizó con la toma del poder por los representantes del MPLA de orientación comunista, a mediados de 1976, lo cual fue el gran golpe para la política norteamericana en la zona.¹³⁷ Además, finalizada la crisis de Angola se inició el problema de Rodesia y Namibia (donde también se constataba la ayuda soviética) que afectó a Africa

¹³⁴ Los norteamericanos estaban conscientes de la amenaza que representaba Angola. Ver por ejemplo: “Department Discusses Situation in Angola”, en *The Department of State Bulletin*, August 11, 1975, p. 212 – 213; En diciembre de 1975, el secretario Kissinger expresó su preocupación por la evolución en Angola - “Secretary Kissinger’s News Conference of December 23”, en *The Department of State Bulletin*, January 19, 1976, p. 76. En febrero reconoció abiertamente la intervención de cubanos y la ayuda militar soviética a MPLA – “Secretary Kissinger Interviewed by Panel at Los Angeles”, en *The Department of State Bulletin*, March 1, 1976, p. 265. Sobre la crisis en Angola y sus implicaciones existe el interesante artículo de Brionne Bernard: “Le Portugal et l’Angola”, en *Défense Nationale*, mars 1975, pp. 169 – 175.

¹³⁵ “President Deplores Senat Cutoff of Aditional Funds for Angola”, en *The Department of State Bulletin*, January 19, 1976, p. 76 – 77.

¹³⁶ Ver: “Humanitarian Aid to Angola Discussed by Department”, en *The Department of State Bulletin*, March 22, 1976, p. 375 – 376; “U.S. Abstains on U.N. Resolution on South African Forces in Angola”, Statement by William E. Schauffele, Jr., Assistant Secretary for African Affairs on Feb. 26, en *The Department of State Bulletin*, April 26, 1976, pp. 560 – 562; “U.S. Vetoes Admission of Angola to the United Nations” Statement made in the U.N. Security Council by U.S. Representative Albert W. Sherer, Jr., on June 23, , en *The Department of State Bulletin*, July 19, 1976, pp. 99 – 100.

¹³⁷ A finales de mayo de 1976 el Primer Ministro de Angola Lopo do Nascimento visitó Moscú. Durante la visita, el 26 de mayo de 1976, Angola y la URSS firmaron la declaración sobre los principios de relaciones de amistad y cooperación entre los dos países. El texto de la declaración y del comunicado de la visita en: *Documents d’Actualité Internationale*, m° 30, 1976, pp. 599 – 605.

del Sur, cuyo régimen tuvo apoyo tácito de los EE.UU., por los intereses económicos norteamericanos en la zona.

Las modificaciones de la situación en Africa, y sin entrar en describir toda la complejidad del tema, tuvieron gran importancia para las relaciones Este – Oeste, creando la sensación de los avances del bloque soviético. Rolf Friedemann Pauls en el año 1979, en una publicación española, confirmaba estas nuevas tendencias, señalando que la Unión Soviética pasó de ser una potencia terrestre a una potencia militar global con capacidad de actuar en su entorno marítimo y aéreo. La relación Este – Oeste adquirieron, en este contexto, una nueva dimensión que se caracterizaba por el enfrentamiento entre los dos bloques ya no únicamente en Europa y en el Atlántico sino también en Asia, Africa y en el Pacífico. Por otra parte, se producía la transformación de la relación Norte – Sur. Aunque el autor no indicaba de forma explícita, no cabe ninguna duda que el proceso de la descolonización y los problemas del subdesarrollo vividos en las antiguas colonias en Africa, crearon el terreno muy propicio a la influencia soviética. Ello a su vez se convertía en el factor que podría amenazar el acceso de los miembros de la OTAN a las materias primas en el continente africano.¹³⁸ En este contexto, la ayuda financiera ofrecida por la URSS a los movimientos guerrilleros en Namibia y Rodesia, después de la crisis de Angola, las visitas de los soviéticos en Tanzania, Zambia y Mozambique en 1977, la participación de los cubanos en la descolonización de Angola y Mozambique, la implantación del comunismo en Etiopía ya en 1974, empezaron a preocupar seriamente a los norteamericanos. En unos pocos años la influencia soviética avanzó considerablemente abarcando los territorios de Angola, Etiopía, Mozambique, Congo y Benin.

Pese a los intentos, la Unión Soviética no consiguió los mismos resultados en los países del Magreb, estableciendo únicamente los lazos de amistad con Argelia y Libia, y las buenas relaciones con otros Estados de la región.¹³⁹ Ello, sin embargo, podía cambiar a

¹³⁸Friedemann Pauls, Rolf: “Las obligaciones de la OTAN en los años 80”, en *Boletín de Información del CESEDEN*, nº 130-IV, octubre de 1979, p. 1 – 2.

¹³⁹ Sobre la política de la URSS y los Estados Unidos hacia los países del Magreb existen dos interesantes aportaciones de Zoubir, Yahia: “L’URSS dans le Grand Maghreb: une strategie équilibrée et une approche pragmatique” y de Parker, Richard: “La politique des Etats-Unis au Maghreb” publicados en la obra de Bassma Kodmani-Derwish: *Maghreb: les années de transition*, Paris, Masson, 1990, pp. 341 – 360 y 361 – 380.

favor de la URSS, vistos los avances en el resto del continente africano.¹⁴⁰ Desde el punto de vista de la Alianza atlántica, España con los enclaves en el continente africano y la participación activa en la descolonización del Sahara occidental podría desempeñar el papel destacable en este escenario de tensiones. Tanto por los intereses españoles en la región como por la posibilidad de ampliar la zona de actuación de la OTAN utilizando España, una mayor vinculación entre los dos e incluso la integración española en la Alianza parecía deseable.

- **La crisis en el Próximo Oriente. Las implicaciones para la cuenca del Mediterráneo.**

La situación en el Mediterráneo se agravó en los años setenta no solamente como consecuencia de las transformaciones en el continente africano sino también como el resultado del resurgimiento del conflicto en el Próximo Oriente en el que estaban implicados los norteamericanos apoyando a Israel y los soviéticos, manteniendo buenas relaciones con los países árabes. El estallido de la guerra entre Israel y Egipto en 1973 abrió de nuevo este frente de rivalidad bipolar demostrando, al mismo tiempo, que los árabes tenían la capacidad militar para combatir a los israelíes. La guerra de 1973, aparte de contribuir al inicio de una grave crisis económica,¹⁴¹ reforzó la posición de la flota soviética en el Mediterráneo oriental. Como destacaba J. Menoncourt:

“La fait d’évidence d’aujourd’hui est la présence d’une puissante flotte soviétique. En 1956, après la campagne de Sinai, elle comptait une quinzaine de bâtiments; sept ans plus tard, ce chiffre avait doublé; en 1967, durant la guerre de six jours, il avait triplé. La plus grande concentration vient d’être réalisée en novembre 1973 pendant la guerre du Kippour. Désormais la flotte rassemble en moyenne une cinquantaine d’unité (...)”¹⁴²

¹⁴⁰ Las especulaciones de este tipo en el artículo escrito por el Almirante retirado de la flota de los EE.UU. Rivero, Horacio: “¿Por qué una flota USA en el Mediterráneo?”, en *Boletín de Información del CESEDEN*, nº 116-IV, marzo 1978, pp. 8 – 14.

¹⁴¹ Los EE.UU. en los setenta fue uno de los más grandes consumidores de energía en el mundo. El consumo de la energía per capita en los EE.UU. fue 2,5 veces mayor que en la Comunidad Europea. La guerra de 1973 tuvo como resultado el crecimiento de los precios del petróleo. Entre 1973 – 74 los precios subieron unos 350%. El análisis del problema en Carmoy de, Guy: “Economic and Political Consequences of US Energy Policy on Europe”, en Czempiel Ernst – Otto; Krell Gert; Muller Harald; Rode Reinhard (Eds.): *Unites States Interests and Western Europe: Arms Control, Energy and Trade*, Frankfurt/New York, Campus Verlag, 1981, pp. 102 – 119.

¹⁴² Menoncourt Jacques: “La Méditerranée en crise”, en *Défense Nationale*, mars 1975, p. 90 (pp. 83 – 98). En 1970, la misma inquietud fue expresada por el periodista de L’Express, quien habló del Mediterráneo rojo –

En el contexto de la percepción del creciente poder soviético¹⁴³ la guerra de 1973 abrió el nuevo frente de confrontación, que aunque surgió de un conflicto entre los árabes y los israelíes, pronto adquirió la dimensión bipolar en el marco del Mediterráneo oriental. “The introduction of Soviet combat forces in the Middle East, which is what was threatened, would have fundamentally altered the East – West political and military balance, with incalculable results”, decía en febrero de 1974 Arthur A. Hartman, Assistant Secretary for European Affairs.¹⁴⁴ Desde el punto de vista de la Alianza atlántica, lo más grave, sin embargo, fue que la guerra demostró la superioridad de los intereses nacionales de los aliados norteamericanos sobre los intereses del bloque. Como destacó Hartman, Grecia, Turquía y España declararon públicamente su neutralidad en el conflicto. La posibilidad de utilizar las bases norteamericanas en los Azores (Portugal) permitió la independencia en las acciones desarrolladas por los EE.UU. durante el conflicto árabe - israelí. No olvidemos, no obstante, que la revolución portuguesa iniciada en abril de 1974 puso en duda estas facilidades (Vid. DOCUMENTO n°1).¹⁴⁵ La guerra de 1973 demostró, en definitiva, la complejidad de las relaciones en el Mediterráneo oriental en el cual los conflictos nacionales se mezclaban con la rivalidad bipolar y ofreció el ejemplo de la

Salomon, Michel: *Méditerranée rouge. Un nouvel empire soviétique?*, Paris, Laffont, 1990. Sobre las estimaciones numéricas relativas a la flota soviética en el Mediterráneo, realizadas por la OTAN, ver el artículo “Les forces navales soviétiques sur les flancs de l’OTAN”, *Nouvelles de l’OTAN*, juillet/aout, 1972, pp. 17 – 21. También el estudio preparado por la OTAN “Les activités navales soviétiques entre 1971 – 1976”, en *Revue de l’OTAN*, n°6, décembre 1976, pp. 8 – 12; Ver también la aportación de Carrère d’Encausse, Hélène: *La politique soviétique au Moyen – Orient 1955 – 1975*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1975.

¹⁴³ El creciente poder naval soviético en el Mediterráneo y en el Atlántico fue percibido como amenaza a partir de principios de los setenta. Ver por ejemplo los artículos en la Revista de la OTAN: “L’accroissement de la puissance navale soviétique (I)”, en *Nouvelles de l’OTAN*, mai 1970, XVIII/5, pp. 11 – 18; “L’accroissement de la puissance navale soviétique (II)”, en *Nouvelles de l’OTAN*, avril 1970, XVIII/4, pp. 19 – 25; Holmes, Ephraïm: “Presence soviétique dans l’Atlantique”, en *Nouvelles de l’OTAN*, septembre 1970, pp. 2 – 11; Rivero, Horacio: “Union Soviétique, la Méditerranée”, en *Nouvelles de l’OTAN*, septembre 1970, pp. 12 – 15; Hopker, Wolfgang: “La stratégie soviétique dans le monde. Un défi maritime”, en *Nouvelles de l’OTAN*, n°3, 1974, pp. 12 – 17; Ellis, James: “Le développement de la marine marchande soviétique – les implications pour l’Ouest”, en *Revue de l’OTAN*, n°3, juin, 1979, pp. 21 – 24.

¹⁴⁴ “The impact of the Middle East Crisis on the Atlantic Alliance”, statements by Arthur A. Hartman, Assistant Secretary for European Affairs, before the Subcommittee on Europe and the Subcommittee on the Near East and South Asia of the House Committee on Foreign Affairs, on Feb. 19, en *The Department of State Bulletin*, March 8, 1974, p. 279. Sobre la administración Nixon y el conflicto árabe – israelí ver el artículo de De La Foye: “L’Administration Nixon et le conflit israélo - arabe, 1969 – 1974”, en *Relations Internationales*, n°94, été 1998, pp. 219 – 232.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 280 – 281. Sobre el desacuerdo entre España y los EE.UU. acerca de la utilización de las bases españolas en la guerra de 1973 ver la nota de Thilère, Jacques: “Chronique – Espagne – Portugal. Perspectives de renouvellement des accords sur les bases stratégiques américaines”, en *Défense Nationale*, Février 1974, pp. 163 – 164.

dependencia entre la presencia norteamericana en el Mediterráneo occidental y sus acciones en el Mediterráneo oriental. España aparecía, en este contexto, como uno de los elementos que era necesario vincular más al sistema de seguridad occidental.

Si hasta finales de 1976/principios de 1977 las relaciones Este – Oeste parecían muy tensas, la llegada del nuevo Presidente a finales de enero de 1977 contribuyó a cierta disminución de las tensiones. El Presidente Carter dio mucha atención a los derechos humanos y a la cooperación entre los dos bloques para crear “a stable, just and peaceful world order”¹⁴⁶, cambiando, en algunos aspectos y pese a las críticas de los conservadores, las bases de la política exterior americana.¹⁴⁷ Los nuevos principios fueron los que guiaron las acciones de Jimmy Carter hasta 1979. Desde el punto de vista de la situación en el Mediterráneo oriental, afectada particularmente por la crisis árabe – israelí, fue muy importante el acuerdo firmado en Camp David en 1978.

Los acontecimientos que sucedieron a partir de 1979, la revolución islámica en Irán y la toma de los rehenes de la embajada norteamericana en Teherán en 1979, la invasión soviética en Afganistán en diciembre de 1979, fueron decisivos para la modificación de la postura de los Estados Unidos.¹⁴⁸ El resultado inmediato de esta situación fue el aumento de las críticas dentro de los EE.UU. contra la política de J.Carter. En julio de 1980, después de su investidura como candidato del Partido Republicano a la Presidencia, R. Reagan decía que el balance de la administración Carter era desolador:

¹⁴⁶ “Address by President Carter to People of Other Nations, January 20”, en *The Department of State Bulletin*, February 14, 1977, pp. 122 – 123.

¹⁴⁷ En 1975 Toinet Marie – France: “Le Nouveau Président des Etats – Unis”, en *Défense Nationale*, Janvier 1977, pp. 85 – 95, se preguntaba por el grado de cambio/continuidad de la nueva administración en la política exterior norteamericana. La realidad posterior demostró que las decisiones de Carter, se alejaban de la tradicional política norteamericana. En este contexto, destacó *Arms Transfer Policy* iniciada en mayo de 1977, que consistió en limitar las posibilidades de la introducción, la coproducción y la promoción de las armas. *Arms Transfer Policy* rompía con una larga tradición norteamericana establecida por Mutual Defense Assistance Act de 1949. Esta política fue muy criticada por los círculos duros de la Administración, y por los productores de armas. Ver: Weiss Seymour: *President Carter’s Arms Transfer Policy: a Critical Assessment*, Special reports, Advanced International Studies Institute/ University of Miami, 1978.

¹⁴⁸ La política norteamericana en 1980 fue determinada por el tema de los rehenes y por la invasión de Afganistán. Ver por ejemplo: “State of the Union Message. President Carter’s Message to the Congress of January 1980”, en *The Department of State Bulletin*, February 1980, pp. D – P; “U.S. Foreign Policy: Our Broader Strategy. The Secretary Statement before the Senate Foreign Relations Committee on March 27, 1980”, en *The Department of State Bulletin*, May 1980, pp. 16 – 24; El problema de los rehenes condujo incluso a la sustitución del secretario de Estado C. Vance por Edmund S. Muskie en mayo de 1980 – “Secretary Vance’s Letter of Resignation, Apr. 21, 1980”, en *The Department of State Bulletin*, June 1980, p.

- “(...) una brigada de combate soviética se entrena en Cuba, a unos 150 kilómetros de nuestras costas,
- un ejército soviético ha invadido y ocupado Afganistán, amenazando demasiado nuestros intereses vitales en el Medio Oriente,
- las fuerzas defensivas de los Estados Unidos alcanzan el nivel más bajo que hemos conocido en una generación, mientras que la Unión Soviética consagra el presupuesto mucho más importante que el nuestro a su armamento estratégico y convencional,
- nuestros aliados europeos, considerando con inquietud la amenaza creciente que viene del Este, se dirigen hacia nosotros en la búsqueda de una línea directora, pero lo hacen en vano,
- y, algo impensable, más de cincuenta de nuestros compatriotas son mantenidos en cautiverio desde más de ocho meses por una dictadura extranjera que nos ridiculiza delante de los ojos del mundo”¹⁴⁹

Parecía que la Unión Soviética durante el periodo de la distensión había reforzado su posición frente a los Estados Unidos, amenazando los intereses norteamericanos en el Medio Oriente. Se pasaba así de la distensión a la segunda guerra fría. En este marco la situación en el Mediterráneo oriental de nuevo pasó al primer plano en las relaciones entre los dos bloques, igual que después de la guerra árabe – israelí de 1973.

c) Los años críticos de la segunda guerra fría y el Mediterráneo (1979/1980 – 1984).

La crisis de la distensión dio lugar a la segunda guerra fría que adquirió su plenitud durante la primera presidencia de R. Reagan (1981 – 1984). En el discurso pronunciado ante el Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, el general Haig, designado como el secretario de Estado dijo, refiriéndose a la política de Carter, que la reciente política exterior estadounidense se caracterizó por una mala percepción de los procesos que se estaban produciendo en los países tan diferentes como Brasil, Libia, Indonesia, Corea del Sur, Cuba y Kuwait, coincidiendo con “the transformation of Soviet military power from a continental and largely defensive land army to a global offensive army, navy and air forces fully capable of supporting an imperial foreign policy”.¹⁵⁰ Fue el signo inequívoco del giro

2; “Senat Confirms Edmund S. Muskie as Secretary of State”, en *The Department of State Bulletin*, June, 1980, p. 1.

¹⁴⁹ “Extraits du Discours de M.R. Reagan apres son investiture par le Parti républicain, Detroit, 17 juillet 1980”, en *Documents d’Actualité Internationale*, n°38, 1980, pp. 729 – 731.

¹⁵⁰ “Opening statement by Secretary designe Alexander M. Haig, Jr., before the Senate Foreign Relations Committee on January 8, 1981”, en *The Department of State Bulletin*, February, 1981, p. D. Es importante

que iba a operarse durante la administración Reagan. En el ambiente de crisis en las relaciones bipolares quedaron abiertos varios frentes de tensiones. Entre ellos, el Mediterráneo mantuvo su importancia por la proximidad de los viejos problemas en el Oriente Medio, por la guerra entre Irán e Irak, y por la posición de la URSS en Afganistán. Desde una perspectiva más amplia, la percepción de los avances del comunismo en Africa, Asia sud – oriental, América central y en los Caribes y la visión de unos Estados Unidos que necesitaban recuperar la confianza en su liderazgo mundial¹⁵¹ completaban esta imagen del mundo en crisis.

En el marco del enfrentamiento casi global, a principios de 1981 se estaban desarrollando los debates sobre la ampliación de las funciones de la Alianza atlántica fuera de sus límites geográficos. El secretario de Estado Haig destacó en la conferencia de prensa, repitiendo su opinión anterior, que “whether in the West like it or not, NATO is going to be increasingly influenced by events occurring outside its geographic borders.” Se refirió, sin excluir la posibilidad de ampliar la OTAN mediante la admisión de nuevos miembros, a:

“(...) the geographic planning and military coordination responsibilities for the alliance and political consultation, formal responsibilities beyond the borders of NATO into perhaps the Persian Gulf or the Middle East or Africa or wherever else you may be concerned”¹⁵².

En esta situación, mientras que el Mediterráneo adquiriría el significado especial, la integración de España en la OTAN encajaba perfectamente con la política estadounidense en Europa, en el Golfo, en Medio Oriente y en Africa. Además de facilitar el dominio del Estrecho, de garantizar la superioridad en el Mediterráneo occidental, de contribuir al fortalecimiento del flanco sur de la OTAN y de ser la plataforma logística, ofrecía el camino para la intervención en el continente africano y se convertía en una parte del

destacar que entre 1974 y 1979 A. Haig ocupó el cargo del Comandante Supremo de las fuerzas estadounidenses y de las fuerzas OTAN en Europa.

¹⁵¹ Esta visión del mundo fue presentada por Haig en enero de 1981 (cita anterior) y en abril del mismo año: “Secretary Haig’s address before the American Society of Newspaper Editors on April 24, 1981”, en *The Department of State Bulletin*, June 1981, p. 5.

¹⁵² “Secretary Haig held a news conference with members of the British press at the Department of State on February 27, 1981”, en *The Department of State Bulletin*, April, 1981, pp. 19 – 20.

cinturón de bases que servían para defender las riquezas petrolíferas. En el caso del enfrentamiento en Europa, podía desempeñar el papel del reducto defensivo.¹⁵³

Aunque es difícil demostrar las presiones particulares, el clima de la guerra fría empujaba hacia la integración de España en la Alianza atlántica. De hecho, ya durante la visita del secretario Haig a Madrid en abril de 1981, en la conferencia de prensa surgió el tema de la rápida integración de España en la OTAN y la posible utilización de la base en Rota para los nuevos submarinos estadounidenses en apoyo a las posibles eventualidades en Israel.¹⁵⁴

B. La crisis de la OTAN. El debilitamiento del flanco sur de la Alianza.

La Alianza atlántica fue creada como consecuencia del Tratado de Washington firmado el 4 de abril de 1949 por diez países de Europa occidental (Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal) y dos del continente norteamericano (los Estados Unidos y el Canadá). El tratado puso las bases de una alianza militar defensiva a la cual, en 1952, se incorporaron dos nuevos socios, Grecia y Turquía. Esta primera ampliación de la Alianza fue seguida, en 1955, por la incorporación de la República Federal de Alemania.¹⁵⁵

La OTAN, que sirvió como el instrumento de la acción frente al bloque soviético y al Pacto de Varsovia creado en 1955, desde el inicio de su existencia fue presentada como el símbolo del mundo libre y democrático, pese a que ni Turquía ni Grecia cumplían con las normas de la democracia. Frente a las versiones oficiales sobre el perfecto funcionamiento

¹⁵³ Riera Pons, Miguel: “Situación estratégica mundial y situación geoestratégica española. Repercusiones de ambas en las relaciones España – Estados Unidos”, en *Boletín de Información del CESEDEN*, n°140-IV, noviembre – diciembre de 1980, p. 19.

¹⁵⁴ Aunque el secretario no respondió a la pregunta, su aparición fue significativa. En “News Conference, Madrid, April 4, 1981”, en *The Department of State Bulletin*, June 1981, p. 21.

¹⁵⁵ Hay una bibliografía abundante sobre historia de la OTAN. La misma Alianza publicaba cada cierto tiempo los trabajos de divulgación que recogían la historia y la estructura de la OTAN. Por ejemplo *Manual de la OTAN*, Bruselas, Oficina de Información y Prensa de la OTAN, 1995; *La Alianza atlántica. Estructura, hechos, cifras*, Bruselas, Servicio de Información de la OTAN, 1984. Entre los trabajos recientes con el enfoque crítico destacan los de Yost, David: *NATO transformed. The Alliance's New Roles in International Security*, Washington, United States Institute of Peace Press, 1998; Hernández Holgado, Fernando: *Historia de la OTAN. De la guerra fría al intervencionismo humanitario*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2000; Zorgbibe, Charles: *Histoire de l'OTAN*, Bruxelles, Ed. Complexe, 2002.

de la OTAN, presentadas habitualmente en los comunicados de las reuniones ministeriales, de las cumbres de Jefes de Estado y Gobierno o de los siguientes aniversarios, hay que señalar que la Organización tuvo una historia bastante compleja y llena de dificultades que surgían como resultado del cambio en la escena internacional o como consecuencia de la complicada tarea de llegar al consenso entre los miembros europeos y americanos cuyos intereses no siempre coincidían. Estos dos factores, la transformación del marco internacional y/o los conflictos entre los miembros, provocaban la aparición de varias crisis que se convirtieron en el rasgo característico en la evolución de la OTAN.¹⁵⁶ Estas a su vez, exigían de la Alianza las respuestas rápidas y la superación de los problemas, convirtiendo la organización en una estructura con gran capacidad de adaptación a las nuevas situaciones.

La OTAN a lo largo de su historia vivió cuatro grandes crisis - la primera en el año 1956, en relación con el tema del Suez, la segunda en 1966 cuando Francia decidió retirarse de la estructura militar de la OTAN, la tercera en los años setenta y la cuarta desde 1989, cuando con la caída del muro de Berlín se inició el proceso de la disolución del bloque soviético.

Aunque España hasta 1982 funcionaba al margen de la Alianza, la participación indirecta en el sistema de seguridad occidental a través de los acuerdos con los EE.UU. convirtió todas las crisis de la OTAN en los elementos que condicionaban el papel de España en la escena internacional. En este contexto, la tercera crisis de la OTAN, la “crisis de la hegemonía” como la denominó S. Gill,¹⁵⁷ que se produjo en los años setenta, debe ser tratada como uno de los factores que influyeron en la política de seguridad desarrollada en España entre 1975 – 1982.

La crisis de los setenta surgió como consecuencia de dos factores. En primer lugar se trataba del cambio en las relaciones entre los dos bloques que pasaron de la tensión a la

¹⁵⁶ Las crisis fueron el rasgo característico tanto de la OTAN como del Pacto de Varsovia. Si la OTAN vivió la crisis en los años setenta, en la misma época el Pacto de Varsovia tuvo que enfrentarse a la “primavera de Praga” (1968) o a las protestas en Polonia (1970). Las crisis de los inicios de los 80 se produjeron, respectivamente, como el resultado de la aparición de “Solidarnosc” en Polonia y del desacuerdo entre los aliados europeos y norteamericanos sobre los misiles de alcance medio. La última crisis después de caída del muro de Berlín que afectó a los dos bloques demostró mayor capacidad de la Alianza de adaptarse a las nuevas circunstancias y de sobrevivir.

distensión. La etapa de la distensión no tuvo, a largo plazo, los resultados tan favorables para la Alianza. Tampoco los tuvo a corto plazo, debido a que en el clima de la cooperación se vaciaban los argumentos a favor del fortalecimiento de la OTAN y se debilitaba la cohesión interna de los aliados, que empezaban a preocuparse más por las cuestiones regionales que globales.¹⁵⁸ En segundo lugar, hay que tener presentes las transformaciones que se operaron en Europa occidental. Si después de la Segunda Guerra Mundial las democracias occidentales estaban en la situación de la dependencia total, económica y militar, de los Estados Unidos, en la década de los setenta esta realidad cambió a favor de los europeos que gracias a la creación del mercado común recuperaron sus capacidades económicas. Es más, iniciaron una política relativamente independiente de la cooperación con los países de Europa del Este, aunque la relación militar con los Estados Unidos no se había modificado. Esta política encontró fuertes críticas en los EE.UU. a partir del año 1981, cuando la administración Reagan consideró que las relaciones económicas entre los países occidentales y el bloque soviético debían regirse por la lógica del enfrentamiento bipolar:

“(...) we do not always see eye-to-eye with our allies on the use of restrictive trade policies to promote these political objectives. There are several reasons for these differences. Geographic proximity, the need for raw materials, and marketing possibilities have turned Western Europe and Japan naturally toward trading with the COMECON countries and China. Many of our NATO allies have more extensive commercial links with the Soviet Union and Eastern Europe than does the United States, partly because of the belief that strong economic ties can moderate political attitudes and behavior among the Communist states. Unfortunately, in the case of URSS, such moderation has not occurred (...)”¹⁵⁹

¹⁵⁷ Gill, Stephen (ed): *Atlantic Relations. Beyond the Reagan era*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1989, p. 11.

¹⁵⁸ En 1976 apareció en la Revista de la OTAN el artículo de Godson, Joseph en el cual el autor respondía a la pregunta que aparecía con frecuencia “L’Alliance est – elle toujours nécessaire?”. Godson, Joseph: “L’Alliance est – elle toujours nécessaire”, en *Revue de l’OTAN*, nº4, aout, 1976, pp. 18 – 21. La respuesta fue positiva, lo cual debido a la fuente no pudo ser de otra manera, aunque reflejó las inquietudes de aquel entonces.

¹⁵⁹ El ejemplo de esta nueva dirección en la política estadounidense en “Statement before the Subcommittee on International Economic Policy of the Senate Foreign Relations Committee on September 16, 1981, Myer Rashid”, en *The Department of State Bulletin*, November, 1981, p.23. La idea de “critical period” en las relaciones Europa – Estados Unidos fue presentada por Robert D. Hormats, Assistant Secretary for Economic and Business Affairs, el 16 de diciembre de 1982 – en *The Department of State Bulletin*, March, 1982, p. 35. Sobre el tema ver también los estudios de Czempiel, Ernst-Otto; Krell, Gert; Muller, Harald; Rode, Reinhard

A estos dos factores, el reflejo de unas tendencias generales en la evolución de las relaciones bipolares y en la historia de Europa occidental, se sumaron los elementos coyunturales como la crisis greco – turca y los cambios en la política interna de algunos de los miembros de la OTAN (la transición en Portugal y Grecia, el acceso de los socialistas al poder en los países como Italia y Francia). Lo importante es que estos cambios afectaron a los aliados con la proyección mediterránea y atlántica, debilitando el flanco sur de la OTAN en el momento en el que el Mediterráneo se convirtió en el nuevo escenario del enfrentamiento bipolar.

a) El conflicto greco - turco.

Por tratarse de una zona fronteriza entre los dos bloques, el flanco sud – oriental de la Alianza atlántica formado por Turquía y Grecia, constituía uno de los principales puntos estratégicos de la OTAN. Las relaciones entre los dos países fueron, sin embargo, marcadas por siglos de enemistad. Si durante los casi treinta años posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial las relaciones entre los dos se mantuvieron sin grandes sobresaltos, fue en los años setenta cuando estalló el conflicto por dos asuntos: el Chipre y los problemas de límites fronterizos en el Mar Egeo.¹⁶⁰

Dejando aparte los problemas de los límites fronterizos en el Mar Egeo que se iniciaron en los años treinta del siglo XX y no tuvieron tanta repercusión internacional, el objetivo de este apartado es analizar el problema de Chipre que durante varios años paralizó las relaciones entre los dos aliados provocando una grave crisis en la Alianza.

Chipre dejó de ser la colonia británica después de la Segunda Guerra Mundial. La isla, habitada por el 80% de los griegos que reclamaban la unión con Grecia y por el 20% de los turcos, adquirió un significado especial en la escena internacional cuando las demandas de los griegos chipriotas de unirse a Grecia fueron asumidas por el gobierno griego de Atenas en 1954. En un intento de resolver las demandas de los griegos chipriotas las Naciones Unidas decidieron implicar la comunidad turca, lo cual contribuyó a

(Eds.): *United States Interests and Western Europe: Arms Control, Energy and Trade*, Frankfurt/New York, Campus Verlag, 1981.

¹⁶⁰ Uno de los mejores trabajos sobre las relaciones greco – turcas fue escrito por Brown James: *Delicately Poised Allies: Greece and Turkey. Problems, Policy Choices and Mediterranean Security*, Brassey's (UK), 1991.

complicar más la cuestión. En los años sesenta, cuando en la isla gobernaba el presidente Archbishop Makarios, apareció la posibilidad de la intervención turca. Esta fue anticipada por las fuerzas militares griegas que organizaron el 15 de julio de 1974 el golpe en Chipre para promover la unión con Grecia. La inmediata respuesta de Turquía que consistió en la intervención militar hizo fracasar la acción de las fuerzas militares griegas.

Si, por una parte, el conflicto entre Grecia y Turquía se convirtió en el factor importante para iniciar la transición griega hacia la democracia, por la otra, creó una grave crisis de la OTAN que adquirió su plenitud a partir de agosto de 1974. Fue cuando Grecia, considerando que Turquía estaba utilizando las estructuras de la Alianza para ocupar Chipre, se retiró de la estructura militar de la Alianza. El país no volvió a integrarse hasta octubre de 1980.¹⁶¹ Incluso después, las relaciones entre Grecia y los EE.UU. permanecieron complicadas debido al cambio interno que en 1981 condujo a la victoria de Papandreou, el líder del partido socialista griego PASOK. Su política de mayor acercamiento a los países del bloque soviético, sin romper los lazos con la OTAN, impidió el pleno restablecimiento de la anterior presencia norteamericana en Grecia.¹⁶²

Poco después de la intervención turca en Chipre, el Congreso de los Estados Unidos decidió imponer el embargo a las armas enviadas anualmente a Turquía. Esta decisión del Congreso considerada como “a mistake” por el Presidente Ford, y no revocada hasta 1978, provocó una reacción inmediata de Turquía que decidió cerrar temporalmente las instalaciones militares estadounidenses en el territorio turco. Las relaciones entre Turquía y los Estados Unidos no volvieron a la plena normalidad hasta la firma del acuerdo bilateral el 29 de marzo de 1980.¹⁶³

¹⁶¹ Sobre el significado del conflicto entre Grecia y Turquía para los EE.UU. y para la OTAN ver: Conferencia de prensa del secretario Kissinger de 22 de julio 1974, en *Department of State Bulletin*, August 12, 1974, p. 257 – 258; “Secretary Kissinger interviewed for New York Times, October 5”, en *Department of State Bulletin*, November 11, 1974, pp. 629 – 631. Sobre la vuleta de Grecia a la estructura militar en 1980, ver: “U.S Policy Toward Western Europe and Canada. Statement before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the House Foreign Affairs Committee on June 2, 1981, by Lawrence S. Eagleburger”, en *Department of State Bulletin*, August 1981, p. 71.

¹⁶² Ver la aportación de Brown James: *Delicately Poised Allies: Greece and Turkey. Problems, Policy Choices and Mediterranean Security*, Brassey’s (UK), 1991, pp. 32 – 41.

¹⁶³ La decisión fue tomada por el Congreso en octubre de 1974. Sobre la “errónea” decisión del Congreso: “President’s Ford News Conference of October 29”, en *Department of State Bulletin*, November 1974, p. 739. Ver también “Secretary Kissinger’s News Conference of December 7”, en *Department of State Bulletin*, December 30, 1974, p. 909. Sobre las relaciones entre Turquía y los EE.UU. y la firma del Acuerdo bilateral de

Las conflictivas relaciones entre Turquía y Grecia a partir de 1974 crearon un grave problema dentro de la Alianza atlántica generando la debilidad del flanco sud - oriental de la OTAN cuando la situación en el Próximo Oriente se agravó como consecuencia de la guerra árabe - israelí del año 1973 y después de la intervención soviética en Afganistán en diciembre de 1979. En el marco de la guerra fría, esta situación se convirtió en una importante amenaza a la posición de la OTAN en el Mediterráneo oriental, sobre todo si se tiene en cuenta la posición estratégica de Turquía en el Mediterráneo oriental. En 1980 M. Nimetz decía, al referirse a este asunto:

“A valued and strategically located ally, Turkey forms part of NATO’s south – eastern flank, helps guard access to the Mediterranean from the Black Sea, and faces the Soviet Union across the long – est common land border of any NATO nation. Although Turkey has always been important to U.S. and NATO security, this importance has been emphasized most recently by the Soviet invasion of Afghanistan and the unsettled conditions in the Middle East”¹⁶⁴

Aunque la posición de Grecia no tuvo el mismo valor para la Alianza, por tratarse de un país más pequeño y sin la frontera con la URSS, el conflicto entre los dos aliados debilitaba el potencial y la credibilidad de la OTAN en la zona, convirtiéndose en un factor que contribuía a la crisis de la Alianza. La crisis greco - turca que se inició en julio de 1974 coincidió con la inseguridad que surgió en el Mediterráneo occidental después de la revolución portuguesa de abril 1974.

b) La revolución portuguesa.

El 24 de abril de 1974 se inició la revolución portuguesa que abrió la transición en Portugal desde el régimen no democrático. Fue el proceso muy complejo, marcado por las etapas de inseguridad en cuanto a sus resultados, que finalmente condujo al establecimiento de la democracia. La situación en Portugal definida por la revolución de los claveles se convirtió en uno de los principales temas del debate en los foros internacionales por las consecuencias que pudo tener para la Alianza atlántica (Portugal era el miembro de la

29 de marzo de 1980 ver: “Defense Cooperation with Turkey”, *Department of State Bulletin*, July 1980, pp. 30 – 31.

¹⁶⁴ “Defense Cooperation with Turkey”, *Department of State Bulletin*, July 1980, p. 30.

OTAN desde 1949), para España (la proximidad geográfica, los lazos políticos) y para el continente africano (la descolonización). Para valorar plenamente el significado de la transición portuguesa hay que entender la dinámica de todo el proceso en el cual la primera etapa, entre la revolución de 24 de abril y la renuncia del general Spínola de la Presidencia de la República el 30 de septiembre de 1974, se caracterizó por cierta moderación política, la segunda, desde 30 de septiembre de 1974 hasta finales del año 1975, fue dominada por la izquierda (Partido Comunista Portugués), que generó inquietudes respecto a la dirección de los cambios en Portugal, y la tercera, desde el 25 de noviembre de 1975, con el gobierno de Pinheiro de Azevedo, se vio definida por la vuelta a la moderación y por la paulatina descomunización de Portugal.

Como destacó Sánchez Cervelló, la transición portuguesa tuvo un peso considerable en los dos últimos años del franquismo y en la transición española. Después de la “influencia positiva” de la etapa de la moderación política, llegó la “influencia negativa” de los gobiernos de los comunistas que dio los argumentos a la represión y al endurecimiento durante la fase final del franquismo. La muerte de Franco en noviembre de 1975 que coincidió con la moderación política en Portugal favoreció la democratización española que, en el caso del “mal ejemplo portugués” se hubiera retardado o impedido.¹⁶⁵ Desde el punto de vista de la presente investigación interesa, sin embargo, no tanto la influencia de la transición portuguesa en la transición española en su conjunto sino en la política de seguridad desarrollada en España en los últimos años del franquismo y durante la transición. Debemos preguntarnos por el significado de la transición portuguesa para la revalorización de la posición española en el sistema de seguridad occidental, lo cual conduce al problema de la crisis en la OTAN generada por la situación portuguesa.

El Presidente Spínola consiguió convencer a los norteamericanos que la situación interna de Portugal no iba a afectar las relaciones entre Portugal y la OTAN. Su renuncia a finales de septiembre de 1974 generó, sin embargo, la inquietud en los Estados Unidos,¹⁶⁶

¹⁶⁵ La relación entre la transición portuguesa y la española fue estudiada de forma ejemplar por Sánchez Cervelló, Josep: *A revolução portuguesa e a sua influencia na transição espanhola (1961 – 1976)*, Lisboa, assirio&alvim, 1993, pp. 339 – 343. El investigador utilizó los conceptos de la “influencia positiva”, “negativa” y el “mal ejemplo”. Hay que destacar que la revolución portuguesa suscitó enorme interés entre los militares españoles y fue analizada en la publicación anual de difusión limitada: *El informe anual sobre ejércitos extranjeros* del año 1974.

¹⁶⁶ Las primeras reacciones de los EE.UU. a la situación en Portugal tuvieron lugar a principios de octubre de 1974.

atenuada parcialmente por la visita del nuevo Presidente Costa Gomes, el 18 de octubre de 1974, quien afirmó “his government’s commitement to the North Atlantic Treaty and its desire to develop even closer ties to the Unites States”¹⁶⁷. La asistencia económica y técnica concedida el 13 de diciembre de 1974 por el Gobierno de los Estados Unidos a Portugal fue el resultado de la declaración del Presidente Costa Gomes y una parte de la estrategia desarrollada por los norteamericanos para convencer sobre los beneficios de permanecer en el mismo bloque.¹⁶⁸

La evolución de la situación en Portugal entre enero y septiembre de 1975 demostró, no obstante, que la transición portuguesa era mucho más compleja de lo que pareció inicialmente. El creciente peso de las fuerzas de izquierdas, con el intento del golpe derechista en marzo que, como se sospechaba contó con el apoyo del embajador norteamericano Franc C. Carlucci,¹⁶⁹ condujo a plantear la cuestión de la relación entre Portugal y la OTAN. Apareció incluso la posibilidad de la retirada de Portugal de la Alianza atlántica no tanto como consecuencia de la voluntad portuguesa sino como el resultado de la imposibilidad de mantener la cooperación con un país dominado por los comunistas.¹⁷⁰ Si las primeras alusiones a este problema aparecieron en abril de 1975 en las declaraciones de Kissinger, en mayo el Presidente Ford dijo que, consciente de la existencia de los elementos comunistas y su influencia en Portugal, iba a tratar el tema en la reunión de la OTAN en Bruselas:

“I don’t see how you can have a Communist element significant in an organization [NATO] that was put together and formed for the puropse of meeting a challenge by Communist elements from the East. It does present a

¹⁶⁷ “Joint U.S.-Portuguese Communique”, en *The Department of State Bulletin*, November 1974, p. 646.

¹⁶⁸ “Economic and Tecnical Assistance to Portugal – Department Announcement”, en *The Department of State Bulletin*, January 20, 1975, p. 71.

¹⁶⁹ Esta posibilidad fue negada por la administración norteamericana el 12 de marzo de 1975. Sobre el tema ver la explicación de Laingen – “Statement by Bruce Laingen, Deputy Assistant Secretary for European Affairs, made before the Subcommittee on International Politics and Military Affairs of the House Committee on Foreign Affairs on March 14”, en *The Department of State Bulletin*, March, 31, 1975, pp. 411 – 413.

¹⁷⁰ Como destacaron los autores del *Informe sobre ejércitos extranjeros*, el Ministro de Asuntos Exteriores de Portugal, Comandante Melo Antunes, declaró “a primeros de este año [1975] en Budapest, la intención que tiene Portugal de no abandonar la OTAN aunque desee establecer contactos estrechos con los países del bloque soviético”, en *Informe anual sobre ejércitos extranjeros 1975*, Según la instrucción 269-2 del E.M.C, Estado Mayor Central del Ejército, Jefatura de Información, Sección de Información Exterior, difusión limitada, Madrid, febrero 1977, p. 19.

very serious matter, and it is one that I intend to discuss while I am in Brussels”.¹⁷¹

Parece que la visita a Europa y el encuentro con el primer ministro de Portugal el 29 de mayo en Bruselas, no despejó las dudas sobre la futura posición de Portugal en la OTAN, porque Kissinger en la declaración del 12 de junio de 1975 destacó:

“(…) the evolution in Portugal will have reached a stage where we will have to make a decision whether this is still an allied government or neutralist government. At that point, we will have to consider the implications of our actions for Italy, Spain, and other European countries.”¹⁷²

La crisis portuguesa que tuvo tanta repercusión en la agenda política de los Estados Unidos y de la OTAN finalizó después de las elecciones de septiembre y la formación del nuevo Gobierno por Pinheiro de Azevedo, el 25 de noviembre de 1975. Si en septiembre de 1975 Kissinger expresaba que “recent events have reduced al least some of the manifestation of the dominance” de los comunistas en Portugal, en diciembre reforzaba esta opinión diciendo que “the situation in Portugal has improved. The danger of Portugal going Communist seems less.”¹⁷³ La concesión, en marzo de 1976, de una creciente ayuda económica por los Estados Unidos a Portugal selló el fin de la crisis en la Alianza atlántica generada por la transición portuguesa.¹⁷⁴

Desde el punto de vista de la política de seguridad española, la situación en Portugal tuvo gran significado en la revalorización del papel de España para la Alianza atlántica. Una posible retirada de Portugal de la OTAN introduciría el desequilibrio en el Atlántico y

¹⁷¹“Interview with the President Ford on May 23 by Robert MacNeil of the British Broadcasting”, en *The Department of State Bulletin*, June 16, 1975, p. 749. La referencia anterior de Kissinger procede de la conferencia de prensa de Kissinger celebrada el 26 de marzo de 1975, en *The Department of State Bulletin*, April 14, 1975, p. 468. La alusión de Kissinger al tema de Portugal también en la conferencia de prensa de 24 de mayo, en *The Department of State Bulletin*, June 16, 1975, p. 802; En la conferencia de 15 de agosto Kissinger se preguntaba “how long a government, should it become dominated by Communists, can remain in the NATO alliance”, en *The Department of State Bulletin*, September 15, 1975, p. 400. Ello reflejaba la gravedad de la crisis portuguesa.

¹⁷² Sobre la visita de Ford en Bruselas y el encuentro con el primer ministro de Portugal ver la conferencia de prensa de Kissinger de 29 de mayo en Bruselas, en *The Department of State Bulletin*, Njune 30, 1975, p. 908 – 909; La declaración de Kissinger de 12 de junio en *The Department of State Bulletin*, July 7, 1975, p. 22.

¹⁷³ “Secretary Kissinger’s News Conference of September 9”, en *The Department of State Bulletin*, September 29, 1975, p. 472; “Secretary Kissinger’s News Conference after North Atlantic Council Meeting”, en *The Department of State Bulletin*, January 12, 1976, p. 55.

generaría problemas en la política mantenida por los norteamericanos en el Próximo Oriente. En este contexto, aunque la crisis portuguesa finalizó, la idea de la integración o una mayor vinculación de España en la Alianza permaneció presente como una solución del problema.

c) Los comunistas y los socialistas en los gobiernos de los países miembros de la OTAN. Italia y Francia.

La preponderancia de los comunistas en el gobierno portugués entre octubre de 1974 y septiembre de 1975 fue vista como un peligro por los miembros de la OTAN. Kissinger, sin embargo, asumió esta situación explicándola como el resultado de la buena organización del partido comunista portugués, después de los cincuenta años del régimen autoritario. En la misma etapa, el secretario de Estado criticó lo que realmente pudo convertirse en el problema para los Estados democrático – el ascenso de los comunistas en Italia y de los socialistas en Francia,¹⁷⁵ elegidos en las elecciones democráticas. Como decía Kissinger,

“(...) the problem of Italy and other countries is different, in that you have there a residual vote that has never been reduced by prosperity and goes to the Communists. This shows that there is a significant percentage of the population that does not consider itself part of the system.”¹⁷⁶

En Italia en las elecciones de mayo 1976, el Partido Comunista, consiguió el 7,3% de los votos lo cual significaba un crecimiento considerable de su electorado que entre 1963 – 1972 suponía apenas 1,9% de los votos. Aunque la posición del predominante partido democristiano no se vio amenazada, los comunistas adquirieron mayor peso en la política italiana.

¹⁷⁴ “U.S. Increases Economic Assistance to Portugal, Press release 128 dated March 16”, en *The Department of State Bulletin*, April 5, 1976, p. 432.

¹⁷⁵ Sobre la situación interna en Italia y en Francia ver respectivamente Duggan, Christopher: *Historia de Italia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996; Price, Roger: *Historia de Francia*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1996.

¹⁷⁶ La entrevista de Kissinger del 5 de octubre para New York Times, en *The Department of State Bulletin*, November 11, 1974, p. 630. Kissinger hizo la comparación entre los comunistas en Portugal y en Italia.

La victoria del partido comunista en Italia, el papel creciente de los socialistas en Francia, la situación, aún incierta, de los socialistas en España, generaron el temor en los Estados Unidos por el futuro de la Alianza. Kissinger, preguntado por los tres partidos dijo:

“I have the gravest doubt whether the participation of Communists in West European Governments is compatible with the nature of the Atlantic alliance which we have now. These parties reflects a set of social priorities which must weaken Western defense. (...) (...) if Communist parties participate in a major way in the governments of Western Europe, it will, in our view, lead to a substantial change in the nature of Allied relationship”¹⁷⁷

En el año 1977, la inseguridad en cuanto a los partidos de izquierda en los gobiernos de los países occidentales subió como consecuencia del creciente papel de los socialistas en Francia que se estaba preparando para las elecciones en marzo de 1978. Como destacó Simon H. Serfaty el 27 de julio de 1977, la victoria de los comunistas en Italia o de los socialistas en Francia iba a suponer el desafío a los intereses norteamericanos e iba a afectar la cooperación dentro de la OTAN. En el caso de Italia y Francia fue recomendable, sin embargo, la no interferencia estadounidense en los asuntos internos de los dos países, una ayuda económica, como el reflejo del continuo apoyo americano para las existentes mayorías (de Giscard y Andreotti), mantenida incluso en el caso del cambio de las mayorías a favor de los partidos de izquierda, y la búsqueda de la influencia en los partidos comunista y socialista en los dos países (Vid. DOCUMENTO n°4).¹⁷⁸

El creciente papel de los partidos de izquierda en estos dos países se convirtió en una parte importante de la crisis vivida en la Alianza atlántica en los años 1974 - 1977. Fue un factor nuevo que situó a la OTAN y a los norteamericanos frente al problema del debilitamiento militar de la Alianza y de la posible “subversión” dentro de la misma Organización. La situación en España, donde el PSOE a partir de 1977 fue la principal fuerza de la oposición y en 1982 ganó las elecciones, o en Grecia donde el PASOK

¹⁷⁷ “Secretary Kissinger Interviewed by Panel at Los Angeles on Feb. 2”, en *The Department of State Bulletin*, March 1, 1976, p. 264 – 265. La misma idea en la entrevista de Kissinger de 13 de abril, en *The Department of State Bulletin*, May 3, 1976, p. 568 – 569. Y en el encuentro con los Parlamentarios de la Asamblea del Atlántico Norte celebrado el 16 de noviembre de 1976, en *The Department of State Bulletin*, December 13, 1976, p. 709 – 710.

consiguió la mayoría en 1981, convirtieron la participación de los socialistas en el gobierno en un elemento que con tiempo adquirió rasgos de normalidad en la vida política europea. En los años 1974 – 1977 el significado de esta situación fue, sin embargo, diferente por el impacto en la percepción de la cohesión y de la credibilidad de la Alianza.

El conflicto greco – turco, la situación en Portugal, el ascenso de los partidos de izquierdas en Italia y en Francia, junto con las divergencias sobre los intereses económicos entre los miembros europeos de la OTAN y los Estados Unidos, convirtieron la cooperación en el marco de la Alianza atlántica en un asunto complicado en el cual era importante tanto la dimensión militar como la dimensión política.

Desde el punto de vista militar, la crisis de la Alianza se manifestó en la disminución de la cohesión del flanco sur y de la capacidad de la respuesta militar de la OTAN.¹⁷⁹ En el año 1977 el Almirante Horacio Rivero¹⁸⁰ al presentar la realidad de los 17 países de la cuenca mediterránea con la finalidad de justificar la presencia estadounidense en el Mediterráneo destacó que Francia salió definitivamente de la estructura militar de la Alianza ya en 1966, retirando con anterioridad su flota que permanecía en el Mediterráneo. La “revolución de los claveles” en Portugal de 1974 suscitó, en su tiempo, el temor a la radicalización de los cambios y a la actitud de los portugueses hacia la OTAN. El contencioso entre Grecia y Turquía por Chipre, condujo al abandono del Comité militar por Grecia y al cierre de las bases norteamericanas en Turquía. Inglaterra, en 1974, se retiró de Malta, renunciando a su presencia en el Mediterráneo y al importante enclave estratégico en el Mediterráneo central. “Aunque no hay razón para desesperarnos, la OTAN enfrenta problemas serios” decía un artículo de octubre 1977, en el cual se examinaba la situación de la Alianza.¹⁸¹ Si esta fue la situación militar, la influencia de los partidos de izquierdas y el desacuerdo sobre la política económica, podían erosionar la cohesión de la Organización

¹⁷⁸ “Statement of Dr. Simon H. Serfaty, on 27 July 1977”, en *Hearings before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on International Relations House of Representatives*, Ninety-Fifth Congress, First session, Washington, U.S. Government Printing Office, 1977, pp. 176 – 179.

¹⁷⁹ Es uno de los aspectos que destacó Smith, Mark: *NATO enlargement during the Cold War*, New York, Polgrave, 2000, p. 140.

¹⁸⁰ Rivero, Horacio: “Por qué una flota USA en el Mediterráneo”, en *Boletín de Información del CESEDEN*, n°116-IV, marzo 1978, pp. 1- 35 (es el artículo traducido de la revista *Proceedings*, mayo de 1977)

en el plano político. Todo ello se producía en el contexto de la transformación de la cuenca del Mediterráneo en un nuevo escenario del enfrentamiento bipolar.

En este marco la integración de España en la Alianza podía servir para dos finalidades. Por una parte, contribuía a reforzar la posición militar de la OTAN y, por la otra, demostraba que la Alianza seguía desempeñando el papel del pacto militar que era atractivo para otros Estados. La adhesión de un nuevo miembro adquiría una dimensión política y simbólica muy importante tanto dentro como fuera de la Alianza, frente a los propios miembros y frente al Pacto de Varsovia. Esta maniobra, en definitiva, fortalecía la cohesión de la Alianza y demostraba su vitalidad al otro bloque. Como subrayó Treverton, desde la perspectiva de la OTAN, el simbolismo político de la integración de España en la Alianza era por lo menos tan importante como los cálculos militares que se estaban manejando al decidir la integración.¹⁸² Las declaraciones de Steven Canby, quien en junio de 1977 respondía a las preguntas del Comité de Relaciones Internacionales, tuvieron el mismo significado:

“The advantages of Spanish membership on the NATO alliance are primarily political.(...)”

Spain’s participation in NATO would encourage democratic development in Spain, it would encourage a heightened sense of political integration throughout Europe. Militarily the formal participation of Spain would add increased security to Central Europe’s mediterranean flank, it would provide a valuable resource for an additional mobilization infra structure should NATO’s forward deployed units be able to hold the initial Warsaw Pact attack, and it would provide badly needed geographic depth for rear service support and air base infra structure. Marginal but nonetheless a useful addition to western defenses.”¹⁸³

¹⁸¹ “Un reexamen de la OTAN”, en *Boletín de Información del CESEDEN*, nº113-I, octubre 1977, p. 1 (es el artículo tomado de *Military Review*, nº7, julio de 1977)

¹⁸² Treverton, Gregory: “Spain, the United States and NATO: Strategic Facts and Political Realities” en Gil, Joseph S. y Tulchin, Federico S. (eds): *Spain’s Entry Into NATO: Conflicting Political and Strategic Perspectives*, Boulder, CO: Lynne Reiner, 1988, p. 136.

¹⁸³ “Supplement Questions Submitted by Subcommittee Chairman Lee H. Namilton to Steve Canby and his responses”, en *Hearings before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on International Relations House of Representatives*, Ninety-Fifth Congress, First session, Washington, U.S. Government Printing Office, 1977, Appendix nº7, pp. 324 y 340.

Capítulo IV

El ciclo formal de la política de seguridad española

La política exterior y de seguridad entendida como un proceso compuesto de la fase de la elaboración, la ejecución y el control, se desarrolla de acuerdo con ciertos esquemas legales o formales, definidos en función del tipo del régimen existente en cada Estado. Si en un Estado democrático es la Constitución la que constituye la pieza clave en la definición de las funciones y de las relaciones entre los actores del ciclo formal, en un Estado no democrático son otras normas llamadas también la Constitución o las Leyes Fundamentales/Orgánicas, basadas en otros principios, que sirven como punto de referencia. La transición desde el sistema no democrático a la democracia implica la sustitución de las viejas normas de organización por las nuevas, democráticas. Este proceso que puede tener una dimensión temporal mayor o menor se traduce en la coexistencia de los viejos esquemas del funcionamiento de las estructuras estatales que se reforman/se transforman con las nuevas que surgen con la finalidad de conseguir la desvinculación del régimen anterior y la construcción del nuevo ordenamiento jurídico – político del Estado. Las transformaciones de este tipo tienen una influencia directa en el ciclo formal de la política exterior y de seguridad que se adapta a la nueva ordenación jurídico – política.

En el caso español, el proceso de la definición del ciclo formal de la política exterior y de seguridad debe ser analizado en el marco de la sustitución de las Leyes Fundamentales del régimen franquista por la Constitución de 1978. Si hasta la entrada en vigor de la Constitución regían formalmente las normas establecidas durante el franquismo, modificadas parcialmente por la Ley para la Reforma Política de enero 1977, la Constitución de 1978 dio las bases para el establecimiento de las nuevas relaciones entre los actores responsables de la elaboración, la ejecución y el control de la política exterior y de seguridad. En las cuatro partes de este capítulo se realiza el estudio del ciclo formal a través del análisis de los actores del ciclo, de las relaciones entre ellos y de algunos de los medios de la política de seguridad, como las Fuerzas Armadas, incorporando los elementos de la evolución del ordenamiento jurídico – político del Estado español en la transición.

1. Los actores que elaboran la política de seguridad.

Entender la organización y el funcionamiento del Gobierno es una de las piezas fundamentales en la comprensión de la elaboración de cualquier *policy*, incluida la política de seguridad. En el contexto de la transición española, el estudio de la estructura y de las funciones del Gobierno plantea dificultades añadidas, resultado de las transformaciones políticas que afectaron a los órganos centrales del Estado y que modificaron por completo las competencias y las relaciones entre distintos componentes del poder ejecutivo, legislativo y judicial. Un antes y un después en esta evolución fue marcado por la Constitución de 1978. Este antes y éste después sitúan al investigador frente a la necesidad de analizar la organización, el funcionamiento y las competencias del Gobierno en una perspectiva histórica amplia, definida por la herencia del franquismo y por las transformaciones introducidas en la Constitución.

Otra dificultad que aparece al abordar el análisis del Gobierno como el actor fundamental en el proceso de la elaboración de las políticas públicas está relacionada con la propia complejidad de esta estructura, que independientemente del régimen, estaba compuesta de varios órganos que actuaban en su nombre (el Consejo de Ministros y otros órganos colegiales o unipersonales como las Comisiones Delegadas, el Presidente, el Vicepresidente, los Ministros y otros Altos Cargos).¹⁸⁴

Queda finalmente el tercer problema definido por la articulación de las estructuras dentro del poder ejecutivo responsables de la política de seguridad. En este contexto fue importante el traspaso de importantes funciones desempeñadas por el Jefe del Estado al Presidente del Gobierno y la paulatina articulación de la política de seguridad como una rama bien definida de la acción gubernamental.

¹⁸⁴ El trabajo sobre diferentes órganos que forman parte del Gobierno fue realizado por López Calvo, José: *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 25 – 32.

A. El cambio en las funciones del Jefe de Estado y del Jefe del Gobierno.

La posición del Gobierno durante el franquismo, como de todas las instituciones del régimen, estuvo condicionada por la existencia de un Jefe de Estado con poderes extraordinarios y excepcionales,¹⁸⁵ reforzados por la teoría del Poder Exterior, de acuerdo con la cual la política exterior fue la responsabilidad del ejecutivo y se encontraba fuera de los controles políticos y jurídicos. La teoría del Poder Exterior, cuyos orígenes se encuentran en la práctica política de los Estados modernos y de los Estados contemporáneos del siglo XIX y en las reflexiones teóricas de finales del siglo XIX, fue perfeccionada en los regímenes totalitarios de la etapa de entreguerras.¹⁸⁶ Encontró una acogida muy favorable en el Estado franquista, contando incluso con unos planteamientos teóricos elaborados por el jurista Antonio de Luna.¹⁸⁷

Desde el punto de vista del papel del Gobierno en los primeros años de la transición fue importante la herencia del franquismo representada por la Ley Orgánica del Estado 1/1967 de 10 de enero de 1967, y la Ley de 22 de julio de 1969. La primera consagró la separación entre la Jefatura del Estado y la Presidencia del Gobierno y confirmó la dependencia del Presidente del Gobierno del Jefe del Estado. El Gobierno de la Nación se constituía como un órgano formado por el Presidente, el vicepresidente o los vicepresidentes y los ministros. El Consejo de Ministros, en este contexto, fue encargado de determinar la política nacional, asegurar la aplicación de las leyes, ejercer la potestad

¹⁸⁵ Ver los comentarios de López Garrido, Diego: “El Consejo de Ministros durante el régimen de Franco”, en *VVAA: 1812 – 1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, Tecnos, Edición preparada por el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, 1992, p. 154 (pp. 153 – 177).

¹⁸⁶ M. Merle destacó que en la etapa del absolutismo y liberalismo, la política exterior se caracterizaba por cuatro rasgos: la primacía del ejecutivo, la regla del monopolio, la profesionalización de la carrera y la regla del secreto. En Merle, Marcel: *La politique étrangère*, Paris, Dalloz, 1984. La introducción de la democracia se convirtió en el factor que cambió paulatinamente y con bastantes dificultades, estas características, conduciendo a la democratización de la política exterior en algunos países. Este fenómeno se inició en la etapa de entreguerras. La tendencia a reforzar los principios tradicionales de la política exterior tuvo lugar en los Estados totalitarios, Alemania nazi, Italia fascista. Sobre el tema existen los análisis de García Pérez, R: “El proyecto continental del Tercer Reich”, en *Revista de Estudios Políticos*, 1995, n°87, pp 259 – 283. Hay que citar también una interesante visión del Poder Exterior como el cuarto poder existente incluso en el estado democrático, presentada por Remiro Brotons, Antonio: “El poder exterior del Estado”, en *Documentación Administrativa*, n°205, julio – septiembre de 1985, pp. 53 – 90.

¹⁸⁷ Luna, Antonio de: “El Poder Exterior”, en *Las relaciones internacionales en la era de la Guerra Fría*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, pp. 193 – 230. La interpretación del concepto del Poder Exterior proporcionó Sanz, C.: “El concepto del poder exterior en el franquismo”, en Martínez Ruiz, E. (coord.): *Poder y mentalidad en España e Iberoamérica*, Madrid, UCM – Universidad de Zulia, 2000, pp. 85 – 97.

reglamentaria y asistir de modo permanente al Jefe del Estado en los asuntos políticos y administrativos.¹⁸⁸ Su función formal fue muy limitada por las prerrogativas y los poderes reales del Jefe del Estado (F. Franco) quien tenía el mando supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y era responsable de velar por “la conservación del orden público en el interior y de la seguridad del Estado en el exterior”. La segunda, la Ley de 22 de julio de 1969, designó como sucesor en la Jefatura del Estado al príncipe Juan Carlos.

Durante el régimen franquista las dos leyes tuvieron el significado bastante limitado, siendo Franco el eje de las políticas que emanaban de la administración central. Esta situación tuvo su particular repercusión en la política de defensa y en la política militar que fueron de exclusiva competencia del Jefe de Estado, reflejando la particular posición del ejército en el régimen. Una apreciación similar surge del estudio de la historia de los acuerdos bilaterales hispano – norteamericanos que se firmaban de acuerdo con las decisiones de Franco quien intervenía utilizando todo su poder si las negociaciones mantenidas por el ministerio de Asuntos Exteriores no le convencían.¹⁸⁹

El cambio en la situación se produjo después de la muerte del Generalísimo. Fue cuando el príncipe Juan Carlos se convirtió en el Jefe del Estado y se constituyó el Gobierno, dependiente, de acuerdo con la Ley Orgánica 1/1967, del Jefe del Estado. Aunque en teoría la relación entre el Jefe del Estado y el Gobierno no cambió, en la práctica política sí se iniciaron las transformaciones que se inscribían en el proceso de la transformación política hacia la democracia. Sin abordar las vicisitudes de la transición política y con la finalidad de centrar el estudio en el tema de este trabajo, hay que preguntarse por el proceso de la elaboración de la política de seguridad en estas circunstancias tan particulares que se prolongaron hasta la promulgación de la Constitución a finales de diciembre de 1978.

Esta etapa, desde el punto de vista del funcionamiento del Gobierno se caracterizó por la existencia de unas limitaciones legales que surgían de la preponderancia de la

¹⁸⁸ *Ley Orgánica del Estado*, 1/1967, de 10 de enero, B.O. del E. – nº9, 11 de enero de 1967, Artículo 6, p. 467 (pp. 466 – 477).

¹⁸⁹ Como ejemplo se pueden citar las negociaciones del año 1975 de la renovación del acuerdo bilateral hispano – norteamericano. Fueron once rondas de negociaciones difíciles en los que los españoles pedían la salida de Polaris de la base de Rota y otras cuestiones de menor importancia. Los norteamericanos, viendo la actitud de la Delegación española, se dirigieron directamente a Franco, quien en agosto de 1975 salió temporalmente del hospital. Como destacó Angel Lobo, Franco llamó al Ministro de Asuntos Exteriores,

Jefatura del Estado y de la falta de la definición clara de las prerrogativas del Presidente del Gobierno.¹⁹⁰ Estas cuestiones que se solucionaban gracias a la actitud del Rey quien se imponía como el Jefe del Estado solamente en los momentos cruciales de la transición política, conducían en algunas ocasiones a los problemas de coordinación entre el Presidente del Gobierno y los respectivos ministros y, en particular, con el ministro de Exteriores.¹⁹¹

Esta situación se modificó con la Constitución de diciembre de 1978 que marcó una etapa nueva etapa en la organización, el funcionamiento y las competencias de los órganos responsables de la elaboración de la política.

Los autores de la Constitución española, lograron evitar la confusión en la división de las competencias entre los órganos que representaban el poder ejecutivo, lo cual permitió eliminar los posibles conflictos entre el Jefe del Estado (el Rey) y el Presidente del Gobierno. Estos conflictos fueron trasladados a los foros parlamentarios donde tuvieron lugar los debates entre el gobierno y los diputados, es decir entre el poder ejecutivo y el legislativo, lo cual era el síntoma del funcionamiento normal del Estado democrático.

En el Título II de la Constitución, *De la Corona*, se especificaba que “el Rey es el Jefe de Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica (...)” (art.56, punto 1). Sus competencias en materia de la política exterior delimitadas en el artículo 63 consistían en acreditar a los embajadores y a otros representantes diplomáticos, manifestar el consentimiento del Estado para la aceptación de los compromisos

Cortina Mauri y le dijo “concrete una entrevista con Kissinger en Washington y firme un acuerdo marco en el que sigan los americanos en todo como está”. Y así naturalmente se hizo.

¹⁹⁰ López Garrido destacó que la Ley Orgánica del Estado de 22 de noviembre de 1967, que fue la base legal del funcionamiento del Estado español en los primeros años de la transición, describía las atribuciones del Presidente del Gobierno de manera bastante vaga. El Presidente del Gobierno fue nombrado por el Jefe del Estado a propuesta del Consejo del Reino. A propuesta del Presidente del Gobierno, el Jefe del Estado podía nombrar y revocar los ministros que cesaban en el momento del cese del Presidente del Gobierno. López Garrido, Diego: “El Consejo de Ministros durante el régimen de Franco”, en VVAA: *1812 – 1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, Tecnos, Edición preparada por el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, 1992, p. 164 (pp. 153 – 177).

¹⁹¹ Ver por ejemplo las apreciaciones de Emilio Menéndez del Valle sobre la participación de Suárez en la Conferencia de los Países No-Alineados en la Habana en septiembre de 1978. Menéndez del Valle, Emilio: “Política exterior y transición democrática en España”, en Tezanos, Cotarelo, de Blas: *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1993, pp. 736 – 742 (pp. 715 – 755).

internacionales, concluir un tratado, declarar la guerra, hacer la paz. De acuerdo con las apreciaciones de A. Remiro Brotons,¹⁹² la actitud del Rey en todos estos actos era pasiva, es decir el Rey manifestaba una voluntad en cuya elaboración no había participado. Todos los actos del Rey debían ser refrenados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los ministros competentes (art.64).

El Gobierno, por el contrario, adquirió una amplias funciones de dirección, es decir, la capacidad de “señalar metas, disponer los medios para alcanzarlas y fijar las prioridades en el uso de tales medios”.¹⁹³ Se convirtió en el órgano central responsable de la elaboración y la toma de decisiones relativas a la política interior y exterior, la política de defensa y la política militar. El Título IV de la Constitución, *Del Gobierno y de la Administración*, definía claramente que “el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado (...)” (art. 97).

La acción del Gobierno en materia de la política exterior, incluida la parte que correspondía a la política de seguridad, era muy amplia. Desde el punto de vista constitucional, algunos consideraron que al Gobierno le estaba permitido todo lo que no fue expresamente prohibido en el texto de la Constitución.¹⁹⁴ Como destacó López Calvo, las competencias del Gobierno en materia exterior se concretaban de cinco maneras principales: la determinación del personal que se iba a encargar del ejercicio de la política; la aprobación de la firma de tratados y acuerdos internacionales; la adopción de otras actuaciones que no se recogían en forma de tratados y que estaban relacionadas con la definición de posición, de liderazgo, de adopción de las decisiones; la definición de las líneas de actuación en materia de cooperación internacional; el ejercicio de competencias específicas que eran atribuidas por la ley de tratados internacionales.¹⁹⁵ Las restricciones a la acción del Gobierno estaban relacionadas con la declaración de guerra y la conclusión de la paz (art. 63 punto 3), y con la firma o la denuncia de algunos tipos de tratados (art. 93, 94, 95 y 96), que exigían previa autorización de las Cortes.

¹⁹² Remiro Brotons, Antonio: *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 77.

¹⁹³ Guerra López, Luis: “El Gobierno en la Constitución de 1978”, en VVAA: *1812 – 1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, Tecnos, Edición preparada por el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, 1992, p. 189 (pp. 179 – 191).

¹⁹⁴ Remiro Brotons, Antonio: *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 79.

¹⁹⁵ López Calvo, José: *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 328.

En cuanto a la política de defensa y la política militar, los autores de la Constitución atribuyeron al Gobierno en el artículo 97 la función de dirigir las Fuerzas Armadas, manteniendo la idea del Rey quien era responsable de ejercer el mando supremo (art.62.h), la función de dirigir la Administración militar, incluido el nombramiento del personal administrativo del ministerio de Defensa no perteneciente a la cadena del mando militar y el personal de las Fuerzas Armadas, y la función de determinar la política de defensa.

La Constitución de 1978 definió la relación entre el Jefe del Estado y el Gobierno situando al primero en una posición simbólica y dejando en manos del segundo la dirección efectiva de la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ordenó también las normas relativas a las relaciones entre el Presidente y el resto de los miembros del Gobierno, estableciendo la preponderancia del Presidente (art.101.1). El Presidente del Gobierno adquirió el papel central dentro del Gobierno. La elaboración del programa del Gobierno, la dirección y la coordinación de sus miembros y la representación de la política gubernamental, fueron las prerrogativas del Presidente que consagraron su posición predominante en el Gobierno y en la definición de la política.¹⁹⁶

Con el estudio de la organización y de las competencias del Gobierno no finaliza, sin embargo, el análisis de este actor responsable de la definición de la política de seguridad. En el marco de las transformaciones institucionales surge el problema de la relación entre las instituciones y las personas que ocupaban altos cargos. Es aquí donde se llega a unas conclusiones muy interesantes que aparecen después de observar los cambios en el cargo del Presidente del Gobierno y los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Bar Cendón, Antonio: *El Presidente del Gobierno*, Madrid, Civitas, 1983.

¹⁹⁷ En el establecimiento de la sucesión de los Presidentes y de los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa ayudaron las siguientes disposiciones: *Decreto 3235/1975, de 11 de diciembre, por el que se dispone el cese de Ministros del Gobierno*, B.O. del E. – nº298, 12 de diciembre de 1975, p. 25861; *Decreto 3237/1975, de 11 de diciembre, por el que se nombran Ministros del Gobierno*, B.O. del E. – nº298, 12 de diciembre de 1975, p. 25861; *Real Decreto 1667/1976, de 7 de julio, por el que se nombran Ministros del Gobierno*, B.O. del E. – nº163, 8 de julio de 1975, p. 13385; *Real Decreto 713/1979, de 5 de abril, por el que se dispone el cese en sus funciones de los miembros del Gobierno*, B.O. del E. – nº83, 6 de abril de 1979, p. 8192; *Real Decreto 711/1979, de 5 de abril, por el que se nombran Ministros del Gobierno*, B.O. del E. – nº83, 6 de abril de 1979, p. 8192; *Real Decreto 259/1981, de 26 de febrero, por el que se dispone el cese en sus funciones de los miembros del Gobierno*, B.O. del E. – nº50, 27 de febrero de 1981, p. 4430 – 4431; *Real Decreto 250/1981, de 25 de febrero, por el que se nombra Presidente del Gobierno a don Leopoldo Calvo –*

Entre finales de 1975 y finales de 1982, en España hubo seis gobiernos, cinco de los cuales mantuvieron una continuidad en cuanto a la persona y a la procedencia del Jefe de Gobierno, vinculado al régimen anterior. Después del gobierno de Arias Navarro de orientación conservadora y con tendencias a la prolongación del franquismo (5 de diciembre 1975 – 1 de julio 1976) fue nombrado Adolfo Suárez como el Jefe del Gobierno (6 de julio de 1976). Poco conocido y con más tendencias reformistas, Suárez se mantuvo en el poder cuatro años y medio, hasta 29 de enero de 1981 presidiendo cinco gobiernos y aglutinando en torno a su figura la coalición Unión del Centro Democrático. Su dimisión dio lugar al gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo de la misma UCD (25 de febrero de 1981 – 1 de diciembre de 1982). A partir de diciembre de 1982, como consecuencia de las elecciones parlamentarias y de la victoria del PSOE, se produjo el cambio en cuanto a la dinámica anterior. El cargo del Jefe del Gobierno fue ocupado Felipe González, el líder de la oposición y del partido socialista.

En cuanto a los ministros de Asuntos Exteriores, que eran especialmente importantes en el marco de la política exterior y de seguridad se puede hablar también de cierta continuidad. Después de la corta etapa de José María Areilza (el gobierno de Arias Navarro), la cartera del ministro de Asuntos Exteriores fue ocupada por Marcelino Oreja Aguirre quien se mantuvo en su cargo desde julio de 1976 hasta septiembre de 1980 cuando fue sustituido por José Pedro Pérez Llorca. Este último dirigió la política exterior de España hasta el cambio del Jefe de Gobierno en diciembre de 1982. A partir de entonces el protagonismo en el ministerio de Asuntos Exteriores pasó a Fernando Morán del PSOE.

El ministerio de Defensa que inició su existencia en julio de 1977 fue dirigido por Manuel Gutiérrez Mellado hasta 5 de abril de 1979. Su cargo ocupó Agustín Rodríguez Sahagún quien permaneció en el puesto hasta 26 de febrero de 1981, sustituido por Alberto Oliart Saussol. Este último permaneció hasta 1 de diciembre de 1982.

Entre 1975 – 1982 se dieron pocos cambios en los cargos del Jefe del Gobierno y de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa en lo que a su procedencia política se refiere. Hasta diciembre de 1982 existió una continuidad en los tres casos rota por la

Sotelo y Bustelo, B.O. del E. – nº49, 26 de febrero de 1981, p. 4329; *Real Decreto 256/1981, de 26 de febrero, por el que se nombran los Ministros del Gobierno*, B.O. del E. – nº50, 27 de febrero de 1981, p. 4430.

victoria del PSOE. A la luz de las importantes transformaciones institucionales que afectaron a la organización, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones centrales, y sin entrar en cuestionar los resultados de los procedimientos legales, como las elecciones, que pudieron obligar a los cambios en los cargos mencionados, esta continuidad aparece como un fenómeno explicable por el complejo juego de los factores políticos, sociales e históricos. Por otra parte, esta continuidad permite suponer que la elaboración de la política de seguridad se desarrolló en un marco de la estabilidad interna del Gobierno, generada por la permanencia de las mismas personas en los cargos directivos. Si la política de seguridad mantenida por el Gobierno evolucionó no fue tanto el factor humano, véase el cambio del personal, el motivo fundamental de esta evolución, como las transformaciones externas que influyeron en la toma de posiciones sobre los aspectos concretos de la política de seguridad. La victoria del PSOE en las elecciones de noviembre de 1982 generó una transformación importante desde el punto de vista del factor humano, introduciendo actores y responsables nuevos en los cargos superiores. Ellos, defensores de una opción política distinta, pese a que dejaron su impronta en la política de seguridad tuvieron que ajustarse también a la herencia dejada por el Gobierno anterior y a los condicionantes internacionales.

B. La articulación de la política de seguridad dentro del Gobierno – el Vicepresidente para Asuntos de Defensa y de Seguridad.

Analizando la organización del Gobierno en la transición, debemos preguntar si existía en esta etapa la política de seguridad como una política bien articulada y definida. Hay elementos que indican que a partir de la muerte de Franco se inició el proceso de la articulación de la política de seguridad en torno a la política de defensa y la política militar, los acuerdos bilaterales con los EE.UU., la participación en las alianzas militares (OTAN) y la cooperación multilateral (CSCE). Estos elementos que podían parecer sueltos, tuvieron su fiel representación en la organización del Gobierno y en la estructura de los dos ministerios más relacionados con el tema de la política de seguridad: el ministerio de Asuntos Exteriores y el ministerio de Defensa. Como destacó Richard Rose, la explicación

más simple de los cambios ocurridos en el número/la estructura de las organizaciones que forman el Gobierno (incluidos los ministerio) y que tienen gran importancia para entender los cambios a largo plazo, está relacionada con el incremento de los programas del Gobierno.¹⁹⁸ Asumiendo esta relación y centrando el análisis en la estructura del Gobierno (la organización de los dos ministerios se deja para los apartados posteriores) hay que destacar que desde los primeros momentos el Gobierno se preocupó por dar una nueva dimensión al cargo del Vicepresidente que ya existió con anterioridad pero que durante a transición adquirió las funciones relacionadas con la política de seguridad y defensa.

El 11 de diciembre de 1975, es decir menos de un mes después de la muerte de Franco, por el Decreto 3236/1975 fue designado el Vicepresidente del Gobierno para Asuntos de la Defensa.¹⁹⁹ No olvidemos que este cargo apareció antes de la creación del ministerio de Defensa. La existencia del cargo del Vicepresidente para Asuntos de la Defensa puede ser considerada como el síntoma de la coordinación y de la elaboración de una política de defensa desde el Gobierno. En la misma dirección iba la creación del ministerio de Defensa que apareció en julio de 1977 de la necesidad de “modernización de las Fuerzas Armadas y unificación de la política de Defensa Nacional”.²⁰⁰

El cargo del Vicepresidente, cuya evolución, como se observa después es importante para determinar los momentos claves en la definición de la política de seguridad, contó con escasa atención de los investigadores que escribieron realmente muy poco sobre sus orígenes y funciones.²⁰¹ De acuerdo con las aportaciones de Garrido Falla,²⁰² el cargo apareció en la historia español con una vinculación estrecha al proceso de la institucionalización del poder en la etapa franquista. Sus orígenes fueron relacionados

¹⁹⁸ Rose, Richard: *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 252 (La primera publicación en inglés en Sage Publications Ltd. 1984)

¹⁹⁹ *Decreto 3236/1975, de 11 de diciembre*, B.O. del E. – n°298, 12 de diciembre de 1975, p. 25861. *Decreto 28/1976, de 9 de enero, por el que se crea el Gabinete del Vicepresidente del Gobierno para Asuntos de la Defensa*, B.O. del E. – n°12, 14 de enero de 1976, pp. 742 – 743.

²⁰⁰ *Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado*, B.O. del E. – n°159, 5 de julio de 1977, p. 15035 (pp. 15035 – 15037).

²⁰¹ Los juristas trataron el tema al analizar la Constitución española. Destacan las aportaciones de Falla Garrido, Fernando: *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, Civitas, 1980; Alba Navarro, Manuel: “Composición y estatuto del Gobierno”, en Alzaga Villaamil, Oscar: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales, Editoriales de Derechos Reunidos, 1998, pp. 225 – 226 (pp. 209 – 244); Fernández – Carnicero, Claro J.: *Comentarios a la ley del Gobierno*, Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2002, pp. 73 – 79.

²⁰² Falla Garrido, Fernando: *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, Civitas, 1980, p. 985.

con la creación del ministro subsecretario de la Presidencia el 27 de julio de 1957 (Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado). No fue, sin embargo, hasta el Decreto – Ley 25/1962 de 10 de julio, cuando el nombramiento de Agustín Muñoz Grandes como el Vicepresidente del Gobierno permitió la constitución del nuevo cargo. El Vicepresidente del Gobierno “(...) sin perjuicio de sus funciones como General Jefe del Estado Mayor, tendrá a su cargo la coordinación de los Departamentos afectos a la Defensa y desempeñará aquellas funciones que expresamente le delegue el Presidente del Gobierno, a quien sustituirá en casos de vacante, ausencia y enfermedad”, decía el texto del Decreto – Ley. En la etapa franquista, el número de los vicepresidentes llegó, en algunos momentos, a tres. Desde enero de 1974 hasta diciembre de 1975, el cargo fue ocupado por los ministros de la Gobernación, de Hacienda y de Trabajo, llamados, respectivamente, el Vicepresidente primero, el Vicepresidente segundo y el Vicepresidente tercero del Gobierno.

Volviendo al análisis del cargo del Vicepresidente para Asuntos de Defensa (vicepresidente primero), nombrado el 11 de diciembre de 1975, hay que señalar que entre finales de 1975 y finales de 1982, el cargo fue ocupado por tres personas: Fernando de Santiago y Díaz de Mendíval entre el 11 de diciembre de 1975 y el 22 de septiembre de 1976; Manuel Gutiérrez Mellado entre el 22 de septiembre de 1976 y el 26 de febrero de 1981; Rodolfo Martín Villa entre el 1 de diciembre de 1981 y noviembre de 1982 (el ministro de la Administración Territorial)²⁰³.

De particular interés fue la etapa marcada por el general Gutiérrez Mellado quien, desde el momento de la creación del ministerio de Defensa en julio de 1977 hasta abril de 1979, compartió la cartera del ministro de Defensa con el cargo del Vicepresidente para Asuntos de Defensa. En la evolución del cargo del Vicepresidente no se puede escapar también el importante hecho de la modificación de sus competencias que a partir de 5 de

²⁰³ *Real Decreto 1606/1976, de 7 de julio, por el que se nombran Vicepresidentes del Gobierno a don Fernando de Santiago y Díaz de Mendíval y don Alfonso de Osorio García*, B.O. del E. – n°163, 8 de julio de 1976, p. 13385. *Real Decreto 2216/1976, de 22 de septiembre, por el que se dispone el cese del Ministro sin cartera y el Vicepresidente primero del Gobierno, don Fernando de Santiago y Díaz de Mendíval*, B.O. del E. – n°229, 23 de septiembre de 1976, p. 18586. *Real Decreto 2217/1976, de 22 de septiembre, por el que se nombra Ministro sin cartera y Vicepresidente primero del Gobierno para Asuntos de la Defensa a don Manuel Gutiérrez Mellado*, B.O. del E. – n°229, 23 de septiembre de 1976, p. 18586. *Real Decreto 257/1981, de 26 de febrero, por el que se dispone el cese de sus funciones a don Manuel Gutiérrez Mellado como Vicepresidente primero del Gobierno*, B.O. del E. – n°50, 27 de febrero de 1981, p. 4430. *Real Decreto*

abril de 1979 se ampliaron de forma considerable: “[el Vicepresidente] desempeñará las funciones que le delegue el Presidente y se encargará de la coordinación de los Asuntos de la Seguridad y la Defensa Nacional cuando no la ejercite directamente el Presidente”.²⁰⁴ Hasta esta fecha el Vicepresidente primero del Gobierno se ocupaba de los asuntos de la Defensa. El cambio en la denominación del cargo del Vicepresidente para Asuntos de la Defensa al Vicepresidente para Asuntos de la Seguridad y Defensa Nacional no puede ser interpretado como una mera modificación en el nombre del cargo. Algunos quisieron verlo como la ampliación de las funciones del Vicepresidente a los asuntos de la seguridad interior,²⁰⁵ lo cual parece poco convincente a la luz de las modificaciones que se produjeron en el ministerio de Asuntos Exteriores pocos días después de la aparición del cargo de Vicepresidente para Asuntos de Seguridad y Defensa Nacional y que se manifestaron en la creación de la Subdirección General para Asuntos de Seguridad y la Secretaría Permanente del Consejo Hispano – Norteamericano con categoría de Subdirección General.²⁰⁶ El cambio en la denominación del Vicepresidente primero parece ser la clave en el proceso de la articulación de la política de seguridad dentro del propio Gobierno. Se puede considerar que a partir de abril de 1979 se optó por una mayor coordinación entre los temas de defensa y las cuestiones de seguridad. Lo interesante es que fue un militar y el ministro de Defensa, Gutiérrez Mellado, encargado de coordinar los dos aspectos. Ello, aunque no hay pruebas en la legislación, parece que podía facilitar la coordinación entre el ministerio de Asuntos Exteriores y el ministerio de Defensa. Este proceso, no olvidemos, debe ser interpretado como el reflejo de la adecuación de las estructuras del Gobierno a la nueva situación relacionada con el creciente peso de los asuntos de seguridad en la política española, resultado de las transformaciones internacionales analizadas con anterioridad.

2827/1981, de 1 de diciembre, por el que se nombra Vicepresidente primero del Gobierno a don Rodolfo Martín Villa, B.O. del E. – n°288, 2 de diciembre de 1981, p. 28202.

²⁰⁴ Real Decreto 709/1979, de 5 de abril, por el que se nombra Vicepresidente del Gobierno a don Manuel Gutiérrez Mellado, B.O. del E. – n°83, 6 de abril de 1979, p. 8191.

²⁰⁵ Ruiz – Ocaña, Cesar: *Los ejércitos españoles. Las Fuerzas Armadas en la defensa nacional*, Madrid, Ed. San Martín, 1980, p. 76.

2. Los actores que ejecutan la política de seguridad.

La ejecución de la política es la tarea que comparten el Gobierno y la Administración, siendo el primero el órgano superior y directivo de la Administración, tal como fue establecido en el artículo 97 de la Constitución de 1978. Pese a que la separación entre las funciones ejecutivas del Gobierno y de la Administración plantea serias dificultades como consecuencia de la difuminación de las fronteras entre lo político y lo administrativo,²⁰⁷ se puede asumir, en líneas generales, que es el Gobierno el que suele encomendar a los departamentos ministeriales la mayoría de las tareas ejecutivas. En el caso de la política de seguridad existe una vinculación estrecha entre las decisiones del Gobierno y los dos ministerios más relacionados con los asuntos de seguridad, el ministerio de Asuntos Exteriores y el ministerio de Defensa. El estudio de los cambios de la estructura de los dos ministerios es utilizado en este trabajo para detectar la evolución de la política de seguridad dado que, de acuerdo con las reflexiones contenidas en el Real Decreto de 27 de abril de 1979,

“La evolución de la política española en sus diferentes áreas ha tenido y continuará teniendo su puntual reflexión en el aspecto orgánico de la Administración Pública, porque las orientaciones políticas de cada momento determinan unas condiciones de actividad política que sólo pueden ser efectivas, si se instrumenta la correspondiente organización”²⁰⁸

A. El Ministerio de Asuntos Exteriores.

En la evolución de la organización del ministerio de Asuntos Exteriores entre los años 1975 y 1982 podemos diferenciar tres momentos claves, marcados por la correspondiente legislación.²⁰⁹ Se trata del Decreto 804/1976 de 2 de abril de 1976, del

²⁰⁶ Los detalles en el apartado dedicado al ministerio de Asuntos Exteriores.

²⁰⁷ Sobre la relación entre el Gobierno y la Administración ver: VVAA: *El Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado/Instituto de Estudios Fiscales, 1988.

²⁰⁸ *Real Decreto 949/1979 de 27 de abril, por el que se reorganiza el Ministerio de Asuntos Exteriores*, B.O. de E. – n°104, p. 9885.

²⁰⁹ Los trabajos sobre la organización del ministerio de Asuntos Exteriores son bastante escasos. Entre las aportaciones de interés hay que citar las de Moreno Juste, Antonio: “La administración exterior de la política exterior española (1975 – 1986)”, en VVAA: *Historia de la transición y de la consolidación democrática en*

Real Decreto 949/1979 de 27 de abril de 1979 y, aunque se encuentra fuera de los límites temporales asumidos en este trabajo, del Real Decreto 629/1983 de 16 de febrero de 1983. Estos documentos permiten observar las líneas básicas en la evolución del ministerio en la etapa previa y durante la transición.

El ministerio de Asuntos Exteriores entró en la transición democrática estructurado de acuerdo con el Decreto 2769/1973 de 9 de noviembre.²¹⁰ Como destacaron los legisladores, “la intensificación de las relaciones internacionales de todo orden que mantiene nuestro país”, obligó a introducir cambios importantes en la organización del ministerio establecida apenas tres años antes (Decreto 379/1970, de 20 de febrero).

El decreto de noviembre de 1973 provocó una verdadera transformación de la organización del ministerio al combinar la división funcional con la división territorial. Unido ello a la preocupación por mantener la unidad de acción del Estado en la política exterior y a la creciente “participación de España en las Organizaciones y Conferencias internacionales”, la nueva estructura del ministerio se articuló en torno al titular del Gabinete, al subsecretario de Asuntos Exteriores, a la Secretaría General Técnica y a las doce Direcciones Generales. Además de las seis existentes en el año 1970 (de la política exterior, del servicio exterior, de las relaciones económicas, culturales, cooperación técnica y asuntos consulares)²¹¹ se crearon dos nuevas Direcciones Generales de carácter funcional (de Organizaciones y Conferencias Internacionales y de la Oficina de Información Diplomática), y cuatro de carácter territorial (de Europa, de América del Norte y Extremo Oriente, de Iberoamérica, de Africa, Próximo y Medio Oriente).

La organización del ministerio de Asuntos Exteriores definida en noviembre de 1973 fue modificada en abril de 1976, unos cinco meses después de la muerte de Franco. El continuismo y la ausencia de las transformaciones en el ministerio durante estos meses pudo ser el reflejo de la inseguridad en cuanto a la dirección de los cambios en España,

España 1975 – 1986, Madrid, UNED – UAM, 1995, pp. 235 – 242; “El servicio exterior del Estado”, en *Documentación Administrativa*, n°205, julio – septiembre de 1985, Madrid, Presidencia del Gobierno; y el trabajo de Sanz Díaz, Carlos: “La administración exterior del Estado”, en Pereira, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España (1800 – 2003)*, Barcelona, Ariel Historia, 2003, pp. 169 – 186.

²¹⁰ Decreto 2779/1973, de 9 de noviembre, por el que se modifica el Decreto n°379/1970, relativo a la organización del Ministerio de Asuntos Exteriores y otras disposiciones complementarias, B.O. del E. – n°270, 10 de noviembre de 1973, pp. 21719 – 21722.

pero también el síntoma de que la estructura del ministerio creada en 1973 no fue tan inapropiada incluso para la etapa de las transformaciones democráticas. De hecho, la división en los niveles superiores del ministerio se mantuvo casi invariable hasta el año 1983. Lo que sí se produjo a lo largo de estos años, es decir entre 1976 – 1983, fue la reorganización dentro de los Departamentos Generales, secretarías y subsecretarías y el fortalecimiento de algunas funciones y servicios con la finalidad de dar mayor eficacia al funcionamiento del ministerio en la etapa de las transformaciones democráticas y de la plena inserción de España en la sociedad internacional.

El Decreto 804/1976, de 2 de abril de 1976 por el que se reorganiza el ministerio de Asuntos Exteriores, fue la primera disposición sobre la estructura del ministerio después de la muerte de Franco vigente hasta el 1 de mayo de 1979. Como señalaron los autores del Decreto, “el desarrollo de las relaciones internacionales de España en los últimos años” y “el tiempo transcurrido y la etapa histórica que se inicia con la Monarquía, aconseja reforzar los Centros Directivos del ministerio de Asuntos Exteriores” creados por el decreto de 1973, “en especial los que tienen encomendada, en las distintas zonas geográficas, la dirección y la ejecución de la política exterior del Estado”.²¹² Las modificaciones en el ministerio de Asuntos Exteriores tuvieron como finalidad ajustar el ministerio a la nueva realidad interior cuyo resultado fue el comienzo de la incorporación de España en la sociedad internacional. No olvidemos que entre 1976 – 1979 se produjo la normalización de las relaciones bilaterales con todos los Estados y la incorporación de España en las organizaciones internacionales. Todo ello se llevó a cabo contando con la estructura del ministerio introducida en abril de 1976.

El Decreto 804/1976 de 2 de abril, entre otros temas, reforzó las Direcciones Generales con las competencias territoriales para asegurar mayor especialización geográfica. Dio mayor importancia a la Dirección General de Organizaciones y Conferencias Internacionales, respondiendo a la necesidad de crear la estructura que centralizara, ordenara y coordinara la política exterior en asuntos multilaterales, una

²¹¹ *Decreto 379/1970, de 20 de febrero, por el que se reorganiza el Ministerio de Asuntos Exteriores*, B.O. del E. – nº45, 21 de febrero de 1970, pp. 2809 – 2812.

²¹² *Decreto 804/1976, de 2 de abril de 1976 por el que se reorganiza el Ministerio de Asuntos Exteriores*, B.O. del E. – nº95, 20 de abril de 1976, p. 7799.

decisión lógica en el contexto de la incorporación de España en diferentes organizaciones internacionales. En la misma dirección iba el fortalecimiento de la Asesoría Jurídica Internacional. Su finalidad era proporcionar el mejor asesoramiento en las cuestiones jurídico – internacionales. La reforma de la Secretaría General Técnica y los cambios en la Inspección de Embajadas eran otras dos medidas introducidas con el objetivo de agilizar el funcionamiento del ministerio.

La responsabilidad del ministerio fue definida en términos de “promover, proyectar, dirigir y ejecutar la política exterior del Estado, concertar sus relaciones con otros Estados y Entidades Internacionales, así como proteger y fomentar los intereses nacionales en el exterior” (art.1). La realización de estos objetivos fue encargada al ministro, quien era el Jefe Supremo de todo el Departamento, a la Subsecretaría de Asuntos Exteriores, a la Secretaría General Técnica y a las once Direcciones Generales cuyas denominaciones se mantuvieron hasta marzo de 1983.²¹³ Estos cuatro elementos formaron el eje de la estructura orgánica del ministerio en la etapa mencionada entre abril de 1976 y abril de 1979.

Sin entrar en los detalles de las divisiones en los niveles inferiores²¹⁴ y dirigiendo el análisis hacia las cuestiones de la política de seguridad cabe destacar que a partir del Decreto de abril de 1976 los temas de la seguridad fueron tratadas en el marco de tres direcciones generales:

²¹³ En comparación con el decreto 2779/1973 de 9 de noviembre, desapareció la Dirección General de Política exterior cuyas competencias fueron divididas entre las correspondientes direcciones geográficas. Estas Direcciones Generales, a partir de abril de 1976, eran las siguientes: 1.DG de Política Exterior para Europa y Asuntos Atlánticos, 2.DG de Política Exterior para América del Norte y Pacífico, 3.DG de Política Exterior para África y Asia Continental, 4.DG de Política Exterior para Iberoamérica, 5.DG de Servicio Exterior, 6.DG de Relaciones Económicas Internacionales, 7.DG de Relaciones Culturales, 8.DG de Asuntos Consulares, 9.DG de Cooperación Técnica Internacional, 10.DG de Organizaciones y Conferencias Internacionales, 11.DG de la Oficina de Información Diplomática.

²¹⁴ El Decreto 804/1976, de 2 de abril de 1976 fue modificado en lo que se refiere a la estructura del Gabinete de Ministro y de la Subsecretaría de Asuntos Exteriores en el Real Decreto 2986/1976, de 23 de diciembre, B.O. del E. – nº312, 29 de diciembre de 1976, p. 25847, y en lo que se refiere a la organización de algunas direcciones generales en Orden, de 26 de enero de 1977 por la que se modifica y desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores, B.O. del E. – nº27, 1 de febrero de 1977, pp. 2392 – 2395.

- La DG de Política Exterior para Europa y Asuntos Atlánticos contaba con la Sección de Asuntos Atlánticos y de Seguridad Internacional que dependía directamente del Director General, igual que la Sección de Asuntos de Gibraltar²¹⁵.
- Dentro de la DG de Política Exterior para América del Norte y Pacífico existía la Subdirección General de América del Norte. Se ocupaba, entre otros asuntos, de la relación bilateral entre España y los EE.UU. y de los aspectos políticos y militares de esta relación. Es importante señalar que el Comité Conjunto para Asuntos Político – Militares Administrativos, creado por el Tratado de Amistad y Cooperación entre España y los EE.UU. de 24 de enero de 1976, fue copresidido precisamente por el Director de la DG América del Norte y Pacífico. El negociado de Acuerdos de Seguridad²¹⁶ fue otra estructura que existía dentro de la Subdirección de Filipinas y Asuntos del Pacífico Norte y que sumía los temas de seguridad en la región del Pacífico.
- La DG de Organizaciones y Conferencias Internacionales proporcionaba el marco para la Sección de Asuntos Políticos y de Seguridad dentro de la Dirección de Naciones Unidas²¹⁷.

La división del ministerio en las once Direcciones Generales se mantuvo hasta principios de 1983. Considerar, sin embargo, que el mantenimiento de la misma división equivalía al mantenimiento de la misma estructura interna de los Departamentos sería un grave error. De hecho, el análisis de la evolución de los niveles inferiores dentro de los departamentos permite constatar que entre 1976 y 1979 se produjo un cambio importante en la estructura interna de los Departamentos, confirmado por el *Real Decreto 949/1979 de 27 de abril*.

El *Real Decreto 949/1979* abrió la tercera fase en la evolución de la estructura del ministerio. Para justificar la reorganización del ministerio, se argumentaba que:

²¹⁵ Esta dependencia directa del Director General desaparece con la *Orden, de 26 de enero de 1977 por la que se modifica y desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores*, B.O. del E. – nº27, 1 de febrero de 1977, p. 2393.

²¹⁶ Hay una modificación de rangos en la *Orden, de 26 de enero de 1977 por la que se modifica y desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores*, B.O. del E. – nº27, 1 de febrero de 1977, p. 2393. El negociado se convierte en la Sección Pacífico y Acuerdos de Seguridad.

“En la actual coyuntura de la política exterior de España concurren diversos factores que aconsejan la introducción de ciertas modificaciones en la organización del ministerio de Asuntos Exteriores. Bastará recordar en dicho sentido la creciente complejidad de las relaciones internacionales, la ineludible aplicación del principio de unidad de acción en el exterior y nuestra mayor y más activa presencia en el mundo. Por otro lado, en un sistema democrático como el español, es imprescindible un control jurídico y político de la acción exterior del Estado (...) En su virtud, destaca en la actual reestructuración una especial atención a la necesidad de que los órganos superiores del Departamento presten su más estrecha cooperación a las tareas parlamentarias”²¹⁸

La reorganización del ministerio en abril de 1979 fue el resultado de la necesidad de ajustar el funcionamiento de las estructuras centrales, el ministerio de Asuntos Exteriores en este caso, a las exigencias de la Constitución de 1978 por la cual se estableció formalmente la democracia en España. Sin entrar en los debates sobre la democratización de la política exterior a través del establecimiento del control parlamentario o mediante la ampliación de las competencias del ministerio que a partir de entonces también iba a “llevar a cabo una adecuada y eficaz política de protección a los ciudadanos españoles residentes en el extranjero”²¹⁹, existían, sin ninguna duda, otros “diversos factores” que no fueron enumerados y que aconsejaron “la introducción de ciertas modificaciones en la organización del ministerio de Asuntos Exteriores”. El análisis de los cambios en la estructura del ministerio introducidos en abril de 1979, que se presenta a continuación, conduce a las conclusiones que llevan directamente a la política de seguridad.

Recordemos que la estructura orgánica del ministerio de Asuntos Exteriores desde abril de 1976 estaba constituida por el Gabinete del ministro, la Subsecretaría de Asuntos Exteriores, la Secretaría General Técnica y las once Direcciones Generales. Las modificaciones que se realizaron en el ministerio en 1979 respetaron, en líneas generales, esta configuración y los cambios introducidos se manifestaron en la creación de unas pocas estructuras nuevas en el ministerio y en la división o la unificación de algunas unidades

²¹⁷ Ciertas modificaciones en la organización de la DG de Organizaciones y Conferencias Internacionales fueron introducidas por *Orden de 20 de enero de 1978*, B.O.del E. – n°37, 13 de febrero de 1978, pp. 3493 – 3494.

²¹⁸ *Real Decreto 949/1979, de 27 de abril, por el que se reorganiza el Ministerio de Asuntos Exteriores*, B.O. del E. – n°104, 1 de mayo de 1979, p. 9885 (pp. 9885 – 9888).

²¹⁹ *Real Decreto 949/1979, de 27 de abril, por el que se reorganiza el Ministerio de Asuntos Exteriores*, B.O. del E. – n°104, 1 de mayo de 1979, p. 9886 (art. Primero)

dentro de los Departamentos y las secretarías. En este contexto, la separación de las subdirecciones que abarcaban los territorios geográficos amplios en unidades con competencias geográficas más limitadas, como en el caso de la DG de Política Exterior para Iberoamérica, DG de Política Exterior para Africa y Asia Continental, DG de Relaciones Económicas Internacionales respondía al creciente volumen de asuntos y la necesidad de una mayor especialización en cada región sin producirse los cambios sustanciales en la dirección de política exterior española.

El verdadero cambio se produjo, sin embargo, en las Direcciones Generales dentro de las cuales se trataban los temas de seguridad entre abril de 1976 y abril de 1979. Si hasta abril de 1979 la DG de Política Exterior para Europa y Asuntos Atlánticos contaba con una Sección de Asuntos Atlánticos y de Seguridad Internacional, a partir de esta fecha se creó la Subdirección General para Asuntos de Seguridad. Por otra parte, se produjo un cambio importante en la DG de Política Exterior para América del Norte y Pacífico, donde apareció la Secretaría Permanente del Consejo Hispano – Norteamericano con categoría de Subdirección General. Parece que las transformaciones en las dos Direcciones Generales respondían al creciente peso de los asuntos de seguridad en la política exterior española, centrados en la relación con los EE.UU. y en el sistema de seguridad existente en Europa, vinculado a la OTAN. Estos cambios eran, por otra parte, el reflejo de la tendencia al paulatino surgimiento de la política de seguridad como un área bien delimitada de la política exterior española. Las modificaciones en el ministerio de Asuntos Exteriores y en las direcciones mencionadas deben ser relacionadas, por otra parte, con el Real Decreto 709/1979 de 5 de abril por el que se establecía una nueva función del Vicepresidente primero del Gobierno, quien además de la coordinación de la defensa nacional fue encargado de la coordinación de los asuntos de la seguridad. Esta disposición, anterior al Real Decreto 949/1979 de 27 de abril sobre la reestructuración del ministerio de Asuntos Exteriores, podría ser el síntoma de una política del Gobierno desarrollada a partir de abril de 1979 para preparar las estructuras del ministerio a la definición y la ejecución de su política de seguridad con mayor eficacia. Los cambios estructurales en la DG de Política Exterior para Europa y Asuntos Atlánticos y en la DG de Política Exterior para América del Norte y Pacífico iban acompañadas por las modificaciones personales en los cargos directivos. A partir de 10 de mayo de 1979, el Director General de Política Exterior para

América del Norte y Pacífico, Juan Durán – Lóriga y Rodrigáñez ocupó el cargo del Director General de Política Exterior para Europa y Asuntos Atlánticos²²⁰, aportando a la DG de Europa y Asuntos Atlánticos su experiencia adquirida en relación con América del Norte y Pacífico.

Las transformaciones estructurales introducidas en el ministerio en abril de 1979 se mantuvieron hasta febrero de 1983. Fue entonces cuando se completó la tendencia a la delimitación y a la definición de la política de seguridad en el marco de la totalidad de la política exterior. Como consecuencia del *Real Decreto 629/1983* de 16 de febrero²²¹ fue creada la Dirección General de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme con una Subdirección General de Seguridad y Desarme. Además, dentro de la DG de Política Exterior para América del Norte y Pacífico seguía existiendo la Secretaría Permanente del Consejo Hispano – Norteamericano con el nivel de organización de la Subdirección General. Se cerraba, de esta manera el proceso de la definición de la política de seguridad española en el marco de la estructura orgánica del ministerio de Asuntos Exteriores. Los años siguientes de la consolidación democrática no hicieron sino confirmar esta realidad. De hecho, en el *Real Decreto de 28 de agosto de 1985*, la DG de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme, puesta bajo la dependencia directa del secretario de Asuntos Exteriores, fue reestructurada en dos subdirecciones especializadas respectivamente en temas de seguridad y desarme.²²² Las funciones de esta Dirección General fueron definidas en el año 1986 con mucha precisión. La importancia del texto, pese a su excesiva extensión, justifica la correspondiente cita que se realiza a continuación,:

²²⁰ *Real Decreto 1153/1979, de 10 de mayo, por el que se dispone que don Juan Durán – Lóriga y Rodrigáñez cese en el cargo de Director general de Política Exterior para América del Norte y Pacífico*, B.O del E. – n°120, 19 de mayo de 1979, p. 11140; *Real Decreto 1156/1979, de 10 de mayo, por el que se nombra Director General de Política Exterior para Europa y Asuntos Atlánticos a don Juan Durán – Lóriga y Rodrigáñez*, B.O del E. – n°120, 19 de mayo de 1979, p. 11141.

²²¹ *Real Decreto 629/1983, de 16 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores*, B.O. del E. – n°75, 29 de marzo de 1983, pp. 9005 – 9007.

²²² *Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y se suprime determinado Organismo autónomo del Departamento*, B.O. del E. – n°207, 29 de agosto de 1985, pp. 27273 - 27276. Esta estructura fue desarrollada en mayo de 1986. Fue entonces cuando se definió que la Subdirección General de Seguridad incluía en su estructura la sección de Asuntos Atlánticos – *Orden de 12 de mayo de 1986, que desarrolla el Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, sobre estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores*, B.O. del E. – n°119, 19 de mayo de 1986, pp. 17765 – 17768.

“Artº. 23. Uno.- La Dirección General de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme es el órgano al que, además de las funciones a las que se refiere el artº. 16 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, corresponde:

1. Asistir al Ministro y al Secretario General de Política Exterior en la elaboración, propuesta y ejecución de la política exterior en materia de Seguridad y Desarme.
2. Entender en las cuestiones de Seguridad Nacional, Defensa y Limitación de Armamento, en lo que afecta a la política y relaciones exteriores de nuestro país.
3. Asistir al Ministro de Asuntos Exteriores en su condición de miembro de la Junta de Defensa Nacional
4. Atender, respecto de otros países, a sus respectivas políticas de seguridad, defensa y limitación de armamento, así como las cuestiones militares, tecnológicas, económicas, sociales, etc., que sean relevantes para aquellas, incluidas sus alianzas y acuerdos sobre la defensa. Igualmente, atenderá lo que antecede cuando sea tratado en conferencias de organizaciones internacionales.
5. Cuidar en especial de las materias indicadas en el apartado precedente cuando afecten a los intereses y relaciones de España o cuando España sea parte o esté presente en alianzas, pactos y Conferencias.
6. Mantener la oportuna comunicación y colaboración con otros Organos de la Administración a los fines señalados.”²²³

Concluyendo este capítulo dedicado a la evolución del ministerio de Asuntos Exteriores, hay que destacar que a lo largo de los años estudiados se realizó una reorganización de las estructuras dedicadas a los asuntos de seguridad que condujo a la definición y la delimitación de la política de seguridad dentro de la totalidad de la política exterior. Fue un proceso largo y complejo. Su estudio permite indicar que a partir de 1979 los asuntos de seguridad existentes en la agenda política obligaron a iniciar la modificación de las estructuras administrativas, adecuándolas a las necesidades políticas. En 1983 los diferentes aspectos de la política de seguridad fueron centralizados en una Dirección General, la de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme, que a partir de 1986 llegó a abarcar los asuntos atlánticos, los asuntos político – militares, las asuntos bilaterales de

²²³ Orden de 12 de mayo de 1986, que desarrolla el Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, B.O del E. – nº119, 19 de mayo de 1986, pp. 17765 – 17768. El fragmento tomado de: *Libro Blanco sobre la Administración Exterior del Estado*, Informe sobre la organización de la Administración Exterior del Estado preparado por Comisión Interministerial para la elaboración del Libro Blanco sobre la Administración Exterior del Estado, Madrid, Presidencia del Gobierno, abril de 1986, pp. 103 – 104.

defensa y los asuntos del desarme (planificación y cuestiones europeas del desarme).²²⁴ La excepción fue la Secretaría permanente del Consejo Hispano – Norteamericano que se mantuvo dentro de la DG de Política Exterior para América del Norte y Asia.

B. El Ministerio de Defensa.

El ministerio de Defensa fue, al lado del ministerio de Asuntos Exteriores, otro actor que participaba en la ejecución de la política de seguridad en tanto que ésta incluye los temas relacionados con la política de defensa y con la política militar. Fue una estructura de reciente aparición, creada por el *Real Decreto 1558/1977* de 4 de julio. La necesidad de la modernización de las Fuerzas Armadas y de la unificación de la política de defensa nacional fueron los argumentos utilizados para justificar esta decisión que apareció casi dos años después de la muerte de Franco. Con la creación del ministerio de Defensa se suprimió la tradicional división en tres Ministerios Militares de Ejército, Marina y Aire existentes desde el 8 de agosto de 1939 (la Ley de la Jefatura del Estado) y coordinados por el Alto Estado Mayor, creado por el Decreto de 30 de agosto de 1939.

Sin olvidar los esfuerzos por reorganizar las estructuras de Defensa y por elaborar la ley orgánica de Defensa Nacional que tuvieron su auge entre los años 1964 – 1974, no fue hasta el principios de 1976 cuando se inició el proceso de la modificación de los órganos centrales de la Defensa.²²⁵ En primer lugar se trataba de transformar el Alto Estado Mayor que coordinaba los Estados Mayores de Ejército, Marina y Aire en una estructura permanente. En este contexto destacó el Decreto 1021/1976 de 8 de abril de 1976 que sirvió

²²⁴ *Libro Blanco sobre la Administración Exterior del Estado*, Informe sobre la organización de la Administración Exterior del Estado preparado por Comisión Interministerial para la elaboración del Libro Blanco sobre la Administración Exterior del Estado, Madrid, Presidencia del Gobierno, abril de 1986, pp. 104 – 105.

²²⁵ Sobre el proceso legislativo (hasta 1979) que permitió la transformación del Alto Estado Mayor y la creación del ministerio de Defensa existe una aportación de Ruiz – Ocaña, Cesar: *Los ejércitos españoles. Las Fuerzas Armadas en la defensa nacional*, Madrid, Ed. San Martín, 1980, pp. 63 – 101. Ver también el trabajo de Alonso Baquer, Miguel: “El papel de las Fuerzas Armadas en el cambio democrático. El caso español”, en Torre, Hipolito de la (coord.): *Portugal y España en el cambio político (1958 – 1978)*, Mérida, UNED, Centro Regional de Extremadura, 1989, pp. 187 – 198. Es el análisis de los primeros años de la transición desde la perspectiva de las Fuerzas Armadas en relación con los problemas de la creación o transformación de los órganos centrales como Junta de Defensa Nacional, Alto Estado Mayor, ministerio de Defensa.

para reorganizar la estructura interna del Alto Estado Mayor “a fin de construir los órganos permanentes de trabajo de la Junta de Defensa Nacional y de la Junta de Jefes de Estado Mayor”.²²⁶ La Orden de la Presidencia del Gobierno de 2 de julio del mismo año anunció los futuros cambios que tenían como finalidad crear “una organización que, si correspondía genéricamente a la constitución de un Estado Mayor, típicamente militar, era igualmente embrión de otra organización que le permitiría aglutinar todos los aspectos que afectan a la Defensa Nacional en general, permitiendo su desdoblamiento, si fuera preciso, sin menoscabo de efectividad en sus funciones”.

Un año más tarde, por el Real Decreto 1558/1977 de 4 de julio, se anunció la creación del ministerio de Defensa.²²⁷ Su aparición fue el resultado de la importante labor dirigida entre septiembre de 1976 y julio de 1977 por el teniente general Manuel Gutiérrez Mellado (desde septiembre de 1976 el Vicepresidente primero del Gobierno para Asuntos de Defensa) y por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Militares (creada el 23 de diciembre de 1976) que consistía en elaborar las disposiciones sobre la organización de los órganos superiores de la Defensa Nacional. En el Real Decreto 1558/1977, el ministerio de Defensa fue definido como:

“(…) órgano de la Administración Central del Estado encargado de la ordenación y coordinación de la política general del Gobierno en cuanto se refiere a la Defensa Nacional, así como de la ejecución de la política militar correspondiente, quedando integrados en el mismo todos los Organismos y unidades de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire, excepto la Subsecretaría de Aviación, y quedando suprimidos dichos Departamentos”

Poco después, el 2 de noviembre del mismo año, fue promulgado el *Real Decreto 2723/1977*, por el que se estructuraba orgánica y funcionalmente el ministerio.²²⁸ La nueva organización del ministerio se basaba en la separación entre el campo militar y el político –

²²⁶ *Decreto 1021/1976, de 8 de abril, sobre la reorganización del Alto Estado Mayor*, B.O. del E. – n°112, 10 de mayo de 1976, pp. 9014 – 9015. En el mismo mes de abril, unos seis días antes, fue promulgado el Decreto por el que se reestructuraba el ministerio de Asuntos Exteriores. Podría ser una coincidencia, aunque parece más bien el inicio de la reorganización de la administración central en su conjunto.

²²⁷ *Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado*, B.O. del E. – n°159, 5 de julio de 1977, pp. 15035 – 15037. El artículo dos aborda el tema del ministerio de Defensa.

²²⁸ *Real Decreto 2723/1977, de 2 de noviembre, por el que se estructura orgánica y funcionalmente el Ministerio de Defensa*, B.O. del E. – n°265, 5 de noviembre de 1977, pp. 24278 – 24281.

administrativo, integrado el primero por los altos mandos y organismos de la cadena del mando militar y el segundo por “las autoridades y organismos que apoyan de forma principal al campo militar, proporcionándole los recursos que precisen los Ejércitos para cumplir su misión”. Asumida esta división entre lo militar y lo político – administrativo, uno de los elementos en el largo camino por conseguir el control civil de las Fuerzas Armadas, el ministerio de Defensa se constituía como un departamento cuyo titular fue encargado de la dirección de la política de Defensa en lo que no se reservaba el Presidente del Gobierno y de la capacitación de los tres Ejércitos para que cumplieran sus misiones. El ministro de Defensa, para realizar sus funciones, contaba con una organización estructurada en torno a los cinco ejes bien definidos.

En primer lugar, destacaban los órganos de mando y dirección de la cadena del mando militar de cada uno de los tres Ejércitos, siendo el General Jefe del Estado Mayor del Ejército, el Almirante Jefe del Estado Mayor de la Armada y el General Jefe del Estado Mayor del Aire las primeras autoridades de cada una de las cadenas de mando militar. De cada uno de ellos dependían los respectivos Cuarteles Generales.

El segundo grupo formaban los órganos político – administrativos con el subsecretario de Defensa al frente que se convirtió en el “principal colaborador del ministro en las tareas políticas y especialmente en la gestión de los recursos de orden legal, financiero y (...) de personal”. El análisis de los órganos político – administrativos presenta, quizás, el mayor interés desde el punto de vista de la relación con la política de seguridad. Por una parte, el subsecretario de Defensa era responsable de tramitar los asuntos relacionados con el Consejo de Ministros y los Organismos del Estado ajenos al ministerio de Defensa. Era, por lo tanto, el enlace entre el ministerio de Defensa, el Presidente del Gobierno y los otros ministerios, incluido el de Asuntos Exteriores que parecía tener mayor peso en la definición de la dirección de la política de seguridad. Por otra parte, la Subsecretaría de Defensa fue dividida en cuatro secretarías generales, tres de las cuales se dedicaban a las cuestiones del personal, a los asuntos económicos y jurídicos, y la cuarta, a los Asuntos de Política de Defensa. Las funciones de esta última se limitaban, sin embargo, a los aspectos puramente técnicos. “La Secretaría General para Asuntos de Política de Defensa - decía el texto del Real Decreto - estará encargada de aportar datos que puedan servir de base para definir aquella [política de defensa] en el campo no militar,

y apoyará al ministerio en sus funciones de ordenación y coordinación de la Política de Defensa”. Si ello pudiera dar pie a una interpretación amplia de las funciones de esta secretaría, a continuación se especificaba que la Secretaría General para Asuntos de Política de Defensa “entenderá en todos los aspectos relacionados con la movilización que se determinen así como en cuanto se refiere a las vías de comunicación, transportes y telecomunicaciones, de interés para la Defensa, que no sean competencia de la cadena militar”.²²⁹

Como parte de la rama político – administrativa fue creada la Dirección General de Armamento y Material, dependiente directamente del ministro de Defensa y encargada de “proponer, coordinar y ejecutar la política de Armamento y Material de los Ejércitos”.

La Dirección General de la Guardia Civil era el tercer elemento que formaba parte del ministerio de Defensa. Esta estructura que pertenecía al Cuerpo militar del Ejército compartía su dependencia del ministerio de Defensa con el ministerio del Interior que tenía algunas competencias en la materia.

Los órganos de información y de relación dependientes directamente del ministerio constituían el cuarto eje del ministerio de Defensa. De especial interés, dada la necesidad de mejorar la imagen de las Fuerzas Armadas y de acercar los problemas de la Defensa Nacional a la ciudadanía inmersa en el proceso de la transición democrática, fue la creación de la Oficina de Información, Difusión y Relaciones Públicas de la Defensa.

Quedaban, finalmente, los órganos consultivos y asesores formados por los Consejos Superiores del Ejército, de la Armada y del Ejército del Aire que pasaban a convertirse en los órganos colegiados supremos asesores y consultivos del ministro, la Asesoría General en materia jurídica y el Consejo del ministerio cuya función era ayudar al ministro en la dirección y la administración del Departamento.

La estructura del ministerio de Defensa presentada en los párrafos anteriores se mantuvo hasta finales de enero de 1984, es decir hasta la nueva reestructuración definida en la Ley Orgánica 1/84 de 5 de enero de Defensa Nacional y Organización Militar y en el

²²⁹ *Real Decreto 2723/1977, de 2 de noviembre, por el que se estructura orgánica y funcionalmente el Ministerio de Defensa*, B.O.del E. – nº265, 5 de noviembre de 1977, p.24280.

Real Decreto 135/1984 de 25 de enero.²³⁰ En esta larga etapa, como destacó Labatut, reflejar la evolución del ministerio de Defensa exigiría un estudio minucioso de más de cien textos legislativos que contribuyeron a dar la consistencia al Departamento.²³¹ Sin ir tan lejos en el análisis, hay que señalar dos hechos importantes en este proceso. El primero estaba relacionado con las transformaciones que se operaron en la organización de la Junta de Jefes de Estado Mayor. Este órgano, creado en febrero de 1977 (el Real Decreto de 8 de febrero de 1977) y reorganizado en 1978 (el Decreto 836/1978 de 27 de marzo), pasó finalmente a depender del ministerio de Defensa a partir de enero de 1979.²³² El segundo, consecuencia de la intención de racionalizar la rama político – administrativa, condujo en febrero de 1982 a la división de sus estructuras en 1. la subsecretaría de la política de defensa y la política militar y 2. la subsecretaría de la defensa encargada de los asuntos económicos, armamento y material.

C. La coordinación entre los dos ministerios.

La organización del ministerio de Defensa estuvo pensada para satisfacer las necesidades prácticas, militares y técnico – industriales, de una política de defensa que giraba en torno a las Fuerzas Armadas y a los aspectos civiles relacionados. A la luz de la estructura tan funcional, tan vinculada a lo militar surge la cuestión de la coordinación entre el ministerio de Defensa y el ministerio de Asuntos Exteriores para llevar a cabo una política de seguridad coherente.²³³ Esta coordinación entre los dos ministerios debió existir a nivel gubernamental en el Consejo de Ministros y mediante el cargo del Vicepresidente

²³⁰ Real Decreto 135/1984, de 25 de enero, por el que se reestructura el Ministerio de Defensa, B.O. del E. – nº27, 1 de febrero de 1984, pp. 2618 – 2622.

²³¹ Labatut, Bernard: *Renaissance d'une puissance? Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Paris, FEDN, 1993, p. 105.

²³² Ley 83/1978 de 29 de diciembre por la que se regulan las funciones de distintos Organos Superiores del Estado en relación con la Defensa Nacional, B.O. del E. - 12 de enero de 1979.

²³³ El problema de la coordinación de la acción de los dos ministerios fue tratado por muy pocos autores, Destaca la labor de Remiro Brotons quien se refirió a la tensión gubernamental entre el ministerio de Defensa y el ministerio de Asuntos Exteriores existente en los ochenta, y de B. Labatut quien percibió también las dificultades de la coordinación entre los dos ministerios en los años 1982 – 1986. Remiro Brotons, Antonio: *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 48 – 55; Labatut, Bernard: *Renaissance d'une puissance? Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Paris, FEDN, 1993, pp. 115 – 118.

del Gobierno para Asuntos de Seguridad y Defensa Nacional o la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Exterior que existió entre septiembre de 1979 y diciembre de 1981 establecida para reforzar la unidad de la acción exterior.²³⁴ Por otra parte, las Comisiones Interministeriales se convirtieron en los escenarios de la coordinación de algunos aspectos que implicaban la cooperación. Como ejemplo puede servir la Comisión Interministerial de Política Aérea Internacional (CIPAI) o la Comisión Interministerial de Política Marítima Internacional, donde los representantes de los dos ministerios tenían el protagonismo. Otro foro del encuentro pudo proporcionar la Junta de Defensa Nacional, el órgano colegial creado en 1907 y reactivado en la época franquista por la Ley de la Jefatura del Estado de 8 de agosto de 1939. Ley Orgánica de 1967 decía que la Junta de Defensa Nacional “propondrá al Gobierno la líneas generales concernientes a la seguridad y defensa nacional”. La Constitución de 1978 convirtió la Junta en el órgano consultivo del Gobierno. Su papel fue, sin embargo, escaso, si tenemos en cuenta que la Junta de Defensa Nacional se reunió tres veces con Franco, y dos veces durante los gobiernos de la UCD.²³⁵

Si sobrepasamos los límites de la cooperación y coordinación, y preguntamos por el actor que jugaba el papel más importante en la ejecución de la política de seguridad, es el ministerio de Asuntos Exteriores, el que parece haber tenido mayor función política en este sentido. De acuerdo con el principio de unidad de la acción exterior, el ministro de Asuntos Exteriores gozaba teóricamente del monopolio de la ejecución de la política exterior del Gobierno y, como consecuencia, de la política de seguridad entendida como parte de la política exterior. El principio de unidad de la acción exterior, aceptado en el plano teórico, encontró numerosas dificultades en su aplicación práctica. Durante la etapa franquista, como destacó Angel Viñas, el ministerio de Exteriores no participó, con el consentimiento de Franco, en la ejecución de varias decisiones fundamentales para la política exterior y de

²³⁴ *Real Decreto 2192/1979 de 14 de agosto* (B.O. del E de 19 de septiembre de 1979), modificado por *Real Decreto 3234/1981, de 29 de diciembre de 1981* (B.O. del E. De 4 de octubre de 1982).

²³⁵ Sobre la Junta de Defensa Nacional ver las referencias de Salas López de, Fernando: *La dirección política de la seguridad y defensa nacional. Su aplicación en España*, Separata de la conferencia pronunciada en la SEI, el 19 de junio de 1984, en el XXX Curso de Estudios Internacionales, en *Estudios Internacionales 1984*, Madrid, Sociedad de Estudios Internacionales, 1984, pp. 8 – 9. Sobre la evolución de la Junta desde su creación hasta los años noventa ver Labatut, Bernard: *Renaissance d'une puissance? Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1993, pp. 97 – 100.

seguridad.²³⁶ El problema de asegurar la prioridad del ministerio de Asuntos Exteriores como el garante de la unidad de acción exterior del Estado permaneció vigente durante la transición. Adquirió incluso las dimensiones más alarmantes, debido a la ampliación de las relaciones exteriores de la España democrática (bilaterales, multilaterales; políticas, económicas y sociales; entre actores estatales y no estatales; centrales y a nivel de las autonomías).

Desde el punto de vista de la política de seguridad, una posible acción no coordinada del ministerio de Defensa podía plantear el verdadero problema. Parece, sin embargo, que en este contexto existió la conciencia de la superioridad política del ministerio de Exteriores. En el Informe 1/77, el ministro de Defensa destacó que el ministerio en su programa de actuación incluía los aspectos que guardasen la relación:

- “(...) con la responsabilidad, en cuanto se refiere a la Defensa, de desarrollar y potenciar eficazmente y en colaboración con Asuntos Exteriores, el Tratado con los Estados Unidos actualmente en vigor,
- con las responsabilidades presentes y futuras, en materia de Defensa, y siempre en colaboración con Asuntos Exteriores, que entrañen los acuerdos y relaciones establecidas o que puedan establecerse en el futuro (...)”²³⁷

Como confirmación de esta realidad, puede servir la relación entre los dos ministerios en el marco del Consejo Hispano – Norteamericano. No olvidemos que el Consejo creado en 1976 fue presidido, desde la parte española, por el ministro de Asuntos Exteriores. Aunque las Fuerzas Armadas tuvieron una misión permanente en el Consejo desde su creación, no fue hasta abril de 1978, cuando el ministerio de Defensa empezó a tener la activa participación en el Consejo. En el artículo dos y tres de la Orden que regulaba la representación del ministerio de Defensa de forma permanente en el Consejo se definía claramente:

“Art. 2º Cuando el Consejo se reúna presidido por el ministro de Asuntos Exteriores español y el Secretario de Estado norteamericano, esta representación recaerá normalmente en el ministro de Defensa (...) Cuando las reuniones estén presididas por los adjuntos, corresponderá al Subsecretario de

²³⁶ Viñas, Angel: *Política comercial exterior en España (1931 – 1975)*, Madrid, Banco Exterior de España, 1979.

²³⁷ Informe General 1/77 del Ministro de Defensa, en *Ejército*, nº454, noviembre de 1977, p. 25 (pp. 23 – 29).

Defensa (...) sin perjuicio de que (...) puedan alterarse estos representantes o asistir otros asesores.

Art. 3º Sin que se altere la dependencia directa del Comité Conjunto para Asuntos Político Militares Administrativos del ministerio de Asuntos Exteriores, su Copresidente Militar dependerá administrativamente del ministerio de Defensa, con el que establecerá relación directa a través del Subsecretario de este ministerio en los asuntos de su competencia.”²³⁸

Pese a la existencia práctica de este papel prioritario del ministerio de Asuntos Exteriores en la elaboración y ejecución de la política de seguridad (a través del ministro), no fue hasta febrero de 1984, cuando se reconoció oficialmente esta realidad. En febrero de 1984, dentro del marco de la Dirección General de Política de Defensa, se creó la Subdirección General de Asuntos Internacionales de Defensa encargada de “coordinar los asuntos internacionales de Defensa y de preparar y tramitar lo relacionado con tratados, acuerdos y convenios de interés militar” y de ejercer “las competencias que determinen respecto de las Agregadurías Militares, sin perjuicio de la competencia del ministerio de Asuntos Exteriores”.²³⁹

No obstante, desde la perspectiva amplia, el problema de asegurar la unidad de la acción exterior del Estado a través del ministerio de Exteriores no fue solucionado. La propuesta planteada en 1986 en el *Libro Blanco sobre la Administración Exterior* de crear “un sistema comunicante de doble llave” que permitiera la coordinación de la responsabilidad de todos los Departamentos ministeriales en la elaboración, la gestión y la ejecución de los programas de acción sectoriales, con la primacía del ministerio de Exteriores en la definición de los objetivos generales de la política exterior española, fue el síntoma de la inexistencia de tal coordinación o, por lo menos, de graves problemas en su funcionamiento.²⁴⁰

²³⁸ Orden de 18 de abril de 1978 – dispone la representación del Ministerio de Defensa de forma permanente en el Consejo Hispano – Norteamericano y será convocado a las reuniones del mismo, en *Colección Legislativa del Ejército*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ejército – “Diario Oficial”, 1978, pp. 143 – 144.

²³⁹ Real Decreto 136/1984, de 25 de enero, por el que se reestructura el Ministerio de Defensa, B.O. del E. – nº27, 1 de febrero de 1984, p. 2619 (pp. 2618 – 2622).

²⁴⁰ *Libro Blanco sobre la Administración Exterior del Estado*, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1986.

3. Los actores que controlan la política de seguridad.

La noción del control es una de las sustancias del Estado constitucional democrático. En el contexto de las políticas públicas, el control de la acción del Gobierno aparece como un elemento clave que completa el complejo proceso de la elaboración y la ejecución de la política. Su papel no consiste solamente en dar el respaldo a la política gubernamental sino también en impulsar su modificación, en casos necesarios, convirtiéndose en uno de los elementos que influyen en la elaboración de la política.

R. Calduch,²⁴¹ en un intento de síntesis, y refiriéndose a la política exterior, definió distintas forma del control, estableciendo la diferencia entre:

- el control nacional y el control internacional, en función del origen de los órganos que ejecutan el control (del mismo país, organizaciones internacionales, otros Estados),
- el control político y el control jurídico, con la función, el primero, de valorar la política exterior por sus resultados, y el segundo, por su concordancia con las normas jurídicas,
- el control anterior y el control posterior a la completa ejecución de la política exterior.

En el marco del control nacional, Calduch analizó diferentes tipos del control en función de los órganos que lo realizaban, estableciendo la división entre el control legislativo, el judicial, el administrativo y el popular.

En una democracia como la española el control legislativo (ejercido por el Parlamento) y el popular (relacionado con la opinión pública, las elecciones y la participación ciudadana en el referéndum), fueron las herramientas básicas del control político, dirigido hacia la valoración de los resultados de la política de seguridad desarrollada por el Gobierno, desempeñando el control administrativo y el judicial un papel secundario.

²⁴¹ Calduch Cervera, Rafael: *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, pp. 17 – 23.

A. El control parlamentario.

De acuerdo con el artículo 66.2 de la Constitución Española de 1978 el Parlamento adquirió las funciones de ejercer la potestad legislativa del Estado, de aprobar los Presupuestos y de controlar la acción del Gobierno.²⁴² Como destacó sabiamente Remiro Brotons, estas prerrogativas tuvieron muy poca importancia en contexto de un Gobierno con la capacidad de la iniciativa y la dirección, la gestión y la ejecución de la política.

“(…) si se le deja, el Gobierno, cualquier gobierno, seguirá su tendencia natural a ocupar todo el espacio escénico, disminuyendo y hasta ignorando a los demás personajes. Entre ellos los Cuerpos legislativos parecen haber sido atraídos fatalmente por la tendencia inversa. Considerándose ejemplares para la política exterior, y más aún la de defensa, la celeridad, la continuidad, la discreción y la especialización, que se presumen en el Gobierno, las Cámaras han sido señaladas por todo lo contrario, exceso de volumen y heterogeneidad, discontinuidad de su actividad, lentitud de su proceso decisorio, publicidad.”²⁴³

La acción controladora del Parlamento pudo tener una relevancia especial no solamente por la función de este actor en el control de la acción del Gobierno en general, sino también por las prioridades de las Cortes en cuanto a la declaración de la guerra y la conclusión de la paz y en cuanto a la aprobación y la denuncia de los tratados o compromisos internacionales que limitaban la acción del Gobierno (art.66.2 de la Constitución), al ofrecer las bases para ejercer el control anterior a la completa ejecución de la política de seguridad y para exigir el control jurídico. Ahora bien, en la práctica política, el control ejercido por el Parlamento sobre la acción del Gobierno, incluida la política de

²⁴² Si las dos prerrogativas, la de ejercer la capacidad legislativa y la de controlar el presupuesto, fueron reconocidas en todas las constituciones españolas del siglo XIX y XX, el control del ejecutivo y la exigencia de la responsabilidad política por el Parlamento aparecieron tardíamente en el constitucionalismo español, en la Constitución de 1869 y en la de 1931. Sobre el tema ver: Portero Molina, J.A.: “El control parlamentario del Gobierno”, en Monreal, Antonio; de Vega García, Pedro; Portero Molina, J.A.: *La división de poderes: el poder legislativo*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1999, p. 47 – 48 (pp. 47 – 68). Sobre el control parlamentario desde diferentes perspectivas existe la publicación que recoge los resultados de las Jornadas celebradas sobre el tema: Pau i Val, Francesc: *Parlamento y control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamento*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 1998.

²⁴³ Remiro Brotons, Antonio: *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 47.

seguridad, fue muy ineficaz y demostró la poca capacidad de influir en la modificación de la política de seguridad definida por el Gobierno.²⁴⁴

Las razones de esta situación se encuentran, por una parte, en el papel particular de los partidos políticos en las democracias del siglo XX, incluida la española. En este contexto, la función del control parlamentario se vio envuelta en la dinámica de las relaciones entre la mayoría gubernamental – parlamentaria y la minoría – oposición, reforzadas por el problema del consenso en la política de seguridad.

a) los partidos políticos como el actor principal en el control parlamentario

Los representantes de los partidos políticos que entraron a formar parte del Parlamento se convirtieron en los actores de la vida política española. De la composición de las Cortes dependía la constitución del Gobierno y la capacidad de la oposición de influir en la dirección de la política interior y exterior. En la etapa de la transición, pese al multipartidismo, en las Cortes se produjo la polarización de los partidos en torno a dos núcleos identificados con el gobierno y con la oposición y separados por la experiencia vivida durante el franquismo. A lo largo de estos años, hasta 1982, la Unión del Centro Democrático, la coalición que reunió diferentes formaciones políticas, tuvo la mayoría minoritaria, contando con el apoyo de la Alianza Popular. En la oposición se situaban los socialistas del PSOE y los comunistas del PCE.

Los partidos políticos, considerados como los actores privilegiados en el sistema democrático, aludían en sus programas, con mayor o menor intensidad, a la dirección de la política de seguridad.²⁴⁵ En el caso español la definición de la política de seguridad por

²⁴⁴ Sánchez Navarro, Angel: *La oposición parlamentaria*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997; Remiro Brotons, Antonio: *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988; Monero Gilbert, José Ramón; García Morrillo, Joaquín: *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984; Rubio Llorente, Francisco: *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 265 – 280.

²⁴⁵ Entre las aproximaciones generales en los que se analiza la actitud de los partidos en relación con la política exterior y de seguridad destacan: Barbé, Esther: *España y la OTAN. La problemática europea en materia de seguridad*, Barcelona, Laia, 1984, pp. 154 – 203; Salas López, Fernando de: *¿Nos interesa la OTAN?*, Madrid, Imprenta J. Benita Ulises, 1981, pp. 161 – 207; Marquina, Antonio: “Defensa y seguridad en los programas de los partidos” en VVAA: *“España ¿qué defensa? Las opciones españolas de seguridad*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1981, pp. 215 – 230. Los textos de los programas electorales y las declaraciones de los congresos de los partidos en Arenal del, Celestino y Aldecoa, Francisco: *España y la OTAN. Textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 267 – 425.

los partidos políticos giró en torno al problema de la integración de España en la OTAN y de los acuerdos con los Estados Unidos. Fue la consecuencia de la actitud pro atlántica de los gobiernos de la transición que obligó los partidos de las Cortes a definir su posición frente a las propuestas gubernamentales.

El análisis de los programas de los partidos que consiguieron la representación en las Cortes en los años 1977, 1979 y 1982 permite establecer la división en los que defendían la política de seguridad atlántica y los que rechazaban esta opción. En el primer grupo se situaban la UCD y la AP, y en el segundo, los representantes de la oposición, el PSOE, el PCE y otros pequeños partidos de izquierdas. Los partidos nacionalistas que, generalmente, evitaban los pronunciamientos sobre el tema, no se estudian en este trabajo.

Unión del Centro Democrático

La UCD que se constituyó el 3 de mayo de 1977 como una coalición electoral presidida por Adolfo Suárez y se convirtió en el partido político en junio de 1977 fue el actor importante de la transición democrática.²⁴⁶ Al alcanzar la mayoría en 1977 (34,6% de votos y 166 escaños) y en 1979 (34,9% y 168 escaños) desempeñó el papel muy significativo en la definición de la política interior y exterior. Su derrota en las elecciones de octubre de 1982 (6,7% de votos, 11 escaños) supuso la disolución del partido pocos meses después.

En lo relativo a la política de seguridad, la UCD vivió la evolución desde las actitudes continuistas hacia la inserción de la opción atlántica en su proyecto político.

En los momentos iniciales de su existencia, de acuerdo con las afirmaciones en el Programa electoral de 1977, la UCD expresaba el apoyo al mantenimiento de la relación bilateral con los Estados Unidos,²⁴⁷ optando por el continuismo en la política de seguridad. Esta actitud se modificó parcialmente en el año 1978, cuando los representantes del partido declararon que la UCD era “partidaria de la entrada de España en la OTAN, en la forma y de acuerdo con las modalidades que resulten más favorables a nuestros intereses” y

²⁴⁶ Entre las obras sobre la UCD destacan las aportaciones de: Huneus, Carlos: *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid, CIS, 1985; Attard, Emilio: *Vida y muerte de UCD*, Barcelona, Planeta, 1985; Caciagli, Mario: “Nacimiento y caída de un partido conservador: hipótesis sobre Unión de Centro Democrático”, en Caciagli, Mario: *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, CIS-Siglo XXI, 1986, pp. 233 – 279.

subrayaron que la posible entrada de España en la OTAN no iba a producir el empeoramiento de la relación bilateral con los Estados Unidos.²⁴⁸

La posición asumida por el partido en 1978 se mantuvo en la fase posterior de la transición tanto en lo relativo a los acuerdos con los EE.UU. como en lo que se refería a la integración de España en la OTAN. Así pues, en las elecciones de 1979, en su programa electoral la UCD destacó la importancia de la renovación del tratado con los Estados Unidos y reafirmó su posición atlántica. Es interesante la relación que a partir de entonces se empezó a establecer entre la entrada en la Alianza y la capacidad de España de participar en “la consolidación y la defensa de los valores que subyacen en (...) sistema pluralista, libre y democrático” del mundo occidental.²⁴⁹

La posición mantenida por la UCD en cuanto a la política de seguridad durante toda la etapa de la transición fue bastante coherente, aunque la existencia de las divisiones internas, también en lo relativo a la política exterior, debilitaba la imagen del partido.

Alianza Popular

Fundada el 9 de octubre de 1976, la Alianza Popular fue desde los primeros momentos el partido de derecha conservador, que reunía en sus filas a los defensores del régimen franquista. Durante la transición democrática, la Alianza Popular vivió el complejo proceso de transformación interna liderada por Manuel Fraga.²⁵⁰ Los fracasos electorales de 1977 y 1979 (8,3% y 5,9% de los votos respectivamente) obligaron a ajustar el programa del partido a las expectativas del electorado. A partir de 1982 (26,4% de los votos en las elecciones) se inició el ascenso de la AP que sustituyó a la UCD en el sistema de partidos y empezó a presentarse como la alternativa al PSOE.

Alianza Popular fue el primer partido que desde los inicios se pronunció a favor de la opción atlántica en la política de seguridad, afirmando que la amenaza principal a la

²⁴⁷ UCD, “Programa electoral de 1977. Política exterior de España”, en Arenal, Celestino del y Aldecoa, Francisco: *España y la OTAN. Textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 281.

²⁴⁸ Las referencias a las Resoluciones del I Congreso Nacional de UCD celebrado en octubre de 1978, en *Ibidem*, p. 287.

²⁴⁹ “Programa electoral de 1979. Política exterior”, en *Ibidem*, p. 283.

²⁵⁰ Sobre la evolución de la Alianza Popular ver la aportación de: Montero, José Ramón: “Los fracasos políticos y electorales de la derecha española: Alianza Popular, 1976 – 1987” en Tezanos, Cotarelo, De Blas: *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1993, pp. 495 – 542.

seguridad de España venía de la rivalidad entre los bloques.²⁵¹ Los diputados de la AP subrayaban, sin embargo, que el futuro ingreso de España en la OTAN podía producirse a condición de solucionar el contencioso de Gibraltar y de eximir a España del pago de las cargas económicas que surgían como consecuencia de la pertenencia a la Alianza.²⁵²

La posición favorable al ingreso en la OTAN fue mantenida por el partido en las elecciones de 1979, cuando se preparó un amplio documento relativo a la política exterior y de seguridad.²⁵³ Los argumentos presentados a favor de la integración fueron después utilizados tanto por la AP como por la UCD y el gobierno en el debate sobre el ingreso de España en la Alianza celebrado en la Comisión de Asuntos Exteriores y en las Cortes en octubre de 1981.

Partido Socialista Obrero Español (PSOE)

El Partido Socialista Obrero Español, creado en 1879 y con la experiencia de casi un siglo de historia en el momento de la muerte de Franco, fue uno de los actores principales en la transición democrática. Renovado en la primera mitad de los setenta afrontó el fin de la dictadura franquista con gran dinámica que permitió ganar el amplio electorado al jugar el papel de la fuerza aglutinadora del socialismo español. Después de las elecciones de 1977 y de 1979 que dieron a los socialistas una importante victoria (29,7%, 30,4% de los votos respectivamente), el PSOE se situó en la oposición y se convirtió en la posible alternativa a los gobiernos de la UCD.

En el XXVII Congreso, celebrado en diciembre de 1976, el PSOE aprobó el “Programa de transición” en el que fueron definidas también las líneas básicas de la política de seguridad para España. El partido socialista defendió aquí la política exterior y de seguridad centrada en la independencia y en la integridad territorial, en la participación en la construcción de Europa, en la solidaridad y la cooperación con el Tercer Mundo y en la contribución a la lucha mundial por la paz, la justicia y el progreso. Denunció los acuerdos con los Estados Unidos y la existencia de las bases militares extranjeras en el suelo español,

²⁵¹ Destacado por Labatut, Bernard: *Renaissance d'une puissance? Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Paris, FEDN, 1993, p. 159.

²⁵² El diputado de la Alianza Popular, Silva Muñoz sobre la política exterior. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº10, 20 de septiembre de 1977, p. 271.

²⁵³ Alianza Popular - “Programa electoral de 1979. Alianza Atlántica”, en Arenal, Celestino del y Aldecoa, Francisco: *España y la OTAN. Textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986, p.267 – 272.

rechazó la dependencia de cualquiera de los bloques militares (Pacto de Varsovia, OTAN) y optó por una política de neutralidad activa.²⁵⁴ Las posiciones definidas en el XXVII Congreso del PSOE se mantuvieron en la campaña electoral del año 1977 y sirvieron de base para el discurso presentado por el diputado del grupo parlamentario socialista, Luis Yáñez, en el primer debate parlamentario después de las elecciones libres sobre la política exterior celebrado el 20 de septiembre de 1977.²⁵⁵

En el año 1979, el partido socialista propuso a su electorado una política exterior democrática, europea y autónoma que debía traducirse en la defensa de los derechos humanos y de la paz, la adhesión a las Comunidades Europeas y la no - vinculación a ninguno de los bloques militares.²⁵⁶ Estas relativamente escasas referencias a la política exterior en el programa electoral del PSOE del año 1979 no reflejaban plenamente la evolución del partido en materia de la política de seguridad que se había producido entre 1977 y 1979 y que había llevado a la flexibilización de la posición en cuanto a la neutralidad de España.²⁵⁷ El síntoma de esta evolución se puede apreciar en los documentos del XXVIII Congreso del PSOE cuando, de acuerdo con las apreciaciones de A. Marquina, fueron claramente definidos los argumentos contra el ingreso de España en la OTAN.²⁵⁸ Estos argumentos se mantuvieron desde 1979 hasta la integración de España en la Alianza atlántica en 1981. En el XXIX Congreso del PSOE se dijo que:

“ La OTAN no garantiza la integridad territorial española (...). La OTAN no cubre nuestras necesidades de seguridad y defensa, ya que nuestros escenarios de riesgo y amenaza están fuera de lo previsto en dicho Tratado. La participación en la OTAN significa un aumento del riesgo de destrucción

²⁵⁴ “Programa de transición. Política internacional”, XXVII Congreso del PSOE, Madrid, diciembre de 1976. Mencionado por Barbé, Esther: *España y la OTAN. La problemática europea en materia de seguridad*, Barcelona, Laia, 1984, pp. 171 – 173.

²⁵⁵ L. Yáñez del PSOE sobre la política exterior defendida por el partido, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 10, 20 de septiembre de 1977, pp. 258 – 264.

²⁵⁶ PSOE “Programa electoral de 1979. Política internacional”, en Arenal, Celestino del y Aldecoa, Francisco: *España y la OTAN. Textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 305.

²⁵⁷ En esta evolución fueron importantes los viajes a los países no alineados, a los países del Este y a las democracias occidentales realizados entre 1977 – 79 por los representantes del PSOE. Destaca el viaje a los Estados Unidos en marzo de 1978, que permitió ver nuevas opciones para la política de seguridad española poniendo de manifiesto la necesidad del consenso entre los partidos en materia de la política exterior y de seguridad. Sobre estos aspectos ver: Barbé, Esther: *España y la OTAN. La problemática europea en materia de seguridad*, Barcelona, Laia, 1984, pp. 175 – 187.

²⁵⁸ Marquina Barrio, Antonio: “Defensa y seguridad en los programas de los partidos”, en VVAA: *España ¿Qué defensa? Las opciones españolas de seguridad*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales 1981, pp. 215 – 230.

nuclear para nuestro pueblo. La ampliación a España de la OTAN provocaría la reacción del otro bloque (...)”²⁵⁹

Lo que cambió desde 1979 fue la propuesta de una alternativa para la política de seguridad española. Si en 1977 el PSOE defendía la neutralidad activa, en 1981 propuso:

“Como alternativa, el Partido Socialista ofrece un sistema de defensa propio, definido conforme a los intereses nacionales, que garantice nuestra contribución al sistema defensivo occidental, que, en consecuencia, no rompa equilibrios y, al mismo tiempo, nos permita ganar un área de autonomía. Sistema que es compatible con una vinculación limitada, negociable y, por lo tanto, sujeto a plazos y condiciones con los Estados Unidos de América (renegociación del Tratado de Amistad y Cooperación), definiendo estrictamente los supuestos de utilización de las bases, los escenarios, haciendo compatible el sistema de seguridad con nuestra voluntad de no quedar implicados en estrategias globales y con control total del Gobierno español sobre las instalaciones en nuestro suelo. Instalaciones que en el próximo acuerdo deberán reducirse sensiblemente”²⁶⁰

Felipe González, como el líder del partido de la oposición protestaba en 1981 contra la integración de España en la OTAN indicando que,

“(…) si el procedimiento de entrada no es un procedimiento refrenado por el pueblo español, si alguna vez nosotros tenemos una mayoría en la Cámara por la cual se nos quiere introducir en la Alianza Atlántica, propondremos la salida de la Alianza Atlántica, y se lo diremos con toda cordialidad a los que son nuestros amigos y a los que son nuestros potenciales aliados”.²⁶¹

En la campaña electoral de 1982 los socialistas utilizaron el tema del reciente ingreso de España en la OTAN prometiendo que, en el caso de las elecciones ganadas,

“(…) como medida inmediata, se congelarán las negociaciones para la integración en la organización militar. En un segundo momento se mantendrá el

²⁵⁹ “Resoluciones del XXIX Congreso del Partido Socialista Obrero Español, 21 – 24 de octubre de 1981. Política exterior e internacional” en Arenal, Celestino del y Aldecoa, Francisco: *España y la OTAN. Textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 312.

²⁶⁰ “Resoluciones del XXIX Congreso del Partido Socialista Obrero Español, 21 – 24 de octubre de 1981. Política exterior e internacional”, en Arenal, Celestino del y Aldecoa, Francisco: *España y la OTAN. Textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 312.

²⁶¹ Felipe González en el debate de investidura del Presidente Calvo – Sotelo, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº145, 20 de febrero de 1981, p. 9245.

compromiso contraído por el PSOE de convocar un referéndum para que sea el pueblo español el que decida acerca de nuestra pertenencia a la OTAN²⁶².

La victoria incontestable del PSOE en las elecciones de 1982 (48,1% de los votos) situó el partido ante la obligación de cumplir las promesas electorales que en el caso de la política de seguridad resultó bastante difícil demostrando que el tema de la OTAN fue utilizado por el partido en la lucha por el poder.

En noviembre de 1982, Felipe González, el futuro Presidente del Gobierno, declaró en su discurso después de las elecciones ganadas:

“Examinaremos con toda atención los términos de nuestra relación defensiva y de cooperación con los Estados Unidos de América y reestudiaremos con el rigor necesario para la defensa de nuestros intereses y de nuestra dignidad la decisión adoptada por el anterior Gobierno español, en relación con el Tratado del Atlántico Norte, manteniendo nuestros compromisos con el pueblo español”²⁶³.

Las apreciaciones de González sobre la OTAN fueron definidas por algunos diputados como “el sorprendente circunloquio sobre la OTAN (...)”²⁶⁴, mientras que los miembros del partido calificaban este cambio de rumbo como “el resultado de una situación fluida, de transición, que es la que está viviendo el PSOE (...). El Partido Socialista está buscando la posición más justa, aquella que responda mejor a la defensa de los intereses de España y a la lucha por la paz en Europa y en el mundo”²⁶⁵. En realidad, se trataba de la transición dentro de la transición, vivida por el PSOE en el contexto de los cambios democráticos en España²⁶⁶ que condujo a la aceptación por el PSOE de la permanencia en la Alianza atlántica. Más de tres décadas después de la primera victoria del

²⁶² PSOE, “Programa electoral de 1982. Política exterior de España”, en Arenal, Celestino del y Aldecoa, Francisco: *España y la OTAN. Textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 333.

²⁶³ Discurso del candidato a la Presidencia del Gobierno don Felipe González, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº3, 30 de noviembre de 1982, p. 41.

²⁶⁴ Discurso de Vicens Giralte en el debate de investidura del Presidente del Gobierno. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº3, 30 de noviembre de 1982.

²⁶⁵ Yáñez, Luis: “El PSOE y la seguridad europea. 1944 – 1984”, en *Ideas para la democracia*, nº1 - La política de defensa española y la OTAN, 1984, pp. 320 – 330.

²⁶⁶ “una transición dentro de la transición” es el término utilizado por Mateos, Abdón: “Una transición dentro de la transición. Auge, unidad y “conversión” de los socialistas”, en Tusell, Javier y Soto, Alvaro (eds): *Historia de la transición 1975 – 1986*, Madrid, Alianza Universidad, 1996, pp. 216 – 235. Ver también la aportación de Méndez Lago, Mónica: *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975 – 1996)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000.

PSOE en las elecciones, González explicó de esta manera el problema que surgió ante su gobierno, reconociendo que la idea del referéndum fue una decisión errónea:

“Y en el programa electoral de 1982 incluimos nuestro compromiso de celebrar un referéndum sobre la OTAN. Pero incluimos esta decisión sin pronunciamiento sobre cuál iba a ser la posición de los socialistas, aunque (...) nuestra posición estaba muy clara: contraria a la OTAN. Así había quedado reflejada nítidamente en aquel debate del Congreso. Nuestro programa electoral aseguraba que en esa legislatura, el Gobierno se comprometería a consultar a los ciudadanos sobre si querían o no mantener a España dentro de la OTAN. Pero esa formulación no llevaba explícito ningún pronunciamiento. Por eso yo creo que fue un error proponer el referéndum”.²⁶⁷

Partido Comunista Español

El Partido Comunista Española (PCE) creado en 1920 contaba con una experiencia política poco más corta que la del PSOE. Vinculado a la historia del comunismo internacional, pasó por la ruptura con el estalinismo y participó activamente en el surgimiento del eurocomunismo.

Después de la muerte de Franco, el PCE desempeñó el papel importante en el proceso de la transición democrática, pese a tener ciertas dificultades con su legalización y no contar con el apoyo esperado del electorado obteniendo el 9,4 y el 10,8% de los votos en las elecciones en 1977 y 1979.

El tema de la política exterior y de seguridad era un punto importante en el programa del partido que optaba durante gran parte de la transición por el mantenimiento del *status quo* y se mostraba el partidario del consenso, discrepando con el gobierno en el tema de la integración en la OTAN y de la política hacia el Sahara occidental.

En el año 1977, el diputado del PCE, Ignacio Gallego Bezares, destacó que:

“(...) la política exterior de España tiene que ser una política de neutralidad y de no - alineamiento. Precisamente por el lugar que ocupamos en el engarce entre el Mediterráneo y el Atlántico, entre Europa y el norte de Africa, el no - alineamiento español puede ser un factor de primera importancia para propiciar un proceso encaminado hacia la desaparición de los bloques militares (...). Para

²⁶⁷ Iglesias, María Antonia: *La memoria recuperada. Lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas*, Madrid, Aguilar, octava edición, 2004, p. 847. González sobre la OTAN, pp.847 – 852.

contribuir a que el Mediterráneo sea un mar de paz, y no un lugar de enfrentamiento de los dos bloques militares (...)

Nosotros pedimos que España desde su no - alineamiento empuje hacia la disolución de los bloques militares y por tanto hacia la supresión de las bases y tropas extranjeras en toda Europa, tanto en su parte occidental como oriental. Ese es el camino para obtener cuanto antes la supresión de las bases extranjeras en España”²⁶⁸.

De acuerdo con su línea política, el Partido Comunista rechazó la integración de España en la OTAN sosteniendo esta actitud durante toda la transición y proponiendo en 1979 el aplazamiento del debate sobre el tema hasta 1986.²⁶⁹ Al mismo tiempo, mantuvo una actitud de flexibilidad respecto a las bases norteamericanas cuya existencia era considerada como el resultado del equilibrio bipolar. Comparando la actitud del Partido Comunista con la del PSOE hay que destacar que los socialistas manifestaban inicialmente un mayor radicalismo en relación con el tema de la OTAN y de los acuerdos con los Estados Unidos, mientras que los comunistas parecían dispuestos a mayor colaboración con el gobierno. Esta relación cambió cuando el Presidente del Gobierno, Calvo Sotelo, anunció el debate parlamentario sobre el tema de la OTAN. Dado que la eventual integración de España en la Alianza modificaría el estatuto de España en el sistema internacional, la respuesta del líder del PCE, Santiago Carrillo, fue muy tajante:

“Yo quiero anunciar ya de antemano que si el Gobierno mantiene su propósito de plantear el tema de la OTAN, nosotros votaremos incluso contra la prolongación de los acuerdos con los Estados Unidos sobre las bases americanas en España, y votaremos en contra porque estábamos a favor de mantener estos acuerdos por un principio de equilibrio estratégico en Europa y aunque no nos gustara que en España hubiese bases extranjeras”²⁷⁰

Esta actitud en contra de la OTAN y de la renovación de los acuerdos bilaterales con los Estados Unidos fue defendida durante el debate sobre la Alianza en la Comisión de Asuntos Exteriores (6 – 8 de octubre de 1981) y en el pleno (27 – 29 de octubre de 1981) y

²⁶⁸ Discurso de Ignacio Gallego Bezares, diputado del PCE sobre la política exterior española, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº10, 20 de septiembre de 1977, p. 255.

²⁶⁹ PCE, “Programa electoral de 1979. Por una política exterior de paz y no alineamiento” en Arenal, Celestino del y Aldecoa, Francisco: *España y la OTAN. Textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 379.

²⁷⁰ Santiago Carrillo sobre el programa del Presidente de Gobierno Calvo Sotelo, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº145, 20 de febrero de 1981, p. 9224.

reafirmada en la campaña electoral de 1982 cuando el Partido Comunista exigió la convocatoria del referéndum consultivo sobre la permanencia de España en la OTAN y se pronunció en contra de la renovación de los acuerdos con los EE.UU.²⁷¹

b) la práctica del control parlamentario y el problema del consenso

Las indudables diferencias entre los partidos políticos en relación con la política de seguridad fueron trasladados, como consecuencia de las elecciones, a la escena parlamentaria. Se manifestaron en la vida política española durante toda la transición mediante la ausencia del consenso sobre la dirección de la política de seguridad.

Las elecciones generales celebradas en junio de 1977 transformaron la escena política de la España postfranquista. Pese a la mayoría minoritaria obtenida por los diputados del partido liderado por Adolfo Suárez, la entrada de los socialistas y de los comunistas en las Cortes contribuyó la aceleración de las transformaciones políticas y obligó las dos partes al establecimiento de las normas de la convivencia pacífica, con el objetivo de evitar los conflictos y continuar el proceso de las transformaciones democráticas. Los Pactos de la Moncloa firmados el 25 de octubre de 1977 permitieron el acuerdo entre la oposición y el gobierno respaldado por la UCD en lo relativo a la política interna. En cuanto a la política exterior, no hubo ningún documento firmado por las dos partes, aunque como sugiere Roberto Mesa,²⁷² sí existió un acuerdo implícito entre el gobierno y la oposición sobre la política exterior, que consistió en dejar apartadas las cuestiones que podían plantear los conflictos entre las fuerzas políticas (el tema del Sahara, la integración en la OTAN, la actitud hacia las dictaduras en el Cono Sur de América Latina) y tratar únicamente los asuntos que contaba con el apoyo unánime de todos (el ingreso en las Comunidades Europeas, la integridad territorial de España – el problema del Gibraltar y de las Canarias).

Este particular consenso en la política exterior se mantuvo entre septiembre de 1977 y febrero de 1981, es decir durante toda la etapa del gobierno de Adolfo Suárez. El ministro

²⁷¹ PCE, “Programa electoral de 1982. Por una España neutral en un mundo de paz” en Arenal, Celestino del y Aldecoa, Francisco: *España y la OTAN. Textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 389 – 390.

²⁷² Mesa, Roberto: *Democracia y política exterior en España*, Madrid, Eudema, 1988, pp. 52 – 58, el capítulo “La política exterior, a debate” y Mesa, Roberto: “La posición internacional de España. Entre el centro y la periferia” en *Leviatán*, n°33, 1988, p. 32.

de Asuntos Exteriores, Oreja Aguirre, manifestó la voluntad del consenso en el primer debate parlamentario sobre la política exterior, desarrollado en las Cortes el 20 de septiembre de 1977. El ministro dijo:

“He escuchado con la mayor atención las posiciones de los diferentes Grupos Parlamentarios en relación con la política exterior. Se han advertido discrepancias ante las posiciones expuestas y también diferencias con la política del Gobierno, pero estoy seguro que será posible alcanzar el consenso en numerosos temas y que llegaremos a lograr la coincidencia de los criterios básicos que definen las grandes coordenadas de nuestra acción exterior. (...) Estoy profundamente convencido, y ello inspira toda la acción de gobierno, que una política exterior sólida es aquella que proyecta, naturalmente, la política interna de una sociedad estable, de una sociedad bien estructurada. Esa política exterior que cuenta entonces con un consenso general y básico es claramente una política nacional.”²⁷³

El consenso se mantuvo con bastante estabilidad en el periodo señalado como consecuencia de la necesidad política. Permitió centrar la atención de las fuerzas políticas en las cuestiones internas que tenían mayor importancia en el país donde se producía el paso hacia la democracia. Tanto el gobierno como la oposición eran conscientes de esta realidad. “Hemos pretendido una política exterior lo más unitaria posible” dijo Felipe González a principios de 1981 expresando la idea del consenso en la política exterior que dominaba entre 1977 – 1980.²⁷⁴ Cerrada esta etapa y aprobada la Constitución, podía plantearse el tema de las discrepancias en la política exterior y de seguridad. A ello hay que añadir el problema del tratado bilateral con los Estados Unidos que finalizaba en septiembre de 1981 y cuya eventual renovación exigía, de todas formas, el debate sobre la política de seguridad.

La ruptura del consenso en la política exterior se produjo en febrero de 1981 cuando Leopoldo Calvo Sotelo anunció dirigir su gobierno “en la continuidad, pero, desde luego, sin la inercia de la continuidad” lo cual implicaba dar “el nuevo rumbo” a la política del

²⁷³ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°10, 20 de septiembre de 1977, pp. 275 y 276.

²⁷⁴ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°145, 20 de febrero de 1981, p. 9236. Sobre la política de consenso ver el documento del PSOE: “Propuesta de una política de paz y seguridad y comunicado del Comité Federal” 21 de diciembre de 1985, en Arenal, Celestino del y Aldecoa, Francisco: *España y la OTAN. Textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 356

gobierno respondiendo de esta manera a las demandas de la mayoría parlamentaria.²⁷⁵ Este nuevo rumbo en la política exterior consistió en “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”.²⁷⁶ La respuesta de las fuerzas de la oposición fue inmediata. La declaración de Calvo Sotelo fue percibida como el intento de dividir la sociedad española “maniqueamente en dos grandes grupos, los que están por y los que están en contra”.²⁷⁷

La declaración de Calvo Sotelo en la que éste afirmó la vocación atlántica y expresó la voluntad de conducir el proceso de la adhesión de España en la OTAN, fue la causa inmediata de la ruptura del consenso en la política exterior y de seguridad.

El Parlamento como el órgano privilegiado desde el punto de vista del control de la acción del Gobierno se convirtió en el punto de encuentro de las opciones representadas por las fuerzas políticas en él presentes. La intervención del Parlamento en los asuntos de la política de seguridad se realizaba a través de las Cámaras reunidas en las sesiones plenarias y a través de sus Comisiones de Asuntos Exteriores, de Defensa y de Presupuesto. En estos escenarios se desarrolló, en algunas ocasiones, el intenso diálogo sobre los principales aspectos de la política de seguridad, mantenido entre las fuerzas parlamentarias y los representantes del Gobierno, que surgía como consecuencia de la iniciativa de los propios parlamentarios (como representantes de los Grupos parlamentarios) que exigían explicaciones o informaciones sobre la acción del Gobierno, o como consecuencia de la iniciativa del Gobierno o de sus ministros, que querían informar sobre determinados aspectos de su política. El Parlamento disponía, en teoría, de un amplio abanico de técnicas de control que Sánchez Navarro dividió en cinco grupos²⁷⁸: 1. los procedimientos de solicitud de información (preguntas e interpelaciones), 2. los que sirven para provocar un debate sobre los aspectos concretos y, en ocasiones, para orientar la acción de la mayoría (mociones), 3. los mecanismos susceptibles de dar lugar a un debate de carácter general

²⁷⁵ Investidura del Presidente del Gobierno, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°143, 18 de febrero de 1981, p. 9150.

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 9157.

²⁷⁷ Declaraciones de Felipe González (PSOE) en el debate de la investidura del Presidente del Gobierno, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°145, 20 de febrero de 1981, p. 9233.

²⁷⁸ Sánchez Navarro, Angel J.: *La oposición parlamentaria*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 114.

(durante la apertura de la sesión, en la presentación del Presupuesto, debates de confianza), 4. la actividad controladora de las Comisiones parlamentarias y 5. las comparecencias del Gobierno ante las cámaras, para rendir cuentas ante ellas o para informarles o debatir sobre el ejercicio del poder.

No cabe ninguna duda que este amplio gama de las técnicas garantizaba, en teoría, el control de la acción del Gobierno. En la práctica, sin embargo, resultó ser ineficaz.²⁷⁹ Remiro Brotons destacó “las discursivas, rituales, no documentadas y, en ocasiones, envejecidas sesiones informativas de las Comisiones parlamentarias”²⁸⁰, “el excusable, pero irritante, hábito de la propuesta doctrinal: por la unificación de las Comisiones de Asuntos Exteriores y Defensa”, la imposibilidad de ejercer el control por las Cámaras dominadas por las mayorías absolutas.²⁸¹

Aunque no es una tarea fácil valorar el control del Parlamento sobre la política de seguridad desarrollada por el Gobierno en la transición debido a la dificultad que plantea la evaluación de las diferentes técnicas mencionadas, hay autores que se atrevieron a realizar algunos estudios de interés. En este contexto hay que citar el trabajo de López Garrido²⁸², sobre el control de la política de defensa y la administración militar en el Congreso de los Diputados entre 1977 – 1985. El autor estudió el control de las Cortes sobre la política de defensa analizando cuantitativamente las referencias a la política de defensa y a la administración militar en los debates sobre las proposiciones no de ley, las preguntas con respuesta oral, las interpelaciones, las sesiones informativas, las comparecencias, el voto de

²⁷⁹ El análisis de las técnicas del control en el Parlamento español, comparándolas con el caso británico, italiano y portugués, fue realizado por Sánchez Navarro, Angel J.: *La oposición parlamentaria*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 111 – 288.

²⁸⁰ De hecho, en la transición española destacó el escaso papel de la Comisión de Asuntos Exteriores y de Defensa. Esta afirmación adquiere la confirmación al realizar la comparación de las funciones de las dos comisiones parlamentarias españolas con las de otros países. Un estudio de este tipo fue realizado por: Cassese, Antonio (editor): *Control of foreign policy in Western Democracies. I: Parliamentary foreign affairs committees. The national setting*, CEDAM, Oceana Publications, Inc, New York, 1982 (tres partes). La obra incluye el trabajo de Medina, M.: “Parliamentary Foreign Affairs Committees en Spain”, pp. 175 – 191. Destaca también la aportación de Da Silva Ochoa, Juan Carlos (coordinador): *Las Comisiones parlamentarias*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1994. La misma afirmación es válida para el caso polaca, donde las dos comisiones jugaron el papel importante en el control de la política de seguridad.

²⁸¹ Remiro Brotons, Antonio: *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 61 – 76.

²⁸² López Garrido, Diego: “Algunos datos sobre el control de la política de defensa y la administración militar en el Congreso de los Diputados 1977 – 1985”, en *Revista de las Cortes Generales*, nº8, 1986, pp. 259 – 271. Parece que el Parlamento utilizó su capacidad de controlar las acciones exteriores del Gobierno en los temas muy limitados, relacionadas con el problema de la descolonización del Sahara, el acuerdo de pesca con

inversión y en la votación del presupuesto. De acuerdo con sus apreciaciones, el papel de las Cortes en el control de la política de defensa y militar no fue demasiado activo. Aunque no se hicieron los estudios cuantitativos similares sobre la política de seguridad en su conjunto, hay que señalar que la acción de las Cortes dirigida al control de la política de seguridad fue limitada por la propia lógica del sistema parlamentario donde la existencia de las amplias mayorías impedía el control eficaz. Además, algunos investigadores destacaron el comportamiento del Gobierno que podía dificultar el control, la falta del interés en las Cortes o la aparición de otros actores que influían en la política exterior y de seguridad, aunque no estaban sujetos al control directo del Parlamento (las organizaciones internacionales o supranacionales).²⁸³

De hecho, y situándonos en el marco de la evaluación cualitativa del control parlamentario, la capacidad del Parlamento para ejercer el control efectivo de la acción del Gobierno se manifestó con toda claridad en el asunto de la integración de España en la Alianza atlántica. La existencia de la mayoría parlamentaria representada por la UCD y apoyada por la Alianza Popular impidió frenar la decisión de entrar en la OTAN tomada por el Gobierno con anterioridad, pese a una amplia oposición parlamentaria contraria a esta integración y pese a la opinión pública tampoco favorable.

En agosto de 1981 el Gobierno anunció el debate parlamentario sobre la integración de España en la Alianza atlántica, solicitando la decisión de las Cortes relativa a la comisión que debería tratar el tema de la adhesión, antes de pasar la cuestión al pleno. Elegida la Comisión de Asuntos Exteriores,²⁸⁴ los debates en la Comisión se desarrollaron en los días, 6, 7 y 8 de octubre de 1981, con la participación de los representantes de todos los grupos parlamentarios y del ministro de Asuntos Exteriores, Pérez Llorca.²⁸⁵ Las discusiones giraron inicialmente en torno a los aspectos relacionados con el procedimiento de la integración. Los diputados de la oposición solicitaban: 1. el dictamen del Tribunal

Marruecos, la integración de España en las Comunidades Europeas, el tema de Gibraltar, la adhesión de España en la OTAN.

²⁸³ Pérez Tremps, Pablo: “El control parlamentario de la política exterior”, en *Revista de las Cortes Generales*, nº15, 1988, pp. 29 – 57. El autor analizó los factores que influyeron en la eficacia del control parlamentario sobre la política exterior en la transición.

²⁸⁴ El debate sobre la comisión competente para la tramitación de la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº180, 15 de septiembre de 1981, pp. 10745 – 10757.

²⁸⁵ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, nº41, 42 y 43, del 6, 7 y 8 de octubre 1981, pp. 1802 – 2048;

Constitucional sobre la existencia o no de las contradicciones entre la Constitución española y el Tratado de Washington, 2. el referéndum, 3. la aprobación de la integración por la mayoría absoluta. Todas las enmiendas relativas al procedimiento, cuya finalidad fue ampliar los márgenes del control parlamentario previo e introducir el control judicial y el control popular, fueron rechazadas en la votación. Después, los debates se centraron en torno al tema del Gibraltar, Ceuta y Melilla y las armas nucleares en el territorio español. El Dictamen que autorizaba al Gobierno “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”, con las recomendaciones relativas al tema de Gibraltar, los territorios extra peninsulares y las armas nucleares, fue aprobado por la Comisión.²⁸⁶ El siguiente paso se desarrolló en las sesiones del pleno donde los debates en los días 27, 28 y 29 de octubre del mismo año en el ambiente de tensión y desacuerdo entre los defensores de la integración, UCD y AP, y los que rechazaban la entrada de España en la Alianza, PSOE y PCE,²⁸⁷ terminaron con la aprobación del Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores que abrió el camino a la integración de España en la OTAN.

El breve análisis del control parlamentario ejercido sobre la acción del Gobierno y, en particular, sobre la política de seguridad elaborada por el Gobierno, conduce a constatar la poca capacidad del Parlamento para modificar la política gubernamental. Esta ineficacia se vio agravada por la imposibilidad de realizar el control judicial y el control popular de la política de seguridad debido al papel ejercido por la mayoría parlamentaria que respaldó la política representada por el Gobierno.

El desacuerdo sobre la dirección de la política de seguridad que se manifestó durante la transición se convirtió en el factor importante frente al exterior. Su peso se acentuó cuando el PSOE ganó las elecciones en octubre de 1982. En este contexto, en la escena internacional apareció la pregunta clave: ¿El cambio de la mayoría parlamentaria iba a provocar el cambio en la política de seguridad, tal como se podía deducir de las declaraciones anteriores del líder de los socialistas?. La realidad política vivida desde

²⁸⁶ El texto del Dictamen de la Comisión en *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, I Legislatura, Serie C, nº 110-II, pp. 862/7 – 862/8.

²⁸⁷ La transcripción de los debates parlamentarios en el pleno sobre la integración de España en la OTAN en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 191, 192 y 193 del 27, 28 y 29 de octubre de 1981, pp. 11295 – 11454.

finales de 1982 demostró que iba a prevalecer la continuidad en la política de seguridad. Los socialistas no rompieron con la dirección atlántica, ajustándose a las expectativas del bloque occidental.

B. El papel de la sociedad española en el control de la política de seguridad.

Toda la definición de la democracia lleva implícita la necesidad de la correspondencia entre la voluntad de los ciudadanos y la acción de los poderes públicos. En este marco surge el tema del control popular de la elaboración y la ejecución de las políticas públicas que se ejerce a través de la participación en las elecciones y en otros tipos de consulta directa, entre los cuales destaca el referéndum, y a través de la opinión pública.

a) las consultas electorales y el referéndum como las herramientas del control.

Las consultas electorales, organizadas por la legislación correspondiente constituyen un acontecimiento fundamental en el funcionamiento y en la conservación del sistema democrático.²⁸⁸ Desde el punto de vista de la política de seguridad, la consulta electoral no parece ser, sin embargo, y con escasas excepciones, el mecanismo más eficaz del control de la acción del Gobierno. En todo caso es un control posterior a la ejecución. La razón de esta situación se encuentra en la poca atención prestada por los partidos políticos a los asuntos relacionados con la política exterior y de seguridad. De hecho, como destacó Gregory Raymond, los políticos y los partidos evitan la formulación rigurosa de los fines de la política exterior y de seguridad para garantizarse una mayor flexibilidad en su práctica política, condicionada por los compromisos anteriores y por la inestabilidad de las políticas que se modifican en función de los cambios coyunturales.²⁸⁹

²⁸⁸ Sobre la consulta electoral como el mecanismo del control existe el trabajo de Teresa Freixes Sanjuán en el cual la autora explora los aspectos jurídicos de este control. Freixes Sanjuán, Teresa: “El control del Gobierno a través de las elecciones y de los sondeos de opinión”, en Pau i Val, Francesc: *Parlamento y control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamento*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 1998, pp. 443 – 459.

²⁸⁹ Raymond, Gregory A.: “Evaluation: A Neglected Task for the Comparative Study of Foreign Policy”, en Hermann, Charles; Kegley, Charles W.Jr.; Rosenau, James: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Herper Collins Academic, 1987, pp. 96 – 110.

En el caso español existieron excepciones puntuales de esta realidad que se dieron en la etapa final de la transición, en relación con el espinoso tema de la integración de España en la Alianza atlántica. Aparte de los serios problemas internos a los que tuvo que enfrentarse la UCD, la utilización por el PSOE del tema de la integración de España en la OTAN con la promesa de congelar el proceso en caso de la victoria electoral, fue el elemento que influyó en la decisión del electorado de apoyar la oposición en noviembre de 1982. Hasta qué punto, sin embargo, estas elecciones fueron la manifestación del control popular o de las capacidades de un partido político para convencer al electorado, demostró la posterior práctica política. Su resultado final fue la permanencia de España en la OTAN, defendida por las mismas fuerzas que antes de las elecciones respaldaban la idea del “no a la adhesión” española en la Alianza atlántica, y justificada por el referéndum celebrado en marzo de 1986.

El referéndum, como la expresión de la democracia directa, encontró su plasmación en el artículo 92 de la Constitución española de acuerdo con el cual “las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos” que “será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados”. Durante la transición española, entre 1975 – 1982, los ciudadanos participaron dos veces en la consulta de este tipo celebrada el 15 de diciembre de 1976 y el de 6 de diciembre de 1978, en la cual expresaron, respectivamente, su apoyo a las transformaciones que iba a introducir la Ley de Reforma Pública y su aceptación de la Constitución aprobada por las Cortes el 31 de octubre de 1978.

El tercer famoso referéndum, al que se hizo alusión, se celebró el 12 de marzo de 1986 y tuvo como finalidad determinar la posición de los españoles respecto al tema de la permanencia del país en la Alianza atlántica. El 52,53% de los votos favorables a la permanencia, pese a la baja participación de la sociedad (60%), dio al Gobierno del PSOE el respaldo necesario para finalizar la negociaciones entre España y la OTAN sobre la contribución militar española y cerrar el tema de la OTAN. Aunque el tema del referéndum de 1986 sobrepasa los límites cronológicos de este trabajo, la breve referencia a este mecanismo de consulta popular, da una visión más amplia de lo que fue el control popular de la política de seguridad en la transición y en la etapa de la consolidación democrática.

Los resultados del referéndum de 1986 obligan, por otra parte, a abordar el problema de la opinión pública y de los cambios que se produjeron respecto a la integración en la OTAN en los años de la transición. Sin analizar este aspecto es imposible entender los límites del control popular, expuesto a las manipulaciones de los partidos políticos.

b) el tema de la OTAN y la opinión pública en la transición.

El estudio de la influencia de la opinión pública en la política de seguridad debido a los defectos que presentan las encuestas y los sondeos realizados en la etapa de la transición resulta ser una tarea compleja.²⁹⁰ A pesar de los problemas del método, las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas,²⁹¹ proporcionan unos datos interesantes que sirven para observar la evolución de la opinión pública española sobre la integración de España en la OTAN (Vid. CUADRO nº3).

CUADRO nº3
Actitudes de los españoles ante la integración en la OTAN (%)

	Jun.75 ²⁹²	Oct.78	Julio79	Julio81	Sept. 81	Mar. 83	Junio 83	Nov.83	Abril84	Julio84
Partidarios	57	27	28	20	13	13	17	16	26	30
Contrarios	24	15	26	35	43	57	56	52	43	41
No sabe	-	58	46	45	44	30	27	32	31	29

FUENTE: Encuestas CIS presentadas por Arija, José Manuel: "Los españoles y la OTAN" en *Las ideas para la democracia*, nº1 – La política de defensa española y la OTAN, 1984, pp. 296.

Los resultados de las encuestas realizadas entre 1975 – 1984 permiten afirmar que la posición de los españoles a lo largo de los diez años cambió sustancialmente. En la evolución de esta posición podemos distinguir tres etapas.

En la primera, desde 1975 hasta septiembre de 1981, disminuyeron los partidarios de la integración de España en la OTAN desde el 57 al 13%, conforme se iba acercando el

²⁹⁰ Como señaló José Manuel Arija, las preguntas de los años consecutivos no siempre eran iguales lo cual dificulta el análisis. Arija, José Manuel: "Los españoles y la OTAN", en *Las ideas para la democracia*, nº1 – La política de defensa española y la OTAN, 1984, pp. 296 – 298.

²⁹¹ Para el análisis de las actitudes de los españoles ante la OTAN son muy útiles las encuestas publicadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas en el año 1987. Contienen los resultados de las encuestas realizadas entre 1978 – 1986. Conde, Rosa (dir): *Actitudes de los españoles ante la OTAN*, Madrid, CIS, 1987.

²⁹² Las encuestas de la opinión pública del año 1975 fueron realizadas solamente en Madrid, Barcelona y Sevilla. A partir de 1978 abarcan todo el territorio nacional.

debate parlamentario en las Cortes y se iba reforzando la campaña contra la OTAN liderada por el PSOE. Se llegó al aumento considerable de los opositores a la integración, desde el 24% en 1975 hasta el 43% en septiembre de 1981, lo cual respondía al mismo factor.

La segunda etapa, desde finales de 1981 hasta noviembre de 1983, se caracterizó por el mantenimiento del *status quo* en las posiciones tomadas por la sociedad. La falta de los datos para el año 1982 obliga a cierta prudencia en las conclusiones, aunque parece, que no hubo más que ligeras variaciones en el número de los partidarios (13 – 17%) y de los contrarios (57 – 52%) a la integración y a la permanencia de España en la OTAN.

La tercera etapa se extiende desde finales de 1983 hasta mediados de 1984. Fue cuando aumentaron los partidarios de la permanencia en la OTAN (desde 16% en la etapa anterior a 30% en 1984) y descendió el número de los que rechazaban la pertenencia de España en la OTAN (al 41%). La tendencia inversa a la que existió en la primera fase coincidió con el cambio de la política de seguridad del PSOE bien marcado a partir del año 1984.

Entre 1978 – 1984, se podía observar el interesante fenómeno de la movilización de la sociedad en torno al tema de la OTAN. Parece que el debate sobre la OTAN influyó en el cambio de la actitud de las personas que en el año 1978 no sabía si eran o no los partidarios de la adhesión de España. Si en 1978 este grupo representaba el 58% de la población, en 1984 disminuyó al 29%.

Es importante destacar, siguiendo a J. M. Arija y utilizando las encuestas realizadas por el Instituto ALEF en 1981 y el Instituto Metra – Seis en 1983, que el hecho de apostar por la opción atlántica no equivalía a conocer el carácter de la organización ni los fines que defendía la OTAN. Casi la mitad de los españoles en 1983 no sabía que era la OTAN. Lo más sorprendente resulta constatar que en el año 1982 los españoles señalaban entre los temas más importantes de la política exterior la cuestión de Francia y el terrorismo, los problemas de pesca con otros países, la entrada en el Mercado Común, el tema de Gibraltar, la presencia en Iberoamérica. La integración de España en la Alianza atlántica se situaba en uno de los últimos puestos. Este conocimiento muy superficial de la Alianza atlántica por los españoles permite suponer que la sociedad española se vio obligada a tomar la posición sobre la OTAN como consecuencia de la coyuntura política. A lo largo del periodo

estudiado fue manejada tanto a favor como en contra de la integración de España en la Alianza en función de los intereses de los partidos políticos.

En el marco de las conclusiones que surgen del estudio de las actitudes de los españoles ante la OTAN, siendo la Alianza el tema central en la política de seguridad española, de las reflexiones anteriores sobre el sistema de partidos y sobre la hegemonía de las mayorías, resulta evidente que el control popular que pudo tener importancia en el proceso de la definición y la ejecución de la política de seguridad, no desempeñó ningún papel significativo hasta finales de 1982. Después de esta fecha, aunque podía parecer que su papel creció, el control popular se convirtió en el instrumento en manos de otra mayoría que necesitaba la justificación para mantener los compromisos internacionales adquiridos por el Estado con anterioridad, lo cual no hizo sino confirmar el fuerte peso del sistema internacional en la definición de la política de seguridad nacional.

4. Las Fuerzas Armadas españolas y el ciclo formal de la política de seguridad.

Entre el ciclo formal de la política de seguridad y las Fuerzas Armadas existe una estrecha relación en tanto que la primera fija el marco general de la seguridad exterior del Estado y, en función de los compromisos internacionales del Estado y de acuerdo con la necesidad de garantizar la defensa del Estado, establece las prioridades a las que deben ajustarse las Fuerzas Armadas que constituyen el medio privilegiado desde el punto de vista de la realización de los objetivos de la política de seguridad.

La preparación del ejército para el cumplimiento de sus funciones se desarrolla en el marco de la política de defensa, cuya articulación y evolución durante la transición fue, sin ninguna duda, bastante complicada como consecuencia del enorme peso de las Fuerzas Armadas en el franquismo y como el resultado de la inexistencia del ministerio de Defensa que no apareció hasta 1977. Si en la etapa franquista la política de defensa fue determinada por la iniciativa y la decisión del Jefe del Estado, durante la transición la definición de la política de defensa y de los actores que debían participar en el “ciclo de la política de

defensa”²⁹³ pasó por distintas fases, marcadas por un amplio abanico de disposiciones legales entre las cuales hay que citar la Ley 83/1978, de 28 de diciembre, sobre las funciones de los Organos superiores del Estado en materia de Defensa Nacional, la Constitución de 1978, la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, que reguló los criterios básicos de Defensa Nacional y organización militar, modificada por la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero.²⁹⁴ Este proceso condujo a la definición de dos instrumentos que debían reflejar las bases de la política de defensa y que, por cierto, eran secretos: el Plan Estratégico Conjunto y el Plan General de Defensa Nacional. Durante la transición, en el marco de la indefinición de los compromisos a contraer la utilidad de estos documentos fue muy relativa.²⁹⁵

En el contexto de la política de defensa, el lugar particular ocupó el tema de las transformaciones/del cambio de las Fuerzas Armadas. Pese a que el cambio no siempre significa la modernización,²⁹⁶ estos cambios fueron denominados por algunos autores como la modernización de las Fuerzas Armadas. Aunque algunos defendieron incluso la idea de remontar el comienzo de la modernización de las Fuerzas Armadas hasta el año 1969, cuando se inició la etapa profesional en la historia del ejército español,²⁹⁷ de acuerdo con las apreciaciones de Labatut, la modernización fue el término general empleado para designar el conjunto de medidas tomadas en el ámbito militar durante la transición

²⁹³ Es la terminología utilizada por Labatut, Bernard: *Renaissance d'une puissance? Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1993, p. 120, quien divide el “ciclo de la política de defensa” en la fase de planificación, programación y “presupuestación”.

²⁹⁴ Ley 83/1978, de 28 de diciembre, sobre las funciones de los Organos superiores del Estado en materia de Defensa Nacional, en *Repertorio cronológico de Legislación*, Pamplona, Ed. Aranzadi, 1979, pp. 87 – 89; Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, sobre los criterios básicos de Defensa Nacional y organización militar, en B. O del E. – n°165, 10 de julio de 1980; Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero, que modifica la anterior, en B.O del E. – n°6, 7 de enero de 1984.

²⁹⁵ El Plan Estratégico Conjunto fue elaborado y aprobado por el Gobierno en 1978, 1980 y 1985 y el Plan General de Defensa Nacional en 1984.

²⁹⁶ El cambio militar (la modernización es una de sus formas) fue definido por Farrell como “change in the goals, actual strategies, and/or structure of military organization” y sus causas fueron relacionadas con el cambio de las normas culturales, la modificación de las amenazas, la aparición de las nuevas tecnologías. En Farrell, Theo; Terriff, Terry: *The Sources of Military Change. Culture, Politics and Technology*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers, 2002, p. 5 y pp. 7 – 17. Los autores no analizaron el posible impacto de la sustitución de un régimen por el otro en el cambio militar.

²⁹⁷ Puell de la Villa Fernando: “Política de defensa y política militar”, en VVAA: *La organización del Estado*, Madrid, Sociedad Nuevo Milenio, 2001, pp. 165 – 186. El autor sugiere que en la historia de las Fuerzas Armadas españolas en el siglo XX se pueden distinguir tres fases: 1. Etapa pretoriana (1900 – 1917), 2. Etapa militarista (1917 – 1969) 3. Etapa profesional (1969 – 2000). El autor trata como una continuidad lógica las reformas desarrolladas entre los años 1969 – 1982 que denomina como la transición militar.

democrática.²⁹⁸ Alonso Baquer fue más preciso en sus reflexiones, destacando que la potencia técnica, la claridad orgánica y la subordinación al poder constituido, eran los elementos que permitían medir el grado de la modernización del ejército.²⁹⁹ La transición democrática debía ser considerada, en este contexto, como la etapa en la cual este proceso se aceleró.

Reconociendo la amplitud de los problemas que plantea el análisis de la política de defensa, el objetivo del presente capítulo no es profundizar en las cuestiones relativas a su ciclo formal, estudiar la evolución de esta política durante la transición o desarrollar una reflexión amplia sobre las Fuerzas Armadas, sino abordar algunos aspectos relativos a la relación entre los cambios en el ejército y la política de seguridad que pudieran ser definidos como: A. la inserción del ejército en el nuevo ciclo formal de la política de seguridad a través del largo y complejo proceso del establecimiento del control civil y B. el ajuste del armamento y C. de la estructura de la FFAA a los objetivos de la política de seguridad, véase a la integración en el sistema de seguridad occidental. Los tres problemas se presentan en los apartados que siguen a continuación.

A. El control civil de las Fuerzas Armadas.

El veintitrés de febrero de 1981, el Teniente Coronel Tejero, al frente de 288 guardias civiles asaltó el Congreso en el que se celebraban los debates de investidura del nuevo Presidente de Gobierno Leopoldo Calvo Sotelo. Seis horas después de haberse iniciado, el golpe finalizó como consecuencia de las divisiones entre los golpistas y de la actitud del Rey quien no apoyó la acción de Tejero. “Aparentemente una acción inesperada”, como escribían algunos, tenía su razón de ser en “la política que tanto el Gobierno como la oposición parlamentaria han llevado hacia las FF.AA.”.³⁰⁰ Reflejó, en el fondo, las dificultades que planteaba establecer el control civil sobre lo militar en un sistema democrático que inició su andadura pocos años antes.

²⁹⁸ Labatut, Bernard: *Renaissance d'une puissance? Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1993, p. 305.

²⁹⁹ Alonso Baquer, Miguel: *El militar en la sociedad democrática*, Madrid, Eudema, 1988, pp. 147 – 150.

³⁰⁰ Moreles, José Luis y Celada, Juan: *La alternativa militar. El golpismo después de Franco*, Madrid, Ed. Revolución, 1981, p. 5 – 6.

El asunto de las relaciones cívico – militares suscitó el interés de numerosos investigadores que ya en los años cincuenta y sesenta analizaban el problema enfocándolo desde la perspectiva de cómo reducir el poder de los militares y conseguir el control civil efectivo sobre la institución militar.³⁰¹ Samuel Huntington, en la aportación clásica sobre el tema, señaló que el objetivo del sistema democrático, respecto de las Fuerzas Armadas, debía consistir en conseguir el control objetivo de la institución militar, que se alcanzaba mediante la profesionalización y la separación absoluta entre lo civil y lo militar.³⁰² En los años setenta,³⁰³ van Doorn presentó el análisis opuesto del problema subrayando que los dos procesos, aparentemente contradictorios, de la “remilitarización” de la sociedad y de la “democratización” del ejército creaban una dimensión cívico – militar en la vida de la sociedad que garantizaba el control civil sobre la institución militar.³⁰⁴ En el fondo, los estudios de los años sesenta y setenta pusieron de manifiesto que la estructura de la organización militar y los cambios en las instituciones civiles eran los factores que definían el tipo de relación entre lo civil y lo militar.

En el contexto de la transición española, fueron las aportaciones de Huntington, las que generaron mayor respuesta detrás de la cual estaba la búsqueda de las soluciones a los problemas de las Fuerzas Armadas españolas. El ejército español de la etapa franquista era el actor importante en la vida política. En la situación del Estado democrático necesitaba adaptarse o ser adaptado a las nuevas circunstancias.

La tarea de transformar las Fuerzas Armadas resultó bastante compleja, vista la tradición golpista en España, donde tuvieron lugar 30 pronunciamientos en menos de 150

³⁰¹ En esta primera ola de los estudios sobre la relación entre lo civil y lo militar hay que incluir los trabajos de Huntington, Samuel P.: *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil – Military Relations*, Cambridge, Harvard University Press, Belknap Press, 1957; Janowitz, Morris: *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, New York, Free Press, 1971; Finer, Samuel E.: *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, New York, Praeger, 1962.

³⁰² Huntington, Samuel P.: *The soldier and the state*, London, Harvard University Press, 1981, p. 80. Una parte del texto de Huntington se encuentra traducida en la obra de Bañón, Rafael y Olmeda, José Antonio: *La institución militar en el Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1985, pp. 235 – 253.

³⁰³ A mediados de los setenta se inició la segunda ola de los estudios sobre la relación entre lo civil y lo militar. Destacaron: Betts, Richard K.: *Soldiers, Statesmen and Cold War Crisis*, Cambridge, Harvard University Press, 1977; Perlmutter, Amos: *The Military in Politics in Modern Times: On Professional, Praetorian and Revolutionary Soldiers*, New Haven, Yale University Press, 1977; Nordlinger, Eric: *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1977.

³⁰⁴ Van Doorn, Jacques A.A.: “Models of the Emergent Military: Civilianization or Remilitarization”, en *Journal of the Royal United Institute for Defence Studies*, nº1, marzo de 1975.

años,³⁰⁵ y debido a que las Fuerzas Armadas se habían constituido durante la etapa franquista “como variable dependiente del sistema franquista, como parte o subsistema del mismo”, habían contribuido a la construcción del sistema franquista y habían evolucionado con él, pasando desde la organización pretoriana a la paulatina profesionalización.³⁰⁶ Tenían además, una fuerte conciencia de su función política que condujo a contemplar la intervención en los asuntos políticos como una solución “NECESARIA Y OPORTUNA” cuando “peligraba lo permanente”. En enero de 1975, en la revista Ejército apareció el importante artículo “Los militares y los políticos”, cuyo autor después de analizar las bases del Estado español contenidas en la Ley Orgánica de 1967, describió el papel del ejército en la vida política española en los siguientes términos:

“El Ejército es, ante todo, salvaguardia de lo permanente; por eso no se debe mezclar en luchas accidentales. Pero cuando es lo permanente mismo lo que pelagra cuando está en riesgo la misma permanencia de la Patria – que puede, por ejemplo, si las cosas van de cierto modo, incluso perder su unidad – el Ejército no tiene más remedio que deliberar y elegir. (...)

(...) las FA,s tienen una FUNCION POLITICA en defensa de lo permanente, lo que a su vez entrañe, en cierto modo una FUNCION CRITICA y, por lo tanto, una actividad política en el más noble sentido de la palabra, y que lo más importante será ejercer esa función de una forma correcta manteniéndose en un justo término medio y evitando caer en la politización y en el intervencionismo sistemático

(...)Los objetivos de la intervención.

PROTEGER, ayudando y defendiendo al poder civil (...)

COMPLEMENTAR, incapacidades o insuficiencias del poder civil,(...)

REEMPLAZAR, al poder civil en forma transitoria o duradera.”³⁰⁷

El franquismo dejó las Fuerzas Armadas con un alto grado de politización y con una relación estrecha entre lo civil y lo militar que se reflejó en la presencia de los cargos militares en los más altos organismos del Estado, en la frecuente ocupación de los puestos del gobierno por los militares, en la estrecha conexión entre el partido, el sindicato único y

³⁰⁵ Dato tomado de Moreles, José Luis y Celada, Juan: *La alternativa militar. El golpismo después de Franco*, Madrid, Ed. Revolución, 1981, p. 6.

³⁰⁶ Bañón, Rafael y Olmeda, José Antonio: *La institución militar en el Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1985, pp. 275 y 277 – 278. Los autores estudiaron la evolución de las Fuerzas Armadas españolas entre 1939 – 1975; Olmeda Gómez, José Antonio: *Las Fuerzas Armadas en el Estado Franquista. Participación política, influencia presupuestaria y profesionalización, 1939 – 1975*, Madrid, Ediciones el Arquero, 1993.

numerosas personalidades militares, en la extensión del área de competencia de los tribunales militares y en la asignación a los militares de las tareas relacionadas con el orden público.³⁰⁸ El conseguir el control democrático de las Fuerzas Armadas no fue un proceso sencillo debido a los aspectos mencionados en los párrafos anteriores y, además, al problema de la legitimidad del nuevo poder. Como decía el general Gutiérrez Mellado, “Salvo excepciones minoritarias de crítica contra Franco en los últimos años del régimen, existían en las Fuerzas Armadas fuertes sentimientos de respeto, lealtad y de gratitud hacia el Generalísimo que les condujo a la victoria”.³⁰⁹

Esta legitimidad del nuevo régimen fue reconocida por el ejército gracias a la persona del Rey, quien avaló los cambios democráticos a lo largo de los tres años, desde la muerte de Franco hasta la aprobación de la Constitución.³¹⁰

El establecimiento del control civil sobre el poder militar implicó abordar diferentes problemas, empezando por la separación entre lo civil y lo militar. En este contexto hay que destacar la regulación de las actividades políticas y sindicales en las Fuerzas Armadas, la legislación sobre el régimen de incompatibilidades, la limitación de las prerrogativas de la jurisdicción militar en materia de terrorismo, la desmilitarización de la policía uniformada y la delimitación clara de las funciones de las Fuerzas Armadas y de las fuerzas del orden público, lo cual significó la separación entre los problemas planteados por la seguridad interior y la seguridad exterior.³¹¹

³⁰⁷ Frías O’Valle, José (Comandante de Infantería): “Los militares y la política”, en *Ejército*, nº420, enero de 1975, p. 12 y 14 (pp. 11 – 16). Las palabras en mayúsculas fueron destacadas por el autor del artículo.

³⁰⁸ Sobre el tema escribió Casado, Pablo: “Las Fuerzas Armadas en el nuevo marco jurídico político de la España democrática”, en *Revista Internacional de Sociología*, vol. 43, fascículo 2, abril – junio de 1985, p. 334.

³⁰⁹ Gutiérrez Mellado, Manuel: “El ejército en la transición”, en *Cuenta y Razón*, nº41, diciembre de 1988, pp. 23 – 35 (p. 23).

³¹⁰ Sobre la legitimidad y la relación entre la persona del Rey y el ejército ver el trabajo de Rodrigo, Fernando: “El papel de las Fuerzas Armadas españolas durante la transición política: algunas hipótesis básicas”, en *Revista Internacional de Sociología*, vol. 43, fascículo 2, abril – junio de 1985, pp. 350 – 356.

³¹¹ *Real Decreto-Ley 10/1977* de 8 de febrero, por la cual se regulan las actividades políticas y sindicales de los componentes de las Fuerzas Armadas; *Real Decreto 706/1977*, de 1 de abril, que fue el desarrollo del anterior; *Real Decreto-Ley 3/1977*, sobre competencia jurisdiccional en materia de terrorismo; *Real Decreto 218/1978*, de 27 de enero, por el que se determina el régimen de incompatibilidades del personal de los Cuerpos Generales de Policía, Policía Armada y Guardia Civil; *Ley 55/1978*, de 4 de diciembre, sobre la Policía; *Ley 9/1980*, de 6 de noviembre, por la cual se reforma el Código de Justicia Militar; *Ley Orgánica 6/1980*, de 1 de julio, que regula los criterios básicos Defensa Nacional y organización militar, B.O. del E. – nº165, 10 de julio de 1980. En *Repertorio cronológico de Legislación*, Pamplona, Aranzadi, 1979, 1ª edición, p. 1557 – 1558.

El segundo aspecto consistió en conseguir la subordinación de lo militar a lo civil a través de la reorganización de las estructuras centrales del Estado. Este proceso se inició con la Ley 1/1977 de 4 de enero para la Reforma Política y culminó con la Constitución de 1978.³¹² La creación del ministerio de Defensa en julio de 1977 y la ocupación del cargo del ministro de Defensa por un civil a partir de abril de 1979 (Agustín Rodríguez Sahagún) fue un elemento importante en esta evolución que finalizó con la incorporación de los tres ejércitos en la estructura del ministerio a partir de febrero de 1984 (Real Decreto 135/1984, de 25 de enero, art.2).³¹³

Se realizó, finalmente, una importante labor que afectó a las bases de las Fuerzas Armadas y que consistió en la renovación de la enseñanza y de las ordenanzas militares. Gutiérrez Mellado, en el Informe General 1/77, dirigido a los Generales y los Almirantes, Jefes, Oficiales, Suboficiales y asimilados de los tres Ejércitos destacó que el propósito del ministerio fue elaborar un nuevo texto de las Ordenanzas que reflejaran “las profundas transformaciones socio – políticas del mundo en que vivimos, del que es guía obligado el Pacto Internacional de Derechos Humanos ratificado por España y en vigor desde julio pasado”. En cuanto a la enseñanza, el General subrayó la necesidad de buscar “(...) las fórmulas más idóneas para garantizar que la formación de nuestros cuadros (...) se apoye firmemente en una sólida formación humanística y social, adecuada a la Sociedad de la que procede, a la que sirve y en la que vive y se desenvuelve. No es imaginable unos cuadros de mando alejados del contexto general de su Patria, pues de ser así, carecerían de fuerza moral para encuadrar y mandar a sus hijos (...)”³¹⁴ Las Ordenanzas militares fueron

³¹² El tema de las Fuerzas Armadas en la Constitución fue abordado desde la perspectiva jurídica por diversos autores. Destacan los trabajos de Fernández Segado, Francisco: “Artículo 8º - las Fuerzas Armadas”, en Alzaga Villaamil, Oscar: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales, Editoriales de Derechos Reunidos, 1996, pp. 411 – 465; López Ramón, Fernando: “Principios de la ordenación constitucional de las Fuerzas Armadas”, en Martín – Retortillo, Sebastián: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, tomo III, pp. 2547 – 2597; López Garrido, Fernando: “La posición constitucional de las Fuerzas Armadas”, en *Revista de Administración Pública*, nº100 y 102, vol. II, enero – diciembre de 1983; Díez Alegría, Manuel: “La defensa en el proceso constitucional”, en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº56 (curso 1978 – 1979).

³¹³ En el Real Decreto 2723/1977, de 2 de noviembre, por el que se estructura orgánica y funcionalmente el Ministerio de Defensa, solamente los Estados Mayores fueron incorporados en la estructura del ministerio. A partir del Real Decreto 135/1984, de 25 de enero, por el que se reestructura el Ministerio de Defensa, el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, pasaron a formar parte de la estructura del ministerio de Defensa.

³¹⁴ Las dos citas proceden del “Informe General 1/77 del Ministro de Defensa”. El texto completo del Informe en: *Ejército*, nº454, noviembre de 1977, pp. 23 – 29 (pp. 27 y 28).

modificadas por la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, mientras que el proceso de la adaptación de la enseñanza a la nueva realidad democrática fue proseguido durante toda la transición.³¹⁵

La democratización de las Fuerzas Armadas que iba de forma paralela o seguía a las transformaciones políticas que se operaban dentro del país generó la oposición de amplios sectores de los militares que, al iniciarse la transición, eran mayoritariamente conservadores y rechazaban el sistema que permitía la legalización del Partido Comunista. Pese a mucha prudencia, criticada en numerosas ocasiones por los sectores de la oposición,³¹⁶ todo el proceso suscitó las tensiones entre los sectores más conservadores de las Fuerzas Armadas y el Gobierno. Estas tensiones se iniciaron a principios de 1977, con el nombramiento de Gutiérrez Mellado como el ministro de Defensa, y permanecieron durante toda la etapa de la transición. La “operación Galaxia” prevista para noviembre de 1978 y el golpe de 23 de febrero de 1981,³¹⁷ fueron las respuestas de los sectores conservadores que se negaban a aceptar los cambios e intentaron tomar el poder por la fuerza.

El asalto del Congreso que tuvo lugar el 23 de febrero de 1981 fue precedido por el debate de investidura, celebrado desde el día 18 del mismo mes en el que el futuro Presidente del Gobierno destacaba la voluntad del Gobierno de llevar a cabo la integración de España en la Alianza. ¿Se puede plantear, en este contexto, la hipótesis de que uno de los motivos de la adhesión a la OTAN fue la intención de insertar España en el sistema defensivo occidental para conseguir al mismo tiempo la profundización de las reformas en el ejército y el aceleramiento de la modernización de las Fuerzas Armadas? Como destacó

³¹⁵ El texto de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas en el B. O del E. – nº13 de 1979. También en *Colección Legislativa del Ejército*, Madrid, Ministerio de Defensa, Servicio de Publicaciones del Ejército – “Diario Oficial”, 1978, Apéndice nº6. La *Colección Legislativa del Ejército* es, por otra parte, una fuente interesante en el análisis de las modificaciones en la enseñanza militar. Sirve para estudiar la legislación relativa a los cambios en los programas, manuales, profesorado, ingresos en las academias militares, etc.

³¹⁶ Para ver las discrepancias es suficiente la lectura del debate en la Comisión de Defensa sobre la política de defensa desarrollada por el Ministro de Defensa Gutiérrez Mellado. En *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Defensa*, 10 de enero de 1978. El texto completo en *Ejército*, Suplemento al número de abril de 1978. Es de interés el artículo de Busquets, Julio: “La legislación militar en la transición español (1977 – 1982), en *Revista de las Cortes Generales*, nº22, 1991, pp. 153 – 181, donde el autor utiliza su propia experiencia como diputado y miembro de las Comisiones de Defensa, Exteriores, Presupuesto e Interior.

³¹⁷ Sobre la “operación Galaxia”, el 23 F y otras conspiraciones militares en la etapa de la transición ver las obras de: Moreles, José Luis y Celada, Juan: *La alternativa militar. El golpismo después de Franco*, Madrid, Ed. Revolución, 1981; Preston, Paul: “Fear and Freedom: the Spanish Army after Franco”, en Abel, Christopher y Torrents, Nissa: *Spain Conditional Democracy*, New York, St. Martin’s Press, 1984, pp. 161 – 185.

J. Rupérez, uno de los protagonistas de aquellos años, la idea de la OTAN como “un seguro contra el golpismo (...) tiene notables fallos lógicos.”³¹⁸ Las fechas indican que la decisión de la integración de España en la Alianza fue tomada antes del golpe de 23 de febrero. El golpe pudo reforzar esta tendencia, pero tampoco hay datos suficientes para confirmarlo. Por otra parte, fue el argumento que apenas apareció en los debates sobre la adhesión desarrollados en el Parlamento en el mes de octubre de 1981. Parece más bien que el problema de las Fuerzas Armadas y de su adaptación a las reglas del Estado democrático, no influyó tanto en la política de seguridad. La democratización de las Fuerzas Armadas surgió como una necesidad del propio Estado democrático. Como se pudo observar, desde los primeros momentos de la transición se inició una difícil labor de separar lo civil y lo militar, de limitar la autonomía de los militares y subordinar las Fuerzas Armadas al poder civil, de cambiar las mismas bases del ejército empezando por la educación y las ordenanzas militares. Fue un proceso que se realizó en el marco de la construcción del Estado democrático. La integración en la OTAN podía favorecer la democratización de las Fuerzas Armadas, pero sin el esfuerzo interior su influencia tampoco sería decisiva, tal como demostraron los casos de Portugal, Grecia o Turquía. Parece más bien, que la voluntad de pertenecer a Europa occidental y democrática, representada por las Comunidades Europeas, fue el factor regional de mayor importancia. Aquí sí, la existencia del régimen democrático en el país candidato fue un condicionante para iniciar el proceso de la adhesión. Ello obligaba a establecer una democracia y los mecanismos que garantizaran su supervivencia. En este contexto, el ejército aparecía como un elemento más a reformar, a democratizar. No hacerlo resultaba peligroso. Como destacó Michael C. Desch en su estudio sobre el control civil de los militares, “Military institutions are inherently undemocratic, because they are hierarchically organized. Moreover, they have a near monopoly on coercive power in a state. If it is not under firm civilian control, the military can represent a serious threat to democracy”.³¹⁹

³¹⁸ Ver por ejemplo Rupérez, Javier: *España en la OTAN: relato parcial*, Barcelona, Plaza&Janés, 1986, p. 93.

³¹⁹ Desch, Michael C.: *Civilian Control of the Military. The Changing Security Environment*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999, p. 5. Las aportaciones de este investigador son de particular interés, debido a que plantean una nueva explicación, basada en los condicionantes estructurales e internacionales, del problema de la relación entre lo civil y lo militar.

B. La modernización del material y del armamento de las Fuerzas Armadas.

En el contexto de los avances en la tecnología militar realizados en el siglo XX, la modernización es uno de los aspectos fundamentales desde el punto de vista de las capacidades defensivas de las Fuerzas Armadas. En el caso español, el acercamiento a la modernización del Ejército implica no solamente el análisis de los diversos programas de la modernización existentes desde mediados de los sesenta, sino también el estudio de la influencia de los factores externos (las relaciones bilaterales y la integración en la OTAN) e internos (la dimensión económica) en la modernización. Existe, además, una estrecha relación estrecha entre la modernización y la industria nacional de defensa que da al problema una dimensión interior que sobrepasa los límites de la política de defensa, situándolo en el marco de la economía nacional.

a) La modernización de las Fuerzas Armadas hasta 1976.

Los primeros planes de la renovación del material y del armamento tuvieron su origen en la legislación de mediados de los sesenta. Se desarrollaron en el marco de la reducción drástica de los gastos de defensa durante las dos décadas anteriores que se tradujo en la disminución de la participación de Defensa en el Presupuesto del Estado desde el 35,97% en el año 1947 hasta el 15,99% en el año 1964 (3,22% y 1,57% del PIB, respectivamente. (Vid. CUADRO n°4).

Inicialmente, el principio de la reducción de los gastos en los sectores no prioritarios, que se convirtió en la base de la Ley 190/1963 sobre el Plan de Desarrollo Económico y Social de 1963, limitó bastante las posibilidades de la modernización en el sector de defensa, aunque al mismo tiempo definió un primer esquema de previsiones para las inversiones militares. La aparición de la Ley 85/1965 de 17 de julio sobre el programa de inversiones de ocho años, destinadas a la modernización de las Fuerzas Armadas, que abrió la posibilidad de comprar el material militar mediante las disposiciones administrativas, fue el resultado de las escasas dotaciones presupuestarias del Plan de Desarrollo Económico y Social de 1963 y de la necesidad de iniciar la modernización urgente del material y del

armamento.³²⁰ Su impacto en la modernización, de acuerdo con las apreciaciones de Pérez Muínelo, fue escaso, aunque importante por el “reconocimiento de la necesidad de renovar el obsoleto equipo militar existente”.³²¹

Antes de la finalización del programa establecido en 1965 fue promulgada la Ley 32/1971 de 21 de julio que surgió como consecuencia de las nuevas circunstancias, entre las cuales los mismos autores destacaron, las variaciones en los costes del material, el cambio en las capacidades de la industria nacional y la renovación de los Convenios con los Estados Unidos y los Acuerdos con Francia. El nuevo programa de la modernización, pensado para los años 1972 – 1979 (ambos incluidos), mantuvo las disposiciones administrativas introducidas en 1965.³²² En su desarrollo influyeron los cambios en la escena internacional que coincidieron con la etapa final del franquismo. Fueron las transformaciones de la situación en el Mediterráneo las que hicieron pensar que España podía ejercer una función decisiva en el área.³²³ Con esta situación hay que relacionar, seguramente, la declaración del Consejo de Ministros del 9 de mayo de 1975, de acuerdo con la cual la Defensa Nacional se convertía en “el sector de preferente prioridad en las inversiones públicas”.³²⁴

³²⁰ Ley 85/1965 de 17 de julio sobre el programa de inversiones destinadas a la modernización de las Fuerzas Armadas, en B.O. del E. – nº173, 21 de julio de 1965, pp. 1322 – 1323. Entre las disposiciones administrativas mencionadas se incluyeron: concesión de anticipos con cargo a los créditos presupuestarios de los ejercicios posteriores (art. 2), en caso de las adquisiciones o construcciones que exijan un desembolso especial, superior al establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social, con cargo a los créditos presupuestarios de los ejercicios posteriores (art. 2); posibilidad de contratación plurianual (art. 5), la eliminación de los impuestos arancelarios en la importación de maquinaria y material destinado a la realización del Programa de modernización (art. 7).

³²¹ Pérez Muínelo, Francisco: *Panorámica del presupuesto de defensa en España, 1946 – 1995*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior, Ensayos INCIPE nº15, 1996, p. 29.

³²² Ley 32/1971, de 21 de julio, sobre dotaciones presupuestarias para la Defensa Nacional, en Colección Legislativa del Ejército, Madrid, Ministerio del Ejército, Servicio de Publicaciones del Ministerio del Ejército – “Boletín Oficial”, 1971, pp. 129 – 132 (en el B.O. del E. – nº175, de 23 de julio de 1971)

³²³ *Informe anual sobre Ejércitos Extranjeros (1974)*, según la Instrucción 269 – 2 del E.M.C., Madrid, Estado Mayor Central del Ejército, Jefatura de Información, Sección de Información Exterior, difusión limitada, octubre de 1975, pp. 4 – 5.

³²⁴ La información sobre la declaración del Consejo de Ministros procede de Pérez Muínelo, Francisco: *Panorámica del presupuesto de defensa en España, 1946 – 1995*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior, Ensayos INCIPE nº15, 1996, p. 30. Pérez Muínelo, de formación economista, entre 1961 – 1978 estuvo en el Estado Mayor del Ejército.

CUADRO n°4
Presupuesto de Defensa, Presupuesto del Estado, PIB (1946 – 1990)

AÑO	Pto. Defensa/ Pto. Estado %	Pto. Defensa/PIB%	Pto. Estado/PIB%
1946	30,76	2,46	8,01
47	35,97	3,22	8,96
48	35,34	3,25	9,21
49	34,47	3,17	9,21
1950	33,60	2,64	7,86
51	32,02	2,02	6,32
52	34,23	2,36	6,88
53	32,06	2,22	6,91
54	30,48	2,07	6,78
55	28,13	2,15	7,65
56	28,28	2,10	7,41
57	27,21	1,97	7,23
58	24,51	1,72	7,02
59	24,70	1,76	7,11
1960	23,72	1,73	7,29
61	22,32	1,53	6,87
62	22,59	1,73	7,67
63	19,45	1,56	8,01
64	15,99	1,57	9,81
65	15,60	1,48	9,48
66	16,11	1,63	10,10
67	14,74	1,62	10,97
68	15,07	1,73	11,51
69	13,99	1,63	11,64
1970	13,39	1,61	12,02
71	12,25	1,55	12,68
72	12,95	1,58	12,22
73	12,81	1,47	11,46
74	14,17	1,53	10,81
75	14,32	1,56	10,90
76	15,08	1,64	10,85
77	15,54	1,64	10,54
78	13,20	1,69	12,77
79	13,59	1,80	13,28
1980	12,56	1,90	15,14
81	11,95	1,97	16,50
82	11,58	2,09	18,06
83	10,60	2,12	20,03
84	10,24	2,17	21,16
85	10,12	2,19	21,68
86	8,81	1,95	22,16
87	8,68	1,95	22,45
88	8,52	1,90	22,26
89	7,68	1,82	23,65
1990	6,86	1,74	25,33

FUENTE: Pérez Muínelo, Francisco: *Panorámica del presupuesto de defensa en España, 1946 – 1995*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior, Ensayos INCIPE n°15, 1996, p. 48.
(modificado)

Desde el punto de vista de la modernización de las Fuerzas Armadas en la etapa estudiada, fueron importantes las relaciones con los Estados Unidos. La ayuda americana materializada en las entregas del material militar representó el 17,6% del total de los gastos destinados a inversiones de material militar entre 1965 – 1971 y el 2% entre 1972 – 1976.³²⁵ La ayuda financiera acordada en el Convenio de Amistad y Cooperación hispano – norteamericano de 1970 sirvió para financiar el 50% de las compras del material americano realizadas por los españoles. El préstamo fue concedido por el Export Import Bank en 1971.³²⁶

Destacó también la cooperación con Francia en materia del armamento, establecida por el acuerdo de 1970 (el tema tratado en el apartado sobre las alianzas de la etapa franquista).

b) La modernización de las Fuerzas Armadas en la transición.

En el año 1977 fue aprobado el Real Decreto – Ley 5/1977 de 25 de enero, por el cual se prorrogaba la vigencia de la Ley 1971 hasta 1982 y se modificaban los créditos destinados a la realización del programa conjunto de inversiones, mantenimiento y reposición del material y del armamento en función del incremento de la tasa de inflación. Se establecía, al mismo tiempo, la obligación de preparar el nuevo programa de modernización antes de finalizar el ejercicio de 1979 y en relación con el presupuesto de 1980 y con las circunstancias del momento.³²⁷ Esta etapa de la modernización de las Fuerzas Armadas coincidió con la transición democrática en España. Por lo visto, los cambios políticos internos no influyeron en la modificación de los programas de modernización que procedían de la etapa franquista. Los gastos en defensa pasaron en esta etapa desde 1,56% del PIB en 1975 a 2,09% del PIB en 1982 (Vid. CUADRO n°4).

Desde el punto de vista del papel de los Estados Unidos en la modernización del Ejército español conviene destacar que en los años 1977 – 1982 se produjeron cambios

³²⁵*Ibidem*, pp. 29 – 30.

³²⁶ Fue el Decreto - Ley 11/1971, de 26 de junio, por el que se autorizó al ministerio de Hacienda para firmar el préstamo en nombre del Estado español. Ver el artículo de Coll Quetglas, Francisco: “Estudio sobre la ayuda económica financiera americana a las Fuerzas Armadas españolas”, en *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, n°576, diciembre de 1988, pp. 1349 – 1351.

importantes, expresados en el Tratado de Amistad y Cooperación de 1976. Su resultado fue la sustitución de las entregas del material militar por los créditos del Federal Financink Bank (120 millones dólares por año, durante cinco años), destinados a la adquisición del material militar americano. Entre 1977 – 1982 el material entregado descendió a 1,4% del total de los gastos destinados a inversiones de material militar, aunque, por otra parte, los créditos concedidos a partir de 1977, permitieron disponer de 13,5% de fondos suplementarios para las inversiones en material.³²⁸

c) La modernización de las Fuerzas Armadas en los años ochenta – el papel de los Estados Unidos.

Aunque la etapa desde 1983 sobrepasa los límites cronológicos de este trabajo, es imprescindible hacer alusiones a ella para obtener una visión más amplia del proceso de la modernización de la Fuerzas Armadas y para establecer la relación entre la política de seguridad y la modernización.

En julio de 1982 fue promulgada la Ley 1944/1982, sobre las dotaciones presupuestarias para las inversiones y el sostenimiento de las Fuerzas Armadas que sustituyó al Real Decreto – Ley 5/1977 de 25 de enero. La ley de 1982 sirvió de base para la realización de la modernización del Ejército durante la década de los ochenta, abriendo una nueva etapa en la modernización del Ejército.³²⁹ La pregunta que surge en este contexto está relacionada con el tema de la integración de España en la OTAN. Como es posible que una ley, promulgada en la fase final del gobierno de Calvo Sotelo, en el contexto de la integración de España en la OTAN realizada dos meses antes de la aparición de la Ley no

³²⁷ Real Decreto – Ley 5/1977, de 25 de enero, por el que se modifica y prorroga vigencia de Ley 32/1971, de 21 de julio, sobre el programa de las inversiones.

³²⁸ Pérez Muínelo, Francisco: *Panorámica del presupuesto de defensa en España, 1946 – 1995*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior, Ensayos INCIPE n°15, 1996, p. 32. El análisis de estos aspectos también fue realizado por Coll Quetglas, Francisco: “Estudio sobre la ayuda económica financiera americana a las Fuerzas Armadas españolas”, en *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, n°576, diciembre de 1988, pp. 1349 – 1351.

³²⁹ Los autores que evaluaron la aplicación de la ley 44/1982 y la ley 6/1987, las dos sobre las dotaciones presupuestarias para las inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, consideraron como satisfactorio el grado de cumplimiento de los objetivos de las leyes. Conde Sánchez, Federico; Pastor Ayllon, Juan: “Consideraciones económico – financieras relativas a Ley 44/82 y Ley 6/87”, en *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, n°576, diciembre de 1988, pp. 1310 – 1314. De los mismos autores: “Evolución de la ejecución presupuestaria durante el periodo 1983 – 1987”, en *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, n°576, diciembre de 1988, pp. 1315 – 1329.

contemplara este acontecimiento de forma explícita y, además, sirviera de base para la modernización de las Fuerzas Armadas en la etapa de los gobiernos socialistas, cuya política consistió, inicialmente, en congelar el proceso de la integración de España en la Alianza atlántica.³³⁰ Es aquí donde nos encontramos con una contradicción importante entre las declaraciones políticas del partido que a partir de finales de 1982 tomó el poder y la realidad manifestada en los presupuestos de defensa.

Al analizar el CUADRO nº4 (p. 220) que muestra la evolución del presupuesto de defensa desde 1946 hasta 1995, se percibe claramente que en la etapa desde 1982 – 1985, el presupuesto de defensa superó ligeramente el 2% del PIB. Ni antes (desde el año 1957), ni después (hasta 1990) se consiguió superar estos 2%.³³¹ Resulta sorprendente que en los años 1982 – 1985 (excluyendo el 1982, en el cual el aumento del presupuesto podía estar relacionado con la entrada de España en la OTAN), es decir en la etapa cuando, de acuerdo con las declaraciones del PSOE, se iba a definir la situación de España en la OTAN, se produjo este aumento de los gastos de defensa. Esta contradicción resulta mucho más destacada si se analizan los datos de los créditos estadounidenses establecidos para ayudar a financiar las compras del material militar en los Estados Unidos. Estos subieron de forma espectacular entre 1983 – 1986 (Vid. CUADRO nº5) .

³³⁰ Esta falta de claridad en relación con la OTAN fue mencionada por los autores del Seminario preparado por CESEDEN en el año 1983. VVAA: *Seminario: Presupuestos. La planificación presupuestaria por programas aplicados a la Defensa*, Madrid, CESEDEN, diciembre de 1983, p. 56.

³³¹ La estimación de los gastos de defensa plantea serias dificultades, sobre todo si se intenta hacer el análisis comparado entre diferentes países. El problema fue planteado por Conde Fernández – Oliva, Emilio: “Los gastos de defensa de los 80: una estimación”, en *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, nº576, diciembre de 1988, pp. 1303 – 1309, para quien los gastos de defensa supusieron entre 2,7 – 2,9% del PIB, lo cual supera bastante las cifras del Cuadro de Pérez Muínelo. La diferencia se debe, seguramente, a los diferentes criterios utilizados por los dos autores. Conde Fernández calculó los gastos de defensa española utilizando los criterios de la OTAN y llegando a la conclusión de que éstos fueron inferiores que la media de 3,65% de los miembros de la OTAN, mientras que Muínelo aplicó los criterios nacionales para definir la participación de los gastos de defensa en el PIB español. En este trabajo se utilizan las estimaciones de Muínelo, debido al carácter más completo de sus datos.

CUADRO n°5

Los créditos estadounidenses entre 1977 - 1988

AÑO	IMPORTE \$10 ⁶	ACUERDO
1977	120	Acuerdo 77/81
1978	120	“
1979	120	“
1980	120	“
1981	120	“
1982	125	Prórroga acuerdo 77/81
1983	400	Acuerdo 83/87
1984	400	“
1985	400	“
1986	382,8	“
1987	105	“
1988	300	Anticipo tesorería
TOTAL	2.712,8	-

FUENTE: Pérez Muinelo, F: *Panorámica del presupuesto de defensa en España, 1946 – 1995*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior, Ensayos INCIPE n°15, 1996, p. 61.

Los datos del cuadro revelan un aumento importante de los créditos estadounidenses a partir de 1983 que fue el primer año del gobierno socialista. Hay que hacer una diferenciación entre la ayuda del año 1983, aprobada en los EE.UU. un año antes, y la de los años posteriores, aprobada cuando estaban gobernando los socialistas.

En la justificación de los créditos para el año 1983, realizada en abril de 1982 ante las comisiones del Senado fue destacado el interés por el flanco sur de la OTAN, y por los países como España, Portugal, Chipre y Turquía. Ch. Thomas, quien presentó el programa de asistencia (Vid. DOCUMENTO n°7), subrayó que la finalidad de la ayuda destinada para España era:

“The proposed program carried with it a wide range of strategic and political benefits. (...) It will assist Spain in its impressive effort to upgrade Spanish defenses to levels more compatible with other NATO forces. It will lend visible support to a young democracy opting to resume its Western vocation. Finally it will strengthen the important bilateral ties between the United States and Spain”³³².

³³² “FY 1983 Assistance Requests. Statement before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the House Foreign Affairs Committee, on April 1, 1982, by Charles H. Thomas,” en *Department of State Bulletin*, July 1982, pp. 70 – 71.

J. Buckley, en otra presentación ante la comisión del Senado, fue más explícito sobre la importancia real de España para los EE.UU.: “Spain and Portugal, the other major security assistance recipients are important not only to our NATO posture, but to our capabilities to project military forces from United States to Africa and the Middle East”.³³³

Los 400 millones de dólares superaban con creces los créditos que debió recibir España en el marco del tratado de 1976. Fue una concesión extraordinaria, acordada en 1982 y motivada probablemente por la decisión española de entrar en la OTAN.

Los créditos que iba a recibir España en el año 1984, se mantuvieron en el mismo nivel de 400 millones de dólares. A la justificación de los créditos se añadió, sin embargo, otro argumento más de suma importancia (Vid. DOCUMENTO n°8):

“The new Spanish Government, after negotiating a supplementary protocol which clarifies the relationship between the agreement and NATO, has proceeded with the ratification process which is expected to be completed in late April or early May. It has however “frozen” further military integration into NATO pending an overall review of its security policy. (...)

U.S. security assistance is, thus an integral part of this security relationship. It is vital to the credibility of our “best efforts” pledge and to our reliability as an ally, and it is vital to Spanish efforts to bring their force to NATO standards.

U.S. security assistance will serve broader security interests, encourage Spain to see the greater benefits of cooperation in a NATO context, and signal our continuing support for Spain’s still young democracy”³³⁴

En el año 1984, al analizar los créditos para el año 1985, se destacó:

“No data for a referendum has been set, but the authorities are now evaluating membership and military integration partly in terms of what benefits they offer the Spanish military’s modernization effort. While we consider the ultimate decision to be a matter for Spain alone to decide, it is important that our assistance effort make clear the value of NATO participation.”³³⁵

³³³ FY 1983 Assistance Requests. Statement before the Senate Foreign Relations Committee on April 14, 1982, by James L. Buckley”, en *Department of State Bulletin*, July 1982, p. 78.

³³⁴ FY 1984 Assistance Requests for Europe. Statement before the House Foreign Affairs Committee on March 16, 1983, by Richard R. Burt”, en *Department of State Bulletin*, May 1983, p. 44.

³³⁵ FY 1985 Assistance Requests for Europe. Statement before the Subcommittee on European and Middle East Affairs of the House Foreign Affairs Committee on February 6, 1984, by Richard R. Burt”, en *Department of State Bulletin*, May 1984, p. 60.

Fue una sabia política estadounidense, utilizada también en otras ocasiones y en otros países, para convencer mediante los argumentos económicos, que la permanencia en la OTAN y la moderación política podían traer unos importantes beneficios. Fue el resultado del temor de los americanos a la retirada de España de la Alianza, tan claramente defendida por el PSOE durante la campaña electoral, y a la ruptura de la continuidad de la política de seguridad que España mantenía en los años anteriores. De hecho, como destacó Muínelo, “la incidencia de los créditos estadounidenses fue especialmente importante en la década de los años ochenta, en la que 2.501 millones de dólares utilizados supusieron un incremento del 16,7 por ciento respecto a los créditos para material – inversiones de estos años”.³³⁶

Concluyendo este apartado dedicado al análisis de la modernización de las Fuerzas Armadas, conviene subrayar que fue el proceso que nació de las propias necesidades del ejército español a mediados de los sesenta y tuvo su continuidad durante la transición y la consolidación democrática. En su desarrollo influyeron los factores internos, como la crisis económica y los externos, entre los cuales destacó el papel de los Estados Unidos, por las donaciones del material militar y por los créditos ofrecidos para la financiación del material y de las inversiones en defensa. Este último aspecto es el que permite constatar la existencia de una relación muy estrecha entre la modernización, véase la política de defensa, y la política de seguridad, confirmando una vez más la influencia de los factores internacionales en la definición de la política de seguridad.

C. La reorganización de la estructura de las Fuerzas Armadas.

Si la modernización de las Fuerzas Armadas hundía sus raíces en la etapa franquista, la reorganización de los tres ejércitos fue la tarea que se inició durante la transición y no se completó hasta la década de los ochenta. Implicó el cambio de la política del personal y la reorganización de la distribución territorial. Estos dos elementos que marcaron las direcciones básicas en la reorganización del Ejército, fueron, en parte, la

³³⁶ Pérez Muínelo, Francisco: *Panorámica del presupuesto de defensa en España, 1946 – 1995*, Madrid,

consecuencia de la introducción de la democracia y, en parte, el resultado de la necesidad de afrontar los problemas de la estructura del Ejército, visibles ya en la etapa franquista.

El modelo de las Fuerzas Armadas en la fase final de la dictadura se caracterizó por la existencia de un ejército numeroso, 353.000 personas, y desequilibrado desde el punto de vista de la distribución del personal entre los tres ejércitos, el ejército de Tierra (275.000), el Ejército de la Marina (40.000) y del Aire (38.000).³³⁷ El desequilibrio se acentuó, además, como consecuencia del desarrollo desproporcional y del envejecimiento de la jerarquía militar superior.

La reorganización del personal de las Fuerzas Armadas fue planteada a partir del año 1976, en el informe preparado por el General Gutiérrez Mellado, quien subrayó que,

“(...) cualquier reajuste que pueda contemplarse habría de afectar a todas las Armas y Cuerpos, a todos los escalones y procedencias, a todos los niveles generacionales y siempre conjugando el interés del servicio con los derechos personales de todos y cada uno de los que pudieran verse afectados por las nuevas disposiciones”³³⁸.

En el contexto de la transición y del papel particular de las Fuerzas Armadas durante el régimen franquista, la reforma de la política del personal no fue una tarea sencilla. De hecho, se limitó en la transición, aparte de numerosas modificaciones menores,³³⁹ a la promulgación de dos leyes aprobadas durante el Gobierno de Calvo Sotelo. La Ley 20/1981, de 6 de julio, creó la situación de reserva activa y fijó las edades de retiro para el personal militar profesional, mientras que la Ley 48/1981, de 24 de diciembre, reguló los mandos y los ascensos en el Ejército de Tierra.³⁴⁰ En la práctica, ello significó acelerar el paso a la reserva de unos 4332 oficiales, reducir los cuadros superiores de

Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior, Ensayos INCIPE n°15, 1996, p 62.

³³⁷ Los datos proporcionados por Ocaña - Ruiz, Cesar: *Los ejércitos españoles. Las Fuerzas Armadas en la defensa nacional*, Madrid, San Martín, 1980, p. 316.

³³⁸ En el Informe General 1/77 del Ministro de Defensa, en el punto 4.2.5 hay referencia al informe 1/76 y a las bases de la política del personal. En *Ejército*, n°454, noviembre de 1977, p. 27.

³³⁹ Estas modificaciones que afectaron a los ascensos, edades de retiro, plantillas, etc., se iniciaron en el año 1977. Ver el Informe General 1/77 del Ministro de Defensa, en *Ejército*, n°454, noviembre de 1977, p. 24, punto 3.2.2.

³⁴⁰ *Ley 20/1981*, de 6 de julio, por la que se crea la situación de la reserva activa y fija las edades de retiro para el personal militar profesional, *Ley 48/1981*, de 24 de diciembre, que regula los mandos y ascensos en el

mando y limitar el servicio militar profesional a 34/36 años, según los casos. Esta política contribuyó a rejuvenecer los cuadros de mandos del uno de los “Ejércitos más viejos del mundo”.³⁴¹ Las reformas más importantes en la política del personal no fueron realizadas hasta los años 1984 - 1986, cuando se aprobó la Ley 40/1984, de 1 de diciembre, sobre la regulación de las plantillas de los cuadros de mando del Ejército de Tierra, la Ley 8/1986, de 4 de febrero, para la Armada y la Ley 9/1986, de 4 de febrero, para el Ejército del Aire. Su resultado fue la reducción del 12,5% de las plantillas en todas las Fuerzas Armadas que pasaban de tener 66505 cuadros superiores de mando a 58223.³⁴²

La modificación de la distribución territorial heredada de la etapa franquista fue el segundo reto de la reorganización de las Fuerzas Armadas. Para entender la dimensión del problema es necesario tener presente que la distribución territorial de las Fuerzas Armadas en el franquismo fue el resultado de la función adjudicada al ejército en aquel entonces que consistió, sobre todo, en la lucha con la subversión interna y, en menor medida, en la defensa enfocada hacia el exterior. “El verdadero peligro está en la subversión que se inicia con la lucha de las ideas – el ataque a los principios – y se continúa o simultanea, con el ataque al hombre, a las instituciones y a las Fuerzas Armadas”, escribió Frías O’Valle en enero de 1975, transmitiendo el espíritu de los tiempos en los cuales las Fuerzas Armadas eran consideradas como una herramienta en la defensa del régimen. Fue el Ejército de Tierra el que desempeñó el papel más importante en este marco, destacando en sus estructuras las Brigadas de la Defensa Operativa del Territorio (BRIDOT) – 100.000 hombres, encargadas de la lucha con el enemigo interior y las Fuerzas de Intervención Inmediata (FII) – 60.000 hombres, encargadas de la defensa exterior (en Estrecho y en Levante).

De la situación algo distinta gozaron la Armada y el Ejército del Aire, que tenían unas funciones definidas hacia el exterior en relación con la participación española en el sistema de defensa occidental a través de los acuerdos con los Estados Unidos. La

Ejército de Tierra, en *Colección Legislativa del Ejército*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ejército – “Boletín Oficial”, 1981, pp. 149 – 157 y 386 – 397.

³⁴¹ Fue la expresión utilizada por Gutiérrez Mellado en 1977, al referirse al ejército español. En Informe General 1/77 del Ministro de Defensa, en *Ejército*, n°454, noviembre de 1977, p. 29.

³⁴² Son los datos que ofrece *Memoria de la Legislatura (1982 – 1986)*, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, 1986, pp. 161 – 164.

influencia de las concepciones estratégicas americanas, junto con la proyección oceánica tan visible en la historia española, fueron los factores que, de acuerdo con los análisis de Labatut, tuvieron el peso importante en la definición de las funciones de los dos Ejércitos.³⁴³ Por esta razón, también los cambios en la Armada y en el Ejército del Aire no fueron tan espectaculares como los operados en el Ejército de Tierra durante la transición.

La reorganización del Ejército de Tierra no se abordó hasta el año 1979, cuando fue aprobado el plan META – Plan de Modernización del Ejército de Tierra. La puesta en marcha del Plan no fue alterada por la llegada de los socialistas que asumieron las direcciones básicas de la reforma, elaboradas por el gobierno anterior. La reforma de la estructura orgánica, la reforma de la estructura operacional y la modificación de las regiones militares, fueron los tres elementos del Plan META cuya realización no se completó hasta la decisión de permanecer en la OTAN, confirmada en el referéndum de marzo de 1986. Ahora bien, las medidas más importantes en la reorganización del Ejército de Tierra fueron introducidas antes del año 1984. En este contexto, destacó la definición de una sola línea de mando en los años 1981 – 1982, (el Jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra se convierte en la autoridad superior de la que dependen todos los órganos y unidades del Ejército), la desaparición de las brigadas de defensa operacional del territorio – BRIDOT en 1984, el fortalecimiento de las Fuerzas de Intervención Inmediata a partir del mismo año, y la reorganización de las regiones militares que desde 1984 fueron reducidos de nueve a cuatro. En los dos últimos casos existe una estrecha relación con la Ley orgánica 1/1984 de 5 de enero, en la cual se definieron los criterios de la reorganización de las regiones militares de acuerdo con las necesidades de una política de defensa dirigida hacia el exterior.³⁴⁴

³⁴³ Labatut, Bernard: *Renaissance d'une puissance? Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1993, pp. 285 – 305.

³⁴⁴ *Ley orgánica 1/1984*, de 5 de enero, que modifica la Ley orgánica 6/1980, de 1 de julio, sobre los criterios básicos de Defensa Nacional y organización militar, en B.O. del E. – nº6, 7 de enero de 1984. El artículo 4 dice que la organización militar del territorio nacional se establecerá en función de: a) Valoración de las potenciales amenazadas, b) las zonas geográficas naturales, consideradas desde el punto de vista estratégico, c) las necesidades operativas y logísticas que requiere el ejercicio y garantía de la soberanía nacional (...) d) las responsabilidades asignadas a los tres Ejércitos, en función del Plan Estratégico Conjunto, e) la evaluación de los recursos humanos, económicos y materiales, existentes en el ámbito territorial, que requiere la defensa nacional, para el caso de una movilización general”

La reorganización de las Fuerzas Armadas, con el papel especial desempeñado por el Ejército de Tierra, fue un proceso lento y difícil, que se complicó, teóricamente, por la indefinición de la permanencia española en la OTAN. Esta situación impedía definir claramente la organización territorial de las Fuerzas Armadas y las funciones operacionales de las unidades, aunque lo cierto es que el interés estratégico de España permaneció estable desde los años sesenta, siendo las Fuerzas de Intervención Inmediata del Ejército de Tierra, las encargadas de la defensa del flanco sur. Esta prioridad se mantuvo invariable en la reforma de 1984, coincidiendo, además, con los intereses de la Alianza atlántica existentes desde la década de los setenta y relacionados con la necesidad de reforzar el flanco sur de la OTAN. Esta coincidencia de intereses facilitó en gran medida el ajuste de la organización de las Fuerzas Armadas española a las necesidades de la Alianza atlántica.

Capítulo V

Los objetivos de la política de seguridad española y su realización

La política de seguridad, realizada en el marco de la política exterior, fue definida como el conjunto de decisiones y actividades que tienen como finalidad directa y específica incrementar la seguridad estatal, exterior. Como consecuencia de este planteamiento, debemos preguntarnos por las decisiones y las actividades o por los objetivos de la política de seguridad, definidos cuya realización iba contribuir a una seguridad mayor del Estado español. Dada la complejidad que plantea el tema de seguridad exterior, la política de seguridad en la transición democrática giró en torno a diversos objetivos que iban en la dirección de conseguir: 1. la disuasión en el marco de las relaciones bilaterales (con los Estados Unidos, Francia y Portugal) 2. la disuasión a través de la participación en las alianzas regionales (OTAN) 3. la cooperación internacional en el marco de las organizaciones de seguridad regional (CSCE) y 4. la realización de una política de defensa y militar basada en las Fuerzas Armadas.

La realización de estos objetivos no fue simultánea y no tuvo, inicialmente, una planificación rigurosa. Existían incluso los proyectos vinculados a la neutralidad y al no alineamiento que formaban parte de los debates políticos y de la práctica política. De hecho, los diferentes componentes de la política de seguridad aparecieron como consecuencia de diversos factores, abordados en los capítulos anteriores. Su peso fue también distinto a lo largo de la transición, aunque no cabe ninguna duda de que la integración de España en la Alianza atlántica y la relación con los Estados Unidos determinaron la política de seguridad española en la transición.

Previo análisis de la neutralidad como opción de la política de seguridad española, en las páginas que siguen se presenta el estudio de los cuatro componentes mencionados de la política de seguridad española. En el análisis se incluyen también las relaciones entre esta política y la opción europea.

1. La neutralidad como opción de la política de seguridad en la transición.

En la historia de España la neutralidad fue una práctica y una actitud con larga tradición. Como destacó Morales Lezcano, “la tentation neutraliste avait commencé à se faire jour comme option espagnole dans les milieux gouvernementaux de pays dans les débuts historiques de la Restauration”³⁴⁵, pese a las voces críticas que reconocían los inconvenientes de esta opción en la política exterior española.³⁴⁶ La neutralidad se manifestó en la no participación en la primera y, con ciertas matizaciones, en la Segunda Guerra Mundial.³⁴⁷ El aislamiento del régimen franquista impuesto desde el exterior hasta el inicio de los cincuenta contribuyó a la prolongación de esta tradición. No fue hasta la firma de los acuerdos hispano – americanos cuando se abrió una nueva etapa en la historia del régimen franquista y en la historia de España caracterizada por el alejamiento de la neutralidad y por la paulatina vinculación al sistema occidental.

Las transformaciones democráticas que se estaban produciendo a partir de 1976 cuyo resultado fue, entre otros, el acceso al poder de los partidos de la oposición contribuyó a que la neutralidad reapareciera como el proyecto para la política de seguridad. La neutralidad suscitó el interés de los partidos políticos de la oposición, tal como se presentó al estudiar los programas de los partidos políticos. Durante un corto periodo podía parecer incluso que el no alineamiento iba a definir la dirección de la política exterior y de seguridad del Gobierno de Adolfo Suárez.³⁴⁸

³⁴⁵ Morales – Lezcano, Victor: “L’Espagne, de l’isolationnisme a l’intégration internationales”, en *Relations internationales*, nº50, été 1987, p. 150 (pp. 147 – 155). Sobre el mismo tema ver las aportaciones de Jover Zamora, J.M.: “La percepción española de los conflictos europeos: nota histórica para su entendimiento”, en *Revista de Occidente*, febrero de 1986, pp. 5 – 42.

³⁴⁶ Hay que destacar en este contexto las voces críticas de Cánovas del Castillo: “La crisis actual de Europa en relación a España”, en *La Epoca*, 27 de febrero de 1887, donde el Ministro de la Corona insistió en la necesidad de dotar la neutralidad de los medios y de la capacidad de defensa adecuados para mantener esta opción. Conviene destacar también la aportación de Bécker, J: *Causas de la esterilidad de la acción exterior de España*, Madrid, Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1924; Labra de, Rafael María: *La orientación internacional de España (Europa y América)*, 1901.

³⁴⁷ Morales Lezcano, Victor: *Historia de la No-beligerancia española durante la Segunda Guerra Mundial*, Las Palmas, Ed. de Mancomunidad de Cabildos de Las Palmas, 1980; y del mismo autor: “Las causas de la no-beligerancia española, reconsideradas”, en *Revista de Estudios Internacionales*, enero – marzo, 1984, pp. 609 – 631.

³⁴⁸ Sobre la diferencia entre la neutralidad y el no-alineamiento ver Pearson, Frederic S.; Rochester, Martin J.: *Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI*, Bogotá, McGRAW-HILL, 2000, cuarta edición, p. 117.

La neutralidad fue defendida por los partidos de la oposición, el PSOE y el PCE desde los inicios de la transición. Con el paso de los años sus actitudes se modificaron. A partir de 1978, el Partido Socialista pasó de la defensa de la neutralidad activa a la aceptación de la relación bilateral con los norteamericanos. El Partido Comunista mantuvo su actitud favorable a la neutralidad y el no alineamiento durante toda la transición argumentando que era la mejor opción en la situación geográfica española que en ningún caso implicaba “la debilidad militar ni la pasividad ni la marginación”.³⁴⁹

Si la actitud de los partidos de la oposición puede ser entendida como el resultado de su vinculación ideológica y/o del rechazo de las estructuras militares que apoyaron el régimen franquista, la política de “la tercera vía” practicada por el Presidente del Gobierno en las relaciones internacionales, sobre todo en América Latina, suscita hasta ahora bastante incompreensión. Como destacó Celestino del Arenal, esta política estaba fuera de la dinámica este/oeste y tenía incluso ciertas tendencias “tercermundistas”.³⁵⁰ Su expresión máxima fue la participación de Adolfo Suárez en la sexta Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países No Alineados, celebrada entre el 3 y el 9 de septiembre de 1979, en la capital de Cuba, La Habana. En el discurso de apertura, Fidel Castro, al referirse a España destacó:

“De nombreux invités nous accompagnent, entre autres et pour la première fois, l’Espagne, et nous voyons dans son geste d’envoyer une représentation a cette Conférence un espoir de relations amicales et utiles avec tous les peuples du monde, une Espagne qui ne se laisserait pas entraîner dans le bloc militaire agressif de l’OTAN, ce qui no servait qu’à compromettre et à aliéner le brillant avenir de ce peuple plein d’abnegation dont l’histoire, la culture, et le sang ont tissé tant de liens solides avec les nations de notre Amérique. Nous avons aussi besoin, dans l’Europe occidentale industrialisée, d’amis qui ne marchent pas enchainé au char impérialiste”.³⁵¹

El impacto del discurso de Fidel Castro, conocida la relación entre Cuba y “les imperialistes yankees” (las palabras de Castro en el mismo discurso), debió ser muy fuerte en la escena internacional. Suscitó seguramente cierta confusión en el interior y en el

³⁴⁹ Las declaraciones del diputado Ignacio Gallego Bezares en las Cortes, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº10, 20 de septiembre de 1977, p. 255.

³⁵⁰ La política exterior de Adolfo Suárez fue abordada por Arenal, Celestino del: *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Ediciones Complutense, 1994, pp.76 - 85 y 114 - 126.

³⁵¹ Discurso de Fidel Castro, en *Documents d’Actualité Internationales*, nº50 - 51, 1979, p. 979.

exterior del país, vistas las declaraciones anteriores del ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, que confirmaban el interés de España por la integración en la OTAN.³⁵² Estas tentaciones al no alineamiento, que surgieron, probablemente, de la tradicional relación entre España y América Latina y/o de la falta de la capacidad de prever las consecuencias que podía traer la participación en la cumbre organizada en Cuba, fueron desmentidas por el ministro de Asuntos Exteriores y por la posterior relación entre el Gobierno español y la Alianza atlántica.

El tema de la neutralidad permaneció, sin embargo, en los planteamientos de los partidos políticos de la oposición y fue explorado en los debates sobre la integración de España en la Alianza atlántica celebrados en octubre de 1981. Como señala B. Labatut, el planteamiento a favor de la neutralidad carecía de una profundización teórica necesaria y era de difícil aplicación al caso español.³⁵³ Las dificultades se planteaban en torno a tres aspectos fundamentales.

En primer lugar, aceptar la neutralidad equivalía a modificar completamente la dirección de la política de seguridad española vinculada a la defensa occidental desde 1953 a través de los acuerdos con los Estados Unidos. El romper los compromisos anteriores significaría cambiar el equilibrio internacional existente y suscitar el temor en el bloque occidental a la radicalización de las transformaciones democráticas. Se podía producir incluso el serio desacuerdo con los americanos por las bases militares en el suelo español. En 1977, el representante de los Estados Unidos, Breisky, llegó a afirmar que “los norteamericanos también reconocen que una España hostil pudiera poner en duda lo enunciado de una postura occidental adecuada en el Mediterráneo y pudiera hacer correr cierto peligro a la labor defensiva en el frente central de Europa”.³⁵⁴

No fue una amenaza, sino la expresión de una preocupación seria por el eventual cambio de la dirección de la política exterior y de seguridad española. En el peor de los casos podía implicar el surgimiento de “una España hostil”, es decir alineada al bloque soviético. No se puede negar, sin embargo, que la neutralidad de España también implicaría

³⁵² Ver: “Discurso pronunciado el 9 de marzo de 1978 por don Marcelino Oreja en el pleno del Senado sobre la política exterior”, en Arenal, Celestino del y Aldecoa, Francisco: *España y la OTAN, Textos y Documentos*, Madrid, Tecnos 1984, pp. 218 – 219.

³⁵³ Labatut, Bernard : *Renaissance d'une puissance? Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Paris, FEDN, 1993, pp. 141 – 142.

poner en duda “una postura occidental adecuada” desde el punto de vista de seguridad y defensa.

En segundo lugar, había que preguntarse de qué neutralidad se trataba.³⁵⁵ El estatuto del neutral era la consecuencia de los determinantes históricos (Suiza), del reconocimiento jurídico (Austria) o la situación geopolítica que obligó ciertos Estados a asumir la neutralidad para su propia supervivencia (Suecia, Finlandia, Yugoslavia - por la guerra fría). España, en realidad, no contaba con ningún argumento para elegir la neutralidad. Ni su tradición histórica de la neutralidad era comparable con el caso de Suiza ni podía ser el resultado de la situación geopolítica. Tampoco era el caso de la supervivencia.³⁵⁶

En tercer lugar, España no tenía la posibilidad real de desarrollar la política de neutralidad que implicaba la capacidad de asegurarse la defensa independiente.³⁵⁷ Ello a su vez significaba poseer un núcleo armado capaz de reaccionar ante la amenaza, tener la capacidad del respaldo en la escena internacional y la capacidad de la decisión independiente. Entre las condiciones que debía cumplir el país para permitirse la defensa independiente, M. Cuartero, señaló la situación geográfica que por sí misma o por el interés de los otros países garantizaba la inviolabilidad, la disposición de los recursos naturales y materias primas, el grado del desarrollo económico y tecnológico y la capacidad

³⁵⁴ Breisky, A.E.: “El papel de España en la estrategia occidental. Un punto de vista norteamericano”, en *Boletín de Información del CESEDEN*, nº108 – IV, marzo de 1977, p. 5.

³⁵⁵ Sobre los diferentes tipos de la neutralidad escribió Roberts, Adam: “La defensa de los neutrales”, en *VVAA: España ¿qué defensa? Las opciones españolas de seguridad*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1981, pp. 167 – 171. Sobre el mismo tema hay comentarios del Ministro de Asuntos Exteriores, M. Oreja, del discurso pronunciado en el pleno del Senado, el 9 de marzo de 1978. Oreja, Marcelino: *Discursos y Declaraciones de don Marcelino Oreja*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, 1980, tomo II, pp. 87 – 90.

³⁵⁶ En *Jornadas Informativas sobre temas internacionales – 1984*, Madrid, Sociedad de Estudios Internacionales, 1984, se encuentran varios artículos sobre los tipos de la neutralidad, el tema que volvió a ser tratado a partir del año 1984 en el marco del debate sobre la permanencia de la OTAN, aunque en este caso el PSOE ya no defendía la neutralidad. Entre los artículos de interés destacan los de Almansa de Moreno Barrera, Fernando: “Neutralidad y bipolaridad”, pp. 191 - 198; Gmoser, Gerhard: “La neutralidad de Austria”, pp. 181 – 190; Crafoord, Carl – George: “La neutralidad de Suecia”, pp. 201 – 208; Bueno y Vicente, José Miguel: “España y sus posibilidades de neutralidad”, pp. 209 – 221.

³⁵⁷ Sobre la defensa independiente escribió Cuartero, Miguel: “Condiciones y límites de la defensa independiente” en *VVAA España ¿qué defensa? Las opciones españolas de seguridad*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1981, pp. 173 – 189. El autor incluye aquí los países neutrales (Suecia, Suiza, Austria), no alineados (Yugoslavia) o los que quieren realizar la defensa independiente por razones de otro tipo (Francia).

demográfica.³⁵⁸ Asegurar la defensa independiente era costoso y exigía cumplir las condiciones que España en los años setenta no podía cumplir.

A todo ello hay que añadir que la neutralidad contaba únicamente con el apoyo de los partidos de la oposición, lo cual imposibilitaba su aplicación.

2. Las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, Portugal y Francia.

Durante la etapa franquista, la política de seguridad española se basó en las relaciones bilaterales establecidas con los Estados Unidos, Francia y Portugal. Las tres direcciones se mantuvieron durante la transición, aunque su significado, igual que en los años anteriores, fue distinto en cada caso. Destacó el papel especial del Tratado con los Estados Unidos que fue no solamente la continuación de la relación entre los dos países en unas condiciones de la transición democrática española sino también el fundamento legal para la creación de unas estructuras nuevas que prepararon la integración de España en la Alianza atlántica. Dado el papel especial de los Estados Unidos, en el apartado que sigue a continuación se profundiza en el tema del Tratado de Amistad y Cooperación hispano – norteamericano.

La relación con Francia, existente formalmente desde el acuerdo de 1970, se mantuvo en los mismos términos hasta la firma del nuevo acuerdo, el 7 de octubre de 1983 que, en el marco de la inseguridad en cuanto a la posición de España en la Alianza atlántica, fue marcado por la continuación de la anterior cooperación táctica y logística y la cooperación en materia del armamento.³⁵⁹

Si la relación con Francia no se modificó durante la transición, el caso de Portugal fue distinto. La transición democrática en los dos países exigió la redefinición de las relaciones basadas en el Tratado de Amistad y No Agresión de 17 de marzo de 1939. El

³⁵⁸ Cuartero, Miguel: “Condiciones y límites de la defensa independiente” en *VVAA: España ¿qué defensa? Las opciones españolas de seguridad*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1981, pp. 180 – 181.

³⁵⁹ Sobre el acuerdo de 1983 ver: Labatut, Bernard: “*Renaissance d’une puissance? Politique de défense et réforme militaire dans l’Espagne démocratique*”, Paris, FEDN, 1993, pp. 247 – 252. Sobre las relaciones entre España y Francia en esta etapa ver el trabajo de Acuña, R.L.: *Como los dientes de una sierra (Francia y España de 1975 a 1985, una década)*, Barcelona, Plaza&Janés, 1986.

Tratado de Amistad y Cooperación firmado en Madrid el 22 de noviembre de 1977 fue el resultado de esta nueva situación.³⁶⁰

- **La relación bilateral con los Estados Unidos como la etapa preparatoria de la integración de España en la OTAN.**

El 24 de enero de 1976, los representantes de España y de los Estados Unidos firmaron la renovación de los acuerdos bilaterales que entraron en vigor el 21 de septiembre del mismo año con el nombre del Tratado de Amistad y Cooperación, vigente hasta septiembre de 1981. El tratado constaba de un preámbulo y de ocho artículos. Le acompañaban siete acuerdos complementarios, un acuerdo de desarrollo del tratado y diecisiete anexos de procedimiento.³⁶¹

El artículo primero, junto con el acuerdo complementario número uno, anunció la creación del Consejo Hispano – Norteamericano bajo la presidencia conjunta del ministro de Asuntos Exteriores español y del secretario de Estado de los Estados Unidos. Su finalidad era, por una parte, supervisar la aplicación del Tratado y, por la otra, desarrollar la coordinación con la OTAN para obtener una mayor eficacia en la cooperación con la defensa del Occidente. El Consejo se reunía al menos una vez cada semestre y tenía su sede en Madrid. Contaba con el secretariado permanente y los representantes permanentes. El Consejo tenía bajo su dependencia el comité económico conjunto, el comité conjunto para la cooperación científica y tecnológica, el comité conjunto para los asuntos culturales y la educación, el comité conjunto para los asuntos político – militares administrativos. De especial importancia fue el comité militar conjunto, compuesto por los dos Jefes de Altos Estados Mayores o de sus representantes. De esta estructura dependía, como organismo de trabajo, el Estado Mayor Conjunto.

³⁶⁰ El texto del tratado de 1977 en *Documents d'Actualité Internationale*, n°3, 1978, pp. 53 – 55.

³⁶¹ Sobre las negociaciones hispano – americanas y el contenido del tratado ver los trabajos de Marquina Barrio, Antonia: *España en la política de seguridad occidental*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986, pp. 881 – 891; Barbé, Esther: *España y la OTAN. La problemática europea en materia de seguridad*, Barcelona, Laia, 1984, pp. 85 – 90. El texto del tratado en Chamorro, Eduardo y Fontes, Ignacio: *Las bases norteamericanas en España*, Barcelona, Euros, 1976, pp. 313 – 335. También en *Documents d'Actualité Internationale*, n°17, 1976, pp. 334 – 351.

El artículo segundo, junto con el acuerdo complementario número dos, establecía una cooperación económica más estrecha entre España y los EE.UU., insistiendo en la promoción de las áreas que facilitaban el desarrollo. En este contexto destacó el papel de Export – Import Bank que garantizó los créditos de unos 450 millones de dólares a las compañías españolas.

El artículo tercero, junto con el acuerdo complementario número tres y el correspondiente intercambio de notas, estableció las bases del programa de la cooperación científica y técnica en las áreas importantes para el bienestar social y económico de los españoles y los norteamericanos y para el desarrollo del progreso. Los EE.UU. ofrecieron 23 millones de dólares para apoyar este programa de cinco años.

El artículo cuarto, el acuerdo complementario número cuatro y el intercambio de notas, proporcionaron el marco para la continuación y la expansión de la cooperación educativa y cultural. Este programa contó con 12 millones de dólares procedentes de los Estados Unidos para su realización.

En los artículos quinto y sexto, junto con los acuerdos complementarios cinco y seis y las notas intercambiadas, se abordaron los temas de cooperación en materia de defensa. Fue, junto con el artículo primero, la parte más importante del Tratado. Como destacó el secretario Kissinger en el Informe sobre el Tratado (Vid. DOCUMENTO n°3), refiriéndose a estos dos artículos:

“The defense relationship which these provisions represent is one woven firmly into the fabric of existing United States philosophy and planning for defense of the North Atlantic area. It represents a decision to assist Spain in developing a role which will contribute actively to that defense, and provides transitional institutions to prepare the way for an appropriate Spanish role in NATO. These provisions do not constitute a security guarantee or commitment to defend Spain. They do, however, constitute a recognition of Spain’s importance as a part of the Western World”³⁶²

Con la finalidad de “assist Spain in developing a role which will contribute actively to that defense, and provides transitional institutions to prepare the way for an appropriate Spanish role in NATO” fue creado el Estado Mayor Conjunto de Coordinación y

³⁶² “Report of the Department of State, February 6, 1976”, *The Department of State Bulletin*, March 22, 1976, pp. 362 - 364.

Planificación (Combined Planning and Coordination Staff) cuya labor consistió en “elaborar los planes, en armonía con los reglamentos de seguridad en vigor en la zona del Atlántico Norte, relativos a las operaciones (...) en las zonas geográficas de interés común (...) en caso de un ataque contra España o contra los Estados Unidos, en el contexto de un ataque general contra el Occidente”.³⁶³ El Estado Mayor dependía del Consejo Hispano – Norteamericano.

Como contrapartida, España garantizaba a los EE.UU. el derecho a utilizar y a mantener para los fines militares las bases en Torrejón, Zaragoza, Morón y Rota y otras facilidades menores. El Tratado reguló el número y el tipo de las tropas y del equipamiento militar que podían permanecer en España. Reforzó también a favor de España el principio de consulta entre los dos Gobiernos en caso de una amenaza o del ataque exterior que podían implicar la necesidad del uso de las bases. En cuanto a las armas nucleares, quedó prohibido su almacenamiento (incluidos sus componentes) en el territorio español. A partir de 1 de enero de 1979 la escuadrilla nuclear de submarinos americanos que permanecía en España iba a comenzar su retirada de las aguas territoriales españolas.

El tratado fue aprobado por los poderes legislativos de los dos países, lo cual le dio mayor peso. Como destacó el secretario Kissinger, “this solemn form was deemed appropriate not only because of the wide scope and importance of the subject matter covered but also both Spanish and United States authorities wanted to assure the soundest political basis for the new stage in United States - Spanish relations symbolized by this agreement”. El tratado fue presentado por el Presidente de los EE.UU. como “reflecting United States support for and encouragement of the important evolution which has begun in Spain”. Como dijo el Presidente, “the Treaty reflects the mutual conviction of Spain and the United States that the proper course of this evolution should include, as major objectives, the integration of Spain into the institutions of Europe and the North Atlantic defense system (...)”.³⁶⁴ En marzo de 1976, R. McCloskey, el jefe de la delegación estadounidense

³⁶³ Acuerdo complementario *número* cinco sobre la coordinación militar bilateral, artículo II. En el artículo III fueron definidas cuatro zonas geográficas de interés común: 1. España y el espacio aéreo adjunto, 2. Zona atlántica, entre el paralelo 23 – 48 N y hasta el meridiano 23 O, 3. Zona mediterránea hasta el meridiano 7 E, 4. Zona geográfica de interés común, excluido el territorio de los países terceros y sus aguas territoriales.

³⁶⁴ “President Ford’s Message to the Senate, transmitted on Feb. 18”, en *The Department of State Bulletin*, March 22, 1976, p. 362.

destinada para la negociación de las bases del Tratado en 1975, en su discurso ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado insistió en los mismos elementos. Dijo:

“Spains begins the process of restoring democracy in Spain and returning to the councils of Western Europe. We support both of these objectives as being in the interest of the United States, and we believe this treaty to be strong evidence of this support.”

Y subrayó a continuación que “This new agreement goes beyond what we were negotiating with previous regime: it is a treaty; it has substantial non – military element; and it explicitly looks toward eventual Spanish entry into NATO.”³⁶⁵

Es difícil saber si las declaraciones de Kissinger, de Ford y de McCloskey, fueron el resultado de la buena voluntad estadounidense o de la necesidad política marcada por los acontecimientos internacionales y por las exigencias españolas. No se puede olvidar que las bases del Tratado fueron establecidas antes de la muerte de Franco, tal como se presentó con anterioridad, lo cual parece dar mayor peso a la dura realidad internacional que a partir de 1973 se hizo especialmente complicada para los Estados Unidos.

El Consejo Hispano – Norteamericano empezó a funcionar a 1 de octubre de 1976. Fue cuando se celebró su sesión inaugural en Washington, bajo la copresidencia del secretario de Estado Kissinger y del ministro de Asuntos Exteriores, Oreja Aguirre. La primera sesión regular tuvo lugar en Madrid el 12 de mayo de 1977, bajo la copresidencia del nuevo secretario de Estado Cyrus R. Vance y el ministro español, Oreja Aguirre. En esta primera fase de organización destacó la creación del Comité *ad hoc* de coordinación con la OTAN³⁶⁶ que se convirtió en el sexto comité conjunto dependiente del Consejo Hispano – Norteamericano.

³⁶⁵ Las dos citas proceden de “Statement by Ambassador at Large Robert J. McCloskey, made before the Senate Committee on Foreign Relations on March 3”, en *The Department of State Bulletin*, March 22, 1976, p. 364 – 366.

³⁶⁶ Los datos sobre las primeras reuniones del Consejo y sobre la creación del Comité *ad hoc* proceden de los comunicados conjuntos publicados después de las reuniones celebradas el 1 de octubre de 1976, 12 de mayo de 1977 y 30 de septiembre de 1977. En: *The Department of State Bulletin*, November 1, 1976, pp. 563 – 564; *The Department of State Bulletin*, June 6, 1977, pp. 611 –612; *The Department of State Bulletin*, November 14, 1977, pp. 680 – 681.

¿Cuál fue la dimensión real de la cooperación en el marco del Consejo Hispano – Norteamericano? Aunque es difícil responder a esta cuestión por la escasez de la documentación y por la falta de análisis sobre el tema, convence la hipótesis de Mark Smith. De acuerdo con sus apreciaciones, el tratado creó el mecanismo de cooperación creciente entre la Alianza atlántica y España que sirvió para preparar la integración de España en la OTAN.³⁶⁷ Esta cooperación se desarrolló en el marco del Consejo Hispano – Norteamericano y de las estructuras dependientes de éste.

En este contexto fue importante el proceso de la modernización de las Fuerzas Armadas españolas. De hecho, el Tratado de 1976 proporcionó a España 600 millones de dólares (120 millones anualmente durante cinco años) de créditos, 75 millones (15 por año) en “grants for military equipment”, 10 millones (2 por año) “in grants for military training”, los 50 millones para cubrir los costes de la modernización del sistema del control aéreo utilizado conjuntamente por los EE.UU. y España, homologándolo con NATO Air Defense Ground Environment System de los miembros de la Alianza y 35 millones (7 por año) para los programas de educación, cultura, ciencia y tecnología, que sirvieron para iniciar la preparación de las Fuerzas Armadas española a los nuevos desafíos en el marco de la Alianza atlántica.³⁶⁸ Por otra parte, los analistas estadounidenses valoraban los acuerdo hispano – norteamericanos como “el mecanismo ideal para la introducción de los militares españoles en los conceptos de planificación de la OTAN y la definición del futuro papel de España en la OTAN” y destacaban la función positiva de la administración Carter que apoyaba los pasos dirigidos hacia la entrada de España en la Alianza.³⁶⁹

En el comunicado norteamericano publicado después de la firma del tratado se hacía una referencia explícita a que “el propio curso de la evolución debe incluir, como el objetivo más importante, la integración de España en las instituciones europeas y en el

³⁶⁷ Smith, Mark: *NATO enlargement during the Cold War*, New York, Polgrave, 2000, p. 141.

³⁶⁸ “Statement by Ambassador at Large Robert J. McCloskey, made before the Senate Committee on Foreign Relations on March 3”, en *The Department of State Bulletin*, March 22, 1976, p. 365.

³⁶⁹ Weeks, Stanley Byron: *United States Defence Policy toward Spain, 1950 – 1976*, Michigan, Xerox University Microfilms Ann Arbor, 1977, p. 321, tesis doctoral defendida en 1977.

sistema de defensa del Atlántico Norte”.³⁷⁰ De la misma manera lo percibían algunos españoles. Fernando de Salas López en 1976 escribía que:

“(…) esta vinculación estrecha a los planes de la OTAN, con el visto bueno de la misma, prácticamente nos integra en ella, pero sin pertenecer a la misma. Es una situación interesante, intermedia entre la de ser miembro y la de no pertenecer a la OTAN, y a caso recíproca de la postura francesa (...). Nosotros estamos ahora en la antesala de la Organización Atlántica”³⁷¹.

Para reforzar este argumento conviene citar también la posición de los diplomáticos de la Embajada norteamericana en Madrid cuyo representante A. E. Breisky en noviembre de 1976 describía el Tratado de Amistad y Cooperación no como “un fin en sí mismo sino un puente que conduce al porvenir”.³⁷² Por una parte, el tratado permitía realizar las mejoras en la defensa aérea, la guerra antisubmarina, el dominio del mar en aguas del Estrecho, que podrían ser, de acuerdo con la opinión de Breisky, las “opciones primordiales del inmediato papel de España como miembro de la OTAN”. Por otra parte, el Consejo Hispano – Norteamericano servía para “fomentar la creación de una coordinación significativa con la Organización del Tratado del Atlántico del Norte”.³⁷³

Desde la perspectiva del Gobierno español los acuerdos hispano – americanos no fueron presentados en ningún momento como una etapa previa a la integración en la Alianza, lo cual podía ser una estrategia para mantener el consenso en la política exterior y de seguridad y evitar los conflictos con la oposición que desde el inicio rechazaba la integración en la Alianza. En las referencias al tratado de amistad y cooperación realizadas por el ministro de Asunto Exteriores que no eran abundantes se subrayaba su superioridad frente a los acuerdos firmados en la época de Franco, por ser un tratado y por eliminar el

³⁷⁰ Citado por Duke, Simon: *United States Military Forces and Installations in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1989, p. 257.

³⁷¹ Salas López, Fernando de: “ España y la OTAN en 1976”, en *Boletín de Información del CESEDEN*, nº103-VI, agosto – septiembre de 1976, p. 24.

³⁷² La conferencia pronunciada por Breisky, A.E. de la Embajada de los EE.UU. en la Escuela Superior del Aire, el 15 de noviembre de 1976 y publicada con el título: “El papel de España en la Estrategia Occidental” en *Boletín de Información del CESEDEN*, nº108-IV, marzo de 1977, p. 13.

³⁷³ *Ibidem*.

almacenamiento de armas nucleares en el suelo español.³⁷⁴ Se llegó incluso a negar una relación estrecha entre el Consejo Hispano – Norteamericano y la OTAN. En enero de 1978 el ministro de Asuntos Exteriores dijo que:

“El Consejo hispano – norteamericano, (...), es el órgano principal previsto en el Tratado hispano – norteamericano, que institucionaliza la relación con dos reuniones anuales (...) Existen una serie de Comités conjuntos (...) Sin embargo, esto no significa implicarse en la Organización del Tratado del Atlántico Norte, sino llevar a cabo esa relación lógica, puesto que tanto el tratado hispano – norteamericano como el tratado de Washington tienen un mismo propósito (...)”.³⁷⁵

Hasta finales de 1979 los acuerdo con los Estados Unidos y la integración en la OTAN, fueron tratados de forma separada. Esta tendencia, como indica A. Marquina, cambió a partir de 1980 cuando después del freno en las negociaciones de ingreso a las Comunidades, el ministro Pérez Llorca anunció en la prensa el inicio de las negociaciones para la renovación del Tratado de Amistad y Cooperación, condicionando su desarrollo por los avances en el tema de la adhesión de España a la OTAN.³⁷⁶ Como consecuencia, el tema de la relación bilateral con los Estados Unidos fue tratado con gran atención durante el debate parlamentario sobre la adhesión de España a la OTAN iniciado en la Comisión de Asuntos Exteriores y continuado en la sesión plenaria en octubre de 1981.³⁷⁷ Durante el debate parlamentario, el ministro de Asuntos Exteriores utilizó el Tratado hispano – norteamericano para demostrar las ventajas de la integración en la Alianza. Subrayó los puntos débiles del Tratado que nunca iba a dar las garantías de seguridad iguales a las que podían venir de la relación multilateral en el marco de la OTAN. El ministro dijo:

³⁷⁴ El Ministro de Asuntos Exteriores, M. Oreja sobre la política exterior en *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, nº10, 20 de septiembre de 1977, p. 284. El mismo argumento de la desnuclearización para presentar las ventajas del tratado de 1976 utilizó el ministro en septiembre de 1979, señalando de paso la creación del Consejo hispano – americano. En Oreja, Marcelino: *Discursos y Declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, enero de 1981, p. 89.

³⁷⁵ “Discurso pronunciado por don Marcelino Oreja en la sesión celebrada por la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados sobre diversos extremos de la política exterior española”, 11 de enero de 1978, en Arenal, Celestino del y Aldecoa, Francisco: *España y la OTAN. Textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 216 – 217.

³⁷⁶ Marquina Barrio, Antonio: “La política exterior de la Unión del Centro Democrático”, en Tusell, Javier y Soto, Alvaro (eds): *Historia de la transición 1975 – 1986*, Madrid, Alianza Universidad, 1996, p. 201.

³⁷⁷ La transcripción de los debates parlamentarios sobre la integración de España en la OTAN en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, nº41, 42 y 43, octubre 1981, pp.

“Hasta ahora, (...), dicha relación de seguridad venía enmarcada, prefigurada por la relación bilateral exclusiva con los Estados Unidos de América, una relación bilateral exclusiva que no ignora la existencia de la Alianza Atlántica, la importancia de la Alianza Atlántica, sino que, subordina la posición de nuestro país en mandos y formaciones y decisiones a los órganos de la Alianza Atlántica, [que] toman, y pueden tomar todavía hoy, sin nuestra presencia decisiones que afectan a nuestro territorio.

Es evidente (...) que esta situación, que surgió en virtud de determinados condicionantes históricos hoy felizmente superados, debe ser revisada. En toda revisión debe contarse con las alternativas que se presentan al camino a seguir. (...).

¿Cuál podría ser, aceptando que no vamos a optar por la neutralidad total y con todas sus consecuencias, el futuro de nuestra relación de seguridad con Occidente? ¿La continuidad pura y simple de la relación bilateral con los Estados Unidos? Habría, naturalmente, que mejorarla, mejorarla sustancialmente. ¿Y en qué iba a consistir la mejora? Evidentemente en obtener lo que nunca nuestros negociadores, esforzados negociadores, que defendieron los intereses de España, pudieron obtener: un tratamiento de alianza formal, un tratamiento de primera, no un tratamiento, como se ha dicho, de tercera regional”³⁷⁸

El Tratado de Amistad y Cooperación hispano – norteamericano, antes de perder su vigencia (el 26 de septiembre de 1981), fue renovado por cinco meses mediante el canje de notas entre el ministro de Asuntos Exteriores de España y el embajador de los EE.UU. en Madrid, lo cual implicaba retrasar las negociaciones de la eventual renovación hasta la finalización de los debates sobre la OTAN.³⁷⁹ Podía parecer que el Gobierno optaba por la integración en la OTAN para sustituir la relación bilateral con los Estados Unidos que no proporcionaba las mismas ventajas. La integración en la Alianza no implicó, sin embargo, la no renovación de los acuerdos con los norteamericanos. El Presidente del Gobierno, Calvo Sotelo, declaró claramente, suscitando rumores en las Cortes, que el Gobierno “piensa mantener esa relación, pero piensa que la relación bilateral, cuando España esté en

1802 – 2048; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº191, 192 y 193, octubre de 1981, pp. 11295 – 11454.

³⁷⁸ Discurso de Pérez Llorca en la Comisión de Asuntos Exteriores, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, nº41, 6 de octubre de 1981, p. 1807. La misma idea apareció en la entrevista mantenida con el general Angel Lobo. En septiembre de 1981 expiraba el Tratado hispano – norteamericano. Fue la fecha ideal para iniciar la integración en la OTAN para después renegociar el tratado bilateral con los EE.UU. en condiciones mejores.

³⁷⁹ Sobre el canje de notas y las negociaciones hispano – norteamericanas ver el debate en las Cortes de 16 de marzo de 1982, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº222, 16 de marzo de 1982, pp. 13009

el marco de la relación multilateral de la Alianza, tendrá un significado muy distinto del que tiene hasta ahora, del que ha tenido desde 1953”.³⁸⁰

El tratado bilateral hispano – norteamericano cuyas negociaciones se retomaron en el año 1982 fue firmado el 2 de julio de 1982 y aprobado, sin modificaciones, por el nuevo Parlamento elegido en las elecciones de octubre de 1982.³⁸¹ El tratado bilateral completó así las relaciones multilaterales establecidas con los miembros de la OTAN en el marco de la Alianza unos meses antes.

3. La integración en la Alianza atlántica.

La integración de España en la Alianza atlántica fue el proceso que pasó por diversas fases condicionadas por la relación existente entre los factores internos y externos. En el análisis de todo el proceso no podemos olvidar que el tema de la integración española en la Alianza sobrepasa los límites temporales de la transición, situándose sus inicios en el año 1973/1974 y su conclusión en 1986/1988. Teniendo en cuenta la situación internacional, el contexto interno y las declaraciones del Gobierno español sobre el tema, el proceso de la integración de España en la OTAN, puede ser dividido en seis fases que se presentan a continuación.

A. La primera de ellas se remonta a mediados del año 1973 y finaliza en enero de 1976, con la firma del Tratado de Amistad y Cooperación. La crisis generada por la guerra árabe – israelí de 1973, el conflicto greco – turco que estalló en julio de 1974, la transición portuguesa con una marcada etapa de influencia comunista entre octubre 1974 y septiembre de 1975, fueron los elementos que crearon el ambiente propicio para la revalorización de la aportación española al sistema de defensa occidental. Como destacó A. Viñas en su reciente publicación, refiriéndose a la nueva situación de España: “La relación simbólica que para

– 13028. El texto de las notas de septiembre de 1981 en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, I Legislatura, Serie C, nº111-I, 10 de octubre de 1981, pp. 863 – 864.

³⁸⁰ Calvo Sotelo respondiendo a las preguntas del líder del grupo parlamentario socialista, Felipe González, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº192, 28 de octubre de 1981, p. 11405.

³⁸¹ El texto del tratado, los convenios complementarios y las notes intercambiadas entre el Gobierno español y los EE.UU., fueron recogidos en Arenal, Celestino del y Aldecoa, Francisco: *España y la OTAN. Textos y Documentos*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 66 – 132.

entonces se había establecido entre Washington y Madrid, en un entorno mediterráneo lábil en el que tras la dictadura caetano – salazarista había caído la de los coroneles griegos, proporcionó al moribundo régimen franquista márgenes insospechados”.³⁸² En este marco, los Estados Unidos jugaron el papel importante en la promoción de España en el foro de la OTAN.

El 9 de julio de 1974, el ministro de Asuntos Exteriores de España, Cortina, durante la visita del secretario de Estado Kissinger dijo, refiriéndose a los Estados Unidos:

“We are informed that its representatives emphasized to the NATO Council the importance of the contribution that Spain had made to the common defense, urging the other countries of alliance to consider seriously the opportunity to incorporate Spain fully in their defense activities.”³⁸³

La idea de la plena participación de España en la Alianza fue debatida en la cumbre de la OTAN el 28 y 29 de mayo de 1975. La oposición de los países como Noruega, Dinamarca, Islandia, Países Bajos y Gran Bretaña, que insistieron en la necesidad de la desaparición del régimen franquista y de la modificación de la situación en España en los términos de la democratización del país para iniciar la integración española en la OTAN, bloqueó todo el proceso.³⁸⁴ Al día siguiente de la cumbre, el 30 de mayo de 1975, el Presidente Ford destacó que “(...) we the United States, continue to favor a Spanish relationship with the alliance. We think this is important, even though we recognize the unlikelihood of it [integración de España en la OTAN] taking place in the future, or the immediate future”.³⁸⁵

³⁸² Viñas, Angel: *En las garras del águila: los pactos con Estados Unidos de Francisco Franco a Felipe González, 1945 – 1995*, Madrid, Crítica, 2004, p. 416.

³⁸³ “Luncheon Honoring Secretary Kissinger, Madrid July 9”, en *The Department of State Bulletin*, August 5, 1974, p. 228 – 229.

³⁸⁴ Sobre el tema de los debates, que no fue mencionado en el comunicado oficial de la OTAN, escribió Vernant, Jacques: “Le sommet atlantique d Bruxelles”, en *Défense Nationale*, juillet 1975, p. 92 – 93 (pp. 89 – 94). En el comunicado oficial se mencionó solamente el interés de la relación hispano – norteamericana para la OTAN.

³⁸⁵ “Weekly Compilation of Presidential Documents dated June 9” en *The Department of State Bulletin*, June 30, 1975, p. 892. Fue parte de la respuesta del Presidente a la pregunta sobre “the NATO rebuff with Spain”.

B. La firma del Tratado hispano – norteamericano, que creó los mecanismos de la cooperación más estrecha entre la OTAN y España, pensados para preparar la integración española en la OTAN, junto con la muerte de Franco y el inicio del proceso democratizador, manteniéndose al mismo tiempo la difícil situación internacional marcada, entre otros, por la crisis de Angola, fueron los factores que cambiaron la realidad de la anterior etapa y situaron la integración de España en la OTAN más cerca que antes. Si la integración de España en la Alianza atlántica como un objetivo a largo plazo de la política de seguridad española apareció en el texto del Tratado hispano – norteamericano firmado el 24 de enero de 1976, cuatro días después, el 28 de enero de 1976, el Presidente del Gobierno, Carlos Arias Navarro, confirmó esta posibilidad en la declaración ante las Cortes:

“(…) en el contexto de la civilización occidental, amenazada, se están considerando las alternativas posibles con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, con el convencimiento de que la decisión que se adopte deberá contar con un análisis previo de los compromisos que nuestra eventual participación en los esquemas de dicha Alianza traería consigo.”³⁸⁶

Adolfo Suárez quien asumió el cargo del Presidente del Gobierno en julio de 1976, afirmó la voluntad de continuar las líneas fundamentales de la política exterior. El síntoma visible de la permanencia del tema de la entrada de España en la OTAN en la agenda política nacional e internacional fue la reacción del Pacto de Varsovia, cuyos miembros el 26 de noviembre de 1976 firmaron la declaración en la cual afirmaron, entre otras cuestiones, que:

“La normalisation des relations exige l’élimination de toute division du monde en blocs militaires adverses. (...) L’abrogation simultanée de l’article 9 du Pacte de Varsovie et de l’article 10 du Traité nord – atlantique, autorisant l’accroissement du nombre des participants par l’adhésion de nouveaux Etats, pourrait être considérée comme une mesure concrete dans ce sens. Les Etats membre du Pact de Varsovie sont prêts à entamer des négociations sur ce point (...)

³⁸⁶ “Gobierno de don Carlos Arias Navarro. Discurso pronunciado por Carlos Arias Navarro, Presidente del Gobierno, en el pleno de las Cortes españolas el 28 de enero de 1976” en Arenal, Celestino del y Aldecoa, Francisco: *España y la OTAN. Textos y Documentos*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 213.

Cepéndent, tant que le bloc de l'OTAN continue d'exister et d'accroître son potentiel militaire, les Etats membre du Pact de Varsovie prendront toutes mesures utiles (...) pour garantir constamment à leurs peuples respectifs une authentique sécurité.³⁸⁷

La proposición formulada por el Pacto de Varsovia, con la finalidad de impedir la ampliación de la OTAN a España, fue rechazada en el Consejo del Atlántico Norte celebrada el 9 y 10 de diciembre de 1976.³⁸⁸

C. La llegada del nuevo Presidente en los Estados Unidos en enero de 1977, la delicada situación interna en España, donde toda la atención se centró en la democratización de las instituciones políticas, no fueron favorables al tema de la integración española en la Alianza. El periodo entre enero de 1977 y marzo de 1978, puede ser definido, matizando un poco las aportaciones de Esther Barbé como la fase de la indefinición. Esta etapa, determinada por la inestabilidad de la joven democracia inmersa en el proceso de la reforma interior se caracterizó por los “discretos” contactos entre España y los miembros de la OTAN, destacando aquí los representantes norteamericanos y alemanes.³⁸⁹ Por otra parte, hasta las elecciones españolas de junio de 1977, tampoco fueron abundantes las declaraciones oficiales sobre la relación entre España y la OTAN. En marzo de 1977, el ministro de Asuntos Exteriores, Oreja Aguirre, destacó que las alianzas y los pactos de seguridad era uno de los factores estratégico relevantes en la política exterior. El ministro dijo:

“Hay algo que España no puede esperar de ningún pacto: una garantía absoluta (...) el renunciar *a priori* a un nuevo foro de acción exterior por el mero hecho

³⁸⁷ “Declaration des Etats membres du Pacte de Varsovie, Bucarest, 26 novembre 1976”, en *Documents d'Actualité Internationale*, n°1, 1977, p. 7.

³⁸⁸ La referencia al tema apareció en Tilhere, Jacques: “Chronique – OTAN la session d'automne du Conseil de l'Atlantique Nord”, en *Défense Nationale*, mars 1977, p. 135.

³⁸⁹ E. Barbé al hablar de la fase de la indefinición, se refirió a los meses entre junio de 1977 y marzo de 1978. Barbé, Esther: *España y la OTAN. La problemática europea en materia de seguridad*, Barcelona, Laia, 1984, p. 125 – 132; El Ministro de Asuntos Exteriores, Oreja Aguirre, afirmó también, refiriéndose a su visita a Bruselas el 28 de julio de 1977 y al encuentro con el secretario general de la OTAN, que el encuentro “no tuvo ningún carácter institucional, sino puramente de cortesía”. Tomado de “Discurso pronunciado por don Marcelino Oreja en la sesión celebrada por la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados sobre diversos extremos de la política exterior española”, Madrid, 11 de enero de 1978, en Arenal, Celestino del y Aldecoa, Francisco: *España y la OTAN. Textos y Documentos*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 216. Ver también la descripción de los contactos entre septiembre de 1976 y enero de 1978 proporcionada por Rupérez, Javier: *España en la OTAN: relato parcial*, Barcelona, Plaza&Janés, 1986, pp. 58 – 62.

de que lleve consigo unos compromisos estratégicos, puede situarnos en desventaja política respecto de otros países que no sientan análoga preocupación”.³⁹⁰

El tema de la integración de España en la OTAN, implícito en el discurso del ministro, fue tratado de forma abierta en otros foros directamente vinculados al centro de poder en los que se planteaba el tema de las ventajas y desventajas de la entrada de España en la Alianza.³⁹¹ Es interesante destacar que los Estados Unidos expresaban, en esta etapa, bastante interés por la integración de España en la OTAN que se manifestó a través de las declaraciones de los diplomáticos o de los miembros de sus Fuerzas Armadas, cuyo papel consistió en presentar las ventajas de la integración de España en la OTAN.³⁹²

Después de las elecciones legislativas en España a mediados de 1977, las declaraciones sobre la OTAN se hicieron más abiertas. El Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, en su primera declaración realizada en julio de 1977, destacó la intención de contemplar “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”.³⁹³ La misma idea fue expresada en septiembre de 1977 por el ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, quien en el debate parlamentario sobre la política exterior señaló que en el contexto de las exigencias defensivas de la independencia y la integridad territorial “aparece el tema de nuestra eventual integración en la Organización

³⁹⁰ Conferencia pronunciada sobre “Los factores estratégicos en la política exterior de España” en el Centro de Estudios Superiores de la Defensa Nacional, en Madrid, el 1 de marzo de 1977. En Oreja Aguirre, Marcelino: *Discursos y Declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores D. Marcelino Oreja Aguirre*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, enero 1978, pp. 44 – 45.

³⁹¹ En 1976 Salas López respondió afirmativamente a la pregunta ¿si le interesa a España entrar en la OTAN? (en Salas López, Fernando de; “España y la OTAN en 1976” en *Boletín de información del CESEDEN*, nº103-VI, agosto – septiembre de 1976, pp. 23 y 27-29). Mientras que Manera Regueyra expresó su sorpresa ante la aparición de “las insinuaciones publicadas de nuestra posible entrada como miembro de la organización militar del Pacto del Atlántico Norte” (Manera Regueyra, Enrique: “Reflexiones sobre la integración de España en la defensa de Europa”, en *Boletín de Información del CESEDEN*, nº112-IV, agosto – septiembre de 1977, p. 9). Este tipo de debates desarrollados en el *Boletín de Información* del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional indicaban que el tema de la integración en la OTAN estaba presente en los círculos muy vinculados al poder.

³⁹² Breisky, A.E: “El papel de España en la estrategia occidental. Un punto de vista norteamericano”, en *Boletín de Información del CESEDEN*, nº108-IV, marzo de 1977;

³⁹³ “Segundo Gobierno de don Adolfo Suárez González. Declaración del Gobierno de 11 de julio de 1977. Referencia a la política exterior” en Arenal, Celestino del y Aldecoa, Francisco: *España y la OTAN. Textos y Documentos*, Madrid, Tecnos, 1984, p215.

del Tratado del Atlántico Norte”. El ministro subrayó al mismo tiempo la necesidad del debate parlamentario sobre tema.³⁹⁴

D. La cuarta fase en el proceso de la integración de España en la OTAN podría ser definida como el difícil proceso de la toma de decisión que se extendió entre marzo de 1978 y febrero de 1981.

El 9 de marzo de 1978, en el discurso pronunciado en el pleno del Senado, el ministro de Asuntos Exteriores rechazó la neutralidad como la opción en la política de seguridad española y optó por buscar la manera adecuada para la adhesión en la Alianza. El ministro dijo:

“La neutralidad desarmada, en la situación geoestratégica española, no pasa de ser una utopía. (...)

El neutralismo armado (...) En las circunstancias actuales, la autosuficiencia defensiva sólo se la pueden permitir las grandes potencias. (...)

Veamos la otra situación, España y la Alianza Atlántica. Este tema habrá de ser abordado en profundidad y tendrá que abrir un debate(...)

En conclusión, la participación de España en la Alianza Atlántica significaría ciertamente la formalización de alineamiento de España. (...)

El Gobierno ha señalado ya claramente cuáles son sus preferencias”³⁹⁵

Entre los argumentos a favor Oreja Aguirre destacó que la integración en la OTAN suponía “la participación en una entidad política y no solo estratégica”, daba el acceso al importante foro diplomático en igualdad de condiciones y el acceso a las importantes informaciones de tipo político y estratégico, podía mejorar la seguridad nacional e influir positivamente en el estado de las Fuerzas Armadas, reforzaba la situación de España en el caso del conflicto bilateral, tanto dentro como fuera del marco del tratado. Entre las desventajas de la participación en la Alianza el ministro señaló la necesidad de contraer y cumplir ciertas obligaciones, inevitables en caso de cualquier tratado o alianza.

Como sugiere Esther Barbé, esta aceleración en la toma de postura podría ser motivada por las presiones desde los Estados Unidos que estaban cada vez más

³⁹⁴ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº10, 20 de septiembre de 1977, p. 280.

³⁹⁵ “Discurso pronunciado por don Marcelino Oreja en el pleno del Senado sobre la política exterior”, en Arenal, Celestino del y Aldecoa, Francisco: *España y la OTAN. Textos y Documentos*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 218 – 219.

preocupados por la intensificación de la presencia soviética en el continente africano.³⁹⁶ Parece, sin embargo, que la toma de posición por el Gobierno de Suárez no fue el resultado de un convencimiento firme sobre la integración española. Como indican algunos comentarios de la época, las negociaciones entre España y la OTAN en los años 1978 y 1979 pusieron de manifiesto la indecisión de Suárez, relacionada con la difícil situación interna y la oposición de los partidos de izquierdas a la adhesión española en la Alianza.³⁹⁷

Fue la transformación de las relaciones bipolares a partir de finales de 1979 y la renuncia de Suárez que contribuyeron a la toma de la decisión definitiva. La invasión soviética de Afganistán y la crisis de Irán se convirtieron en los elementos que transformaron las tensas relaciones bipolares en la segunda guerra fría. En este contexto, la decisión de entrar en la OTAN estaba madurando durante el año 1980, destacando la visita del Presidente Suárez en Washington el 14 de enero de 1980 y la visita de Carter a Madrid el 25 de junio de 1980.³⁹⁸ No obstante, la decisión de iniciar el proceso de la adhesión de España a la OTAN no fue expresada públicamente hasta febrero de 1981 cuando el nuevo Presidente del Gobierno, Leopoldo Calvo Sotelo destacó la “vocación atlántica” del nuevo ejecutivo³⁹⁹, anunciando, de esta manera, la voluntad de iniciar el debate parlamentario y conducir la integración de España en la Alianza atlántica.

La evolución de la situación en España fue observada con atención por los países del Pacto de Varsovia. La visita del ministro de Asuntos Exteriores, Andrei Gromyko, en enero de 1980 sirvió para expresar la esperanza de que Madrid “seguirá una política exterior independiente, orientada hacia la paz”.⁴⁰⁰ Las presiones soviéticas se hicieron más notorias en el año 1981. Destacó, en este contexto, el memorándum enviado por la Embajada de la URSS en Madrid en agosto de 1981 a las autoridades españolas. Rechazado por el Gobierno español, el incidente fue definido como “un nuevo y más flagrante intento de

³⁹⁶ Barbé, Esther: *España y la OTAN. La problemática europea en materia de seguridad*, Barcelona, Laia, 1984, p. 133. Sobre la rivalidad soviético – norteamericana en el continente africano ver la parte de este trabajo relativa al contexto externo de la política de seguridad

³⁹⁷ Ver los comentarios de Jacquot, René: “Chronique – l’OTAN et le Méditerranée”, en *Défense Nationale*, octubre 1978, p. 156; y del mismo autor: “Chronique – l’Espagne et l’OTAN”, en *Défense Nationale*, décembre 1979, pp. 138 – 139.

³⁹⁸ “Spanish Prime Minister meets with President Carter – White House Statement, Jan. 14, 1980”, en *The Department of State Bulletin*, April 1980, p. 43; “Weekly compilation of Presidential Documents of June 30, 1980”, en *The Department of State Bulletin*, August 1980, pp. 23 – 26.

³⁹⁹ Discurso de investidura de Calvo Sotelo, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº143, 18 de febrero de 1981, pp. 9156 – 9157.

⁴⁰⁰ Jacquot, René: “Chronique – les options de l’Espagne”, en *Défense Nationale*, janvier 1980, p.145

injerencia soviética en un asunto que precisamente en estos momentos está sometido a la consideración de los representantes del pueblo español.”⁴⁰¹

Como dato de interés, se puede señalar que la integración de España en la OTAN fue observada también con atención en Polonia. G. Bernatowicz – Bierut, después de la integración de España en la OTAN escribió un interesante artículo sobre el tema destacando que desde el punto de vista de las implicaciones para el sistema internacional:

“La integración de España en la OTAN no deja de tener la influencia en el estado de la seguridad europea. Supone, pues, la amenaza para el equilibrio de las fuerzas militar y político en Europa y conduce al empeoramiento de las condiciones de la construcción del sistema de seguridad europeo. La entrada en el Pacto, considerada como el fortalecimiento psicológico y político de este bloque, constituye, de alguna manera, la aprobación de la política de bloques, que es contraria a la política de distensión (...)”⁴⁰²

La decisión de Calvo Sotelo se produjo en el marco internacional de tensión y del cambio de la administración estadounidense que a partir de enero de 1981 fue dirigida por el Presidente Reagan. Por otra parte, algunos destacaron como los factores que influyeron en la decisión de Calvo Sotelo, la importancia del clima interno de frustración generado por el freno en las negociaciones de ingreso en la Comunidad Europea mezclado con la confusión y el temor motivados por el reciente golpe de Estado de 23 de febrero.⁴⁰³ Los diputados de la oposición, Ballesteros Pulido y Múgica Herzog, insistían en los mismos aspectos en el debate sobre la integración en la OTAN:

⁴⁰¹ Sobre la reacción del Gobierno al memorándum soviético ver el comentario de Cola Alberich, Julio: “Diario de acontecimientos referentes a España, de 1 de julio a 30 de septiembre de 1981”, en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, n°4, octubre - diciembre 1981, p. 1053.

⁴⁰² Bernatowicz – Bierut, Grażyna: “Konsekwencje przystąpienia Hiszpanii do Paktu Północnoatlantyckiego” [Las consecuencias de la adhesión de España al Pacto del Atlántico Norte], en *Sprawy Międzynarodowe*, n°8/9, sierpień-wrzesień 1982, p. 35 (pp. 25 –38). Ver también el artículo anterior de la misma autora: “Główne tendencje w polityce zagranicznej Portugalii, Hiszpanii i Grecji”, [Las principales tendencias en la política exterior de Portugal, España y Grecia], en *Sprawy Międzynarodowe*, n°12, grudzien 1980, pp. 73 – 84.

⁴⁰³ Los dos temas son analizados con detalles en los apartados siguientes dedicados a la opción europea en la política de seguridad española y a la democratización de las Fuerzas Armadas.

“En efecto, hoy han ocurrido acontecimientos de suficiente gravedad internacional, el asesinato del Presidente Sadat, que crea una situación nueva que complica extraordinariamente una parte del mundo”⁴⁰⁴.

“Pero también yo creo que al Gobierno español le interesa la entrada de España en la OTAN como una forma que le permite soslayar y cubrir sus propios fracasos en materia de política internacional. Se ha fracasado en los plazos que el mismo Gobierno prometió de ingreso en la Comunidad Económica Europea. Se ha fracasado en la reivindicación sobre Gibraltar (...) se pierde influencia en el Magreb (...) se está fracasando en la política hacia Guinea. España cada vez cuenta menos en la solución del problema del Sahara.”⁴⁰⁵

Uniendo la presentación de las etapas del proceso de la integración en la Alianza atlántica con las reflexiones sobre la situación internacional en aquella etapa (el fin de la distensión y el inicio de la segunda guerra fría) que se analizó con amplitud en la parte relativa a las variables independientes de la política de seguridad española parece confirmarse la idea de que el contexto internacional fue el factor que influyó en la decisión del Gobierno de dar los pasos decisivos hacia la integración de España en la Alianza. No parece, sin embargo, que el Gobierno intentó de esta manera solucionar los fracasos de su política exterior dado que el tema de la entrada en la Alianza era muy impopular.

E. Quinta fase coincidió con el primer debate nacional sobre la integración en la OTAN. En agosto de 1981 el Gobierno anunció el debate parlamentario solicitando la decisión de las Cortes relativa a la comisión que debería tratar el tema de la adhesión, antes de pasar la cuestión al pleno. Elegida la Comisión de Asuntos Exteriores, los debates en la Comisión se desarrollaron en los días, 6, 7 y 8 de octubre de 1981, con la participación de los representantes de todos los grupos parlamentarios y del ministro de Asuntos Exteriores, Pérez Llorca.⁴⁰⁶ Pese a la oposición de los comunistas y de los socialistas⁴⁰⁷ la Comisión

⁴⁰⁴ Ballesteros Pulido del Grupo Parlamentario Comunista, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°41, 6 de octubre de 1981, p. 1844, sobre lo mismo, González, p. 1852;

⁴⁰⁵ Mugica Herzog del Grupo Parlamentario Socialista Vasco, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°41, 6 de octubre de 1981, p. 1858.

⁴⁰⁶ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores*, octubre 1981, n°41, 42 y 43, pp. 1802 – 2048;

⁴⁰⁷ Las discusiones entre la oposición (PSOE, PCE), la UCD, la Alianza Popular, y el Ministro de Asuntos Exteriores giraron inicialmente en torno a los aspectos relacionados con el procedimiento de la integración. Los diputados de la oposición solicitaban: 1. el dictamen del Tribunal Constitucional sobre la existencia o no de las contradicciones entre la Constitución española y el Tratado de Washington, 2. el referéndum, 3. la aprobación de la integración por la mayoría absoluta. Todas las enmiendas relativas al procedimiento fueron

aprobó el Dictamen favorable que contenía las recomendaciones a considerar durante las negociaciones relativas al tema de Gibraltar, los territorios extra peninsulares y las armas nucleares.

Los debates sobre el Dictamen se desarrollaron en la sesión plenaria de 27, 28 y 29 de octubre del mismo año en el ambiente de tensión y desacuerdo entre los defensores de la integración, UCD y AP, y los que rechazaban la entrada de España en la Alianza, PSOE y PCE.⁴⁰⁸ Dada la mayoría de los que estaban a favor de la integración, el Dictamen fue aprobado, autorizando el Gobierno para solicitar formalmente la adhesión de España en la Alianza. El Gobierno concluyó muy rápido los pasos necesarios para la firma del *Protocolo de Ingreso de España en el Tratado del Atlántico Norte* realizada el 10 de diciembre de 1981 por los representantes de los miembros de la OTAN. La aprobación del *Protocolo* por los órganos correspondientes en cada país miembro de la Alianza que se consiguió en apenas cinco meses permitió el 29 de mayo de 1982 deponer en los Estados Unidos el *Instrumento de Adhesión del Reino de España al Tratado de 4 de abril de 1949 del Atlántico Norte*⁴⁰⁹ firmado por el Rey de España Juan Carlos I. A partir de aquel momento España se convirtió en el decimosexto miembro de la Alianza atlántica.

F. Entre finales de 1982 y principios de 1986 se extiende la sexta etapa en el proceso de la integración de España en la OTAN que podría ser descrita como el reajuste de las posiciones del nuevo gobierno a la realidad internacional y el segundo debate nacional sobre la OTAN.

Con la entrada de España en la OTAN no se cerró el debate sobre la OTAN. La proximidad de las elecciones parlamentarias transformó el tema de la OTAN en uno de los

rechazadas en la votación. Después, los debates se centraron en el tema del Gibraltar, Ceuta y Melilla, las armas nucleares en el territorio español.

El análisis de los temas más importantes que aparecieron en los debates fue presentado por Labatut, Bernard: Bernard Labatut: *Renaissance d'une puissance? Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Paris, FEDN, 1993, pp.162 – 189.

⁴⁰⁸ La transcripción de los debates parlamentarios en el pleno sobre la integración de España en la OTAN en: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº191, 192 y 193, octubre de 1981, pp. 11295 – 11454. Sobre la posición y los argumentos de cada uno de los partidos y del gobierno ver la parte de esta investigación dedicada al control parlamentario de la política de seguridad española. Es allí donde se presenta la evolución de los partidos en relación con esta cuestión y sus propuestas durante el debate parlamentario de 1981.

⁴⁰⁹ Los textos de los dos documentos, el Protocolo y el Instrumento de Adhesión en: Arenal, Celestino del y Aldecoa, Francisco: *España y la OTAN. Textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 50 y 51.

puntos importantes de la campaña electoral. Los partidos de la oposición manifestaron la voluntad de congelar la entrada de España en la estructura militar de la OTAN y someter la decisión del Gobierno de la UCD al referéndum, en caso de ganar las elecciones.

Aunque esta parte de la historia española sobrepasa los límites cronológicos de la investigación hay que señalar que, ganadas las elecciones, entre 1982 – 1984 el PSOE evolucionó hacia las posiciones proatlantistas. Como apuntó Javier Solana en el año 2003 “el margen de maniobra que le quedaba libre a nuestro país para hacer operaciones de peso fuera de las instituciones del ámbito de la Unión Europea y de la OTAN era cada vez más estrecho y más marginal. Y ésa fue la razón política por la cual evolucionamos en la dirección digamos ‘proatlantista’”.⁴¹⁰ Este giro recibió la confirmación durante el debate parlamentario sobre el estado de la Nación celebrado en octubre de 1984. Felipe González presentó entonces su proyecto para la política de la defensa, la seguridad y la paz llamado después el “decálogo”. El Presidente del Gobierno defendió:

1. La permanencia en la Alianza,
2. La no - integración en la estructura militar de la OTAN,
3. La reducción de la presencia de las fuerzas norteamericanas en España mediante la renegociación del Tratado bilateral,
4. La no - nuclearización de España,
5. La no - exclusión de la firma del Tratado de No Proliferación Nuclear,
6. La participación en la Unión de Europa Occidental, previa consulta con los EE.UU.,
7. La recuperación de Gibraltar,
8. La continuación de los trabajos en la Conferencia Europea de Desarme,
9. La firma de los convenios bilaterales de cooperación defensiva con otros países de Europa occidental,
10. La elaboración del Plan Estratégico Conjunto.⁴¹¹

⁴¹⁰ Iglesias, María Antonia: *La memoria recuperada. Lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas*, Madrid, Aguilar, octava edición, 2004, p. 215.

⁴¹¹ Discurso del Presidente del Gobierno, Felipe González en el debate sobre el estado de la Nación, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº157, 23 de octubre de 1984, pp. 7070 – 7092.

A partir de esta declaración el tema de la OTAN volvió a los debates políticos en el marco de la campaña organizada por el PSOE a favor de la permanencia en la Alianza. El objetivo final del Gobierno de González era conseguir los resultados positivos del referéndum que se celebró el 12 de marzo de 1986. El 52,53% de los votos favorables a la permanencia en la Alianza, pese a la baja participación de la sociedad (60%), permitió finalizar las negociaciones entre España y la OTAN sobre la contribución militar española. El paso final en este proceso fue la aprobación por el Comité Militar y el Comité de los Planes de Defensa de la OTAN en diciembre de 1988 del documento que definió esta participación. Sus puntos principales eran: la defensa del territorio español, las operaciones navales y aéreas en el Atlántico oriental y en el Mediterráneo, el control del Estrecho y de sus accesos, la utilización del territorio español como plataforma plurifuncional (tránsito, apoyo, logística, retaguardia).⁴¹² Quedaba concluido así el proceso la integración de España en la Alianza atlántica.

4. La opción europea en la política de seguridad española.

La relación entre la política de seguridad española y las Comunidades Europeas debe ser analizada desde dos perspectivas bastante diferentes. En primer lugar destaca la particular relación que se estableció entre la entrada en la Alianza atlántica y la integración en la CE, considerando la primera como el paso o la aproximación a la segunda. En segundo lugar, conviene preguntarse si se puede hablar de la opción europea como una posible dirección de la política de seguridad española en la transición. Las dos perspectivas encuentran su plasmación en los análisis que se presentan a continuación.

⁴¹² Analizado por Arenal, Celestino del: “La posición exterior de España”, en Cotarelo, R.(comp.): *Transición*

A. La relación entre la integración en OTAN y la adhesión a la Comunidad Europea.

La integración en la Comunidad Europea, se convirtió en la prioridad de la política exterior desde mediados de 1977.⁴¹³ En septiembre de 1977, el ministro de Exteriores, Oreja Aguirre, confirmó esta realidad señalando que:

“España debe asumir plenamente su realidad geográfica, histórica y política. Esta realidad se encuentra en las coordenadas definidas por el occidente europeo. Por ello el Gobierno, (...) el 28 de julio procedió a presentar la solicitud de (...) apertura de negociaciones para la admisión de España en la Comunidad Europea. (...)

Es precisamente desde esta doble perspectiva europea y occidental, desde la que el Gobierno ha centrado fundamentalmente su acción en el campo exterior.”⁴¹⁴

La prioridad dada a la integración en la CE fue interrumpida en el año 1981, cuando el Presidente del Gobierno Calvo Sotelo, después de subrayar la importancia de definir “la política europea, democrática y occidental” para España, puso el acento en la “vocación atlántica”⁴¹⁵ lo cual se traducía en dar la prioridad a la política de seguridad.

Buscando las razones de esta modificación en las prioridades, los políticos y los investigadores destacaron el peso de la paralización de las negociaciones con la Comunidad Europea provocada por la actitud del Presidente francés, quien por razones políticas y económicas, decidió frenar las negociaciones con España.⁴¹⁶ De acuerdo con esta lógica,

política y consolidación democrática. España (1975 – 1986), Madrid, CIS, 1992, p. 417.

⁴¹³ Aunque no se puede olvidar que las relaciones entre España y la CE fueron establecidas durante el franquismo, no fue hasta la transición cuando la integración en la CE se convirtió en la prioridad de la política exterior española. La solicitud del ingreso en la CE fue presentada el 28 de julio de 1977 por el Presidente del Gobierno Adolfo Suárez. El texto de la carta y los detalles de la presentación en *Bulletin des Communautés Européennes*, n°7/8, 1977, p. 6. El proceso de la integración de España en la CEE fue presentado en varios trabajos. Destacan los de Payno, Juan Antonio y Sampedro, José Luis: *La segunda ampliación de la CEE: Grecia, Portugal y España ante la Comunidad*, Madrid, Servicio de Estudios del Banco Exterior de España, 1982; Porte la, María Teresa: *La política europea del régimen de Franco 1957 – 1962*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1992; Bassols de, Raimundo: *España en Europa*, Madrid, Política Exterior, 1995; Moreno Juste, Antonio: *España y el proceso de la construcción europea*, Barcelona, Ariel Practicum, 1998.

⁴¹⁴ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°10, 20 de septiembre de 1977, p. 278.

⁴¹⁵ Discurso de Investidura de Calvo Sotelo – *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°143, 18 de febrero de 1981, pp. 9156 – 9157.

⁴¹⁶ En este sentido ver por ejemplo Marquina Barrio, Antonio: “La política exterior de la Unión del Centro Democrático”, en Tusell, Javier y Soto, Alvaro (eds): *Historia de la transición 1975 – 1986*, Madrid, Alianza Universidad, 1996, p. 201. Destaca también la reciente aportación de Lemus, Encarnación y Pereira Juan Carlos: “Francia y el ingreso en la Comunidad Europea: España en Europa”, en Pereira, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España (1800 – 2003)*, Barcelona, Ariel Historia, 2003. pp. 522 – 529.

frente al fracaso en la política exterior, y viendo la relación estrecha entre la CEE y la OTAN, el Gobierno decidió entrar en la Alianza para garantizar la futura integración en la Comunidad Europea. Es cierto, por otra parte, que en los debates sobre la OTAN celebradas en las Cortes en octubre de 1981, el ministro de Exteriores dijo claramente que entre los dos procesos existían una relación estrecha y la integración en la OTAN podía servir para acelerar la entrada en la CEE. En el mismo debate F. González negó la existencia de tal relación.⁴¹⁷ Tres años más tarde, el antiguo ministro de Asuntos Exteriores, Pérez – Llorca, escribía sobre la vinculación entre los dos procesos de integración de esta manera:

“La integración en el Mercado Común era la primera piedra de toque. Tan evidentes son la independencia y falta de relación formal de la Comunidad Europea y la Alianza atlántica, como la existencia de una profunda relación de fondo. Nuestro ingreso en la Alianza, resultante de una decisión tomada en defensa de los intereses nacionales *per se*, no iba a hacer que se desvanecieran las dificultades intrínsecas de la negociación con la Comunidad, pero sí podrían constituir a medio plazo un instrumento de presión”.⁴¹⁸

Esta idea fue retomada por el Presidente del Gobierno socialista, Felipe González (pese a su anterior opinión contraria) quien en el año 1984 propuso organizar el referéndum sobre la permanencia en la OTAN en las mismas fechas que la finalización de las negociaciones de entrada en las Comunidades Europeas.⁴¹⁹

Aunque en una de las recientes entrevistas, el antiguo Jefe del Gobierno presentó el tema desde una perspectiva distinta destacando que “Como la gente creía que la condición para entrar en la Unión Europea era aceptar la permanencia en la OTAN, yo hice un ejercicio de afirmación de autonomía (...). Yo no convoqué el referéndum de la OTAN hasta que no finalizó el proceso de negociación y estábamos ya dentro de la Unión Europea”,⁴²⁰ las opiniones citadas procedentes de la época de la transición y la

⁴¹⁷ El intercambio de opiniones sobre el tema entre el Ministro de Exteriores y González en *Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores*, n°42, 7 de octubre de 1981, pp. 1890 - 1895.

⁴¹⁸ Pérez – Llorca, José Pedro: “De cómo y por qué entramos en la Alianza Atlántica”, en *Ideas para la democracia*, n°1, 1984, pp. 311 – 320 (314).

⁴¹⁹ Esta idea fue expresada por Felipe González en el debate sobre el estado de la Nación en octubre de 1984. En *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°157, 23 de octubre de 1984.

⁴²⁰ Iglesias, María Antonia: *La memoria recuperada. Lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas*, Madrid, Aguilar, 2004, octava edición, p. 848. En relación con las palabras de González deberíamos preguntar ¿por qué la gente creía que existía la relación entre la permanencia en la OTAN y la integración en la CE?

consolidación democrática parecen indicar que tanto en el año 1981 como después, en el 1984, el Gobierno de la UCD y el del PSOE intentaron establecer el vínculo entre la entrada/la permanencia en la OTAN y la integración en la CE. Ello a su vez, obliga a acercarse al proceso de la integración de España en la CE y observar si realmente se dieron las bases para la existencia de una relación directa entre la integración en la CE y la OTAN. Como se podrá observar en la presentación que sigue a continuación, el análisis de los documentos procedentes de la CE permite afirmar que a finales del año 1980, es decir antes de la decisión tomada por Calvo Sotelo de entrar en la Alianza, la integración de España en la Comunidad, pese a toda su complejidad, no podía suscitar dudas acerca de su conclusión. Ello permite inclinarse hacia la hipótesis según la cual la relación entre la entrada en la Unión Europea y la permanencia en la OTAN pudo ser el resultado de los intereses del gobierno que de esta manera podía eliminar o disminuir el rechazo de la sociedad a la integración/la permanencia en la OTAN.

La integración de España en la CE se convirtió en el objetivo prioritario de la política exterior española a partir de mediados de 1977. La preocupación por la integración en las Comunidades fue destacada en las declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores quien subrayaba la importancia de la “opción occidental” que España eligió para su política. En numerosas ocasiones el ministro se refirió a la política exterior española utilizando los calificativos de “europea, democrática y occidental”.⁴²¹ Las reuniones de la Comisión de Asuntos Exteriores y del pleno dedicadas al estado de las negociaciones con las Comunidades celebradas en la etapa del Gobierno de Suárez reflejaron también este interés por la integración en la CE.⁴²²

Desde el punto de vista de la Comunidad Europea, la integración de España fue un asunto complicado por varias razones. En primer lugar, la demanda española de adhesión coincidió con la solicitud presentada por Grecia en junio de 1975 y por Portugal en marzo

⁴²¹ Oreja Aguirre, Marcelino: *Discursos y Declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores d. Marcelino Oreja Aguirre*, Madrid, OID, enero de 1980, p. 72;

Oreja Aguirre, Marcelino: *Discursos y Declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores d. Marcelino Oreja Aguirre*, Madrid, OID, enero – julio 1980, p. 37.

⁴²² Ver por ejemplo: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores*, nº44, 18 de abril de 1978; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº21, 27 de junio de 1979,

de 1977, los dos países que iniciaron la transición democrática con anterioridad, lo cual daba a la posible ampliación de la CE una dimensión simbólica importante. El Presidente de la Comisión, Jenkins en una declaración de octubre 1977 insistió en que “un refus catégorique porterait un coup sévère aux régimes démocratique fragiles que se sont constitués avec l’appui sans équivoque de la Communauté et qui dépendent déjà en partie de nous.”⁴²³ En segundo lugar, la ampliación de la CE presentaba graves problemas económicos, destacando el peso de la agricultura, que fueron definidos por Jenkins como “los problemas mediterráneos”. En tercer lugar, la ampliación iba a tener consecuencias importantes sobre las instituciones de la CE.⁴²⁴ Estos tres elementos convirtieron la ampliación de la Comunidad Europea en un proceso multidimensional que pasó por varias fases de avances y retrocesos.

El 20 de abril de 1978, previa aceptación de la demanda española de integración, la Comisión presentó al Consejo la comunicación titulada “Réflexions d’ensemble relatives au problèmes de l’élargissement”, llamada también *la fresque*, seguida por la comunicación sobre los periodos de transición y las consecuencias institucionales de la ampliación, y por la comunicación sobre los aspectos económicos de la ampliación.⁴²⁵ En *la fresque*, se realizaron los primeros cálculos en cuanto a la fecha de la integración. Si en el caso de Grecia la Comisión preveía la finalización de las negociaciones en 1978 y la integración en 1981, en el caso de España, la Comisión pensaba empezar los trabajos preparatorios para la elaboración del dictamen/la opinión (*l’avis*) sobre la demanda española en abril de 1978. La información que “ces travaux seront effectués de sorte que d’ici a l’adhésion de la Grece, des progrès substantiels puissent être réalisés dans les négociations visant l’adhésion du Portugal et d’Espagne”, indicaba que ya en 1978 estaba claro que hasta 1981 no se iban a producir más que los avances en las negociaciones y, lógicamente, la integración iba a ser posterior.⁴²⁶ El dictamen favorable de la Comisión, presentado el 29 de noviembre de 1978

⁴²³ “Déclaration du président de la Commission”, en *Bulletin des Communautés Européennes*, n°7/8, 1977, p. 73.

⁴²⁴ “Déclaration du président de la Commission”, en *Bulletin des Communautés Européennes*, n°7/8, 1977, p. 74.

⁴²⁵ Los textos de los tres documentos en *Bulletin des Communautés Européennes*, Supplément 1/1978, Supplément 2/1978, Supplément 3/1978.

⁴²⁶ *Bulletin des Communautés Européennes*, Supplément 1/1978, p. 5.

por la Comisión al Consejo y aprobado por este último el 18/19 de diciembre estableció el inicio de las negociaciones para el 6 de febrero de 1979.⁴²⁷

El 5 de febrero de 1979⁴²⁸ fue inaugurada la etapa de las negociaciones entre España y la CE que se extendió hasta mayo de 1985.⁴²⁹ Los trabajos realizados durante el primer año pusieron de manifiesto la lentitud del proceso. Después de la reunión inaugural del 5 de febrero, la siguiente a nivel ministerial tuvo lugar el 18 de septiembre de 1979.⁴³⁰ Los trabajos sobre la ampliación demostraron también que la situación económica española podía provocar el retraso en la integración. En este contexto, destacó el estudio del Comité Económico y Social aprobado el 22/23 de mayo de 1979 según el cual, la posible integración de España en la CE se situaba como muy pronto en el año 1982. El texto decía que “(...) la période d’au moins trois ans qui précédera l’adhésion devrait être mise à profit pour commencer, sur la base contractuelle, a rapprocher les conditions juridiques, économiques et sociales dans lesquelles s’opèrent les relations entre les Neuf et l’Espagne”.⁴³¹

El año 1980, el segundo año de las negociaciones, fue marcado por la llamada paralización de las negociaciones que se inició a principios de junio, después de la declaración del Gobierno francés y del Presidente francés Giscard d’Estaing, en el sentido de “congelar” cualquier ampliación de la CE hasta solucionar los problemas internos de la Comunidad Europea (Vid. DOCUMENTO n°5). La reacción del Gobierno español fue inmediata. Durante la reunión del Consejo de Ministros celebrada el 6 de junio, las declaraciones del Presidente francés fueron calificadas por el ministro para las Relaciones con la CE, Calvo – Sotelo, como “el hecho más grave en la historia de las relaciones hispano – comunitarias”. El Gobierno español afirmó que,

⁴²⁷ *Bulletin des Communautés Européennes*, n°12, 1978, pp. 82 – 83. “Avis sur la demande d’adhésion de l’Espagne. Communication de la Commission au Conseil transmise le 29 novembre 1978”, en *Bulletin des Communautés Européennes*, Supplément 9/1978.

⁴²⁸ Sobre la apertura de las negociaciones ver *Bulletin des Communautés Européennes*, n°2, 1979, pp. 21 – 26.

⁴²⁹ Sobre la finalización de las negociaciones ver *Dix-neuvième Rapport général sur l’activité des Communautés européennes 1985*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles – Luxemburg, 1986, p. 279.

⁴³⁰ *Bulletin des Communautés Européennes*, n°9, 1979, p. 58.

⁴³¹ Sobre los trabajos del Comité económico y social: *Bulletin des Communautés Européennes*, n°5, 1979, p. 80 y pp. 138 – 139.

“(…) ni las medidas internas que deba adoptar la Comunidad para hacer frente a sus propios problemas ni sus circunstancias económicas o de otro tipo tienen por qué interrumpir el curso de las negociaciones o afectar el compromiso político tantas veces reiterado a España por los gobiernos de los países comunitarios, y muy destacadamente por el propio presidente de la República francesa”.⁴³²

La situación generada a mediados de 1980, no puede ser entendida, sin embargo, como el resultado de la decisión unilateral del Presidente francés, sino como la consecuencia de la crisis en el marco de la Comunidad Europea que comenzó con anterioridad y estalló en la reunión del Consejo europeo en Luxemburgo, celebrado entre 27 y 28 de abril de 1980. Existieron varios elementos que coincidieron en el tiempo y agravaron sus consecuencias. En primero lugar, se manifestó el problema de la contribución británica que situaba el tema en un amplio plano de las consecuencias no asumidas de la anterior ampliación de la Comunidad. En segundo lugar, destacó la dificultad en la elaboración de la política agrícola común. Todo ello se desarrolló en el contexto de la crisis mundial, económica (el empeoramiento de los índices económicos, la crisis de la energía) y política (Afganistán, Irán).⁴³³

El Consejo de Luxemburgo que finalizó sin encontrar la solución a los dos problemas que figuraron en el orden del día: la demanda de Gran Bretaña de reducir a cero la contribución británica al presupuesto comunitario y la fijación de los precios agrícolas para la campaña 1980 – 1981, fue percibido como el síntoma de la crisis de la Comunidad. De acuerdo con las palabras del Canciller Schmidt, “la Communauté européenne a enregistré aujourd’hui un considérable retour en arrière, que la situation générale actuelle rend encore plus regrettable”.⁴³⁴

La posición de Francia, en este contexto, no fue diferente, aunque la declaración tan abierta del Presidente francés sobre la necesidad de reformar la Comunidad suscitó protestas españolas por la alusión a la prioridad de los problemas internos de la Comunidad

⁴³² Cola Alberich, Julio: “Diario de acontecimientos referentes a España durante los meses junio, julio y agosto de 1980”, en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 1, n°3, julio – septiembre de 1980, p. 833 – 834.

⁴³³ Como decía Jenkis, el Presidente de la Comisión en el discurso pronunciado el 12 de febrero de 1980 ante el Parlamento, “ce qui nous menace, c’est rien moins que la rupture de l’ordre économique et sociale établi sur lequel l’Europe de l’après – guerre a été construite.” En *Bulletin des Communautés Européennes*, n°2, 1980, p. 8

sobre la adhesión de nuevos miembros. En la valoración de la actitud de Francia hacia la integración de España en la CE hay que tener en cuenta la situación interna de la República que entre finales de 1979 y principios de 1980 estaba pendiente de los debates sobre la ley orgánica de la orientación agrícola, percibida por los socialistas y los comunistas como el golpe destructor del Gobierno, contra los pequeños y medianos agricultores.⁴³⁵ Si la ley de orientación agrícola reflejó, por una parte, el difícil proceso de conseguir el acuerdo entre la política agrícola común y las políticas agrícolas nacionales, los debates sobre la ley en el Parlamento francés sirvieron en este trabajo para observar la posición del Gobierno francés en lo relativo a la ampliación. El ministro francés de Agricultura, en mayo de 1980 destacó que “l’élargissement de la Communauté ne perturbera pas notre agriculture et notre industrie alimentaire si des dispositions importantes sont prise en ce qui concerne la modification de l’acquis communautaire (...)”.⁴³⁶ Si en mayo de 1980 la posición oficial del Gobierno consistió en apoyar la ampliación de la CEE, parece difícil que esta posición sufriera el cambio tan drástico en menos de un mes. Fue la crisis general de la Comunidad la que hizo posponer el tema de la ampliación al segundo plano. El 4 de junio, en la declaración oficial del Gobierno francés sobre la crisis que la Comunidad vivía desde hace varios meses, se subrayó que “la crise que vient de traverser l’Europe nous engage dans une réflexion de fond sur l’avenir. Elle a manifesté des problèmes auxquels la Communauté doit maintenant consacrer tous ses efforts”.⁴³⁷ Poco después, el 27 de junio el ministro francés de Asuntos Exteriores, Jean François-Poncet aclaraba en relación con las dudas sobre la actitud de Francia respecto a la ampliación (Vid. DOCUMENTO n°6):

“En exprimant tout haut cette vérité que chacun énonce depuis longtemps tout bas, le chef d’Etat n’est aucunement revenu sur l’acceptation donnée par la France, pour des raisons politiques et économiques très fortes, a la candidature de l’Espagne et du Portugal. Il n’a pas davantage cherché a reculer l’échéance de leur adhésion. Il s’est contenté d’énoncer une évidence: pour que les

⁴³⁴ Los comentarios del Canciller sobre el Consejo de Luxemburgo en *Bulletin des Communautés Européennes*, n°4, 1980, p. 19. En el mismo *Bulletin* los detalles sobre el desarrollo del Consejo y otros comentarios pp. 7 – 20.

⁴³⁵ La declaración de Luis Minetti, en *Journal Officiel de la République Française, Débats Parlementaires, Sénat*, n°8 S, Seance du 25 février 1980, p. 347.

⁴³⁶ El Ministro de agricultura francés, Pierre Méhaignerie, en *Journal Officiel de la République Française, Débats Parlementaires, Sénat*, n°41 S, Seance du 20 mai 1980, p. 2008.

⁴³⁷ “Lecture d’une Déclaration du Gouvernement”, en *Journal Officiel de la République Française, Débats Parlementaires, Sénat*, n°48 S, Seance du 4 juin 1980, p. 2329.

négociations d'adhésion puissent progresser, il faut que les problèmes internes de la Communauté aient été préalablement réglés, singulièrement ceux qui viennent de faire apparaître les demandes de la Grande – Bretagne.”⁴³⁸

Mientras que en el mismo debate J. Genton del Senado interpretaba la declaración del Presidente como “un avertissement au Royaume-Uni et un appel à un aménagement interne de la Communauté”⁴³⁹, el ministro François-Poncet afirmaba que:

“J'ai été et je suis toujours l'ardent défenseur de l'élargissement pour une raison très simple: c'est qu'il n'est qu'une alternative à l'élargissement, c'est la division de l'Europe.

Faut-il que l'Europe telle qu'elle est actuellement constituée à neuf campe dans l'égoïsme et laisse à la porte les Européens de toujours que sont les Espagnols et les Portugais? La réponse est sûrement: non. Faut-il que nos régions méridionales choisissent la politique de l'impasse, du cul-de-sac géographique, de la gare terminus, ou faut-il, au contraire, qu'elles s'ouvrent vers le sud? Leur intérêt à long terme est clair, même si un certain nombre de problèmes se posent aujourd'hui. (...)

Ces problèmes (...) je les connais comme vous et, comme vous, ils me préoccupent. Mais, de là à dire que cet élargissement ne doit pas se faire!”⁴⁴⁰

Las declaraciones realizadas por los ministros del gobierno francés permiten constatar que la reacción española a la declaración del Presidente Giscard fue exagerada lo cual se debió al desconocimiento (poco probable) de las opiniones expresadas por los ministros franceses, o a la utilización de tal declaración (más probable) para ejercer presiones en la CE o para presentar ante la opinión pública española los factores ajenos al Gobierno español que retrasaban la integración.

En realidad, después de la declaración del Presidente francés la paralización de las negociaciones no fue tan evidente. A lo largo del año 1980 tuvieron lugar tres sesiones ministeriales y seis a nivel de los suplentes. De las tres reuniones ministeriales, las dos se celebraron después de la declaración del Presidente francés, el 21 de julio y el 25 de noviembre. En la de julio se abordó, por primera vez, el tema de la agricultura y de la

⁴³⁸ Palabras de Jean François-Poncet durante “Débat sur une déclaration du gouvernement”, en *Journal Officiel de la République Française, Débats Parlementaires, Sénat*, n°64 S, Seance du 27 juin 1980, p.3202.

⁴³⁹ Jacques Genton sobre la crisis de la CEE. En “Débat sur une déclaration du gouvernement”, en *Journal Officiel de la République Française, Débats Parlementaires, Sénat*, n°64 S, Seance du 27 juin 1980, p.3222.

⁴⁴⁰ Palabras de Jean François-Poncet durante “Débat sur une déclaration du gouvernement”, en *Journal Officiel de la République Française, Débats Parlementaires, Sénat*, n°64 S, Seance du 27 juin 1980, p.3239

pesca.⁴⁴¹ En la segunda mitad del año fue definido también con más precisión el calendario de la adhesión. El Presidente de la Comisión Jenkins durante su visita a Madrid el 2 y 3 de octubre “a indiqué que le gouvernement espagnol envisageait maintenant le 1er janvier 1984 comme date réaliste pour l’entrée de l’Espagne dans la Communauté (...)”⁴⁴²

Si preguntamos por el papel que desempeñó la integración de España en la CEE en el proceso de la adhesión a la OTAN, parece que fue uno de los argumentos utilizados para reunir apoyos a la idea de la adhesión en la Alianza atlántica y convencer la oposición y la opinión pública sobre la necesidad de entrar en la OTAN para presionar la integración en Comunidad. El análisis que se presenta demuestra que el desarrollo de las negociaciones y la posición de Francia, no podían generar dudas acerca del resultado de todo el proceso que se caracterizó por una enorme complejidad. Además, las estimaciones de la fecha de la entrada en la CE, destacando la declaración de Jenkins de noviembre 1980 sobre la previsible adhesión de España en 1984, tampoco dejaban lugar a dudas. España iba a entrar en la CE, pero el proceso era largo y marcado por las dificultades de las negociaciones y de la adaptación interna. No sabemos hasta qué punto la integración en la Alianza atlántica podía ejercer la función de la presión indirecta, como destacó Pérez – Llorca, su resultado tampoco era tan obvio. Parece más bien que la relación establecida por el Gobierno entre la OTAN y la CE sirvió para disminuir el rechazo que generaba la integración en la OTAN en la sociedad española. La falta de estudios y las dificultades en la recopilación de la documentación sobre el tema impiden llegar a las afirmaciones tajantes, aunque invitan también a la búsqueda de otras maneras de analizar el problema, intentando encontrar algunas pistas, tal como se hizo en este apartado. En definitiva, en el contexto de las reflexiones desarrolladas, la hipótesis de la entrada en la OTAN para promover la integración en la CE debería ser matizada. Los dos procesos tuvieron sus propias dinámicas y razones. Si se cruzaron en unos momentos concretos fue más bien como consecuencia de

⁴⁴¹ Sobre las negociaciones en el año 1980: *Quatorzième Rapport général sur l’activité des Communautés européennes 1980*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles – Luxembourg, 1981, pp. 239 – 240. Sobre la quinta y la sexta ronda de las negociaciones, es decir las de 21 de julio y el 25 de noviembre, ver respectivamente *Bulletin des Communautés Européennes*, n°7/8, 1980, p. 71; y *Bulletin des Communautés Européennes*, n°11, 1980, p. 57.

⁴⁴² *Bulletin des Communautés Européennes*, n°10, 1980, p. 63 – 64. Sobre el proceso de la integración de España en la CE en los años 1982 – 1985 ver las aportaciones de Crespo MacLennan, Julio: *Spain and the*

los intereses del Gobierno español tanto durante la mayoría de la UCD como durante la mayoría del PSOE que como el resultado de la existencia de los vínculos reales entre los dos procesos.

B. La inserción de la opción europea en la política de seguridad española.

La opción europea en materia de seguridad y defensa se cristalizó en relación con las Comunidades Europeas y con la Unión de Europa Occidental después de décadas de la ausencia de decisiones sobre el asunto. Recordemos que hasta noviembre de 1993, cuando entró en vigor el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht, las Comunidades no tenían una política exterior y de seguridad común. El único mecanismo de coordinación de la política exterior era la Cooperación Política Europea.⁴⁴³ Integrada por los miembros de las Comunidades, funcionó entre 1970 – 1986 al margen de las instituciones europeas.

La mayoría de los problemas relacionados con la seguridad y defensa de Europa se trataron el marco del Tratado del Atlántico Norte de 4 de abril 1949 y, en menor medida, en el marco del Tratado de Bruselas firmado el 17 de marzo 1948 entre Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia y Gran Bretaña. El Tratado de Bruselas, modificado el 23 de octubre de 1954 en París dio como resultado la creación de la Unión de Europa Occidental (UEO).

La UEO⁴⁴⁴ inició su funcionamiento formalmente como la única organización europea competente en materia de defensa y seguridad y formada exclusivamente por los Estados europeos. En la práctica pronto fue sustituida por la OTAN. Después de la ampliación a Alemania en octubre 1954 y de la creación de las Comunidades Europeas en

Process of European Integration, 1957 – 1984, Oxford, Palgrave and St Anthony's College, 2000, pp. 171 – 179.

⁴⁴³ Sobre la evolución de la CPE ver las apreciaciones de Maury, Jean-Pierre: *La construction européenne, la sécurité et la défense*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, pp. 166-223,

⁴⁴⁴ Sobre la evolución de la UEO desde su creación hasta después de la guerra fría existe el trabajo muy completo de Dumoulin, André y Remacle, Eric: *L'Union de l'Europe occidentale. Phénix de la défense européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1998; La obra de Van Ackere, Patric: *L'Union de l'Europe occidentale*, Paris, Presses universitaires de France, 1995, con las informaciones básicas sobre la UEO está destinada para el público amplio. Bloed, Arie y Wessel Ramses A.: *The changing functions of the Western European Union (WEU): introduction and basic documents*, Nijhoff, Dordrecht, 1994, proporciona un amplio material documental de la historia de la UEO. Deighton, Ann y Remacl, Eric: coordinaron la obra *The Western European Union 1948-1998, Bruxelles*, , Institut Royal des Relations Internationales, 1998, número monográfico de *Studia diplomatica*, 1998, v. 51, n°1-2, que contiene los trabajos de varios autores sobre la UEO.

1957, se convirtió en el puente entre Gran Bretaña y los seis Estados miembros que pertenecían a las Comunidades Europeas. Esta etapa en la historia de la UEO terminó con la adhesión de Gran Bretaña a las Comunidades en 1973. A partir de entonces la UEO entró en la “fase de sueño” que se prolongó hasta 1984. Estos años coinciden casi exactamente con la transición española. Aunque entre 1970 – 1986 funcionó la CPE, y España participó en sus reuniones desde 1977, es difícil hablar de la opción europea en la política de seguridad española. La CPE no fue más que un procedimiento de coordinación intergubernamental de las políticas exteriores de los Estados miembros de la CE y la UEO.

De la inexistencia de la opción europea en materia de seguridad y defensa eran conscientes los políticos españoles. En octubre de 1981 el ministro de Asuntos Exteriores, Pérez Llorca dijo en el debate parlamentario:

“Estaríamos a favor de una alternativa puramente europea; tendría todo nuestro apoyo, nuestra decidida y plena dedicación; tendría, evidentemente, todas las ventajas, incluida la de un mayor grado de aceptación política. Tiene un solo inconveniente: le falta, desgraciadamente, la existencia real y operativa. No puede, por tanto, convertirse en una alternativa, en una opción realista para nuestro país”⁴⁴⁵.

El cambio en cuanto a la opción europea en materia de seguridad y defensa se produjo a partir del año 1984, es decir durante el gobierno socialista de Felipe González. El Presidente del gobierno en su famoso “decálogo” presentado en las Cortes en octubre de 1984 destacó en el punto sexto la integración en la Unión de Europa Occidental como uno de los diez fundamentos de la política española de la defensa, la seguridad y la paz.⁴⁴⁶ Esta nueva orientación reflejaba, en parte y de cara al público, la tendencia a europeizar la política española de seguridad y a disminuir el papel de los norteamericanos en la defensa española y europea. Hay que destacar, sin embargo, que Felipe González habló de la integración en la UEO señalando la necesidad de previa consulta sobre el tema con los Estados Unidos. ¿Hasta qué punto se trataba pues de independizarse de los

⁴⁴⁵ Pérez Llorca en el debate parlamentario sobre la OTAN, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº41, 6 de octubre de 1981, pp. 1807 – 1808.

⁴⁴⁶ El punto sexto del “decálogo”, en el discurso del Presidente del Gobierno, Felipe González en el debate sobre el Estado de la Nación. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº157, 23 de octubre de 1984, pp. 7070 – 7092.

norteamericanos? No olvidemos que dos años después se celebró el referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN cuyos resultados positivos servían, de acuerdo con las declaraciones oficiales, para acelerar la integración de España en las Comunidades Europeas. Existía pues un complicado entramado de relaciones entre la OTAN, la entrada de España en la CE, creado por los políticos españoles.

Independientemente de los motivos, la opción europea apareció en la política de seguridad española en el año 1984 coincidiendo con la revitalización de la UEO expresada en la Declaración de Roma, firmada por los miembros de la UEO el 27 de octubre de 1984. Esta revitalización se produjo como consecuencia del nuevo contexto internacional marcado por las tensas relaciones euroatlánticas (la crisis de euromisiles) y por los nuevos proyectos de la construcción europea.⁴⁴⁷ En el contexto de esta revitalización se llevó a cabo la segunda ampliación de la UEO a España y a Portugal en 1988 que, como destacó E. Remacle, era la consecuencia lógica de la necesidad de justificar y de suavizar la decisión del PSOE de permanecer en la OTAN. No obstante, “L’adhésion a l’UEO représente de ce point de vue, malgré son caractère symbolique, un élément de ce choix guidé tant par des considérations de politique intérieure qu’extérieure”⁴⁴⁸. La integración de España en la UEO significó la inserción de la opción europea en la política de seguridad nacional.

5. La cooperación en las organizaciones de seguridad regional. La CSCE y su papel en la distensión y la promoción de la cooperación en el Mediterráneo.

La idea de la conferencia de seguridad europea surgió en 1954 en el bloque soviético. La propuesta de Molotov durante la conferencia de Berlín de aquel año, el posterior Plan del ministro polaco de Asuntos Exteriores Rapacki sobre el control y la reducción de las armas nucleares, el lanzamiento de la idea de la Conferencia por el Comité consultivo del Pacto de Varsovia reunido en Bucarest en 1966, prepararon las bases para la organización de la Conferencia. La idea recogida por el ministro de Exteriores belga Pierre Hermel y aprobada por la OTAN en el Consejo de 25 de junio 1966 en Reykyavik empezó a

⁴⁴⁷ Sobre la revitalización escribieron Dumoulin, André y Remacle, Erik: *L’Union de l’Europe occidentale. Phénix de la défense européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 87 – 174.

⁴⁴⁸ *Ibidem*, p. 149.

convertirse en la realidad a partir del año 1969 cuando se iniciaron las primeras consultas sobre la Conferencia. La Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa se celebró entre 1973 y 1975 en Helsinki y finalizó con la aprobación del Acta Final.

Sin profundizar en el desarrollo de la conferencia y la valoración de sus resultados que fueron analizados ampliamente por numerosos investigadores,⁴⁴⁹ debemos preguntar por el significado de la Conferencia en España dado que su celebración coincidió con los dos últimos años del régimen franquista.

En 1969 España fue invitada a la CSCE por los países del pacto de Varsovia. La invitación llegó por tres vías, a través de la nota verbal de la embajada de Hungría a la española en París el 28 de marzo de 1969, por la comunicación del embajador soviético en la ONU al embajador español Piniés, por la remisión de oficio del Presidente del Parlamento de Bulgaria a su homónimo español, Rodríguez de Valcárcel. Como destacó Jorge Fuentes, “España preocupada por buscar amigos en Europa y por dialogar con el Este se vio tentada por la aventura que comenzaba” y aceptó la propuesta.⁴⁵⁰ La participación en una conferencia multilateral permitía a España ampliar el marco de su política exterior limitada desde el punto de vista de las relaciones diplomáticas a los contactos bilaterales y excluida de los foros multilaterales europeos más importantes en aquel momento, como la Alianza atlántica, la Comunidad Europea y el Parlamento europeo. La falta de experiencia en las relaciones multilaterales fue, al mismo tiempo, como destacó Pérez Navarro una desventaja para España.⁴⁵¹

El Gobierno español tomó la posición respecto a la conferencia en dos documentos preparados en 1969 y 1970.⁴⁵² En el memorándum del 13 de diciembre de 1969, España se declaró a favor de la participación en la CSCE, aceptó Helsinki como la sede de la futura conferencia, se pronunció a favor de la participación de todos los Estados europeos y la inclusión de los EE.UU. y Canadá, aceptó como principios básicos de la seguridad

⁴⁴⁹ Entre los trabajos de síntesis sobre la CSCE durante la guerra fría destacan los de Bloed, Arie: *The Conference on Security and Cooperation in Europe: analysis and basic documents, 1972 – 1993*, Dordrecht, Nijhoff, 1993; Gheballi, Victor-Ives: *La diplomatie de la détente: la CSCE, d’Helsinki a Vienne (1973 – 1989)*, Bruxelles, Bruylant, 1989.

⁴⁵⁰ Fuentes, Jorge: *La línea de la distensión*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, 1980.

⁴⁵¹ Pérez Navarro, Francisco José: *Aportación de la política exterior española de España al proceso político – diplomático internacional de distensión. 1975 – 1985*, tesis doctoral inédita, leída en 1991, bajo la dirección de Antonio Marquina Barrio, p. 183.

occidental los problemas que impedían la colaboración normal entre los países de Europa y confirmó su apoyo a los principios que debían regir durante la conferencia: el respeto mutuo y la no injerencia en los problemas internos. En el segundo memorándum del 28 de septiembre de 1970 preparado por el Gobierno español sobre las intenciones políticas se puso atención en el tema de los territorios y las fronteras, y se mencionó en este marco el problema del Gibraltar.

No parece que durante su desarrollo la CSCE tuvo mucha importancia para España que estaba viviendo los últimos momentos del régimen franquista. Es más, los últimos meses de la Conferencia coincidieron con el recrudecimiento de la represión en España. Pese a ello, el Presidente del Gobierno Arias Navarro, en el discurso del 1 de agosto de 1975, durante la jornada de la clausura de la CSCE, destacó la importancia que para España constituía la CSCE, subrayó la necesidad de incluir el Tercer Mundo como una nueva dimensión de la CSCE, realzó la importancia de algunos de los Principios del Acta Final como el de la igualdad soberana, el de la abstención de recurrir a la amenaza, el del respeto de la unidad y de la integridad territorial de los Estados, la abstención de toda intervención directa o indirecta en los asuntos internos de los Estados, la admisión de la posibilidad de modificar pacíficamente las fronteras, inviolables por la fuerza. En cuanto a la seguridad, el Presidente subrayó la complementariedad entre sus aspectos políticos y militares, la interrelación entre la seguridad de cada Estado y la seguridad europea y la estrecha relación entre la seguridad europea y la seguridad en el Mediterráneo.⁴⁵³

Si España jugó el papel importante en la promoción de la dimensión mediterránea de la CSCE mediante su aportación al texto final de la CSCE en lo relativo al Mediterráneo, tal como señaló Jorge Fuentes, para España los resultados inmediatos de la Conferencia no fueron muy significativos dado que “el nivel del desarrollo de la política exterior española, al término de la conferencia sigue siendo estrecho, ante la ausencia formal de relaciones diplomáticas con los países del Este, como por la no inserción en los grandes foros de integración de la diplomacia occidental en Europa.”⁴⁵⁴

⁴⁵² Fuentes, Jorge: *La línea de la distensión*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, 1980.

⁴⁵³ Texto del discurso en *La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa*, Cuadernos de Documentación, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, pp. 15 – 16.

⁴⁵⁴ Pérez Navarro, Francisco José: *Aportación de la política exterior española de España al proceso político – diplomático internacional de distensión. 1975 – 1985*, tesis doctoral inédita, leída en 1991, bajo la dirección de Antonio Marquina Barrio, p.200.

La muerte de Franco y el comienzo de la democratización en España permitieron, sin embargo, una lectura mucho más amplia de los contenidos del Acta Final de Helsinki. Aunque, quizás, es exagerada la interpretación de Pérez Navarro quien intentó mostrar la transición, la normalización de las relaciones de España con todos los Estados y con las organizaciones internacionales en el espejo de las decisiones tomadas en la CSCE, no cabe ninguna duda de que el proceso de la CSCE ayudó en la normalización de las relaciones exteriores de España, sobre todo en caso de los países del bloque soviético, y sirvió como uno de los referentes para la democratización española.

En 1979, el gobierno de Suárez publicó el amplio Informe de los años 1975 – 1979 sobre el cumplimiento por la parte española del Acta Final de la CSCE. Coordinado y sistematizado por un grupo de técnicos del ministerio de Exteriores, el Informe fue dividido en cuatro capítulos: la declaración sobre los principios que rigen las relaciones entre los Estados participantes, con una parte dedicada a los derechos humanos y las libertades fundamentales, la cooperación técnica, económica y medio – ambiental, la cooperación en el campo de la seguridad, la cooperación en el campo humanitario.⁴⁵⁵ Comentando la relación entre los resultados del proceso iniciado en Helsinki y los cambios ocurridos en España, Jorge Fuentes destacó que

“(…) el llamado “caso español” ha sido considerado como uno de los efectos claramente beneficiosos salidos de la Europa post - Helsinki. Quizás ninguno de los Estados participantes ha conocido en tan corto periodo de tiempo una evolución tan marcada. La transformación interna española afecta positivamente a la casi totalidad de los capítulos del Acta”.⁴⁵⁶

Desde el punto de vista de la seguridad, la participación española en la conferencia de Helsinki fue, simbólicamente hablando, un apoyo al proceso de la distensión y de la cooperación en Europa de la guerra fría. En segundo lugar, España introdujo la dimensión mediterránea en los debates de la Conferencia, subrayando la estrecha relación entre la seguridad europea y la seguridad en el Mediterráneo. De esta manera, los intereses españoles vinculados tradicionalmente a la cuenca del Mediterráneo encontraron una nueva

⁴⁵⁵ El análisis del Informe en Pérez Navarro, Francisco José: *Aportación de la política exterior española de España al proceso político – diplomático internacional de distensión. 1975 – 1985*, tesis doctoral inédita, leída en 1991, bajo la dirección de Antonio Marquina Barrio, pp. 291 y siguientes.

⁴⁵⁶ Fuentes, Jorge: *La línea de la distensión*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, 1980.

proyección en el foro multilateral. Aunque su eficacia real no fue grande, contribuyó, por lo menos, a crear una nueva visión de lo que podía ser el Mediterráneo para Europa y a establecer los debates entre los países de la región sobre los problemas comunes.

La cooperación en el Mediterráneo, promovida por España, encontró la continuidad en las siguientes conferencias de la CSCE. Por ejemplo, en la celebrada en Belgrado entre el 4 de octubre de 1977 y el 9 de marzo de 1978, España trabajó en un grupo informal sobre el Mediterráneo.

Desde el punto de vista de la promoción de los intereses españoles en el Mediterráneo fue importante la conferencia celebrada en Madrid entre 1981 – 1983. España que en Belgrado propuso su candidatura como la sede de la conferencia se sirvió de su imagen democrática, aunque como subrayó el ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja el 10 de septiembre de 1979 “(...) parece oportuno precisar que como saben todos los participantes en la conferencia, la elección de Madrid como sede, tras Helsinki y Belgrado nada tiene que ver con un presunto y ficticio neutralismo de España”.⁴⁵⁷ En el mismo discurso el ministro dijo que la distensión no quiere decir renunciar a las alianzas. “La distensión tiene unos límites, no puede convertirse en un factor de debilidad ni tampoco en un factor de vulnerabilidad y desequilibrio.” Fue una alusión bastante clara a la eventual participación española en la Alianza atlántica.

Los preparativos para la Conferencia empezaron en Madrid en enero de 1979, cuando se promulgó el Real Decreto sobre la creación de la Comisión Interministerial encargada de la preparación, la organización y la coordinación de la CSCE.⁴⁵⁸ Mientras que la Comisión Interministerial se preocupó por los aspectos materiales de la Conferencia, la preparación política estaba a cargo del Embajador Coordinador de Política General de la Conferencia quien fue integrado en los trabajos de la Comisión como el vocal representante del ministerio de Exteriores. Su función consistió en “estudiar, elaborar y proponer las pautas

⁴⁵⁷ Oreja Aguirre, Marcelino: “Conferencia en el Real Instituto de Relaciones Internacionales de Bruselas acerca del tema: Reflexiones sobre la política exterior española”, 10 de septiembre de 1979, en *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores D. Marcelino Oreja Aguirre. Octubre de 1978 a diciembre de 1979*, enero de 1980, Madrid, OI

⁴⁵⁸ *Real Decreto 62/1979, de 11 de enero, por el que se crea la Comisión Interministerial encargada de la preparación y organización de la segunda reunión de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Madrid 1980*, en B.O. del E.- nº16, 18 de enero de 1979, p. 1388.

de actuación en el terreno internacional y en el interno que resulten aconsejables en los terrenos político, económico, cultural y de protección de los Derechos Humanos” y mantener los contactos en las materias mencionadas en el orden internacional y nacional.⁴⁵⁹

Los trabajos sobre el contenido político de la conferencia se desarrollaron de acuerdo con el esquema de las conferencias anteriores, tomando como fundamento los cuatro cestos de Helsinki. Se estudiaron los mecanismos para promover la seguridad, los medios de confianza y el desarme. En el campo de la cooperación se puso atención en la emigración, el turismo, el medio ambiente y la energía. Se abordó también el tema de los derechos humanos que surgió con fuerza en 1980 y 1981 en el marco de la ocupación de Afganistán y del golpe de Jaruzelski en Polonia. El grupo encargado del contenido político de la conferencia dio mucha importancia al Mediterráneo. En este contexto, el ministro Oreja destacó la necesidad de la participación, aunque no fuera en pie de igualdad, de los países ribereños que no asistieron a la conferencia de Helsinki. Insistió en la importancia del Mediterráneo para la seguridad europea y en la necesidad de promover la cooperación entre países ribereños en los temas como la contaminación marítima, industrial, asistencia técnica, problemas de migración, turismo.⁴⁶⁰

La conferencia se inició en Madrid el 12 de noviembre de 1980 y se desarrolló a lo largo de tres años, en ocho sesiones que finalizaron el 9 de septiembre de 1983.⁴⁶¹ Los debates que tuvieron lugar durante la conferencia se celebraban en un clima de tensiones internacionales marcadas por la invasión soviética en Afganistán, la crisis en Oriente Medio, el golpe de Estado en Polonia, la ampliación de España en la Alianza atlántica. Ello retrasó bastante la definición de los principios del documento final.⁴⁶²

⁴⁵⁹ Sobre la creación del cargo de Embajador Coordinador y sus funciones: *Orden de 31 de enero de 1980 de desarrollo del Real Decreto 62/1979, de 11 de enero, por el que se crea la Comisión Interministerial encargada de la preparación y organización de la segunda reunión de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Madrid 1980*, en B.O. del E. - n°48, 25 de febrero de 1980, p. 4341.

⁴⁶⁰ Oreja Aguirre, Marcelino: “Intervención ante el Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la proyectada celebración en Madrid de la II Reunión de la CSCE”, Estrasburgo 22 de noviembre de 1979, en *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores D. Marcelino Oreja Aguirre*. Octubre de 1978 a diciembre de 1979, enero de 1980, Madrid, OID

⁴⁶¹ I sesión de la CSCE entre 12 de noviembre de 1980 hasta 19 de diciembre de 1980; II - 27 de enero 1981 – 10 de abril de 1981; III - 6 de mayo de 1981 – 29 de julio de 1981; IV - 27 de octubre de 1981 – 19 de diciembre de 1981; V - 9 de febrero de 1982 – 13 de marzo de 1982; VI - 9 de noviembre de 1982 – 17 de diciembre de 1982; VII - 9 de febrero de 1983 – 25 de marzo de 1983; VIII - 19 de abril de 1983 – 9 de septiembre de 1983.

⁴⁶² Los comentarios en la prensa española fueron muy significativos en este contexto. Por ejemplo: *Editorial. YA*, “Madrid un foro para la acusación”, 19 de septiembre de 1981; *Editorial. La Vanguardia*, “Último

Para España, la celebración de la conferencia en Madrid se convirtió en un importante elemento desde el punto de vista de la plena inserción en el sistema internacional. A pesar del difícil clima internacional, en el que la conferencia adquirió el carácter más simbólico que práctico, la participación española permitió reafirmar la distensión tan propia de la política europea en la política de seguridad española. Por otra parte la CSCE, sirvió como el foro de presentación del Mediterráneo como el espacio importante para la seguridad europea. Esta relación fue subrayada en el Documento final de la CSCE donde, en la parte relativa al Mediterráneo, se destacó la intención de conseguir la estabilidad, la seguridad y la paz en la zona, de solucionar los problemas con los medios pacíficos y sin recurrir a la fuerza, de incrementar la confianza y la seguridad, de desarrollar las relaciones de buena vecindad con todos los Estados de la región, de celebrar las reuniones *ad hoc* entre los Estados mediterráneos.

A largo plazo, la CSCE preparó el terreno para un nuevo acercamiento al Mediterráneo y para el comienzo de nuevos procesos de la cooperación en la región marcados por la iniciativa de organizar la Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo y por el proceso de Barcelona.⁴⁶³ En este contexto, la ampliación de la CE a los países mediterráneos como Grecia y España que reforzó la dimensión meridional de la Comunidad Europea y el fin de la guerra fría que liberó al Mediterráneo de la lógica del enfrentamiento bipolar, fueron fundamentales.

Intento”, 27 de octubre de 1981; Cuartero Larrea, Miguel: “La batalla de la Conferencia”, *YA*, 10 de febrero de 1982; *Editorial. Gaceta del Norte*, “El aplazamiento de la Conferencia de Madrid”, 14 de marzo de 1982; Vilamor, José R.: “Conferencia de Madrid. Un foro para el desacuerdo”, *YA*, 14 de marzo de 1982.

⁴⁶³ Sobre el tema ver por ejemplo los trabajos de Ghebali, Victor-Ives: “Toward a CSCE in the Mediterranean: the CSCM” en Lucas, Michael R (ed.): *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperaton*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, pp. 335 – 343. Blanc Altemir, Antonio: *El Mediterráneo: un espacio para la cooperación, el desarrollo y el diálogo intercultural*, Madrid, Tecnos/AECI, 1999.

TERCERA PARTE

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN POLONIA EN LA TRANSICIÓN

Capítulo VI

Las variables independientes de la política de seguridad polaca

El año 1989 marcó un antes y un después en la historia contemporánea de Polonia. Las transformaciones que se iniciaron en el país a partir de esta fecha se vieron acompañadas por unos cambios importantes en la política de seguridad polaca, permitiendo la ruptura con el anterior aliado, la Unión Soviética, y la reorientación de la política hacia el occidente. Para entender la redefinición de los objetivos de la política de seguridad polaca hay que acercarse a las cuatro variables independientes consideradas en esta investigación como los factores que tuvieron la influencia decisiva en este complejo proceso. Siguiendo el esquema utilizado en la parte correspondiente al caso español, este capítulo se inicia con la presentación de las herencias del pasado sin el estudio de las cuales es imposible entender la actitud de la sociedad favorable al cambio en la política interior y exterior y percibir las dificultades que podían surgir de la ruptura con el poderoso vecino del este. El significado de la transición en la definición del nuevo ciclo formal de la política exterior y de seguridad y en la reorientación de los objetivos de esta política se aborda al analizar la variable del contexto interno. En tercer lugar se presentan los problemas que planteó la posición geopolítica de Polonia antes y durante la transición. Finalmente, se realiza el amplio análisis de la cuarta variable considerada como esencial para el desarrollo de la política de seguridad polaca en la transición – el contexto exterior. Es aquí donde se aluden a diversos elementos relacionados con la desaparición del mundo bipolar y la construcción del nuevo sistema de seguridad en Europa y en el mundo que permitieron, respectivamente, el alejamiento de Polonia de su anterior aliado y la posterior inserción del país en el sistema de seguridad occidental.

1. Las herencias del pasado.

El proceso de la transición democrática iniciado en Polonia en el año 1989 influyó, de forma decisiva, en la historiografía reciente. Si entre los años 1947 – 1989 existió la tendencia a alabar los logros del comunismo y a criticar la evolución del Estado polaco en el periodo de entreguerras por su carácter burgués, desde 1989 se operó el cambio en las apreciaciones, la total negación de la etapa comunista y la búsqueda de inspiraciones en la personalidad de Józef Piłsudski y en la historia de Polonia de entreguerras. Intentando mantener cierta distancia y evitando las valoraciones de este tipo, no cabe ninguna duda de que las dos etapas dejaron una herencia importante que marcó la historia reciente de Polonia. Esta herencia, que se aprecia en la existencia de los tópicos y las percepciones que facilitaron o dificultaron la convivencia con los vecinos, en la visión de su propia identidad y en la pervivencia de algunos temores generados por las experiencias del pasado, tuvo una influencia considerable en la política exterior y de seguridad elaborada en el país durante la transición. Tomando como el periodo de referencia los años entre 1918 – 1989, en los tres apartados que forman parte de este capítulo se pretende analizar la percepción de los vecinos en función de la experiencia histórica, la visión de Europa y del lugar de Polonia en Europa a través de las reflexiones de los historiadores polacos en los siglos XIX y XX, la política exterior y de seguridad en las etapas tan distintas como los años de entreguerras y el periodo de la República Popular Polaca.

A. Las percepciones del otro - las relaciones con los vecinos.

En 1918, después de los 123 años de la no - existencia del Estado polaco en el mapa de Europa, Polonia recuperó su independencia en el marco de la desaparición de los tres imperios, el ruso, el alemán y el austro – húngaro y como el resultado de las luchas nacionales (Vid. MAPAS n°13 – 15).¹ El tratado de Versalles estableció el

¹ Sobre la historia de Polonia existen, lógicamente, numerosas monografías en polaco. Para los que no dominan el idioma polaco, hay que destacar que la historia de Polonia suscitó el interés de los historiadores anglosajones que escribieron varias obras sobre el tema. Entre las más conocidas sobresale la aportación de Davies Norman: *God's Playground: a History of Poland*, Oxford, Clarendon Press, 1981. Es interesante el trabajo de Sanford, George: *Poland. The Conquest of History*, Amsterdam, Harwood Academic Publishers, 1999. Aparecieron también numerosas publicaciones escritas en inglés por los polacos que emigraron de Polonia y se establecieron en el extranjero desarrollando allí sus investigaciones como por ejemplo Halecki, Oskar: *A History of Poland*, London, Routledge and Kegan

fundamento legal del nuevo Estado que se enfrentó a la necesidad de construir sus bases políticas y económicas. La existencia de los problemas territoriales y la dificultad en el establecimiento de las buenas relaciones con los vecinos, dificultaron esta tarea de la consolidación interna y determinaron el desarrollo de la política exterior y de seguridad durante estos años.²

El objetivo del nuevo Estado polaco fue recuperar lo máximo de los territorios que pertenecían a Polonia en 1772³, cuando tuvo lugar el primer reparto del Estado polaco, antes de su definitiva desaparición en 1795. Esta política presentaba, sin embargo, distintos problemas en cada una de las fronteras, la oriental, la occidental y la meridional.

El problema de la frontera con Alemania que apareció en esta época, se solucionó mediante el tratado de Versalles y la realización del referéndum en algunos territorios. Firmada la paz con Alemania el 28 de junio de 1919, en 1920 se celebraron las consultas en los territorios reclamados por Polonia: Silesia, Wielkopolska, Warmia y Mazury. De acuerdo con las decisiones de Versalles, Gdańsk (Danzig) fue convertido en la ciudad libre con el estatuto especial. Pese a este arreglo formal, el establecimiento de la frontera polaco – alemana generó varios enfrentamientos armados entre las dos partes que no aceptaban la disminución de los territorios reclamados.

En la frontera sur, que planteó menos problemas, tuvo lugar el conflicto por Cieszyn, una ciudad reivindicada por Polonia y por Checoslovaquia, ocupada por esta última en 1920 y recuperada por Polonia en 1938 (acuerdos de Munich).

Las vindicaciones territoriales polacas en la frontera oriental chocaron con las aspiraciones nacionales de los ucranianos, los bielorrusos y los lituanos, es decir de los pueblos que antes de la desaparición de Polonia vivían en los territorios pertenecientes al Estado polaco o a Rusia. El proceso de la maduración nacional en el siglo XIX por el que pasaron estas naciones les condujo, a principios del XX, a tener sus propios

Paul, 1978. Entre las publicaciones en español destaca la reciente publicación de Lukowski, Jerzy y Zawadzki, Herbert: *Historia de Polonia*, Madrid, Cambridge University Press, 2002.

² Sobre los problemas territoriales existen varios trabajos en polaco entre los cuales destacan: Czubiński, A.: *Problem granic i obszaru odrodzonego państwa polskiego (1918 – 1990)* [El problema de las fronteras y del territorio del nuevo Estado polaco], Poznań, 1992; Zaremba, P.: *Historia dwudziestolecia 1918 – 1939* [Historia del periodo de entreguerras 1918 – 1939], Warszawa, 1991.

³ En la conferencia de Versalles fue creada la Comisión de Asuntos Polacos, bajo la dirección de J. Cambon. La delegación polaca solicitaba la recuperación de todas los territorios polacos de 1772 y cierta ampliación en el occidente a los territorios disputados con anterioridad por los alemanes y los polacos. En Polonia fue publicada la recopilación de los documentos relativos a los asuntos polacos en la Conferencia: *Sprawy polskie na konferencji pokojowej w Paryżu w 1919r. Dokumenty i materiały* [Los asuntos polacos en a conferencia de paz en París en 1919. Documentos y materiales], Warszawa, 1965.

proyectos políticos. Polonia fue percibida por ellos como el agresor que pretendía someter a sus vecinos. Las elites políticas polacas desarrollaron, en este contexto, una política exterior y de seguridad que negaba el derecho de los otros a su propio Estado y pretendía reconstruir la zona de la influencia polaca, llamada *intermarium – międzymorze*, desde el mar Báltico hasta el mar Negro, que coincidía con el Estado polaco de la dinastía de los Jagellón.

Los conflictos con los ucranianos y los bielorrusos terminaron en la ocupación de las ciudades Lvov y Minsk que hasta finales del siglo XVIII pertenecían a Polonia. El contencioso por Vilno entre Polonia y Lituania se resolvió mediante la expedición del general polaco Żeligowski, la ocupación de la ciudad y su incorporación a Polonia en 1923. Por este motivo, Lituania mantuvo interrumpidas las relaciones con Polonia hasta 1938. A los conflictos territoriales en la frontera oriental polaca se sumó la política expansionista del nuevo Estado soviético que llevó a la guerra polaco – soviética en 1920, finalizada con la derrota soviética y la firma del tratado de paz en Riga el 18 de marzo de 1921.

Polonia de entreguerras fue un Estado multinacional de 388.600 km². En 1922 el territorio estaba ocupado por 27,1 millones de personas. De los 32 millones de habitantes en el año 1931 solamente el 69% eran los polacos. Además, en los territorios de Polonia vivían 5 millones de ucranianos, 3,1 millones de judíos, 1,9 millones de bielorrusos, 800.000 alemanes y 200.000 lituanos.⁴ Las minorías étnicas eslavas estaban sometidas a una fuerte polonización lo cual provocó el fortalecimiento de los antagonismos existentes. A la final, la política polaca de expansión o de defensa de lo suyo alegando las razones históricas creó las situaciones conflictivas en los territorios fronterizos de Polonia y contribuyó a la aparición de las actitudes muy negativas.

El tema de las vindicaciones nacionales permaneció latente durante toda la época de entreguerras. Ni los alemanes ni los soviéticos ni los polacos, pese a la firma de los tratados correspondientes, trataron las fronteras con Polonia (la frontera con Alemania fue de 1912 km. y con la URSS de 1412) como las líneas de seguridad y de confianza. Como destacó B. Rychłowski, los dos vecinos de Polonia vieron la reaparición del Estado polaco y sus nuevas fronteras como la expresión de su propia debilidad

⁴ Los datos proceden de Sanford, George: *Poland, the conquest of history*, Amsterdam, Harwood Academic Publishers 1999, p. 9.

pasajera.⁵ Además, las medidas tomadas después de la Primera Guerra Mundial con la finalidad de solucionar los conflictos fronterizos facilitaron más bien las tendencias expansionistas alemanas en los años treinta y generaron las situaciones conflictivas que condujeron a la Segunda Guerra Mundial. Antes de iniciar la guerra contra Polonia, los alemanes exigían la inclusión de Gdańsk (Danzig) a Alemania y la construcción de la autopista y la vía férrea extraterritorial que uniera Alemania con Prusia oriental cuyo centro era Königsberg (actual Kaliningrado).⁶

La invasión de Polonia por los alemanes en septiembre de 1939 abrió una nueva fase en las relaciones con los vecinos, marcada por el odio y la enemistad. En cuanto a las relaciones polaco – alemanas, después de la Segunda Guerra pasaron varias décadas hasta que se inició la reconciliación entre los dos pueblos que no finalizó hasta principios de los noventa. En el marco de la Segunda Guerra Mundial, se produjeron también los hechos que causaron los daños irreparables en las relaciones entre Polonia y sus vecinos orientales. Como consecuencia de la firma del pacto Ribbentrop – Molotov (germano – soviético) en 1939, la ocupación de los territorios occidentales de Polonia por Alemania coincidió con la ocupación de los territorios orientales de Polonia por la Unión Soviética. El asesinato de unos 15.000 oficiales polacos en Katyń, ordenado por Stalin en el año 1940 agravó aún más el futuro de las relaciones polaco – rusas, convirtiendo la cuestión de Katyń en el tema tabú durante toda la etapa comunista y en el punto de discordia en los primeros años de la transición. El crimen de Katyń no fue reconocido por la URSS hasta abril de 1990.⁷

La colaboración de los ucranianos y los alemanes, éstos primeros con el objetivo de conseguir su propio Estado, reforzó aún más los odios existentes en la frontera oriental.

De acuerdo con las decisiones tomadas en Yalta en febrero 1945, Polonia perdió los territorios en el este a favor de la Unión Soviética y, como compensación, recibió los territorios en el oeste hasta la línea Oder – Neise que se convirtió en su frontera

⁵ Rychłowski, Bogumił: “Granice odrodzonej Polski – ich kształtowanie i gwarancje” [Las fronteras de la Polonia renacida – su formación y sus garantías], en Rychłowski, Bogumił (red.): *Polityka zagraniczna odrodzonej Polski 1918 – 1988*, Warszawa, PISM, 1989, p. 24 (pp. 9 – 52).

⁶ Königsberg es el actual Kaliningrad que, como una enclave, pertenece a Rusia. Vista la historia de Polonia se entienden mejor los temores polacos a las propuestas tanto de la repoblación de la enclave por los alemanes que viven en el interior de Rusia como las demandas de construir una vía de comunicación entre Rusia y Polonia que uniera a Rusia con su enclave.

⁷ Ver “Déclaration de l’agence Tass sur le massacre de la forêt en Katyn. (Moscou, 13 avril 1990)”, en *Documents d’Actualité Internationale*, n°11, 1^{er} juin 1990, p. 211.

occidental. De esta manera, como destacó G. Sanford⁸, Polonia volvió a sus tierras originarias de la época de los Piast, la primera dinastía polaca que gobernó en Polonia desde finales del siglo X hasta finales del XIV. El país perdió alrededor del 23% de sus territorios en comparación con su tamaño del año 1939 (Vid. MAPA n°12) aunque, por otra parte, consiguió la homogeneidad étnica y religiosa resultado de las deportaciones y las repoblaciones forzosas en el este y oeste del país. El tamaño pasó de 388 634 a 312 677 kilómetros cuadrados. Desde el punto de vista de las fronteras, éstas se redujeron más de una tercera parte, de 5.529 a 3.538 kilómetros.⁹

El desarrollo de la guerra fría congeló los problemas nacionales y permitió la desaparición de los conflictos de las relaciones con los vecinos orientales aunque, por otra parte, generó entre los polacos el rechazo hacia la Unión Soviética. Este sentimiento cobró la fuerza en los años ochenta y se manifestó después de 1989 cuando se inició la ruptura con la URSS.

Desde el inicio de los años 90, cuando las repúblicas soviéticas empezaron a recuperar la independencia, apareció el nuevo factor en la política exterior y de seguridad de Polonia vinculado a la necesidad de arreglar las relaciones con los nuevos Estados. Este proceso puso de manifiesto que los males del pasado permanecían en la memoria de cada pueblo.¹⁰ Si los polacos reclamaban el reconocimiento de la responsabilidad de la URSS en el asesinato de Katyń, los lituanos exigían las disculpas de los polacos por la ocupación de Vilno en el año 1920, etc. Los unos y los otros se reprochaban el mal trato que recibían las minorías en cada país.

En este contexto, las relaciones con los alemanes que vivían en la República Federal de Alemania tuvieron un desarrollo algo distinto. Podría parecer que el odio hacia los alemanes que existía después de la Segunda Guerra Mundial desapareció. Superado el tema de la unificación y del reconocimiento de la frontera las relaciones entre Polonia y Alemania se desarrollaban, finalmente, en un clima mucho más favorable debido a la pertenencia de Alemania al mundo occidental tan anhelado por los polacos y al interés alemán por la integración de los países de Europa central en la UE y en la OTAN. Esta reconciliación polaco - alemana contrastaba con la enemistad y el temor al poderoso

⁸ Sanford, George: *Poland, the conquest of history*, Holanda, Harwood Academic Publishers, 1999, p. 15.

⁹ Los datos según Barbag, J.: *Geografia polityczna ogólna* [Geografía política general], Warszawa, 1974, pp. 61 – 62.

vecino oriental, Rusia. Era un sentimiento que estaba congelado o reprimido en la memoria de la sociedad polaca y que pudo expresarse durante la transición.

B. Las visiones de Europa – Polonia como parte del mundo occidental.¹¹

El debate sobre Europa no es algo nuevo en Polonia. En distintos momentos históricos volvía con mayor o menor intensidad aunque parece que fue a finales del siglo XVIII cuando se inició. Evidentemente, podríamos buscar los orígenes más remotos y seguramente los encontraríamos en los escritos procedentes de la época moderna e incluso medieval. No fue, sin embargo, hasta finales del XVIII, como consecuencia de la amenaza y la posterior desaparición real de Polonia del mapa de Europa, cuando el debate se hizo más intenso, presentando una cierta continuidad en cuanto al tipo de argumentación y la problemática tratada. Europa, su identidad y el problema de sus límites, fueron los temas que preocuparon a muchos autores polacos, aunque no siempre de forma directa. Lo particular del debate europeo en Polonia fue su estrecha relación con la historia del Estado y del pueblo polaco.

El debate sobre Europa en Polonia pasó, desde finales del siglo XVIII hasta el siglo XX, por diferentes fases. Se pueden distinguir varias etapas que están directamente relacionadas con las transformaciones que vivió el Estado polaco durante los últimos doscientos años.

La primera fase abarca los años transcurridos entre 1795 – 1918. Es cuando Polonia desapareció del mapa de Europa lo cual dio a la reflexión sobre Polonia, su futuro y su papel, un carácter muy particular. Entre 1918 – 1945 se desarrolló la segunda fase del debate europeo determinado por la necesidad de definir el lugar de la Polonia independiente y condenada a enfrentarse con dos totalitarismos. A partir de 1945 - 47 se produjo un cambio importante en la reflexión sobre Polonia - Europa marcado por la aparición del bloque comunista. Esta tercera etapa se prolongó hasta 1989 – 90 y estuvo condicionada por la guerra fría.

¹⁰ Las dificultades que plantearon las relaciones con los vecinos de Polonia en la fase inicial de la transición fueron analizadas en VVAA: *Polska i jej sąsiedzi (1989-1993)*, Poznań – Toruń, Wyd. Adam Marszałek, 1994.

¹¹ Gran parte de este apartado está basada en la comunicación preparada por la autora sobre la idea de Europa en Polonia. Wojna, Beata: “La idea de Europa en Polonia”, en *II Jornadas de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales (CEHRI), Cincuentenario de la Declaración*

Con las transformaciones de principios de los años 90 se inició una fase distinta en la cual la transición a la democracia y el cambio en la política exterior del Estado polaco influyeron en la intensidad y el contenido del debate sobre Europa – Polonia. En esta última fase las reminiscencias de las aportaciones anteriores eran muy fuertes.

1. La crisis del Estado polaco a finales del siglo XVIII y su definitiva desaparición en el año 1795, como consecuencia de la división del territorio polaco entre Rusia, Austria y Alemania, se convirtieron en el telón de fondo de cualquier estudio sobre las causas de la caída del Estado polaco. En el intento de explicar la tragedia de Polonia, a lo largo de todo el siglo XIX y hasta la reaparición del Estado en 1918, los investigadores estudiaban la historia de Polonia y la relación existente entre Polonia y Europa. Como base de sus reflexiones tomaron dos modelos interpretativos del desarrollo de las civilizaciones, el universalista y el individualista. De éstos, el enfoque universalista era el más defendido. Condujo a la realización de los estudios comparados entre la historia de Polonia y de Europa Occidental considerada como el modelo perfecto del desarrollo de las civilizaciones. Permitted también reflexionar sobre Europa, sus límites y las bases de su unidad. Esta posición analítica dio origen a la corriente occidentalista¹² que se convirtió en la predominante en la historiografía polaca de los dos últimos siglos. Como señaló el historiador polaco, Jan Jedlicki¹³, esta actitud se definía por considerar al Occidente como a un modelo de civilización. Sus valores eran universales y destinados para difundirse en todo el mundo. Polonia, para los occidentalistas, pertenecía, sin ninguna duda, a este círculo de civilización, aunque estaba retrasada en su desarrollo respecto al Occidente. Fue el país eslavo más occidentalizado y más vinculado a la civilización modelo. De ahí, su papel histórico consistía en servir de puente entre el Este y el Oeste. Entre los defensores de esta posición destacaron los intelectuales y los historiadores polacos más importantes del siglo XIX como Stanisław Staszic, Karol Boromeusz Hoffman, Walerian Kalinka, Michał Bobrzyński, etc.¹⁴ Fueron ellos, quienes reflexionaron sobre la historia de

Schuman. El impulso de la idea de Europa y el proceso de la integración, Madrid, CEHRI, 2002, pp. 319 – 331.

¹² En la historiografía polaca se utiliza, desde los años 50 de nuestro siglo, el término “okcydentalizm” que en este trabajo se traduce como “el occidentalismo” o la corriente occidentalista.

¹³ Jedlicki, J.: “Polskie nurty ideowe lat 1790 – 1863” en *VVAA: Swojskość a cudzoziemszczyzna w dziejach kultury polskie*, Warszawa, 1973, pp.187 – 231.

¹⁴ El análisis muy completo de las aportaciones de estos investigadores al debate europeo encontramos en la obra de Wierzbicki, A.: *Wschód - Zachód w koncepcjach dziejów Polski* [Este – Oeste en las concepciones de la historia de Polonia], Warszawa, PIW, 1984.

Polonia en el contexto de la historia europea. Los temas que trataron giraban en torno a la creación de la civilización europea y de una Europa unificada por la herencia greco – romana, el cristianismo y el feudalismo. Ahora bien, el papel de la iglesia fue resaltado mucho más que los otros elementos. Como expresó uno de los autores,¹⁵ Polonia al aceptar el cristianismo entró a formar parte de la comunidad europea y se convirtió en la ciudadana de Europa. Esta idea fue aceptada por, prácticamente, todos los analistas.

El establecimiento de los límites de Europa condujo a algunas discrepancias entre los investigadores. Para algunos (S. Staszic) éstos llegaba hasta el Cáucaso y para otros (H. Kołłątaj) coincidía con la frontera este de Polonia. Esta segunda posición se convirtió en la predominante conforme iba avanzando el siglo XIX y se iba afianzando la posición anti – rusa del pueblo polaco. Los argumentos a favor de la pertenencia de Rusia al continente asiático y a la “barbarie” (las invasiones de los mogoles, el papel de la iglesia ortodoxa, las relaciones con las culturas asiáticas) sirvieron, a la larga, para subrayar el papel de Polonia como el puente entre los dos círculos civilizatorios y como la defensora del Occidente.

Al lado de la corriente occidentalista existían otras maneras de ver la historia polaca y la relación entre Polonia y Europa. Destacaron las obras de Joachim Lelewel¹⁶ quien defendía la particularidad de la historia de Polonia y rechazaba el análisis en función de un único modelo del desarrollo de las civilizaciones. Sus interpretaciones fueron retomadas después por los románticos quienes subrayaban el papel de los pueblos eslavos en la redención de la vieja Europa.

Independientemente de la orientación teórica, los intelectuales polacos del siglo XIX trataron el Occidente como el punto de referencia obligatorio en sus análisis. Excepto raras ocasiones, defendieron la pertenencia de Polonia al mundo occidental que vieron como el elemento positivo y deseado para el futuro del país. Fue la idea que permaneció muy viva en la historiografía polaca. De hecho, a lo largo del siglo XIX se creó un modelo de análisis de la realidad polaca cuya herencia se mantuvo visible en toda la reflexión histórica posterior. Los historiadores del siglo XIX reforzaron el sentimiento de pertenencia de Polonia a Occidente. Lo consiguieron analizando la función del cristianismo y del feudalismo en la creación de la unidad europea y presentando el papel del Estado polaco en el mundo occidental (el baluarte de

¹⁵ *Ibidem*, p. 226.

¹⁶ Grabski, A.F.: *Zarys historii historiografii polskiej* [Breve historia de la historiografía polaca], Poznań, Wydawnictwo Poznańskie, 2000.

Occidente, el intermediario, la fuente de renovación). Por otra parte, insistieron en las diferencias entre Polonia y Rusia. En realidad, si a principios del XIX los románticos señalaban la proximidad de los intereses y de los caracteres entre los dos pueblos, esta tendencia desapareció por completo a finales del siglo, para volver en el contexto muy distinto, en la historiografía marxista polaca posterior a 1945.

2. Con la aparición del Estado polaco en el año 1918 empezó una etapa nueva en la historia y la historiografía del país que se prolongó hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial. Fueron los años del intenso debate europeo que nació de la necesidad de definir el lugar de Polonia en una Europa transformada. La aparición de los Estados nuevos e inestables en los territorios ocupados antes por el imperio ruso, el austro – húngaro y por Alemania, y la política expansionista del Estado alemán y de la Unión Soviética eran los elementos que condicionaban la situación de toda esta región. “La lucha por el lugar en Europa”, es como podríamos denominar el debate de estos años que surgió de la necesidad de definir la posición internacional de todos estos Estados jóvenes, incluida Polonia.

La creación, en Polonia en el año 1927, de la Federación de las Sociedades Históricas de la Europa del Este fue el acontecimiento importante en este contexto. El objetivo de la Federación, como definió su fundador, Marcell Handelsman¹⁷, era estudiar la historia de los territorios conocidos como Europa del Este (el término heredado del siglo anterior) y situados, en su extensión este – oeste, entre la frontera oriental de Alemania e Italia y los límites europeos de Rusia y Ucrania. Finlandia y Grecia eran los dos países que marcaban la frontera norte y sur de la región. Se trataba de una zona muy amplia cuya característica principal era la convivencia de muchas naciones, culturas y religiones. ¿Cómo definir Europa del Este? Fue la principal preocupación de los miembros de la Federación entre los cuales, aparte de los polacos, hubo representantes de Ucrania, Estonia, Letonia, Hungría, Checoslovaquia, etc. Las investigaciones que se realizaron sobre los elementos de unidad y de división de Europa del Este pusieron énfasis en los aspectos étnicos (territorio ocupado en su mayoría por los eslavos, de ahí se habla de la Europa Eslava), religiosos (la tradición ortodoxa en Rusia, católica, protestante, griega) y menos en las cuestiones políticas.

¹⁷ Como indica Kłoczowski, Jerzy: *East Central Europe in the historiography of the countries of the region*, Lublin, Drukarnia Liber, 1995, p. 14, en *Bulletin d'information des sciences historiques en Europe orientale* (el órgano de difusión de la Federación) se encuentran el programa y los debates más importantes desarrollados durante el funcionamiento de la institución.

Entre varias aportaciones de estos años destacó la de Oskar Halecki quien ya en 1923 utilizaba el término Europa del Este en su sentido exclusivamente geográfico. Al asumir, como otros investigadores, la importancia de las divisiones religiosas, difundió el significado de Europa del Este como la zona de tránsito o de paréntesis entre Europa Occidental y Asia. Rusia, para este autor, por sus relaciones con el mundo de los mogoles pertenecía al continente asiático. A Halecki se le conoció por introducir el concepto de la Europa Central¹⁸ y Europa Centro – Oriental. Este último, elaborado después de la Segunda Guerra Mundial, fue bien acogido por la historiografía anglosajona y alemana. Por el contrario, gozó de muy mala prensa en la Polonia comunista. Las investigaciones de Halecki encontraron su continuación en los años de la segunda postguerra y su fruto fue la obra publicada en 1950¹⁹ que de alguna forma cerró el debate de los años 20 y 30 sobre los territorios que dejaron de pertenecer a los tres grandes imperios – ruso, austro – húngaro y alemán para convertirse en los Estados independientes a partir de 1918.

La historia de Europa fue entendida por Halecki como “la historia de todos los pueblos europeos tratados en su conjunto como una comunidad que se diferencia de las otras...No se debe hacerla [esta historia] como la suma de las historias de los estados o naciones existentes en Europa.”²⁰ De acuerdo con esta visión, los límites de Europa debían ser definidos en función de la trayectoria histórica de los pueblos europeos formados en la herencia greco – romana y cristiana y en las tradiciones de las tribus germanas y eslavas. Europa quedaba dividida así en Europa occidental, central (con dos subregiones – oriental y occidental) y oriental. La Europa Occidental abarcaba los territorios del imperio romano occidental, incluidas las islas británicas. La Europa Centro – Occidental fue identificada con los pueblos germanos que recogieron la herencia del imperio romano después de su caída. La Europa Centro – Oriental estaba situada entre Escandinavia, Alemania, Italia y la frontera de la URSS, incluyendo los Estado como Polonia que jugaría un papel crucial en la región debido a su posición geoestratégica, Letonia, Estonia, Lituania, Checoslovaquia y Hungría. A la Europa del Este pertenecían Ucrania y Bielorrusia. Ni Rusia ni la zona de los Balcanes quedaron incluidas en Europa.

¹⁸ El término Europa Central, como destacó J. Kłoczowski en la obra citada fue utilizado ya en 1928 por Jan Rutkowski. En los trabajos de Halecki apareció después de 1933.

¹⁹ Halecki, O.: *The limits and divisions of european history*, London, New York, 1950.

²⁰ Halecki, O.: *Historia Europy – jej granice i podziały*, Lublin, Inst. Europy Srodkowo Wschodniej, 1994. p. 22. Es la versión polaca de la obra.

Como destacó Halecki, su propuesta superaba la dicotomía y el enfrentamiento Este – Oeste y evitaba simplificar la complejidad de Europa. Las cuatro zonas señaladas eran igualmente importantes y formaban parte de una comunidad cultural marcada por la idea de la libertad y la búsqueda del equilibrio entre la libertad y el autoritarismo.

Volviendo a los años 20 y 30 de nuestro siglo, hay que señalar que los debates teóricos sobre la región entre Alemania y la URSS tuvieron una relación estrecha con los problemas prácticos vividos por el Estado polaco que buscaba reforzar su posición internacional y, de esta manera, hacer disminuir los peligros procedentes desde el este y el oeste. La amenaza, en sus inicios, teórica (el concepto de Mitteleuropa nace en Alemania a principios del siglo XX como el sinónimo de los territorios al este y sudeste de Alemania; zona de una posible expansión alemana, relacionada con el concepto de Lebensraum) pronto adquirió una dimensión real. La respuesta polaca al expansionismo alemán y soviético, aparte de las reflexiones mencionadas, consistió en promover una cooperación entre los nuevos Estados y en favorecer la creación de una federación capaz de oponerse a las amenazas exteriores.²¹ Como consecuencia de las rivalidades entre los mismos Estados, las propuestas fracasaron. La idea fue recogida después del año 1939 cuando quedó patente que la debilidad de la Europa Centro – Oriental influyó en la nueva partición de la región entre Alemania y Rusia.²²

3. La aparición de las democracias populares y el inicio de la guerra fría fueron los elementos que determinaron el debate europeo a lo largo de más de 40 años. Con la división del mundo en dos bloques enfrentados, la idea de una Europa partida se reforzó considerablemente. El Occidente se auto – proclamó el guardián de los valores de la civilización europea, mientras que Europa central y oriental pasó a formar parte de Europa del Este. No existían más que dos mundos en rivalidad – el Este y el Oeste, tanto en su dimensión global como europea .

En el contexto de la guerra fría, la historiografía polaca quedó dividida en dos grupos, el de los que apoyaron al nuevo régimen y el de los que optaron por emigrar.

²¹ Son los proyectos que retoman la idea del imperio de los Jagellón y están relacionados con el concepto de *intermare* – *miedzymorze* (en polaco) = la región entre los dos mares, que coincide con la zona entre el mar Báltico y el mar Negro. Una aproximación interesante al tema en Kieniewicz, Jan: “Miedzymorze końca XX wieku” [Intermare del fin del siglo XX], en *Przegląd powszechny*, n°10, 1997, pp. 9 – 30.

²² Tyszkiewicz, J.: “Edmund Romer i projekt Federacji Słowian Zachodnich (1940 – 1941)” en VVAA: *Idea Europy i Polska w XIX – XX wieku* [La Idea de Europa y Polonia en el siglo XIX y XX], Wrocław, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1999, pp. 157 – 165.

Las visiones de la historia de Polonia presentadas por los dos grupos tenían que ser y eran diferentes. Eran distintas las formas de ver la relación entre Polonia – Europa y Polonia – la Unión Soviética. En el caso de las investigaciones respaldadas por el régimen, el debate sobre Europa y su unidad carecía de sentido, no encajaba con la perspectiva marxista de la interpretación de la realidad. Mientras tanto, los investigadores de la emigración estaban inmersos en la defensa de la unidad europea. De hecho, el último trabajo de O. Halecki, mencionado antes, apareció en los Estados Unidos en el contexto de esta corriente interpretativa. Polonia detrás del “telón de acero”, Polonia raptada, Polonia separada de su papel y de su posición natural en Europa, eran las imágenes manejadas entre los emigrantes polacos que defendían la pertenencia de su país al Occidente y presentaban la relación con la URSS como el efecto de una dominación violenta.²³

4. Después de varios años de silencio, a mediados de los 80, el debate sobre Europa volvió de nuevo. La publicación de los trabajos del checo Milan Kundera y del húngaro Gyorgy Konrád²⁴ dieron el impulso a las reflexiones sobre Europa y Europa Central. La respuesta del mundo intelectual polaco fue inmediata. Hay que señalar que la situación de crisis que vivieron las democracias populares y los cambios en la cúpula del poder en la URSS crearon el ambiente favorable a un debate abierto en la prensa y en las conferencias organizadas por los grupos de oposición al régimen.²⁵ En todos estos espacios se reivindicaba la identidad de Europa Central, retomando la idea de la división de Europa en tres partes, la Europa occidental, central y oriental.²⁶ Eso sí, las maneras de entender esta Europa Central eran, a veces, distintas. No todos compartían la idea de Kundera quien limitaba la región a los territorios de Polonia, Checoslovaquia y Hungría

²³ Grabski, Andrzej: *Zarys historii historiografii polskiej* [Breve historia de la historiografía polaca], Poznan, Wydawnictwo Poznanskie, 2000, pp. 199–241.

²⁴ Kundera, Milan: “Un Occident kidnappé ou la tragédie de l’Europe centrale”, en *Le Débat*, n°27, 1983; Konrád, Gyorgy: *L’antipolitique*, Paris, La Decouvert, 1987; *El cómplice*, Madrid, Alfaguara, 1987; *Los intelectuales y el poder: “Intelligentsia” y poder de clase en los países socialistas europeos*, Barcelona, Península, 1981.

²⁵ Como ejemplo pueden servir los artículos de Krzemiński, Adam: “Pajęczyna w środku Europy” [La telaraña en el centro de Europa], en *Polityka*, (1), 1987, p. 12; Pomianowski, Wojciech: “Na przekór schematom. Wspólny dom Europa” [En contra de los esquemas. La casa común – Europa], en *Życie Warszawy*, (28), 1989, p. 5. Conviene mencionar también el ciclo de encuentros “Polonia en Europa” realizados en Varsovia entre los años 1986 – 1988 por los representantes de la oposición (destacan B. Geremek y T. Mazowiecki) con el objetivo de recordar y reforzar los lazos que unen a Polonia y Europa (sinónimo aquí de Europa Occidental).

²⁶ Es la idea que aparece en la obra del húngaro Szucs, Jenő: *Trzy Europy* [Las tres Europas], Lublin, Instytut Europy Środkowo Wschodniej, 1995, La publicación francesa es del año 1985.

y resaltaba el drama de esta Europa situada culturalmente en occidente y políticamente en oriente pero olvidada por los que vivían en el Oeste. Tampoco estaban de acuerdo con Konrad quien hablaba de Europa Central como de una idea sin fronteras o como de una filosofía del centro cuyo papel era separar el Este y el Oeste. En el fondo, como señaló Tadeusz Kisielowski,²⁷ eran las reflexiones que no aportaban novedades y no solucionaban los problemas de la región. El mismo autor en el año 1992, es decir después de la caída del comunismo y en el momento del comienzo de la lucha por el nuevo lugar de Polonia en Europa, hizo la propuesta de analizar la región desde la perspectiva geográfica, política, geopolítica, histórica y cultural. Todas estas dimensiones se completaban dando una imagen real de Europa Central que existía como unidad y podía ser definida como zona de transición entre la civilización latina y bizantina, aunque era la parte integral de la primera. El centro de la región definida por Kisielowski estaría formado por Polonia, Checoslovaquia (desde 1993 República Checa y Eslovaquia) Hungría y Austria bien que sus fronteras carecían de una delimitación clara por ser la zona de transición.

Los debates sobre la posición de Europa Central y sus límites fueron muy vivos en los primeros momentos de la transición polaca a la democracia. Se trataba de dar a entender que Europa Central existía, ocupaba un lugar geográfico concreto y tenía una identidad que compartía con el Occidente. Fue rescatada la idea de la unidad europea. En este contexto Polonia aparecía, de acuerdo con los argumentos cuyas raíces encontramos en la historiografía polaca del siglo XIX, como la parte integral de Europa, aunque peor desarrollada económicamente, llamada a jugar el papel importante como el intermediario entre Este – Oeste (en lo económico y cultural), ser la transmisora y la difusora de la civilización occidental más allá de su frontera oriental y ser el elemento importante en los sistemas de seguridad europea.

Ver también Samsonowicz, H.: *Miejsce Polski w Europie* [El lugar de Polonia en Europa], Warszawa, Bellona, 1995.

²⁷ Kisielowski, T.: “Europa Środkowa – zakres pojęcia” [Europa Central – los límites del término], en *Przegląd powszechny*, n°7-8, 1992, pp. 3 – 33.

C. La política exterior y de seguridad polaca entre 1918 y 1989 – las lecciones del pasado.

En la historia de Polonia entre 1918 - 1989, se distinguen dos etapas bien definidas, el periodo de entreguerras y la etapa comunista, interrumpidas por los años de la Segunda Guerra Mundial. Las dos dejaron una herencia importante en cuanto a las posibles opciones para la política de seguridad y en cuanto a los miedos y los temores provocados por las experiencias del pasado.

a) la política exterior y de seguridad entre 1918 – 1945.

En el periodo de entreguerras, hasta el año 1923, la política exterior y de seguridad estaba condicionada por la necesidad de solucionar los conflictos territoriales y fijar las fronteras del Estado que empezaba a funcionar.²⁸ Pasada esta primera fase, la política de seguridad polaca tuvo como finalidad buscar el lugar de Polonia en la escena internacional garantizando el *status quo* territorial y el equilibrio en la región dominada por el expansionismo alemán y soviético.

Las complejas relaciones con los vecinos, Alemania que desde 1933 empezó a cuestionar las decisiones tomadas en Versalles, la Unión Soviética que con su régimen comunista se convirtió en el enemigo de toda Europa, Checoslovaquia y Lituania con los que Polonia tuvo los conflictos casi abiertos, obligaron a buscar los aliados fuera de este círculo. En esta situación, la política exterior y de seguridad de Polonia se basó en tres pilares. En primer lugar, Polonia firmó el tratado con Francia en febrero de 1921 y con Rumania en marzo de 1921. La intención de mantener las mejores relaciones con la URSS y con Alemania, incluida la no - participación en los acuerdos dirigidos en contra de alguno de los dos, fue el segundo pilar de la política de seguridad. Para conseguir este objetivo, Polonia firmó el pacto de no – agresión con la Unión Soviética en 1932 y la declaración del no – uso de la fuerza con Alemania en 1934. En tercer lugar, iba el interés por establecer buenos contactos con el resto de los vecinos y con los países de Europa occidental como Italia y Gran Bretaña. El acercamiento entre Polonia y Gran Bretaña que se produjo en la etapa final de la época de entreguerras en el contexto de la

²⁸ Sobre la política exterior y de seguridad de Polonia entre 1918 – 1939 existe la aportación de Cieślak, T.: *Historia polskiej dyplomacji w latach 1918 – 1939* [Historia de la diplomacia polaca en los años 1918 – 1939], Warszawa, 1959.

política expansionista del III Reich dio como consecuencia el acuerdo de cooperación y ayuda mutua firmado en agosto de 1939. Menos importancia tenía la diplomacia multilateral desarrollada en el marco de la Sociedad de las Naciones.

La agresión alemana contra Polonia en septiembre de 1939 puso de manifiesto que las garantías ofrecidas por Francia y Gran Bretaña tenían muy pocas consecuencias prácticas. Polonia se quedó sola frente a la invasión alemana y a la ocupación soviética. Este nuevo reparto de Polonia, igual que en el siglo XVIII, se produjo a causa del acuerdo entre los dos poderosos vecinos.

La evolución de la Segunda Guerra Mundial y la cooperación entre los Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y la Unión Soviética tuvo las consecuencias negativas para la futura existencia del Estado polaco. El reconocimiento en 1943 en la conferencia en Teherán de las conquistas territoriales realizadas por los soviéticos en Polonia y la decisión tomada en 1945 en Yalta de aceptar el gobierno polaco creado con el apoyo de la URSS, iniciaba una nueva etapa en la historia del país, vinculada a la Unión Soviética.

b) la política exterior y de seguridad entre 1946 – 1989.

La política exterior y de seguridad desarrollada en Polonia entre 1946 – 1989 se desarrolló en el marco del sistema bipolar y se caracterizó por la inclusión de Polonia en el sistema de seguridad organizado por la Unión Soviética (Vid. MAPA nº16).

Como indicaron algunos autores, la política polaca carecía de plena soberanía,²⁹ aunque tampoco dependía por completo de las decisiones soviéticas. En función de la coyuntura política, gozaba de mayor o menor libertad en los asuntos secundarios.

Para comprender la historia de Polonia al finalizar la Segunda Guerra Mundial, hay que tener presente que los territorios polacos tuvieron un significado especial para la Unión Soviética por sus dimensiones, por tener una frontera larga con la URSS y por

²⁹ Kupiecki, Robert, Szczepanik, Krzysztof: *Polityka zagraniczna Polski 1918-1994* [La política exterior de Polonia 1918 – 1994], Warszawa, Wyd. Scholar, 1995, p.42-43. Es de interés la aportación que se sitúa en los primeros años de la transición de Pastusiak, Longin: *Polska a Zachód* [Polonia y el Occidente], Warszawa, PISM, 1991. En los trabajos de la etapa comunistas, la visión de la política exterior polaca fue, por razones obvias, distinta. Ver por ejemplo el trabajo de Rychłowski, Bogumił (red.): *Polityka zagraniczna odrodzonej Polski 1918 – 1988* [La política exterior de la Polonia renacida 1918 – 1989], Warszawa, PISM, 1989;

su situación estratégica. De acuerdo con las declaraciones de Stalin en la conferencia de Yalta, el 6 de febrero de 1945,

“(…) para Rusia la cuestión de Polonia no es solamente un asunto de honor sino también un asunto de seguridad (...) El tema no está únicamente en que Polonia es el país que tienen frontera con nosotros. Ello, obviamente tiene su significado, pero la esencia del problema tiene mayor profundidad. Durante siglos Polonia jugó el papel del corredor por que pasaba el enemigo que atacaba a Rusia (...) ¿Por qué los enemigos con tanta facilidad pasaban por Polonia hasta ahora? Sobre todo, porque Polonia era débil. El corredor polaco no pudo estar cerrado mecánicamente desde el exterior por las fuerzas rusas. Pudo estar cerrado con eficacia desde el interior por las propias fuerzas de Polonia. Por ello, es necesario que Polonia sea fuerte. Por ello, la Unión Soviética está interesada en la creación de una Polonia fuerte e independiente. El asunto de Polonia, es un tema de vida y muerte para el Estado soviético.”³⁰

La aparición en Europa central y oriental de los países que asumieron voluntariamente o por fuerza los principios comunistas/socialistas de la organización del Estado y la posterior creación por la URSS de las estructuras que dieran la cohesión al bloque de las democracias populares, fueron los elementos esenciales de este nuevo sistema de seguridad. Entre estas estructuras destacó la Kominform (1947), para garantizar el control político e ideológico, el CAEM (1949), para regular las cuestiones económicas y el Pacto de Varsovia (1955), para los asuntos militares. Polonia que entró a formar parte del bloque soviético, asumió sus principios de organización y ajustó su política exterior y de seguridad a las directivas que procedía de la Unión Soviética.

Para valorar el significado de la pertenencia de Polonia al bloque soviético no se puede olvidar, sin embargo, que en el contexto de la guerra fría y de las tensas relaciones polaco - alemanas (RFA), la Unión Soviética fue el garante de la seguridad de la frontera occidental de Polonia. Como escribió A. Rotfeld en una publicación del año 1989 “la independencia nacional y el mantenimiento del actual territorio son posibles solamente en la alianza con la URSS.” Si este convencimiento predominaba en los círculos del poder a finales de los ochenta, su fuerza debió ser mucho más importante en los años anteriores, sobre todo, si las relaciones con la RFA no se establecieron hasta 1970, mientras que las tendencias revisionistas alemanas seguían

³⁰ *Teheran – Yalta – Poczdam. Dokumenty konferencji szefów rządu trzech wielkich mocarstw* [Teherán - Yalta - Potsdam. Los documentos de la conferencia de las tres grandes potencias], Warszawa, 1970, p. 148. La traducción de todos los textos polacos fue realizada por la autora de la tesis.

existiendo.³¹ Por otra parte, la política exterior, pese a las limitaciones impuestas por la URSS, fue bastante dinámica y entre 1945 – 1989 pasó por cuatro etapas bien definidas.

1. Aunque es cierto que en la primera etapa, entre 1945 – 1956, la libertad de la política polaca exterior estaba muy limitada y se reducía al mantenimiento de las relaciones con los vecinos y a la normalización de los contactos con otros Estados, los cambios en la situación interna de Polonia en 1956 (el octubre polaco), precedidos por la muerte de Stalin provocaron una cierta revisión de las relaciones con la URSS.

2. El ascenso de Władysław Gomułka al cargo del Primer Secretario del Partido, en octubre de 1956, y su declaración sobre la liquidación de las anomalías en las relaciones polaco – soviéticas, fueron los síntomas de esta nueva etapa en la cual, sin embargo, no se cuestionó en ningún momento la misma existencia de la alianza soviético - polaca.³² La desaparición de los oficiales soviéticos del ejército polaco, la firma del acuerdo sobre el estacionamiento de las tropas soviéticas en Polonia, la modificación de los acuerdos económicos, podían ser considerados como los logros de la segunda fase de la política exterior polaca que se inició en 1956 y finalizó en 1970.

En esta segunda etapa, entre 1956 – 1970, la política exterior polaca se basaba en tres principios definidos en 1960 por el ministro de Asuntos Exteriores, Adam Rapacki:

1. el principio del internacionalismo proletario y de la unidad en las relaciones con los países del bloque socialista,
2. el principio de la solidaridad con los países que se liberaban de la dependencia colonial,
3. el principio de la lucha constructiva por la convivencia pacífica con los países de otros regímenes.³³

Estos principios se mantuvieron hasta finales de los años ochenta. En 1981, uno de los politólogos más importantes de aquel entonces, J. Symonides, al comentar las decisiones sobre la política exterior polaca tomadas en el IX Congreso del Partido,

³¹ Ver por ejemplo el análisis crítico de la señalización de la frontera polaco – alemana en los mapas alemanes realizado por Barcz, Jan: “Oznaczanie granic na mapach zachodnoniemieckich a stosunki Polska – RFN” [La señalización de las fronteras en los mapas de Alemania occidental y las relaciones Polonia -RFA], en *Sprawy Międzynarodowe*, n°8, 1981, pp. 109 – 120.

³² Gomułka, Władysław: “Przemówienie na ogólnokrajowej naradzie aktywu partyjnego Wojska Polskiego” [El discurso en la reunión general de los activistas del Ejército Polaco], Warszawa, 27 de octubre de 1956. El texto del discurso en Rychłowski, Bogumił (red.): *Polityka zagraniczna odrodzonej Polski 1918 – 1988*, Warszawa, PISM, 1989, pp. 197 – 201.

³³ El texto del discurso de Rapacki en *Ibidem*, pp. 202 – 204.

analizó la política exterior polaca de acuerdo con las mismas pautas.³⁴ El autor destacó que las bases formales del principio de la amistad, cooperación y unidad que definía las relaciones con los países del mismo bloque, fueron creadas por los acuerdos bilaterales con la URSS, Checoslovaquia, Hungría, Rumania, Bulgaria, firmados entre 1945 – 1949 y prolongados consecutivamente,³⁵ y mediante la creación del Pacto de Varsovia. La solidaridad con los países en desarrollo, el segundo principio de la política exterior, se manifestó mediante la estrecha cooperación de Polonia con India, Libia, Etiopía, Angola, Mozambique, Argelia, Siria, Irak, Yemen del Sur, México y Perú. El tercer principio fue realizado mediante el mantenimiento del diálogo con los países de Europa occidental y con los Estados Unidos, destacando la normalización de las relaciones con la República Federal de Alemania.³⁶

La política exterior polaca entre los años 1956 – 1970 se caracterizó, en definitiva, por una mayor independencia de la URSS que en la etapa anterior. En este contexto, fue importante la labor de Polonia por incrementar la convivencia pacífica entre los dos bloques que se manifestó en el proyecto de crear la zona sin las armas nucleares en Europa central presentado por el ministro de Asuntos Exteriores, Adam Rapacki, en la Asamblea general de las Naciones Unidas en octubre de 1957.

3. La tercera etapa en la política exterior de Polonia coincidió con los años 1970 - 1981 marcados por la distensión en las relaciones entre los dos bloques que se tradujo, entre otros elementos, en la firma de varios acuerdos entre la URSS y los EE.UU. y en las negociaciones y la firma del Acta Final de Helsinki en 1975.

Aunque los tres principios mencionados de la política exterior polaca se mantuvieron inalterados, la idea de la convivencia pacífica presente en los documentos soviético – americanos y en las declaraciones de los dirigentes políticos tomó mayor protagonismo en la política exterior polaca cuyas prioridades en la década de los setenta fueron definidos en los siguientes términos:

- conseguir la participación de los países occidentales en la construcción de sistema de seguridad y de cooperación europea,

³⁴ Symonides, Janusz: “Problemy polityki zagranicznej na IX Nadzwyczajnym Zjeździe PZPR” [Los problemas de la política exterior en el IX Congreso Extraordinario del POUP], en *Sprawy Międzynarodowe*, n°8, sierpien 1981, pp. 7 - 16.

³⁵ Sobre los tratados bilaterales ver Tyranowski, Jan: *Traktaty sojusznicze Polski Ludowej* [Los tratados de la República Popular Polaca con los aliados], Warszawa, 1972.

³⁶ Sobre la política exterior polaca hacia el Occidente entre 1956 - 1970 ver el capítulo V de la obra de Pastusiak, Longin: *Polska a Zachód* [Polonia y el Occidente], Warszawa, PISM, 1991, pp. 92 –131.

- la liquidación de las divisiones y de las barreras en Europa que quedaron de la guerra fría,
- la creación de la amplia estructura que permita el desarrollo de la cooperación con los países occidentales basada en la confianza y en la política de la distensión,
- la ampliación de la distensión política a la distensión en otras áreas,
- la utilización de la tecnología occidental, del comercio con el Occidente y de los créditos occidentales para la aceleración del desarrollo económico de Polonia,
- la ruptura de la desconfianza en las relaciones con Polonia mediante la realización de la concepción de las amplias y abiertas relaciones con el Occidente.³⁷

En la práctica, el amplio programa defendido en los años setenta en el cual la realización de las prioridades generales (convivencia pacífica) iba a servir para promocionar los intereses de Polonia (desarrollo económico), dio amplios resultados.

En primer lugar se produjo el acercamiento bilateral entre Polonia y el Occidente que dio como frutos la firma de las declaraciones bilaterales con Francia, Bélgica, los EE.UU. Suecia, Irlanda, Portugal, RFA y Holanda en los años 1972 – 1977. Ello permitió mejorar considerablemente las relaciones entre Polonia y los Estados Unidos que se reflejó en numerosos acuerdos firmados entre los dos países y las visitas de los máximos representantes de los dos países: del Presidente Nixon a Varsovia (31 de mayo – 1 de junio de 1972), del Presidente G. Ford a Varsovia (28 – 29 de julio de 1975) y del Primer Secretario Gierek a Washington (8 – 13 de octubre de 1974). Los acuerdos bilaterales con los países mencionados significaron también un paso importante en la transformación de las relaciones con Europa occidental y, en particular, con la República Federal de Alemania. Por otra parte, se establecieron las particulares relaciones con Francia consideradas como el modelo de las relaciones entre Polonia y un país capitalista.

En segundo lugar, la firma del Acta Final de Helsinki en 1975 tuvo el valor importante desde el punto de vista de los contactos multilaterales entre Polonia y los Estados europeos no socialistas.

³⁷ Las prioridades definidas de acuerdo con los programas del POUP del VI, VII y VIII Congreso en los años 1971, 1975 y 1980, respectivamente. En: *VI Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej 6 – 11 grudnia 1971 r. Podstawowe materiały i dokumenty*, Warszawa, 1972; *VII Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej 6 – 11 grudnia 1971 r. Podstawowe materiały i dokumenty*, Warszawa, 1975; *VIII Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej 6 – 11 grudnia 1971 r. Podstawowe materiały i dokumenty*, Warszawa 1980.

El desarrollo de las relaciones entre Polonia y el Occidente permitió cumplir inicialmente con las expectativas de los dirigentes políticos que intentaban aprovechar la política exterior para promover el crecimiento económico de Polonia. No se puede negar que el comercio entre Polonia y los países occidentales creció en los setenta. Las buenas relaciones bilaterales permitieron obtener importantes créditos, facilitaron las compras de las licencias y la cooperación económica. Ahora bien, la relación entre la exportación y la importación provocó el déficit en el comercio con el Occidente; en el año 1980 el servicio de la deuda equivalía al 80,2% de los ingresos de la exportación de los bienes y de los servicios; la cooperación económica estaba limitada por la incapacidad de la economía polaca de participar en la cooperación a gran escala. A estos problemas se sumó la política de la Comunidad Europea. La política comercial común que entró en vigor el 1 de enero de 1975 significó la cesión de las prerrogativas en materia del comercio por los Estados miembros a la CE. Ello vaciaba, en gran parte, los acuerdos bilaterales entre Polonia y un número considerable de los países occidentales, limitando las posibilidades comerciales de Polonia que no inició sus relaciones con la CE hasta 1987/1988. En definitiva, los resultados de la política desarrollada en los setenta fueron negativos desde el punto de vista económico³⁸ lo cual muy pronto encontró su plasmación en las protestas sociales y en la crisis política que vivió el régimen en la siguiente década.

4. La apertura de los años setenta contrastó con los años ochenta cuando el golpe de Estado, el 13 de diciembre 1981, provocó la ruptura con los países occidentales.³⁹ Como destacó L. Pastusiak, “las reacciones de los Estados occidentales provocaron una pasajera, pero profunda crisis en las relaciones entre Polonia y el Occidente.”⁴⁰ Los Estados Unidos fueron los primeros en condenar el golpe y en expresar su apoyo al movimiento “Solidaridad”.⁴¹ El Presidente Reagan en su discurso del 23 de diciembre de 1981 transmitió, además, la decisión de introducir las siguientes sanciones contra el Gobierno de Polonia:

³⁸ Ver los trabajos de Wieczorkiewicz, A.: *Kooperacja przemysłowa Polski z rozwiniętymi krajami przemysłowymi* [La cooperación industrial de Polonia con los desarrollados países industriales], Warszawa, 1980; Bartoszewicz, T.; Monkiewicz, J.: *Tendencje i perspektywy polskiego handlu zagranicznego* [Las tendencias y las perspectivas del comercio exterior polaco], Warszawa, 1980.

³⁹ Sobre las relaciones entre Polonia y el Occidente en los ochenta ver el trabajo de Grela, M.: *Polska a stosunki Wschód - Zachód w latach osiemdziesiątych* [Polonia y las relaciones Este – Oeste en los ochenta], Warszawa, PISM, 1989.

⁴⁰ Pastusiak, Longin: *Polska a Zachód* [Polonia y el Occidente], Warszawa, PISM, 1991, p. 191.

⁴¹ Ver por ejemplo las declaraciones en *The Department of State Bulletin*, February, 1982, pp. 4 – 13.

- la interrupción de los envíos de los productos agrícolas apoyados o financiados por los Estados Unidos,
- el bloqueo de la renovación de las garantías gubernamentales a los créditos,
- la suspensión de la comunicación aérea entre Polonia y los EE.UU. realizada por las Líneas Aéreas Polacas LOT,
- la suspensión del derecho a pescar en las aguas americanas por la flota pesquera polaca.

Las consecuencias de las sanciones norteamericanas fueron muy negativas para varios sectores de la economía polaca y afectaron con particular crudeza a la sociedad que pudo superar parcialmente los problemas del abastecimiento gracias a la ayuda humanitaria.

Las sanciones norteamericanas encontraron críticas incluso en Europa occidental, donde las reacciones al golpe fueron mucho más moderadas. Aún así, bajo la presión norteamericana, los miembros de la OTAN firmaron el 11 de enero de 1982 la “Declaración sobre los acontecimientos en Polonia” donde exigían la suspensión del estado especial introducido después del golpe, la liberación de las personas arrestadas, la reanudación del diálogo con “Solidaridad” y con la Iglesia. En la gestión de cada Estado miembro quedaba la definición de las acciones concretas relativas a la restricción de los movimientos de los diplomáticos polacos y soviéticos, la limitación de la cooperación técnica y científica, la no renovación de los acuerdos de cooperación, etc.⁴² Las presiones del mundo occidental se manifestaron también en la Conferencia de la CSCE en Madrid. En su fase iniciada el 9 de febrero de 1982 los Estados Unidos condenaron abiertamente la situación en Polonia. Un papel activo jugó también el Vaticano y el Papa Juan Pablo II.

La crisis de las relaciones con los países occidentales, el resultado no tanto de la voluntad de los dirigentes polacos como de la condena expresada por el bloque occidental y el bloqueo impuesto a la cooperación que existía hasta entonces, condujo a un verdadero aislamiento de Polonia en la escena internacional que ni siquiera pudo ser solucionado por las tradicionales y, en aquel entonces, más fuertes que nunca, relaciones entre Polonia y el bloque soviético.⁴³ El aislamiento se convirtió en un serio

⁴² El texto de la declaración en *The Department of State Bulletin*, February, 1982, pp. 19 – 20.

⁴³ En el marco de la crisis polaca, los representantes del régimen subrayaron con más fuerzas la validez del principio de la amistad, cooperación y unidad con los países del bloque socialista. Ver por ejemplo el artículo que apareció poco después del golpe de Rychłowski, Bogumił: “Cele i uwarunkowania polskiej

problema al que tuvo que hacer frente la política exterior polaca. En este sentido, como destacó Pastusiak, el Gobierno de Polonia, definió los siguientes objetivos de su política hacia el Occidente:

- conseguir la revocación de las existentes restricciones,
- evitar la internacionalización del “asunto polaco”,
- actuar en contra de los intentos de aislar Polonia en el mundo,
- luchar con la propaganda dirigida en contra del Gobierno polaco,
- actuar en contra de la intervención de los Estados occidentales en los asuntos internos de Polonia,
- mantener las actividades de la diplomacia polaca en los foros internacionales, sobre todo en el foro europeo,
- actuar a favor de la reducción del nivel de las Fuerzas Armadas y del armamento en Europa (el plan de Jaruzelski de 1987).⁴⁴

Los objetivos mencionados encontraron su paulatina realización a partir de mediados de 1983. En este contexto fue crucial la decisión del Gobierno polaco de revocar el estado especial (22 de julio de 1983). A partir de ahí se inició la apertura de los canales diplomáticos entre Polonia y el Occidente y la revisión de la política norteamericana hacia Polonia. El proceso que comenzó en la URSS en 1985 después del nombramiento de Gorbachov al cargo del Primer Secretario, facilitó superar el aislamiento político que vivió Polonia en la primera mitad de los ochenta.

Las últimas sanciones norteamericanas fueron revocadas en febrero de 1987. Aún así las relaciones entre Polonia y el Occidente estaban lejos de la normalidad, sobre todo en la esfera económico – financiera. En este sentido, aunque la política exterior desarrollada en la década de los ochenta permitió superar el aislamiento político, no pudo conseguir el giro en las relaciones económicas entre Polonia y los países occidentales.

polityki zagranicznej” [Los objetivos y los condicionantes de la política exterior polaca], en *Sprawy Międzynarodowe*, n°3, marzec 1982, pp. 14 y 18. (pp. 7 – 26)

⁴⁴ En Pastusiak, Longin: *Polska a Zachód* [Polonia y el Occidente], Warszawa, PISM, 1991, pp. 192 – 193.

Para valorar la herencia dejada por la política exterior y de seguridad desarrollada entre 1918 – 1989 hay que tener presentes los compromisos contraídos por Polonia en la etapa inmediatamente anterior a la transición y las experiencias que dejaron el rastro en la memoria colectiva. En cuanto al primer aspecto, no cabe ninguna duda de que Polonia, al pertenecer al bloque soviético y formar parte de un sistema de seguridad basado en el Pacto de Varsovia, no pudo escapar de la desequilibrada relación establecida entre la URSS y los otros miembros del Pacto. Cuando se inició la transición polaca y las fuerzas de la oposición llegaron al poder a partir de junio de 1989, Polonia seguía siendo el miembro del Pacto de Varsovia que no desapareció hasta julio de 1991. Los compromisos contraídos antes de 1989 tuvieron una importancia crucial en la política de seguridad de los primeros años de la transición, limitando visiblemente las posibles acciones de los gobiernos de la oposición. Por otra parte, sin embargo, las actitudes manifestadas por los países occidentales hacia Polonia y hacia el movimiento “Solidaridad”, permitían vislumbrar su apoyo a las transformaciones polacas y a la apertura de Polonia al Occidente.

En cuanto al segundo aspecto, es decir las lecciones del pasado, hay que resaltar que la política exterior y de seguridad desarrollada entre los años 1918 – 1989 dejó ciertos temores en Polonia que resucitaron después de 1989 y que influyeron en la política de seguridad realizada durante la transición.

Los polacos, vista la actitud pasiva de las potencias occidentales frente a la invasión de Hitler y de Stalin, se sintieron traicionados. El argumento de la doble traición sirvió a partir del año 1989 para reclamar el apoyo de Europa occidental que no debería abandonar a los países de Europa central por tercera vez.⁴⁵ Pese al inicio de las negociaciones de la adhesión esta desconfianza no desapareció, convirtiéndose en un elemento muy visible, conforme los europeos de la UE ponían más obstáculos a la integración de los nuevos miembros. Este fenómeno se reforzó en la segunda mitad de los 90 cuando se vio que la fecha de la entrada de Polonia en la UE se alejaba cada vez más.

El temor al abandono en el caso del conflicto en la región se convirtió en otra preocupación básica de la política exterior y de seguridad polaca. En este contexto, la búsqueda de los aliados o de las alianzas que garantizaran la seguridad de Polonia fue

⁴⁵ Este argumento fue repetido frecuentemente por algunos investigadores españoles como Guillermo Pérez Sánchez. Por ejemplo en las Jornadas de Estudio y Análisis celebradas en Valladolid del 18 al 22 de septiembre de 2000 “Los países de la antigua Europa del Este y España ante la ampliación de la Unión Europea”.

una constante de la política de seguridad. No es de más señalar que las relaciones con los Estados Unidos, un aliado poderoso pero lejano, fueron presentadas como la búsqueda de otra forma de garantizar la seguridad, vistos los fracasos de las alianzas con Francia y con Gran Bretaña en la etapa de entreguerras. En los sondeos realizados en marzo de 1992, aproximadamente la mitad de los preguntados estaba convencida de que en caso de la guerra con Rusia o con Alemania, Polonia se quedaría sola. El 10,5% consideraba que los Estados Unidos ayudaría a Polonia.⁴⁶

El miedo a la colaboración ruso – alemana que, como demostró la historia, tuvo las consecuencias negativas para Polonia, fue otro elemento importante que influía en la política de seguridad en la transición. Las negociaciones de la reunificación alemana celebradas con la participación de los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, la Unión Soviética y los dos Estados alemanes, suscitaron la lógica preocupación de los polacos que exigían la participación en las negociaciones y el reconocimiento de la frontera en Oder – Neise por el nuevo Estado alemán.

Finalmente, no se puede olvidar que más de 40 años de la dependencia de la política exterior e interior de Polonia de su vecino oriental, sembraron el temor a caer de nuevo en una situación similar. Ello impulsó a los políticos polacos apoyados por la sociedad a distanciarse de Rusia y a buscar nuevas opciones en la política exterior y de seguridad vinculadas a las estructuras occidentales.

⁴⁶ El sondeo realizado por OBOP (Centro de Estudio de la Opinión Pública) en marzo de 1992 “O sprawach międzynarodowych” [Sobre los asuntos internacionales], p.3. El archivo del OBOP.

2. El contexto interno - la transición.

En el año 1989 se inició en Polonia la transición democrática. Analizada por numerosos investigadores⁴⁷ la transición polaca se convirtió en un punto de referencia obligatorio tanto en la historia de Polonia como en la historia mundial.

De acuerdo con las apreciaciones de G. Hermet la transición polaca fue precedida por una larga etapa preparatoria (pretransición) que se extendió desde agosto de 1980 hasta abril de 1989.⁴⁸ Afirmando la validez de esta afirmación, hay que destacar que el sistema socialista fue bloqueado en varias ocasiones por numerosas crisis económicas y por las protestas de los amplios sectores de la sociedad que se solucionaban con la introducción de pequeñas reformas en el funcionamiento del sistema y los cambios en el puesto del Primer Secretario del Partido Unificado Obrero Polaco. Si esta fue la dinámica de las crisis del año 1953, 1956, 1970 y 1976, la crisis iniciada en agosto de 1980 tuvo una dimensión mucho más amplia tanto desde el punto de vista temporal como social. Condujo a la creación del movimiento “Solidarność” [solidaridad] y demostró la imposibilidad de establecer la normalidad sin recurrir al golpe de Estado, el 13 de diciembre de 1981, dirigido por el general Jaruzelski, y a la promulgación de la ley marcial revocada un año más tarde.

Los años que pasaron entre 1982 y 1988 demostraron la imposibilidad de reformar el sistema y de sacar el país de la crisis. La catastrófica situación económica y el descenso del apoyo de la sociedad en 1987⁴⁹ obligaron al equipo del gobierno a

⁴⁷ Existen numerosas publicaciones que analizan los primeros años de la transición polaca. Dejando aparte los trabajos en polaco, destacan las publicaciones en inglés: Sanford, George: *Democratization in Poland 1988 – 1990*, Basingstoke, Macmillan, 1992; Millard, Frances: *The Anatomy of the New Poland*, Aldershot, Edward Elgar, 1994. Entre las publicaciones en español sobre la transición polaca podemos citar la reciente publicación de Cueto Noguerras, Carlos de: *La transición política en Europa central. Una experiencia de consolidación democrática*, Granada, Universidad de Granada, 2001. Destacan también las publicaciones de la investigadora polaca Dobek – Ostrowska que estudió las elites polacas y españolas en la transición (el trabajo en polaco: *Hiszpania i Polska: elity polityczne w okresie przejścia do demokracji. Analiza porównawcza*, Wrocław, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, 1996) y escribió algunos artículos/ponencias sobre la transición polaca en las revistas españolas. Destaca el último: Dobek – Ostrowska, Bogusława: “El proceso de transición en Polonia” en Martín de la Guardia, Ricardo y Pérez Sánchez, Guillermo: *Los países de la antigua Europa del Este y España ante la ampliación de la Unión Europea*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2001, pp. 53 – 69.

⁴⁸ Hermet, G.: “La démocratisation à l’amiable: de l’Espagne à la Pologne” en *Commentaire*, vol. 13, n°50, 1990, pp. 279 – 286.

⁴⁹ *Spoleczeństwo i władza lat osiemdziesiątych w badaniach CBOS* [La sociedad polaca en los estudios del Centro de Análisis de la Opinión Pública], Warszawa, 1994, p. 268. En diciembre de 1985, 46% de los preguntados valoró la situación económica como mala; en diciembre de 1986 el porcentaje de los descontentos aumentó a 58,5% y en abril de 1987 subió hasta 69,1%. Es importante destacar que en noviembre de 1987 fue organizado el referéndum decidido por gobierno de Z. Messner sobre la “democratización de las instituciones políticas y reforma económica”. El “sí” del solamente 45% de los votantes demostró el descenso del apoyo social al régimen.

aplicar la estrategia del compromiso con la oposición para salir de la crisis. Como indicó Antoni Dudek, el proceso de la maduración del equipo de Jaruzelski para la realización del reparto del poder entre los representantes del régimen y la parte de la oposición dispuesta a aceptar este compromiso comenzó en la segunda mitad de los ochenta. Finalmente, la opción de establecer el diálogo con la oposición se cristalizó en la dirección del Partido Obrero Unificado Polaco a mediados de 1988.⁵⁰ La apertura de los representantes menos conservadores del régimen coincidió con la actitud de la oposición, aglutinada en su gran parte en torno al movimiento “Solidaridad” y dispuesta a aceptar el diálogo y el compromiso.⁵¹

El 31 de agosto de 1988 se iniciaron los primeros contactos entre el ministro de Interior y el líder de “Solidaridad” Lech Wałęsa, que condujeron a las negociaciones permanentes entre los representantes del régimen y de la oposición, entre el 6 de febrero y el 5 de abril de 1989, llamadas las negociaciones de la “mesa redonda”.⁵² Su resultado fue el pacto que se convirtió en la base de las transformaciones en Polonia. Entre los acuerdos firmados en abril de 1989 destacó la aceptación por los representantes del

⁵⁰ Dudek, Antoni: *Pierwsze lata Trzeciej Rzeczypospolitej, 1989-1995*, Kraków, Ed. Geo, 1997, p. 12;

⁵¹ Adam Michnik, quien fue el precursor de esta opción, en su libro “Takie czasy... rzecz o kompromisie” editado en 1985 en Londres, hablaba de la posible negociación con el gobierno para conseguir el derecho a elegir el 30% de los diputados al Parlamento en las elecciones democráticas. Lech Wałęsa defendía también la necesidad de la negociación. En agosto de 1985 Wałęsa escribió: “En el momento actual nada indica que el acuerdo es posible. Por el contrario, el gobierno parece únicamente capaz de la represión, y en la sociedad se acumula el odio. Hay que saber el momento adecuado. El acuerdo no es una cuestión de un momento. Se puede decir que desde el punto de vista del interés nacional no hay otra salida que llegar a un acuerdo. Hace falta saber esperar un momento adecuado. No iremos arrodillados para negociar. Llegará el momento cuando entenderán [los representantes del régimen]. Si será necesario, les ayudaremos a entender” – introducción de Lech Wałęsa al libro: *Raport. Polska 5 lat po sierpniu* [El informe. Polonia cinco años después del agosto], London, ANEKS, 1986, p. 5.

En la p. 348 se dice además que los acuerdos de agosto de 1980 habían permitido al Partido entender que las generaciones nuevas tenían nuevas aspiraciones y que, en cuanto a la sociedad “no se puede obtener todo a lo que se tiene el derecho natural, hay que aceptar las soluciones limitadas y buscar un sabio acuerdo”.

⁵² Las negociaciones de la “mesa redonda” se desarrollaron entre el 6 de febrero y el 5 de abril de 1989 con la participación de 20 representantes de la oposición, 6 de los sindicatos oficiales, 14 de la coalición gobernante, 14 autoridades independientes y 2 representantes de la iglesia católica. Se crearon tres grupos de trabajo que trataron los temas de la economía y la política social, de las reformas políticas, del pluralismo sindical. Además se formaron numerosos subgrupos en los que se debatían las cuestiones relacionadas con la agricultura, la minería, los tribunales de justicia, las asociaciones, la administración territorial, los medios de comunicación, la educación, la salud y la ecología. En total, en las negociaciones participaron 452 personas. Las cuestiones más importantes y más conflictivas se discutían en un grupo pequeño de 42 personas, formado por los jefes de todas las delegaciones que se reunían en Magdalenka. En las decisiones finales influían unos pocos representantes de los dos lados. Los resultados políticos de las negociaciones fueron muy importantes. En cuanto a los aspectos económicos, los resultados eran mínimos. Para la descripción detallada de las negociaciones entre la oposición y el gobierno ver: Dubiński, Krzysztof: *Magdalenka – tranzakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczak – Wałęsa* [Magdalenka – la transacción de la época. Notas de los encuentros secretos Kiszczak – Wałęsa], Warszawa, 1990; Skórzyński, J.: *Uгода i rewolucja. Władza i opozycja 1985-1989* [Compromiso y revolución. El poder y la oposición 1985 – 1989], Warszawa, 1995.

régimen de la legalización del sindicato Solidaridad, el reconocimiento de la libertad religiosa, el acceso a los medios de comunicación, la reforma del sistema educativo, la reorganización de la Presidencia de la República (acuerdo sobre la elección de Jaruzelski como Presidente por la Asamblea Nacional), la reorganización de la Asamblea Nacional (formada por Sejm/Cámara de Diputados y Senado/Cámara Alta), la instauración del multipartidismo, la celebración de elecciones casi democráticas en junio del 1989 (casi, porque el 65% de los escaños de Sejm eran reservados para POUP y sus aliados y el resto, el 35%, para la oposición; las elecciones al Senado iban a ser totalmente libres).

La etapa de los acuerdos entre los representantes del régimen socialista y la oposición que se inició en abril de 1989, finalizó en septiembre de 1989. En estos meses se celebraron las elecciones al Sejm y al Senado (4 y 18 de junio 1989) que confirmaron el gran apoyo social a la oposición, el 19 de julio 1989 el general Jaruzelski fue elegido como el Presidente de Polonia por la Asamblea Nacional y el 12 de septiembre de 1989 Tadeusz Mazowiecki (de “Solidaridad”) fue encargado de formar el Gobierno. A partir de este momento, la evolución de la transición democrática polaca, que se inició en 1989 y terminó en 1997,⁵³ permite dividir el proceso en dos fases.

La primera, entre septiembre de 1989 y septiembre de 1993, dominada por los gobiernos de la oposición, en total cuatro, coincidió con las iniciales transformaciones políticas, económicas y sociales. Esta etapa, que se caracterizó inicialmente por la convivencia del Presidente comunista y del Primer Ministro de la oposición, evolucionó hacia la disolución total de las estructuras del régimen comunista, permitiendo la organización de las elecciones libres presidenciales (noviembre 1990) y parlamentarias (octubre 1991) y la creación de las bases para la profundización de las transformaciones. Fue la etapa que demostró la complejidad de todo el proceso, afectando no solamente los aspectos políticos sino también la economía y la sociedad.

⁵³ La mayoría de los autores polacos considera que la transición democrática finalizó en el momento de la aprobación de la nueva Constitución. La investigadora polaca Dobek – Ostrowska insiste en que el fin de la transición polaca coincide con el año 1997. En Dobek – Ostrowska, Barbara: “El proceso de transición en Polonia” en Martín de la Guardia, Ricardo y Pérez Sánchez, Guillermo: *Los países de la antigua Europa del Este y España ante la ampliación de la Unión Europea*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2001, p. 67. Las fases de la transición que se presentan en este trabajo coinciden con las aportaciones de Dobek – Ostrowska. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que desde el año 1992 había existido la “pequeña Constitución” que proporcionaba, de forma transitoria, las reglas del juego en el nuevo Estado democrático. En 1993 se produjo la victoria de los antiguos comunistas que asumían el poder sin cambiar el rumbo de la transición. Si tenemos en cuenta que este mismo elemento, es decir el cambio en el equipo que gobierno había marcado el fin de la transición en España (PSOE gana en las elecciones de 1982), quizás habría que considerar la etapa entre 1994 – 1997, como la fase de la consolidación democrática. En este trabajo se toma el año 1997 como la fecha final de la transición.

Los cambios realizados entre 1989 – 1993 fueron valorados como positivos. De acuerdo con las afirmaciones de los autores del informe sobre la seguridad de Polonia, el país en 1993 no presentaba rasgos del empeoramiento. Se encontraba en una buena situación gracias a que el proceso de la transición estaba controlado. Tampoco existía la amenaza del estallido étnico dada la homogeneidad étnica y religiosa de la sociedad polaca.⁵⁴ Las dificultades que se planteaban estaban relacionadas con el funcionamiento de las elites políticas y eran el resultado del mantenimiento de las antiguas estructuras de la administración central, de la desorganización de las estructuras administrativas, de la falta del nuevo sistema legislativo, del retraso en la elaboración y la aprobación de la constitución, de la enorme división de los partidos políticos, de las dificultades en la elaboración de las doctrinas que legitimasen el nuevo régimen, de la falta de comunicación entre las instituciones estatales y los grupos de poder importantes para la transición. Ahora bien, la imagen de Polonia, en el inicio de la transición, es decir en 1989, era mucho más clara que en el año 1993. Los cuatro años de las transformaciones no resolvieron los problemas políticos y económicos pendientes y demostraron que la sociedad estaba muy cansada de las reformas que implicaban tan alto coste social.

La victoria de los comunistas en 1993 marcó el inicio de la segunda fase de la transición polaca que se prolongó hasta 1997. La política desarrollada en aquellos años por los gobiernos formados por los antiguos comunistas permitió profundizar en las reformas políticas y económicas, aunque demostró también la inmadurez de las elites políticas polacas y la creciente decepción de la sociedad polaca. El problema más grave de esta etapa estaba relacionado con el retraso en los trabajos sobre la nueva Constitución que no fue aprobada hasta el año 1997. Por otra parte, en su desarrollo destacaron las tensas relaciones entre el Presidente de “Solidaridad”, Lech Wałęsa, y el Parlamento de la mayoría ex – comunista (entre septiembre de 1993 y diciembre de 1995). La elección del nuevo Presidente, Aleksander Kwaśniewski (el antiguo comunista) en noviembre de 1995 eliminó estos problemas entre el legislativo y el ejecutivo, sin provocar los resultados negativos en el mismo proceso de la democratización.

⁵⁴ Es la opinión que transmiten los autores del informe sobre el estado de la seguridad polaca en 1993. Prystrom, Janusz (coord.): *Raport o stanie bezpieczeństwa państwa – aspekty zewnętrzne* [El informe sobre el estado de la seguridad del Estado – aspectos externos], Warszawa, PISM, 1993, p. 141 – 165.

El análisis de la situación interna es uno de los elementos que sirven para definir en que medida ésta influyó en la política de seguridad. Los aspectos generales de la transición presentados hasta ahora permitieron mostrar el marco general en el que se desarrolló la política de seguridad. Ahora bien, la aportación del proceso de la transición a la política de seguridad debe ser analizada desde dos perspectivas. En primer lugar, la transición significó la construcción de nuevas bases jurídicas y socio – políticas del Estado polaco que, a su vez, determinaron un nuevo ciclo formal de la política de seguridad. Por la otra, la transición abrió nuevas posibilidades ante la política exterior. La definición de los nuevos objetivos como el apoyo de las estructuras occidentales tuvieron una incidencia fundamental en la política de seguridad.

A. La construcción de las bases jurídicas y socio - políticas del Estado polaco en la transición.

La construcción de las bases jurídicas y socio – políticas, es decir la elaboración de una nueva Constitución y la gestión de un nuevo sistema de partidos, fue un proceso que se caracterizó por enorme complejidad y una considerable extensión temporal. De hecho, una nueva Constitución no apareció hasta 1997, mientras que el sistema de partidos se definió entre los años 1993 – 1997. Las razones de esta situación se encuentran en las dificultades que planteó la sustitución del sistema socialista por la democracia y de la economía centralizada por la economía capitalista del mercado. Ello, unido a las divisiones políticas entre las fuerzas de la oposición que asumieron el poder en las fechas tempranas de la transición, provocó que el proceso de la construcción de las bases jurídicas y socio – políticas resultó ser muy complicado y hasta caótico en algunos momentos.

a) la construcción de nuevas bases jurídicas.

Pese al carácter no democrático del sistema existente en Polonia entre 1947 – 1989, durante gran parte de este largo periodo estaba vigente la Constitución de la República Popular Polaca, aprobada o, según otras interpretaciones, concedida con el mantenimiento del procedimiento parlamentario por la URSS el 22 de julio de 1952,. La Constitución, con amplias modificaciones aceptadas el 21 de febrero de 1976, que

consistieron en destacar el carácter socialista del Estado polaco y el papel dirigente del partido comunista (Partido Obrero Unificado Polaco),⁵⁵ fue uno de los elementos legales del régimen socialista con los que tuvieron que enfrentarse los actores de la transición.

La construcción de unas nuevas bases jurídicas sustituyendo las viejas se inició en abril de 1989. Los acuerdos de la “mesa redonda” permitieron la introducción, a principios de abril de 1989, de las importantes modificaciones en la Constitución de 1952, relativas a la organización del aparato estatal. Destacó, en este contexto, la creación de la segunda cámara (el Senado), la aparición del cargo del Presidente con amplias prerrogativas quien sustituyó al Primer Secretario del Partido en la Jefatura del Estado, la introducción de los fundamentos de las elecciones democráticas.⁵⁶ Estas modificaciones, bastante moderadas si las comparamos con los avances posteriores de la transición, fueron aprobadas antes de las elecciones semi - libres celebradas en junio de 1989 que dieron la victoria moral a la oposición y significaron el fracaso de los representantes del régimen. Celebradas las elecciones, el nuevo Parlamento “contractual”, decidió en diciembre del mismo año introducir nuevos cambios en la Constitución de 1952 que afectaron la esencia del sistema socialista. Se volvió al nombre tradicional del Estado polaco (la República de Polonia sustituyó a la República Popular Polaca) y al escudo con la imagen del águila blanca con la corona. Se eliminó la Introducción a la Constitución de 1952 que contenía las alusiones al papel del socialismo en el Estado polaco. Se optó por la nueva formulación del artículo primero de acuerdo con el cual la República de Polonia era “el Estado democrático de derecho”⁵⁷.

Aunque no se puede sobrevalorar el peso de los cambios introducidos en diciembre de 1989, su significado fue importante por razones simbólicas. Estas primeras modificaciones permitieron iniciar los cambios en el sistema político, económico y social de Polonia, ajustándolo a la nueva definición del Estado polaco descrito como el Estado democrático de derecho.

⁵⁵ Dariusz Dudek destacó el papel determinante de Stalin y la URSS en la aparición de la Constitución de 1952. *Ibidem*, p. 10. La Constitución de 1952 con las modificaciones de 1976 fue promulgada en “Obwieszczenie przewodniczącego Rady Państwa” el 16 de febrero de 1976 y publicada en *Dziennik Ustaw*, n°7, poz.36, el 21 de febrero de 1976.

⁵⁶ Ver *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, uchwalona przez Sejm ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952*, Warszawa, Książka i Wiedza, 1989. Edición con las modificaciones de 8 de abril 1989.

⁵⁷ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* [La Constitución de la República de Polonia], Warszawa, Książka i Wiedza, 1990. Edición con las modificaciones de diciembre de 1989.

La vigencia de la Constitución de 1952 finalizó el 17 de octubre de 1992 cuando fue aprobada la “pequeña Constitución”⁵⁸, abriéndose una nueva fase en la historia constitucional de la transición. La llamada “pequeña Constitución” no fue más que la ley sobre las relaciones entre el poder legislativo y ejecutivo de la RP y sobre la administración territorial. De acuerdo con las intenciones de los legisladores, iba a tener el carácter transitorio hasta “el momento de la aprobación de la nueva Constitución”. Su valor consistió en regular la división de los poderes entre el parlamento, el presidente y el gobierno e introducir el principio de la igualdad de los tres. Su resultado fue la introducción del sistema mixto (parlamentario – presidencial) de la organización del Estado. Aunque la aprobación de la “pequeña Constitución” significó la derogación de la Constitución de 1952, quedaron vigentes sus 62 artículos. Pese a su carácter transitorio, las dificultades en la elaboración de la nueva Constitución prolongaron la vigencia de la “pequeña Constitución” hasta el día 2 de abril de 1997. En este sentido, la convivencia de las viejas y las nuevas reglas del juego político marcó toda la transición polaca. La entrada en vigor de la nueva Constitución en octubre de 1997 finalizó este periodo de cierta ambigüedad jurídica.

Si nos preguntamos por la influencia de la construcción de las bases jurídicas del Estado polaco en su política de seguridad debemos tener presente que el marco jurídico creado por la Constitución de 1952 (modificada) y la “pequeña Constitución” se convirtió en la base del ciclo formal de la política de seguridad polaca. En este sentido, la transición política, en la medida en que significó la aparición de las nuevas bases jurídicas, fue el factor fundamental en la definición de los actores que participaban en la elaboración, la ejecución y el control de la política de seguridad.⁵⁹

b) las dificultades en la construcción del sistema de partidos

En los países democráticos consolidados, el número de partidos, su organización interna, sus vínculos con la sociedad y con las instituciones políticas, sus alianzas y estrategias, conforman un modelo de estructuras e interacciones más o menos estables y constituyen el sistema de partidos.⁶⁰ En los países de Europa central y oriental la creación de los nuevos partidos y la construcción del sistema de partidos, al coincidir

⁵⁸ En *Dziennik Ustaw*, n°84, poz. 426, 1992.

⁵⁹ El análisis del ciclo formal de la política de seguridad polaca se encuentra en el capítulo posterior.

⁶⁰ Son los rasgos del sistema de partidos estable presentados por Mella Márquez, Manuel: *Curso de partidos políticos*, Madrid, Akal, 1997, p. 197.

con las transformaciones políticas, económicas y sociales, se caracterizó por serias dificultades, cuyo síntoma fue la aparición del número elevado de nuevas formaciones que, en muchas ocasiones, no pudieron mantenerse en la escena política por falta de respaldo electoral o por las diferencias políticas entre sus miembros. En Polonia, entre 1990 – 1996, se inscribieron en el registro de los partidos más de 300 formaciones.⁶¹ Su rasgo característico fue la poca capacidad de reunir los grandes apoyos sociales y la conflictividad surgida de la difícil convivencia entre las viejas elites políticas y los representantes de la oposición.

El análisis de los orígenes y de la evolución de los partidos políticos que funcionaron durante la transición polaca permite dividirlos en dos grupos, uno de origen comunista y el otro de la oposición.

- **Los partidos de origen comunista**

La implantación del socialismo en Polonia a partir del año 1947 significó la creación de las estructuras políticas vinculadas al partido predominante – el Partido Obrero Unificado Polaco – POUP (PZPR – Polska Zjednoczona Partia Robotnicza), que tenía el poder principal y gobernaba en coalición con dos grupos más pequeños – el Partido Unido Campesino (ZSL – Zjednoczone Stronnictwo Ludowe), que representaba los intereses del amplio sector de los campesinos, y el Partido Democrático (SD – Stronnictwo Demokratyczne), formado por los intelectuales y los profesionales. Los tres partidos, una excepción en las democracias populares donde predominaba el sistema del partido único, reflejaban la existencia de los tres grupos sociales: los obreros, los campesinos y los profesionales y eran la base de la vida política del país.

Las transformaciones políticas vividas en Polonia y en todas las democracias populares a partir de 1989 obligaron a introducir los cambios en los programas, la estructura y el funcionamiento de los tres partidos. Las primeras modificaciones se produjeron en los dos partidos que acompañaban al PZPR en sus cuarenta años de poder y que decidieron romper con la herencia socialista. Así el Partido Unido Campesino cambió el nombre, convirtiéndose en el Partido Polaco Campesino, e inició una nueva

⁶¹ Información tomada de Nalewajko, Ewa: “Budowanie partii politycznych: doświadczenia polskie” [La construcción de los partidos políticos: las experiencias polacas], en *Zbiorowi aktorzy polskiej polityki*, Warszawa, ISP PAN, 1997, pp.89 – 111.

fase en su historia.⁶² Las reformas en el Partido Democrático llevaron a la pérdida de gran parte de sus miembros que decidieron afiliarse a otras formaciones o crear sus propios grupos políticos.⁶³ En definitiva, el Partido Campesino Polaco salió mucho mejor consolidado de estas transformaciones que el Partido Democrático, que prácticamente desapareció de la escena política.

Las transformaciones en el Partido Obrero Unificado Polaco que se iniciaron como respuesta a los resultados de las elecciones de junio de 1989 condujeron a la disolución del Partido en su XI Congreso celebrado el 28 de enero de 1990. En el mismo Congreso fue creada la Socialdemocracia de la República de Polonia⁶⁴ (SdRP – Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej). Este nuevo partido formado por los anteriores miembros del POUP retomó en su programa las tradiciones socialistas polacas adaptándolas a las necesidades del Estado democrático que se estaba construyendo. La renovación del programa no iba acompañada por la renuncia a los bienes materiales del Partido Obrero Unificado Polaco lo cual suscitó la oposición en el seno del mismo partido y la crítica en la sociedad que percibía a la Socialdemocracia como la simple continuación del POUP. Tampoco convencía mucho la opinión de A. Kwaśniewski quien destacó en su libro que la evolución del partido desde el comunismo hacia la socialdemocracia comenzó alrededor del año 1981, en el IX Congreso del POUP. La crisis de 1981 – 1982 congeló momentáneamente este proceso que fue retomado en 1987/87 cuando comenzó la rápida etapa de la renuncia a los antiguos dogmas. La “mesa redonda” y la disolución del POUP no hizo sin acelerar este proceso.⁶⁵

En julio de 1991 SdRP constituyó la coalición electoral con varios grupos políticos que existieron en la etapa socialista o que surgieron de la herencia socialista (Club Parlamentario de Izquierda Democrática, sindicatos, Unión de la Juventud Socialista Polaca, Unión de las Mujeres Polacas, etc.). La coalición presentada con el nombre de la Alianza de la Izquierda Democrática (SLD – Sojusz Lewicy Demokratycznej) pervivió hasta abril de 1999, cuando se transformó en el partido con el mismo nombre.

⁶² Sobre la evolución del Partido Campesino Polaco ver Paszkiewicz, Krystyna A.: *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej* [Partidos y coaliciones políticas de la III República Polaca], Wrocław, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, 2000, pp. 65 – 73.

⁶³ *Ibidem*, pp. 116 – 119.

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 105 – 116 y 178 – 182.

⁶⁵ Kwaśniewski, Aleksander: *Dom wszystkich - Polska* [El hogar de todos – Polonia], Warszawa, Perspektywy, 2000, p. 178.

La evolución de los partidos de origen comunista se caracterizó por bastante homogeneidad, continuidad y madurez, debido, seguramente, a la larga experiencia política que tuvieron estos partidos. Destacó su capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias, mediante el ajuste del programa y la aglutinación en torno a un centro lo cual permitió no solamente sobrevivir sino también ganar las elecciones y recuperar el poder en 1993.

- **Los partidos surgidos de la oposición**

Una parte importante de los partidos que funcionaron durante la transición se creó de los distintos grupos de oposición que existían durante el régimen comunista y que se aglutinaban en torno a tres centros.

Por una parte, funcionaban los grupos políticos en el extranjero que reunían los representantes de algunos partidos creados en el Estado polaco de la etapa de entreguerras. Estos grupos habían pasado a la clandestinidad o emigraron después de la Segunda Guerra Mundial y fueron reorganizados y registrados después de 1989. Fue el caso, entre otros, del Partido Socialista Polaco (PPS – Polska Partia Socjalistyczna) o del Partido Nacional – Democrático (SND – Stronnictwo Narodowo Demokratyczne). En general, estos partidos no tuvieron la capacidad de reunir el electorado importante que les permitiera entrar a formar parte del Parlamento entre 1989 - 1997.

Por otra parte, existían los grupos políticos que funcionaban clandestinamente en Polonia, entre los cuales destacó la Confederación de Polonia Independiente⁶⁶ (KPN – Konfederacja Polski Niepodległej), el partido conservador y con los rasgos nacionalistas, creado en 1979. Los representantes del régimen comunista, cuando iniciaron las negociaciones con la oposición, se dirigieron a “Solidaridad”, sin tener en cuenta los otros centros de oposición. La KPN no pudo, por esta razón, participar en las elecciones hasta 1991, ganando unos pocos escaños en el Parlamento de la primera legislatura.

⁶⁶ Sobre la evolución de la Confederación de Polonia Independiente ver la obra citada de Paszkiewicz, Krystyna A.: *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej*, Wrocław, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, 2000, pp. 23 – 27. Son de interés los textos del líder de KPN – Moczulski, Leszek: *Bez wahania* [Sin hesitación], Kraków, Krakowski Instytut Wydawniczy, 1993 y del mismo autor: *U progu niepodległości. Rewolucja bez rewolucji*, [En el inicio de la independencia. La revolución sin revolución], Lublin, Wydawnictwo KPN, 1990.

En tercer lugar hay que citar la oposición aglutinada en torno al sindicato “Solidarność” [Solidaridad]⁶⁷ y su líder Lech Wałęsa que inició su andadura política a finales de los setenta contando con el amplio apoyo social en el país y en el extranjero.

El movimiento "Solidaridad" que protagonizó la etapa preparatoria de la transición estaba formado por diversas fuerzas sociales que presentaban distintas orientaciones políticas, en muchas ocasiones contradictorias. Desde sus inicios hasta las elecciones en 1989, pese a los conflictos internos predominó la unidad del movimiento motivada por la lucha contra el enemigo común. Esta situación cambió a partir de las elecciones de junio de 1989 cuando empezaron a manifestarse diversas corrientes en su seno que, a la larga, condujeron a la división del movimiento en numerosos partidos políticos que se situaban a la derecha o en el centro del movimiento.

La enumeración de los partidos que surgieron de “Solidaridad” no tiene mayor utilidad para los objetivos de este trabajo. Conviene destacar únicamente que estos partidos cambiaban frecuentemente su denominación como consecuencia de las divisiones internas o como el resultado de la formación de las coaliciones electorales. Permanecían los líderes políticos en torno a los cuales se formaban nuevos grupos.⁶⁸ La evolución de estos partidos se caracterizó por la tendencia a la enorme división y al conflicto. Estos dos elementos impidieron la aglutinación de todas las fuerzas en torno a un centro y provocaron el debilitamiento de los partidos que nacieron de la oposición al régimen comunista.

Debido al origen de los partidos y al colapso del socialismo que provocó la marginación de los ex – comunistas en los primeros años de la transición, la construcción del sistema de partidos se caracterizó inicialmente por bastante confusión, evolucionando en los años posteriores hacia mayor madurez y estabilidad. Como señaló

⁶⁷ Sobre “Solidarność” y su líder Lech Wałęsa fueron escritas numerosas obras entre las cuales destaca en español la tesis doctoral inédita de Herrero de la Fuente, Teresa: *Papel de “Solidaridad” en el proceso de transición democrática en Polonia*, leída en la Universidad Complutense el 9 de febrero de 2000. Entre las publicaciones en inglés hay que citar la clásica aportación de Ash, Timothy G.: *The Polish Revolution: Solidarity*, Nueva York, Vintage, 1985. En polaco – la publicación de Friszke, Andrzej: *Opozycja polityczna w PRL 1945 – 1980* [La oposición política en República Popular de Polonia 1945 – 1980], London, Aneks, 1995.

⁶⁸ Sobre la evolución de “Solidarność” después de 1989 aparecieron algunas publicaciones en polaco. Destaca la aportación de Pankow, Irena: *Podziały w obozie solidarnościowym. Pluralizm polityczny a polityczna tożsamość* [Las divisiones en el grupo post – Solidaridad. El pluralismo político y la identidad política], Warszawa, ISP PAN, 1998; y la tesis doctoral de Dudek, Beata: *Geneza i działalność postsolidarnościowych partii politycznych 1989 – 1991* [Origen y el funcionamiento de los partidos políticos post – Solidaridad 1989 – 1991], Kraków, Uniwersytet Jagielloński, 1995.

Inka Słodkowska,⁶⁹ el inicio de la construcción del sistema de partidos se sitúa en los años 1989 – 1991.⁷⁰ En esta primera etapa dos acontecimientos determinaron la posterior organización de la escena política polaca: los acuerdos de la “mesa redonda” de abril 1989 y las elecciones semi – libres celebradas el 4 y el 18 de junio de 1989,⁷¹ provocando la división de las fuerzas políticas polacas en dos grupos, uno vinculado a “Solidaridad” y el otro a los representantes del régimen anterior. Esta dicotomía se mantuvo durante toda la etapa estudiada, pese a que los descendientes de los comunistas modificaron sus programas y renunciaron a su herencia ideológica aproximándose a las posiciones de la antigua oposición.

La segunda fase en la definición del sistema de partidos se inició con las elecciones plenamente libres que se celebraron el 27 de octubre de 1991.⁷² Su resultado fue la enorme división del Parlamento al que entraron los representantes de las 29 formaciones. Aunque los partidos post – Solidaridad consiguieron la mayoría, la ausencia de un líder claro (el partido más votado consiguió 13,48% de los escaños) obligó a la creación de las coaliciones entre los partidos cuyos programas eran incluso contradictorios (Vid. CUADRO n°6).⁷³

⁶⁹ Słodkowska, Inka: “Partie i ugrupowania polityczne polskiej transformacji” [Los partidos y los grupos políticos en la transformación polaca], en *Zbiorowi aktorzy polskiej polityki*, Warszawa, ISP PAN, 1997, pp. 9 – 87.

⁷⁰ El análisis comparado de los sistemas electorales en los países de Europa central y oriental, incluida Polonia, en los años 1989 – 1991, fue presentado por Kusela, Kimmo: “The founding electoral systems in Eastern Europe, 1989 – 1991”, en Pridham, Geoffrey; Vanhanen, Tatu: *Democratization in Eastern Europe. Domestic and international Perspectives*, London and New York, Routledge, 1994. pp. 128 – 150. El autor se centró en los problemas formales de la constitución del sistema electoral y sus posibles implicaciones para la inestabilidad política. Completa el análisis del contenido que se presenta en este trabajo.

⁷¹ Dudek, Antoni: “Wybory czerwcowe 1989” [Las elecciones de junio 1989], en *Wiadomości historyczne*, n°3, 1994; Małkiewicz, Adam: *Wybory czerwcowe 1989*, [Las elecciones de junio 1989], Warszawa, ISP PAN, 1994.

⁷² La ley electoral de 28 de julio de 1991 introdujo la regla de la proporcionalidad que provocó la enorme división del Parlamento elegido en las elecciones de 27 de octubre de 1991.

⁷³ Sobre el tema del gobierno de las coaliciones en Polonia en los 90 ver Rydlewski, G.: *Rządzenie koalicyjne w Polsce* [El gobierno de las coaliciones], Warszawa, Elipsa, 2000.

CUADRO n°6
Los resultados de las elecciones parlamentarias de 1991

PARTIDO	% VOTOS	% ESCAÑOS	N° DIPUTADOS
Alianza Democrática (UD)	12,31	13,48	62
Alianza de la Izquierda Democrática (SLD) post - comunistas	11,98	13,04	60
Acción Católica Electoral (WAK)	8,73	10,87	49
Partido Campesino Polaco (PSL) post – comunistas	8,67	10,87	48
Confederación de la Polonia Independiente (KPN)	7,5	11,09	46
Alianza del Centro (PC)	8,71	9,57	44
Congreso Liberal – Democrático (KLD)	7,48	8,04	37
Alianza Campesina	5,46	6,09	28
NSZZ Solidaridad (Solidarność)	5,05	5,87	27
Partido Polaco de los Amigos de Cerveza (PPPP)	3,27	3,48	16
Minoría alemana	1,17	1,52	7
Democracia Cristiana (ChD)	2,36	1,09	5
Partido Demo – Cristiano (PChD)	1,11	0,87	4
Solidaridad del Trabajo (SP)	2,05	0,87	4
Unión Polaca Occidental	0,23	0,65	4
Unión de la Política Real (UPR)	2,25	0,65	3
Partido “X”	0,47	0,65	3
Autonomía de Silesia	0,35	0,43	2
Once otros partidos y coaliciones	10,85	0,87	14
TOTAL	100	100	463

FUENTE: Sanford, George: *Poland, the conquest of history*, Holanda, Harwood Academic Publishers, 1999, p. 36 – 37 y Dudek, Antoni: *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej*, Kraków, Wyd. GEO, 1997, p. 185.

Las elecciones de 19 de septiembre 1993 que iniciaron la tercera etapa en la construcción del sistema de partidos y dieron el origen al Parlamento de la segunda legislatura, se celebraron de acuerdo con la nueva ley electoral aprobada el 28 de mayo 1993. Gracias a la introducción de la barrera del mínimo de 5% y 8% de los votos para los partidos y las coaliciones, respectivamente, el Parlamento de la segunda legislatura no fue tan dividido como el anterior (Vid. CUADRO n°7). Si en el año 1991 el resultado de las elecciones fue la constitución de un Parlamento formado por 29 partidos y coaliciones, en 1993 éstos se redujeron a seis. Por otra parte, las elecciones de 1993 cambiaron la distribución de las fuerzas parlamentarias, dando la victoria a los herederos del régimen comunista. La Alianza de la Izquierda Democrática (SLD) y el Partido Polaco Campesino (PSL) consiguieron casi el 66% de los mandatos en el Sejm. Al tener la mayoría absoluta las dos formaciones decidieron firmar la coalición en octubre de 1993. El resto de los escaños fue repartido entre los partidos que quedaron en la oposición.

CUADRO n°7

Los resultados de las elecciones de 1993

PARTIDO	% VOTOS	% ESCAÑOS	N° DIPUTADOS
Alianza de Izquierda Democrática (SLD) – post - comunistas	20,41	37,17	171
Partido Campesino Polaco (PSL) – post - comunistas	15,40	28,69	132
Unión Democrática (UD)	10,59	16,07	74
Unión del Trabajo (UP)	7,28	8,91	41
Confederación de Polonia Independiente (KPN)	5,77	4,78	22
Bloque no – Partido de Apoyo a las Reformas (BBWR)	5,41	3,48	16

FUENTE: Sanford, George: *Poland, the conquest of history*, Holanda, Harwood Academic Publishers, 1999, p. 41 y Dudek, Antoni: *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej*, Kraków Wyd. GEO, 1997, p. 291

El sistema de partidos que se creó durante la transición se caracterizó por el multipartidismo. La inicial dispersión y división de los partidos dio el paso a la mayor

concentración a partir de 1993, con la tendencia a la aparición de las coaliciones aglutinadas en torno a los ex – comunistas (SdRP) y las fuerzas post – Solidaridad, dando en totalidad unos seis partidos con la representación parlamentaria, ninguno de ellos con la mayoría. El multipartidismo obligó a la formación de los gobiernos minoritarios o los gobiernos de coalición. Durante la construcción del sistema de partidos, los partidos del régimen anterior presentaron su gran capacidad de adaptarse a las nuevas circunstancias y de retomar el poder en 1993, mientras que los partidos post – Solidaridad reflejaron la tendencia a la división.

El sistema de partidos condicionó la composición del Parlamento y la construcción de los consecutivos Gobiernos. En este sentido, influyó en el funcionamiento del ciclo formal de la política de seguridad que, independientemente de la definición teórica de los actores que participaron en la definición, la ejecución y el control de la política de seguridad, tuvo que ajustarse a las particularidades del caso polaco: a la debilidad de los Gobiernos carentes de la mayoría parlamentaria, a la considerable división del Parlamento, al enfrentamiento entre los herederos del socialismo y los partidos post – Solidaridad.

B. Una nueva política exterior.

El comienzo de la transición democrática abrió nuevas oportunidades ante la política exterior polaca. Como destacó J. Kukułka, los fines básicos de la política exterior polaca en la etapa de la transición no cambiaron. Fueron los típicos fines de la política exterior de todos los Estados, es decir la seguridad, el desarrollo, el prestigio del Estado.⁷⁴ Ahora bien, la transición que se estaba iniciando en Polonia en abril de 1989 permitió definir los objetivos de la política exterior polaca desde una nueva perspectiva. En este sentido, fue importante la rápida evolución de la situación interna del país donde entre abril de 1989 y enero de 1990, es decir en menos de un año, se celebraron las primeras elecciones semi – libres que dieron la victoria moral a la oposición, se constituyó el Gobierno con el Primer Ministro de la oposición y se disolvió la principal estructura del régimen anterior, el Partido Obrero Unificado Polaco. La aceleración de las

⁷⁴ Kukułka, Józef: “Transformacja polskiej polityki zagranicznej w latach 90 – tych” [La transformación de la política exterior polaca en los noventa], en *Polskie przemiany lat 90 – tych*, la Conferencia del Departamento del Periodismo y de las Ciencias Políticas de la Universidad de Varsovia, 1 – 2 de diciembre de 1994, p. 5.

transformaciones después de las elecciones completamente libres celebradas en octubre de 1991 no hizo sino confirmar el nuevo rumbo de la política exterior.

La democratización tuvo otra consecuencia importante desde el punto de vista de la política exterior. Al provocar las reacciones favorables de las democracias occidentales que expresaron su apoyo a las transformaciones, ayudó en la realización de los nuevos objetivos definidos por nuevas fuerzas políticas en el poder. En este contexto destacó la actitud de los doce miembros de la CE que el 6 de abril de 1989 hicieron pública la declaración en la cual expresaron su satisfacción por los resultados de la “mesa redonda”, esperando “l’adaptation de mesures de nature a promouvoir le pluralisme et la réforme démocratique”, y dieron a entender la voluntad de la CE de finalizar las negociaciones sobre el acuerdo comercial y de cooperación entre las dos partes.⁷⁵ Las reacciones de los Estados Unidos, aunque más prudentes, también reflejaban el apoyo a las reformas democráticas.⁷⁶

La relación establecida entre el proceso de la transición, la política exterior y la actitud de las democracias occidentales se convirtió en el complejo proceso de reacciones mutuas en el cual los avances en la democratización servían para conseguir la aceptación de los objetivos de la política exterior de Polonia por las democracias occidentales, mientras que las presiones de Europa occidental para profundizar la democratización fueron acompañadas por los apoyos a la integración de Polonia en las estructuras europeas favoreciendo tanto la realización de la política exterior polaca como la democratización. La política exterior polaca funcionó, en este contexto no solamente como el instrumento en la realización de los objetivos previamente definidos, sino también como el medio para promover las transformaciones internas. Como destacó Skubiszewski en abril de 1990, “con su política [exterior], el gobierno garantiza la seguridad del Estado y consigue el apoyo exterior y la simpatía para las transformaciones que ocurren en nuestro país.”⁷⁷

⁷⁵ *Bulletin des Communautés européennes, Commission*, Bruxelles, n°4, 1989, p. 85. En diciembre de 1989, Roland Dumas, al analizar los seis meses de la presidencia francesa del Consejo, expresó que el papel de la Comunidad en la evolución de los países del Este consistió en “encouragé par tous les moyens les pays de l’Est engagés dans la voie des réformes économiques et politiques” – en *Bulletin des Communautés européennes, Commission*, Bruxelles, n°12, 1989, p. 147.

⁷⁶ “Polish Roundtable Accords”, White House Statement, Apr. 5, 1989, en *Department of State Bulletin, June 1989*, p. 37.

⁷⁷ *Sprawozdania stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu z 26 kwietnia 1990*, 26 de abril de 1990, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 7

La primera definición de los nuevos objetivos de la política exterior polaca encontró su plasmación en el discurso del Primer Ministro T. Mazowiecki ante el Parlamento polaco el 12 de septiembre de 1989 (Vid. DOCUMENTO n°9). Al subrayar el respeto a los compromisos de Polonia, el ministro se refirió, al mismo tiempo, a la apertura del país a toda Europa.⁷⁸ Ello permitía suponer que se iba a producir el cambio importante en la política exterior.

Los nuevos objetivos fueron presentados con mayor precisión por el ministro de Exteriores Skubiszewski en abril de 1990 (Vid. DOCUMENTO n°10). Como destacó el ministro, la política exterior era la expresión del interés nacional y de la razón del Estado de Polonia, realizados con el cumplimiento de los principios morales y del derecho internacional. Se articulaba en torno a los siguientes objetivos:

1. La participación en la construcción del sistema de seguridad europea a través de la CSCE y la ampliación de las relaciones de Polonia con las organizaciones y los grupos europeos, sobre todo, con las Comunidades Europeas y con el Consejo de Europa.
2. La transformación de las relaciones con los poderosos vecinos, la Unión Soviética y Alemania, para conseguir la definición de los intereses comunes y una mejor convivencia.
3. El desarrollo de los nuevos lazos regionales (la integración en el triángulo Checoslovaquia – Polonia – Hungría; la dirección meridional al lado de Hungría y la Checa y Eslovaca República Federal, Austria, Yugoslavia e Italia; la dirección báltica)
4. La ampliación de los lazos políticos, económicos y culturales – civilizatorios con los Estados de Europa occidental y con los Estados Unidos.
5. La reconstrucción de las relaciones con los Estados de otros continentes, en particular con América Latina y con los países no alineados.
6. La reducción de la deuda exterior.
7. La cooperación con la organizaciones internacionales, especialmente con la Organización de Naciones Unidas en la solución de los problemas globales
8. El fortalecimiento de la justicia en las relaciones internacionales, la defensa de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales.

⁷⁸ *Sprawozdania stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu z 12 wrzesnia 1989*, 12 de septiembre de 1989, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 20.

9. La eliminación de las fronteras y la creación de las facilidades en los movimientos de las personas, sobre todo en lo que se refiere a la conexión de los polacos con el mundo y de los emigrantes polacos con el país.

Los objetivos definidos por Skubiszewski permiten afirmar que Europa occidental y las organizaciones europeas se convirtieron en el claro referente de la política exterior polaca. Por otra parte, la necesidad de establecer buenas relaciones con los vecinos y la promoción de la cooperación regional, fueron la expresión de la pertenencia de Polonia a una región determinada – Europa central - en la cual las relaciones bi- y multilaterales, desarrolladas de forma adecuada, podían garantizar la estabilidad. Estos objetivos se mantuvieron inalterables durante toda la transición.

Los tres objetivos mencionados: la dirección europea, las relaciones bilaterales con los vecinos y las relaciones regionales, poseían una clara relación con la seguridad del Estado polaco, lo cual creaba una particular preponderancia de la política de seguridad frente a otros objetivos de la política exterior relacionados con la promoción de los lazos políticos, económicos y culturales con otros Estados europeos o extra – europeos, con la reducción de la deuda exterior y con la defensa de los derechos de los emigrantes polacos. En una de las aportaciones más completas sobre la política de seguridad polaca entre los años 1989 – 2000, su coordinador R. Kuźniar escribía que “la seguridad se convirtió el asunto central de la política exterior de la RP. La política de seguridad fue, sobre todo, una política exterior.”⁷⁹

Las referencias de Skubiszewski a la promoción de justicia en las relaciones internacionales, a la defensa de los derechos del hombre y de libertades fundamentales, y a la cooperación con la ONU en la solución de los problemas globales, no hacían sino confirmar el nuevo rumbo del Estado polaco embarcado en el proceso de la democratización.

Los objetivos de la política exterior presentados por el ministro Skubiszewski se mantuvieron durante toda la transición democrática. Ahora bien, las transformaciones exteriores que se analizan en el apartado dedicado a la influencia del sistema internacional, y el avance en la democratización, permitieron una mayor precisión en la

⁷⁹ Kuźniar, R.: *Polska polityka bezpieczeństwa 1989 – 2000*, Warszawa, Scholar, 2001, p. 14.

definición de cada uno de los objetivos. En este sentido, en junio de 1991⁸⁰ Skubiszewski se refirió a:

1. La dimensión europea como la prioridad de la política exterior. Es importante destacar que si en 1990 entre las organizaciones europea de interés para Polonia el ministro nombró la CSCE, la CE, el Consejo de Europa, en junio de 1991 añadió la OTAN como una de la estructuras importantes en la dimensión europea de la política exterior polaca. Las declaraciones posteriores confirmaron el creciente peso del atlantismo en la política exterior polaca.
2. La cooperación con dos grandes vecinos: Alemania y la URSS.
3. La construcción de los lazos regionales.
4. La intensificación de las relaciones con los EE.UU., con los Estados de Europa occidental y con otros países industrializados (Japón, Australia, Canadá). En la declaración anterior, el ministro destacó en primer lugar los Estados de Europa occidental y en el segundo, los EE.UU. El cambio del orden debió responder a la modificación de las prioridades.
5. La ampliación de los contactos económicos, políticos y culturales con los Estados de Asia, Africa, América Latina y, en particular, con los países árabes.
6. La participación en los trabajos de la ONU.
7. La reducción de la deuda exterior.
8. La protección del medio ambiente a través de las acciones internacionales bi- y multilaterales.
9. La ampliación y el fortalecimiento de los contactos con los emigrantes polacos.

La comparación de los objetivos de la política exterior del año 1990 y 1991 permite afirmar que a partir de mediados de 1991 la política exterior polaca adquirió una visible dimensión atlántica (la OTAN, las relaciones con los Estados Unidos) que, en principio, se sumó a la dirección europea, como su parte integral. Con tiempo, sin embargo, las dos direcciones: la europea, vinculada a la CE/UE y la atlántica, relacionada con la OTAN, se independizaron, convirtiéndose en los dos objetivos paralelos y prioritarios de la política exterior polaca.

⁸⁰ *Sprawozdania stenograficzne z 65 posiedzenia Sejmu z 27 czerwca 1991*, 27 de junio de 1991, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, p.11.

3. La posición geopolítica de Polonia (1918 – 1989).

La política de seguridad elaborada en Polonia entre 1989 – 1997 se desarrolló en el marco de una determinada situación geopolítica, entendida como la relación entre el poder del Estado y el poder de sus vecinos, y analizada en el contexto del lugar del Estado en la estructura de las relaciones internacionales a nivel bilateral, regional, mundial. Aunque la situación geográfica constituye la base de la situación geopolítica, las dos no pueden ser tratadas como sinónimos. De hecho, la situación geopolítica de Polonia en el siglo XX cambió en algunas ocasiones, mientras que los cambios en la situación geográfica no fueron tan frecuentes, demostrando que los cambios internos y las transformaciones internacionales influyen en su definición.⁸¹

Como destacaron R. Kupiecki y K. Szczepaniak,⁸² la situación geopolítica es un factor a considerar en la elaboración de la política de seguridad en la medida en que influye en la percepción de las amenazas en función de las cuales se desarrolla una política de seguridad apropiada. En el caso de Polonia, como dijo el ministro de Defensa Onyszkiewicz en marzo de 1991, “(...) la posición geopolítica es el elemento fundamental en la construcción de nuestra doctrina defensiva (...), o doctrina de seguridad.”⁸³

Tomando como punto de partida el territorio de Polonia definido después de la Segunda Guerra Mundial, parece que no se puede despreciar la particular posición de este país situado en la llanura centroeuropea. Las fronteras geográficas de Polonia cambiaron en dos ocasiones en el siglo XX para situarse, finalmente, en la línea marcada por los ríos Oder – Neise, por los Cárpatos, por la costa del Báltico y por la frontera étnica en el este (Vid. MAPA n°12). La situación geográfica de Polonia que se caracteriza por la facilidad del tránsito en la dirección este – oeste fue el factor que facilitó las invasiones desde las dos direcciones. La misma característica, dada la importancia del país en Europa central (el tamaño, la población) favoreció, en las

⁸¹ Sobre la situación geopolítica de esta manera escribió Stefanowicz, Janusz: “Swoiste uwarunkowania polityki zagranicznej Polski” [Los condicionantes específicos de la política exterior de Polonia], en *Sprawy Międzynarodowe*, n°7/8, lipiec-sierpień, 1983, p. 10 (pp. 7 – 20).

⁸² Kupiecki, Robert y Szczepaniak, Krzysztof: *Polityka zagraniczna Polski 1918 – 1994* [Política exterior de Polonia 1918-1994], Warszawa, Scholar, 1995, pp. 58-86.

⁸³ La opinión expresada por Janusz Onyszkiewicz, el viceministro de la defensa nacional, durante el debate sobre la doctrina defensiva de Polonia en la reunión de la Comisión de Asuntos Exteriores y la Comisión de la Defensa Nacional. La transcripción del debate en: *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej i*

circunstancias adecuadas, la función del país como el puente entre el oriente y el occidente.

Vista la ambigüedad de la geografía, la situación geopolítica de Polonia debe ser analizada desde la perspectiva del entorno inmediato - definido por las relaciones bilaterales con los vecinos - , del contexto regional - vinculado a la ubicación de Polonia en Europa central - , y de la situación mundial. El estudio de la relación entre estos tres elementos, que en numerosas ocasiones se confunden, parece ser el método más eficaz para definir los tres niveles de la situación geopolítica y las amenazas relacionadas con cada uno de ellos. En los apartados que siguen a continuación se presenta la evolución de las tres dimensiones mencionadas refiriéndose a los años 1918 – 1991 y a la nueva situación geopolítica a partir de 1991.

A. El miedo a la pérdida de la integridad territorial y a la revisión de las fronteras – el problema de los poderosos vecinos.

Si en el caso de un país fuerte y vinculado a una alianza importante, la facilidad de acceso podría convertirse en la ventaja, la existencia de unos vecinos poderosos creó una nueva dimensión no tan interesante desde el punto de vista de los intereses de Polonia. A. Cottey destacó que desde la desaparición de la unión entre Polonia y el Gran Principado de Lituania en el siglo XVII, Polonia tuvo que convivir con los problemas generados por la vecindad y el expansionismo de Prusia/Alemania y Rusia/Unión Soviética.⁸⁴ Las transformaciones de las relaciones de fuerza en Europa central y oriental iniciadas en el siglo XVII como consecuencia del crecimiento de dos Estados, Rusia y Prusia, y del paralelo debilitamiento interno del Estado polaco, generaron una situación geopolítica muy desfavorable para Polonia que se encontró a partir de entonces entre dos grandes potencias sin capacidad de responder a una eventual amenaza exterior. Esta situación llevó al reparto de Polonia y la total desaparición del Estado polaco en el año 1795.

Los problemas relacionados con la vecindad de Rusia/URSS y de Alemania fueron una constante en la política exterior y de seguridad polaca durante todo el siglo

Komisji Spraw Zagranicznych, n°1069, X legislatura, Sejm PRL, Warszawa, 13 de marzo 1991, Kancelaria Sejmu, Biuro Informacyjne, p. 2.

⁸⁴ Cottey, Andrew: *East-Central Europe after the Cold War, Poland, Czech Republic, Slovakia and Hungary in Search of Security*, London, Macmillan, 1995, p. 98.

XX. Su consecuencia directa se manifestó en la prioridad dada en la política exterior y de seguridad al eje Este – Oeste. Esta constante se mantuvo en la política polaca desde 1918 hasta nuestros días. La importancia del eje Este – Oeste que fue decisivo a la hora de diseñar la política exterior de Polonia provocó la poca atención prestada al eje centroeuropeo y al eje báltico que permanecieron en segundo plano.⁸⁵ Como destacó el ministro de Asuntos Exteriores en el año 1990 era muy difícil diseñar la política exterior de un país situado entre los dos colosos.⁸⁶

En esta situación geopolítica, la amenaza a la integridad territorial y a la misma existencia del Estado polaco fue un elemento permanente. La política de Polonia frente a sus vecinos orientales y occidentales desarrollada en el periodo de entreguerras tuvo como finalidad garantizar la estabilidad en las dos fronteras. La realización de este objetivo resultó inalcanzable en el contexto de la política de Alemania y de la Unión Soviética, los dos países que firmaron el acuerdo sobre el reparto de Polonia en el año 1939 que llevó a la segunda desaparición de Polonia del mapa de Europa.

La situación de Polonia después de la Segunda Guerra Mundial cambió debido a la constitución del sistema bipolar y la inclusión de Polonia en el Pacto de Varsovia. Esta situación, pese a las limitaciones impuestas a la soberanía del Estado, permitió a Polonia situarse en un determinado sistema de seguridad que garantizó la estabilidad de la frontera oriental, reconocida por Polonia y la URSS, y dio cierta estabilidad de la frontera occidental, aunque su estatuto no fue aceptado por la República Federal de Alemania hasta la firma del tratado bilateral en diciembre 1970.

Las transformaciones producidas en 1989 que coincidieron con la unificación alemana suscitaron de nuevo el temor por la frontera occidental y la inestabilidad en la frontera oriental. La firma de tratado con Alemania en 1991 y con todos los países de la antigua URSS entre 1991 – 1994, cerró definitivamente el problema de las fronteras y eliminó esta amenaza que hasta aquel momento fue considerada como importante en la política de seguridad de Polonia.

⁸⁵ Las iniciativas como el grupo de Visegrado, el Grupo de los países del mar Báltico, Hexagonal reflejaban el intento de reforzar la cooperación regional en Europa central y, con ello, dar una nueva dimensión al eje sur en la política exterior de Polonia. Se trataba, sin embargo, de las iniciativas de escasa importancia en comparación con la dimensión este – oeste.

⁸⁶ El Ministro de Asuntos Exteriores K. Skubiszewski dijo en el Parlamento que era muy difícil diseñar la política exterior para un país como Polonia, situado entre los dos colosos, en *Sprawozdania stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu*, X legislatura, Sejm RP, 26 de abril de 1990, Warszawa, p.14.

B. Europa central y el sistema mundial – entre el temor a la inestabilidad regional y el miedo a la guerra nuclear.

Europa central, como región, reapareció en la escena política cuando se iniciaron las transiciones democráticas en el bloque soviético. La historia de esta región formada, de acuerdo con las apreciaciones muy recientes de Bárdos – Féltonyí, por los tres países bálticos (Letonia, Estonia, Lituania), los cuatro países del grupo de Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia), los tres países pertenecientes a la Comunidad de Estados Independientes (Ucrania, Bielorrusia, Moldavia), los seis países de la antigua Yugoslavia y los otros tres países balcánicos (Bulgaria, Rumania, Albania), se caracterizó por su compleja realidad. Independientemente del desacuerdo en cuanto a los límites de Europa central entre los investigadores que refleja la dificultad de definir esta región,⁸⁷ en el siglo XX, Europa central pasó por la etapa de la constitución, como consecuencia del fin de la Primera Guerra Mundial y de las decisiones tomadas en la conferencia de paz en Versalles, por la fase de la eliminación de su identidad, después de la Segunda Guerra Mundial y como resultado de las conferencias en Yalta y Potsdam en 1945 y, finalmente, por la reaparición, después del fin del mundo bipolar.

En Europa central fue donde las transformaciones regionales se mezclaron con las transformaciones de todo el sistema internacional, confirmando la hipótesis de Bárdos – Féltonyí, según la cual la evolución de la región fue determinada más por los factores exteriores que por la evolución interna de los países de Europa central.⁸⁸ De hecho, la expansión de la Unión Soviética después de la Segunda Guerra Mundial tuvo como resultado la inclusión en el bloque soviético de todos los países de Europa central. La estabilidad conseguida de esta manera en la región, significó, sin embargo, la limitación considerable de las soberanías nacionales. Por otra parte, aunque desapareció la amenaza planteada por el conflicto regional, la inserción de Europa central en la dinámica del enfrentamiento bipolar convirtió la región en el posible teatro de una guerra total o europea con la utilización del armamento nuclear. No se puede olvidar que la URSS basó su estrategia de guerra en la doctrina ofensiva con la utilización del

⁸⁷ Bárdos – Féltonyí, Nicolas: *Un diagnostic géopolitique de l'Europe du centre*, Bruxelles, Ed. De l'ULB, 2001, p. 18. La visión más restringida de Europa central fue presentada por Hyde-Price, Adrian: *The international politics of East Central Europe*, New York, Manchester University Press, 1996. La parte oriental de la Europa central estaría formada por Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia. Ver también el apartado anterior sobre la percepción de Europa en Polonia.

armamento nuclear. En el famoso trabajo que apareció en la URSS a principios de los sesenta, *La estrategia de guerra*, su autor, Sokolowski, afirmó que la guerra contemporánea iba a ser una guerra nuclear, de agresión de los Estados imperialistas que iban a iniciar la guerra mundial mediante la provocación del conflicto local, sin una declaración oficial. El enfrentamiento entre los Estados Unidos y la URSS, implicaba la respuesta masiva de la Unión Soviética, utilizando el armamento nuclear, con la finalidad de la rápida y decidida destrucción del agresor.⁸⁹ Europa central, en este contexto, desempeñaría el papel importante como el centro del conflicto. El plan de la creación de una zona centroeuropea desnuclearizada propuesto por el ministro polaco de Asuntos Exteriores en octubre de 1957 y la posterior idea de “congelar” las armas nucleares en Europa central bajo el control paritario presentada en 1964 por el Primer Secretario de Polonia, W. Gomułka, fueron las iniciativas que surgieron en el marco del temor al conflicto nuclear en la región.

C. Nueva situación geopolítica y nuevas amenazas a partir de 1991.

A partir de 1991, con la desaparición del Pacto de Varsovia y la Unión Soviética se inició en Polonia una nueva etapa desde el punto de vista de la situación geopolítica y de la percepción de las amenazas. Aunque durante los casi dos años que pasaron desde la “mesa redonda” (abril de 1989) tuvieron lugar los cambios importantes en la situación interior y exterior de Polonia, no fue hasta la disolución de las estructuras del bloque soviético en 1991, cuando Polonia se encontró realmente con una nueva realidad, marcada por la no pertenencia a ningún pacto que garantizase la seguridad y por las transformaciones regionales de carácter territorial que provocaron la aparición de nuevos vecinos (Vid. MAPA n°17). En Europa central y oriental se creó el vacío de seguridad que, como demostró la etapa de entreguerras, no fue tan favorable para Polonia y para otros países. La región podían convertirse en la zona de tensiones entre oriente y occidente.⁹⁰

⁸⁸ Bárdos – Féltonyi, Nicolas: *op. cit.* p. 18.

⁸⁹ Sokołowski, W.D.: *Strategia wojenna* [La estrategia de guerra], Warszawa, 1964, pp. 360 – 365. Sobre el tema ver también el artículo de Romer, J.Ch.: “Evolution de la pensée militaire soviétique (1945-1985)”, en *Relations Internationales*, n°45, printemps 1986, pp. 51 – 66.

⁹⁰ Sobre el vacío de seguridad, *security vacuum*, escribió Sasinska-Klas, Teresa: “Próżnia w zakresie bezpieczeństwa w Europie Środkowo – Wschodniej i co dalej?” [El vacío de seguridad en Europa central

En la etapa de la transición existió la unanimidad de las distintas estructuras responsables de la elaboración, la ejecución y el control de la política de seguridad en cuanto a la percepción de esta nueva situación geopolítica y de las amenazas que surgían en el contexto de la postguerra fría. La nueva dimensión geopolítica de Polonia encontró su reflejo en dos documentos “Los principios de la política de seguridad” y “La política de seguridad y la estrategia defensiva de la República de Polonia” (Vid. DOCUMENTO n°11),⁹¹ elaborados con la ayuda de los análisis realizados por la Oficina de Seguridad Nacional, el ministerio de Defensa, el ministerio de Asuntos Exteriores, el ministerio del Interior, el Consejo de Ministros y el Estado Mayor, aprobados el 2 de noviembre de 1992 por el Comité de Defensa del País y en vigor hasta 4 de enero de 2000. Los autores de los dos documentos destacaron que Polonia, situada entre la Europa occidental en proceso de la integración y la Europa oriental que vivía los procesos de la desintegración, se encontraba con una posición diferente en comparación con la situación entre 1945 – 1989, cuando la amenaza venía del occidente y la URSS era considerada como el aliado más importante. La posibilidad de la proliferación de las armas de destrucción masiva, la desaparición de las bases legales para imponer los límites de las armas convencionales, la aparición de los conflictos entre las antiguas repúblicas soviéticas por cuestiones económicas, étnicas, o por los límites fronterizos, la ola de los inmigrantes que empezaron a llegar desde la antigua URSS y desde los Balcanes a Polonia, las negativas consecuencias económicas de la ruptura de los anteriores lazos económicos con el bloque soviético, fueron las nuevas amenazas consideradas en los documentos mencionados. Procedentes desde el oriente, estas amenazas, en principio, no podían dar origen a una guerra o a un conflicto de carácter convencional, pero sí, suponían un nuevo tipo de amenazas a la seguridad del Estado.

Como demostraban los estudios realizados en junio de 1992 por la Academia de Defensa Nacional para el Estado Mayor del Ejército polaco,⁹² el desarrollo de la situación político – militar en Europa y en el mundo permitía excluir la posibilidad de la

y oriental y qué más?], en Glass, K.; Pusteki, B.: *Obcy, sąsiedzi, niechciani partnerzy?*, Toruń, Wyd. Adam Marszałek, 1995, pp. 25 – 32.

⁹¹ El texto de los dos documentos “Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa” y “Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej”, en *Przegląd Rządowy*, n°12, grudzień [diciembre], 1992, pp. 73 – 81.

⁹² *Prawdopodobne wymiary zagrożeń militarnych RP – ROZWOJ-5* [Las posibles dimensiones de las amenazas militares de la RP – Desarrollo-5], el informe preparado para el Estado Mayor del Ejército polaco. Sobre el informe ver el trabajo de Madejsk, Andrzej; Zieliński, Jerzy: *Sily Zbrojne Polski wobec*

agresión desde el exterior a los territorios de Polonia en los siguientes 8 – 15 años. No obstante, como señalaron los autores del estudio, la inestable situación económica y social de Polonia y la limitada capacidad de acción de las Fuerzas Armadas polacas, actuaba como el factor que podía atraer una agresión, “incluso de poco sentido”. Por otra parte, la inestable situación regional en Europa central y oriental provocada por la posibilidad de la guerra civil en los países que surgieron de la antigua URSS y el crecimiento de los nacionalismos en Europa central y oriental (conflicto ruso – ucraniano, ruso - moldavo, eslovaco – húngaro – rumano), podían afectar directamente la situación en Polonia. El peligro estaba no tanto en la guerra clásica como en la proliferación de los conflictos locales de pequeña y mediana intensidad (las acciones terroristas, el crimen organizado, los conflictos étnicos) que se diferenciaban de la guerra clásica por utilizar los métodos no convencionales. Además, en los años 1990 – 1993 fue muy fuerte el temor a los posibles problemas que podían surgir en el marco de la retirada del ejército soviético de la República Democrática Alemana y de Polonia.

Desde el punto de vista de la sistematización de las amenazas consideradas en Polonia en la etapa de la transición, fue importante el debate desarrollado en la Comisión de Asuntos Exteriores, en mayo de 1994.⁹³ Longin Pastusiak, el conocido politólogo y miembro de la Comisión identificó seis tipos de amenazas en Europa central y oriental, incluyendo tanto las amenazas reales como potenciales:

1. las amenazas globales
2. las amenazas que surgen de la situación general en Europa
3. las amenazas en el Oriente
4. las amenazas que surgen de la propia región de Europa central y oriental
5. las amenazas de la dirección occidental
6. las amenazas que surgen de la situación interna de Polonia.⁹⁴

Como destacó Pastusiak, “Europa central y oriental no es una región cerrada y aislada de las tendencias generales y por ello estas amenazas globales forman parte de nuestra región”. Entre las amenazas globales incluyó el nacionalismo, el comercio de

nowych wyzwań [Las Fuerzas Armadas polacas frente a nuevos desafíos], Warszawa, PISM, diciembre 1992, pp. 9 – 20.

⁹³ *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°543/II kad. 20 de mayo de 1994, Warszawa, Sejm RP, pp. 16 – 28.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 19. El análisis de las amenazas en las páginas 19 – 23.

drogas y el terrorismo, las epidemias y enfermedades desconocidas, las amenazas ecológicas, la proliferación de las armas nucleares y armas convencionales, las migraciones de los países pobres a los ricos que conducen a las tensiones, los fundamentalismos religiosos.

Entre las amenazas que nacían de la situación general en Europa, Pastusiak se centró en el peligro que surgía de la continuación del *status que* en Europa en lo relativo al sistema de seguridad. La existencia de los países seguros, pertenecientes a la OTAN, los países menos seguros, participantes de la Asociación para la Paz, y el resto de los países cuya cooperación militar con la OTAN iba a ser mínima, implicaba la existencia de diferentes categorías de países en el continente europeo. Para Pastusiak, tanto Polonia como Europa central y oriental estaban situadas, a la altura de 1995, en la zona de seguridad diluida, dependiendo, además, de la actitud del occidente frente a la oposición de Rusia a la ampliación de la Alianza atlántica.

En la reflexión de Pastusiak fue subrayada la no existencia de las amenazas desde el oriente. La inestabilidad política, económica y social en Rusia que podía salir al exterior de Rusia, generando los conflictos con los países vecinos, como por ejemplo Polonia, fue descrita como las amenazas en el oriente.

Las amenazas en Europa central y oriental surgían de la situación interior y exterior de los países de la región. La inestabilidad política, económica y social, a la cual se sumaban los problemas étnicos, generaban los conflictos locales, las migraciones y el crimen organizado.

Pastusiak, en último lugar analizó las amenazas desde el Occidente que consistían en el peligro que implicaba la creciente distancia entre la tecnología, la economía y la civilización de Europa central y oriental y la de Europa occidental. Como amenaza fue tratada también la posible imposición de barreras y de frenos por los países occidentales a la integración de nuevos miembros en las instituciones europeas. Esta actitud del occidente podía provocar la permanencia de Polonia en la zona de la seguridad incompleta y en la periferia de Occidente.

El estudio de las amenazas a la seguridad de Polonia contempladas en la etapa de la transición permite llegar a dos conclusiones importantes. En primer lugar, la percepción de las amenazas estaba de acuerdo con los planteamientos desarrollados en Europa occidental y, en particular, en la Alianza atlántica. El Nuevo concepto

estratégico aprobado por la OTAN en diciembre de 1991 fue el elemento esencial en la nueva definición de las amenazas después de la guerra fría, influyendo en los países como Polonia. En segundo lugar, era evidente que la política de seguridad desarrollada en Polonia para minimizar las amenazas que surgían como consecuencia del vacío de seguridad en Europa central y de la situación incierta en los territorios de la antigua Unión Soviética, iba a tener como prioridad la aproximación y la vinculación con el occidente como el único posible garante de seguridad.

4. El contexto internacional de la política de seguridad polaca en la transición.

La política de seguridad elaborada en Polonia entre 1989 – 1997 se desarrolló en un contexto internacional muy inestable condicionado por el fin del mundo bipolar y la necesidad de construir las bases del nuevo orden mundial. Esta coyuntura política influyó de forma decisiva en la política de seguridad que tuvo que adaptarse a las nuevas circunstancias del entorno internacional. Las transformaciones que se estaban produciendo a partir de 1989 tuvieron la dimensión regional y mundial. Si las transiciones en los países de Europa del Este, la unificación alemana y la disolución de la Unión Soviética contribuyeron a la aparición de Europa central y oriental entendida como una región con sus propias características, la desaparición del Pacto de Varsovia se convirtió en el símbolo del fin del mundo bipolar y del inicio de una nueva etapa en las relaciones internacionales. La definición del sistema internacional en esta nueva fase fue un proceso en el cual los actores del desaparecido mundo bipolar, como la OTAN y los Estados Unidos, lucharon por el mantenimiento de su posición, chocando con las estructuras regionales como la actual Unión Europea que después de 1989 vivió la aceleración del proceso de la integración.

Polonia, situada en la frontera entre los dos bloques se vio directamente afectada por la nueva realidad y la nueva inestabilidad. La adaptación rápida a esta situación se convirtió en una necesidad vital. Esta adaptación que iba por el camino de la ruptura paulatina con los compromisos del régimen anterior y el acercamiento a las estructuras occidentales en su dimensión económica, política y de seguridad, fue bastante compleja debido a la confluencia de los intereses y de los temores de las grandes potencias que organizaban el orden internacional en función de sus propias necesidades y, después, dejaban los espacios para los medianos o los pequeños.

El capítulo que se presenta está pensado para analizar la dimensión regional y mundial de los cambios mencionados que influyeron en la definición de la política de seguridad de Polonia entre los años 1989 – 1997.

A. Las transformaciones en Europa central y oriental.

A partir del año 1989 en todos los países de Europa central y oriental se produjeron las transiciones políticas, económica y sociales.⁹⁵ Iniciadas en Polonia y en Hungría en la primera mitad de 1989, desde finales de 1989 y en 1990 se extendieron a todos los países con el sistema socialista. En el caso de los Estados como Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Rumania, Bulgaria y Albania, las transiciones implicaron el paso, no siempre exento de violencia, desde el sistema socialista a la democracia y al capitalismo. En el caso de la Unión Soviética y de Yugoslavia, la transición significó, además de los cambios mencionados, la recuperación de la independencia por las repúblicas que formaban parte de los dos Estados, conseguida en algunos casos en medio de las guerras civiles.

Los cambios territoriales que surgieron como el resultado de la transición en Europa del Este no afectaron a Polonia directamente pero sí transformaron su entorno. Los tres vecinos que tuvo Polonia en el año 1989, la URSS, Checoslovaquia y la República Democrática Alemana, desaparecieron o se transformaron a tal punto que a principios de 1993 el Estado polaco compartía la frontera no con tres sino con los siete países: Alemania, República Checa, República Eslovaca, Ucrania, Bielorrusia, Lituania

⁹⁵ Sobre las transformaciones en Europa central y oriental existen numerosas aportaciones en español. Como indicaron y demostraron G. Pérez Sánchez y R. Martín de la Guardia, no se puede hablar ya del escaso interés de los españoles por esta región. Los autores presentaron una amplia bibliografía sobre el tema en su artículo publicado en la revista *Ayer*. Pérez Sánchez, Guillermo y Martín de la Guardia, Ricardo M.: “La Europa del Este en la historiografía española de las relaciones internacionales”, en *Ayer*, nº42 (La historia de las relaciones internacionales), 2001, pp. 125 – 148.

Entre las obras generales sobre Europa central (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) existe la reciente aportación de Cueto Nogueras, Carlos de: *La Transición política en Europa central. Una experiencia de consolidación democrática*, Granada, Universidad de Granada, 2001. Entre otras obras de consulta hay que citar varios trabajos de Taibo, Carlos: *Las transiciones en la Europa central y oriental. ¿Copias del papel carbón?*, Madrid, Catarata, 1998; *Los cambios en el Este: una guía introductoria*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 1994; *Crisis y cambio en la Europa del Este*, Madrid, Alianza Editorial, 1995. Son interesantes las aportaciones de González Enríquez, Carmen que escribió sobre la transición húngara: *Crisis y cambio en Europa del Este. La transición húngara a la democracia*, Madrid, CIS-Siglo XXI, 1993; y colaboró con Carlos Taibo en la obra: *La transición política en Europa del Este*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996. Destacan también las publicaciones de Pérez Sánchez, Guillermo y Martín de la Guardia, Ricardo: *La Europa del Este de 1945 a nuestros días*, Madrid, Síntesis, 1995;

y Rusia (Vid. MAPA n°17). Desaparecieron, en definitiva, las líneas de división establecidas después de la Segunda Guerra Mundial. Los cambios políticos en Europa central y oriental permitieron la transformación de los anteriores compromisos, aunque al mismo tiempo resucitaron los viejos temores.

Desde el punto de vista de la política de seguridad de Polonia fueron importantes las transformaciones que se iniciaron en la Unión Soviética en la etapa previa a la transición y durante los primeros años de la transición polaca. El papel significativo, dada la frontera común polaco – alemana, tuvo también la unificación alemana que se convirtió en el símbolo del fin del orden establecido después de la Segunda Guerra Mundial y creó las bases para el retorno de Alemania al foro de los grandes.

a) La disolución de la Unión Soviética.

Con la revolución bolchevique de 1917 se inició una nueva época en Rusia. Poco después, en el año 1922 se constituyó la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas formada por Rusia y otros Estados o territorios sometidos y transformados en las repúblicas socialistas.⁹⁶ A partir de esta fecha el destino de un territorio muy amplio, de unos 21 millones de kilómetros cuadrados, habitado por un número elevado de personas (262 millones en el año 1979), empezó a depender de un poder central radicado en Moscú. La historia de la Unión Soviética iniciada en 1922 finalizó con la desaparición del gran imperio a finales de 1991.

Además de las implicaciones para los territorios situados en las proximidades de Rusia, la aparición de la Unión Soviética tuvo unas consecuencias importantes para otros Estados de Europa central y oriental que a partir de 1945 entraron en la esfera de influencia soviética, convirtiéndose en parte del bloque de las democracias populares.

Lenin, Stalin, Kruschev, Breznev, Andropov, Chernenko y Gorbachov, fueron algunos de los protagonistas que marcaron la historia de este largo periodo que evolucionó desde el totalitarismo de Stalin, entre finales de los veinte y la muerte del dictador en 1953, por el posttotalitarismo, entre 1953 y 1964, hasta la emergencia del autoritarismo entre 1964 y 1980.⁹⁷ La evolución que vivió la URSS en estos años tuvo

⁹⁶ Una recopilación de textos relativos a la revolución rusa y la construcción del nuevo Estado fue realizada por Fernández García, Antonio: *La revolución rusa*, Madrid, Istmo, 1990.

⁹⁷ Entre las obras de referencia sobre esta etapa ver los estudios de Taibo, Carlos: *La Unión Soviética, 1917 – 1991*, Madrid, Síntesis, 1993. Del mismo autor: *La disolución de la URSS*, Barcelona, Ronsel, 1994. Además se pueden consultar las obras de Pérez Sánchez, Guillermo y Martín de la Guardia,

su proyección en los países del bloque soviético que ajustaron sus regímenes y su política interior a las modificaciones que se estaban produciendo en la Unión Soviética. Los tratados bi- y multilaterales dieron las bases para la construcción de la integración económica (CAEM), militar (Pacto de Varsovia), cultural (intercambios intelectuales garantizados por los tratados) e ideológica (pese a la corta existencia del Komintern, hasta 1943 y Kominform, entre 1947 – 1956).⁹⁸ Desde el punto de vista de la libertad de acción en los países del bloque fue importante el establecimiento por Breznev de la doctrina de la soberanía limitada definida en julio de 1968 en el marco de la primavera de Praga, de acuerdo con la cual la soberanía de un Estado comunista tenía el límite en los intereses de la comunidad socialista (Vid. MAPA n°11).⁹⁹

Si entre 1945 y 1980 la dinámica del régimen se caracterizó por las crisis y las reformas realizadas sin sobrepasar los límites impuestos por los principios del Estado socialista, la década de los ochenta rompió con esta lógica llevando las reformas más lejos, hasta el estallido del propio régimen. Los cambios que tuvieron lugar en la Unión Soviética en los ochenta, denominados como *perestroika* (la transformación o la reestructuración), fueron cruciales tanto para la URSS como para otros países del bloque soviético.¹⁰⁰ En su desarrollo se distinguen dos fases bien dibujadas.

La primera coincidió con la política del Primer Secretario J. Andropov quien se mantuvo en el poder entre 1980 y febrero de 1984. Su política tuvo como finalidad introducir las reformas políticas (la lucha contra la corrupción, la renovación de las elites del partido) las reformas económicas (mejorar la productividad, promocionar la investigación, acabar con el alcoholismo y la baja disciplina) y desarrollar una nueva política exterior (la renuncia a la doctrina de la soberanía limitada, la promoción de buenas relaciones con el otro bloque para limitar los gastos de defensa y centrarse en la

Ricardo: *La Unión Soviética: de la perestroika a la desintegración*, Madrid, Istmo, 1995. Destaca también el resumen del proceso de la desintegración realizado por Alvarado, Emilio: “El hundimiento de la Unión Soviética” en Monedero, Juan Carlos (compilador): *El retorno a Europa. De la perestroika al Tratado de Maastricht*, Madrid, Ed. Complutense, 1993, pp. 7 – 72. Ver también Castells, M.: *La nueva revolución rusa*, Madrid, Editorial Sistema, 1992.

⁹⁸ Sobre las bases del imperio soviético ver Fernández García, Antonio: *Historia universal. Edad Contemporánea*, tomo IV, Barcelona, Vicens – Vives, 1984, pp. 657 – 658. En estas fechas el autor señaló: “con una filosofía política en la que la estabilidad de los objetos es el valor supremo, estas fisuras [divisiones ideológicas] pueden ser señales de que en algún momento la superpotencia del Este ha de verse forzada a un rumbo diferente”. Poco después se iniciaron la *perestroika* y las transiciones en Europa central y oriental.

⁹⁹ Ver por ejemplo el artículo de Kovals, S.: “Suvereniter i internatsionalniye obyazannosti sotsialisticheskikh Stran”, en *Pravda*, de 26 de septiembre de 1968.

¹⁰⁰ A. Fernández definió la *perestroika* como la reforma imposible que, finalmente, condujo a la transición. Fernández García Antonio: “Auge y caída del comunismo”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n°21, 1999, pp. 197 – 146.

reforma interior). Este último aspecto, continuado después por Gorbachov, tuvo una influencia crucial en la evolución interior de otros países del bloque soviético.¹⁰¹

La *perestroika*, interrumpida durante el corto periodo por Chernenko de tendencias conservadoras (entre febrero de 1984 y marzo de 1985), encontró su seguidor en el nuevo Secretario General del Partido Comunista, M. Gorbachov, el antiguo colaborador de Andropov, quien inició la segunda fase de las transformaciones.¹⁰² Como destacó J. Girón, el nombramiento de Gorbachov al cargo del Primer Secretario del Comité Central del PCUS en marzo de 1985 se convirtió en el elemento crucial para el proceso de las transiciones en los países de Europa central y oriental que se iniciaron unos años después, en 1989. “Sin esta premisa nada se puede explicar”.¹⁰³

Durante los primeros tres años, entre marzo de 1985 y julio de 1988, Gorbachov continuó las reformas económicas emprendidas por Andropov e inició unas pequeñas reformas políticas que consistieron en la introducción de la transparencia (*glasnost*) en el ámbito de la publicidad con la finalidad de mejorar el contacto entre el poder y los ciudadanos. Promovió también la reforma de los estatutos del partido para renovar/rejuvenecer las elites y para flexibilizar su estructura.¹⁰⁴

Si las reformas desarrolladas hasta julio de 1988 podían ser consideradas como parte del proceso de la renovación del régimen dentro de sus límites, los cambios introducidos entre julio de 1988 y marzo de 1990 provocaron una verdadera ruptura con lo anterior. En la XIX Conferencia del Partido Comunista celebrada entre 28 de junio y 12 de julio de 1988 fueron aprobados los cinco principios básicos de la futura reforma política: la construcción de un Estado socialista de Derecho, el pluralismo político

¹⁰¹ Ver por ejemplo Remington, Robin Alison: “Changes in Soviet security policy toward Eastern Europe and the Warsaw Pact”, en Hudson, George E. (ed.): *Soviet National Security Policy Under Perestroika*, Boston, Unwin Hyman, 1990, pp. 221 – 245.

¹⁰² Es importante destacar que las reformas de Andropov no fueron tan conocidas como las de Gorbachov. Normalmente, al hablar de la *perestroika*, se piensa en la etapa de Gorbachov. Ver por ejemplo las aportaciones de Lenczowski, John: *The sources of Soviet Perestroika*, Ashland, University, 1990. Gorbachov es el autor de las memorias que permiten entender mejor el proceso y las decisiones que tomó: *Memoria de los años decisivos (1985 – 1992)*, Madrid, Acento, 1993; Gorbachov, M.: *Perestroika. Mi mensaje a Rusia y al mundo entero*, Ediciones B, 1987. En relación con la renuncia a la doctrina de soberanía limitada es de interés el trabajo de Light, Margot: *The Soviet Theory of International Relations*, New York, St. Martin’s Press, 1988, el capítulo “Gorbachev and the New Political Thinking”, pp. 294 – 312.

¹⁰³ Girón, José (ed.): *La Transición Democrática en el centro y este de Europa*, Oviedo, Universidad de Oviedo, tomo I, p. 9.

¹⁰⁴ La literatura sobre la *perestroika* es muy amplia, aunque la mayoría de los trabajos apareció en los años 1989 – 1991. Lizcano Alvarez, Jesús: *La empresa de la perestroika: un nuevo marco económico y legal*, Madrid, Pirámide, 1991; Carantoño, F.A.; Fuente F.G. (eds): *La perestroika, problemas y perspectivas de la reforma en los países socialistas*, León, Universidad de León, 1991.

limitado, la modificación de los poderes del partido y de los soviets, la reforma del Soviet Supremo, la reforma del sistema electoral.¹⁰⁵ La nueva orientación política encontró su manifestación en la reforma de la Constitución aprobada poco después, en diciembre de 1988. Además de la creación de las nuevas estructuras como el Congreso de Diputados del Pueblo de la URSS y el Comité de Vigilancia de la Constitución, la reforma de los organismos antiguos como el Soviet Supremo y la modificación de las relaciones entre el centro y las repúblicas, la Constitución introdujo el nuevo sistema electoral de acuerdo con el cual se establecía el limitado pluripartidismo y la posibilidad de elegir una tercera parte de los miembros del Congreso de Diputados de las listas preparadas por las organizaciones sociales controladas por el Partido. Las elecciones semi - libres fueron organizadas en marzo de 1989.

Las transformaciones en la Unión Soviética, sobre todo las decisiones de la XIX Conferencia del PCUS, influyeron en la modificación de la política interior en Polonia. Muchos historiadores polacos consideran que la mayor aportación de Gorbachov fue no tanto lo que hizo sino lo que no hizo (no utilizó la fuerza). No obstante, el análisis de la sucesión de los hechos en los dos países permite confirmar que las reformas de Gorbachov promovieron el comienzo de la apertura del régimen polaco.¹⁰⁶

Aunque el Gobierno polaco empezó las reformas a partir de 1985 dentro de la lógica del régimen, no fue hasta después de la XIX Conferencia, cuando en Polonia se iniciaron los contactos entre el régimen y la oposición. En este contexto, a partir de 31 agosto de 1988 tuvieron lugar las primeras reuniones entre el ministro del Interior comunista y el líder de “Solidarnosc”, Lech Wałęsa. La relación entre la *perestroika* soviética y el inicio de la transición polaca resulta en este marco evidente. Los contactos entre la oposición y el régimen llevaron a la “mesa redonda” celebrada entre 6 febrero y

¹⁰⁵ “Resoluciones de la 19ª Conferencia del PCUS en toda la Unión”, en Gorbachov, Mijaíl: *Gorbachov, algo más sobre la Perestroika. Últimas proposiciones del líder soviético*, Buenos Aires, Emecé Editores, 1988, pp. 30 – 94.

¹⁰⁶ Fue el historiador Jerzy Eisler quien señaló que la mayor aportación de Gorbachov fue no tanto lo que hizo sino lo que no hizo (no utilizó la fuerza para impedir el desarrollo del proceso de la transición), en Kuźniar, Roman: *Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000*, Warszawa, Scholar, 2001, p.21. En *Raport. Polska 5 lat po sierpniu* [Informe. Polonia cinco años después de Agosto], London, ANEKS, 1986, pp.352-354 los representantes de “Solidaridad”, reconocieron el papel fundamental de la URSS en el desarrollo de la situación en Polonia. Para el año 1985-1986, sin embargo, no percibían las posibilidades de los cambios sustanciales en la situación internacional. La interpretación distinta del papel de Gorbachov en las transiciones en Europa central y oriental fue proporcionada por Agh, Attila: *The Politics of Central Europe*, London, Sage Publications, 1998, pp. 24 – 37. De acuerdo con su visión, los países de Europa central y oriental al rechazar continuamente la dominación soviética crearon las condiciones del cambio.

5 abril de 1989 y a las elecciones semi - libres en junio de 1989, en los cuales los representantes de la oposición tuvieron garantizada, igual que en la Unión Soviética, una tercera parte de los escaños en el Parlamento. La diferencia entre los dos casos se manifestó en el papel desempeñado por la oposición reunida en el sindicato “Solidaridad” frente a la casi ausencia de los movimientos sociales en la Unión Soviética. Ello permitió una aceleración de la democratización en Polonia, mientras que en la URSS la reforma política suscitó la división en el seno del Partido Comunista y abrió los conflictos entre el centro y la periferia.

Durante los meses que pasaron desde marzo de 1990 hasta diciembre de 1990, las reivindicaciones de todo tipo en las repúblicas coincidieron con una grave crisis del Partido Comunista, percibido cada vez más como una estructura obsoleta. En este contexto, por la ley de 14 de marzo de 1990 fue realizada la segunda reforma de la Constitución que suprimió su artículo sexto relativo al papel del Partido Comunista en la dirección de la sociedad soviética. Ello significó la pérdida del monopolio político por el Partido. Se creó también la Presidencia de la Unión Soviética y el Consejo de la Federación.

Si las bases políticas del poder del Partido Comunista estaban desapareciendo, en el año 1991 desaparecieron también sus bases territoriales como consecuencia de la explosión de los nacionalismos en todas las repúblicas soviéticas.¹⁰⁷ El fracasado golpe militar entre 18 y 21 de agosto aceleró todo el proceso de la desarticulación de la Unión Soviética provocando, entre otros resultados, la inmediata disolución del Partido Comunista.¹⁰⁸ Aunque en la segunda mitad de 1991 se estaban manejando diferentes propuestas para el mantenimiento de la Unión, el proceso de la fragmentación de la URSS resultó irreversible. El factor fundamental en esta evolución fue la proclamación de la independencia por Ucrania, el 24 de agosto de 1991, seguida el 1 de diciembre por el referéndum, en el cual la abrumadora mayoría de los ucranianos se pronunció a

¹⁰⁷ Sobre el despertar de los nacionalismos en la URSS/Rusia ver los trabajos de Cucó, Alfons: *El despertar de las naciones. La ruptura de la Unión Soviética y la cuestión nacional*, Valencia, Universitat de Valencia, 1999; Carrère d’Encausse, Helene: *El triunfo de las nacionalidades. El fin del imperio soviético*, Madrid, Rialp, 1991. Impulsado por el despertar de los nacionalismos en Europa del Este, sobre los orígenes de los nacionalismos escribió Fernández García, Antonio: “Raíces históricas de los nacionalismos contemporáneos”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº10, 1996, pp. 11 – 27.

¹⁰⁸ Taibo, C.: *La Europa oriental sin red. De la revolución de 1989 a la Comunidad de Estados Independientes*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 1992, pp. 15-21. Ver también la visión de los acontecimientos presentada por Gorbachov, Mijail: *El golpe de agosto. Las verdades y sus consecuencias*, Barcelona, Ediciones B, 1991.

favor de la independencia.¹⁰⁹ Sin Ucrania no podía existir un Estado confederal defendido por Gorbachov. En este contexto, la Federación Rusa se retiró de las negociaciones sobre el Estado federal. Unos días después, el 8 de diciembre de 1991, los presidentes de las tres repúblicas eslavas - Federación Rusa, Ucrania y Bielorrusia - firmaron en Minsk un acuerdo que creaba la Comunidad de Estados Independientes.¹¹⁰ El 21 del mismo mes la constitución de la CEI fue ratificada por un total de 11 Estados, las antiguas repúblicas soviéticas. Los países bálticos y Georgia se negaron a formar parte de la CEI.¹¹¹ El 8 de diciembre tuvo lugar *de facto* el fin de la URSS. Las funciones que desempeñó Gorbachov como el Jefe del Estado soviético perdieron su significado. La dimisión de Gorbachov, el 25 de diciembre, y el reconocimiento de la realidad acabó con la Unión Soviética que a partir de 1 de enero de 1992 dejó legalmente de existir.

La Federación Rusa que se constituyó como el Estado independiente, sustituyó a la desaparecida Unión Soviética, asumiendo sus compromisos internacionales y, en gran medida, su papel en la región. En realidad, la Comunidad de Estados Independientes abarcó once de las 15 repúblicas soviéticas. El término utilizado en Rusia al referirse al espacio post - soviético "extranjero próximo" fue el reflejo del cierto desprecio y de la infravaloración del papel que podían desempeñar los Estados que surgieron de las ruinas de la URSS. La CEI se concibió inicialmente y de forma preponderante en términos de seguridad. El acercamiento de Rusia a esta nueva estructura fue definido en el año 1993 en la nueva doctrina de la política exterior, presentada el 25 de enero de 1993 por el ministro de Asuntos Exteriores de la Federación, Andrei Kozyrev ante el Comité de Asuntos Internacionales y Relaciones Económicas Exteriores del Soviet Supremo.¹¹²

Leon Aron definió la nueva doctrina rusa como la emergencia del gran compromiso con el "extranjero próximo" o "the Russian Monroe Doctrine". De acuerdo

¹⁰⁹ Viudez Navajo, J.: "Los nacionalismos soviéticos en perspectiva histórica", en *Cuadernos del Este*, 9, 1993, pp. 63-73.

¹¹⁰ Son los mismos que firmaron en 1922 el acuerdo que fue la base de la creación de la URSS.

¹¹¹ Textos de los tratados fundacionales de la CEI en la publicación titulada *De la URSS a la CEI. Acuerdos*, Fundación Encuentro, Madrid, 1993. Ver también la reciente aportación de Blanc Altemir, Antonio: *La herencia de la Unión Soviética. La Comunidad de Estados Independientes y los problemas sucesorios*, Madrid, Tecnos, 2004.

¹¹² Sobre la nueva política exterior rusa ver el trabajo editado por Aron, Leon; Jensen, Kenneth M.: *The Emergence of Russian Foreign Policy*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 1994. Es de interés también el capítulo dedicado a la política exterior de Rusia por Taibo, Carlos: *La Rusia de Yeltsin*, Madrid, Síntesis, 221 – 242.

con sus estudios basados en *El concepto de la Política Exterior de la Federación Rusa* y en algunos otros documentos no publicados, el nuevo enfoque de la política exterior rusa se basaba en los siguientes principios¹¹³:

- todos los territorios de la antigua URSS constituyen la esfera en la cual los intereses rusos no pueden ser negados o ignorados,
- dados los lazos históricos, políticos, culturales y otros, con los Estados vecinos, Rusia no puede y no tiene el derecho moral para permanecer sorda a sus peticiones de asegurar la paz,
- el espacio post – soviético es el único espacio geopolítico en el cual solamente Rusia puede establecer la paz,
- el fortalecimiento de las fronteras de la Comunidad de Estados Independientes es uno de los objetivos fundamentales,
- Rusia quiere oponerse activamente a todos los intentos desde fuera de la CEI que tienen como finalidad aumentar las tensiones entre las antiguas repúblicas soviéticas,
- Rusia quiere frenar los “terceros” Estados de los intentos de usar para sus intereses la inestabilidad en el “extranjero próximo”,
- Rusia acepta las operaciones de paz organizadas por la ONU y la CSCE, pero bajo la condición de la “no presencia” de las tropas y los ejércitos extranjeros en el territorio de las antiguas repúblicas soviéticas,
- Rusia posee la exclusividad en cuanto a la posesión de las armas nucleares en el espacio geopolítico post – soviético.

Desde el punto de vista de la política de seguridad de Polonia, las pretensiones de Rusia fueron, por lo menos, inquietantes y difícilmente compatibles con la idea de la integración de Polonia en la OTAN y con la política de Polonia hacia sus vecinos orientales: Ucrania, Lituania y Bielorrusia. Si la adhesión a la Alianza atlántica podía ser interpretada en Rusia como el factor que contribuía a debilitar las fronteras de la CEI, lo segundo, dadas las intenciones de Polonia de establecer buenas relaciones con los vecinos, de jugar el papel de puente entre Europa y el oriente, y de apoyar las tendencias de Lituania y de Ucrania de aproximación a Europa, era el elemento que podía generar las tensiones entre las antiguas repúblicas. En este contexto, la voz de

¹¹³ Aron, Leon: “The Emergent Priorities of Russian Foreign Policy”, en *Ibidem*, pp. 27 – 30.

Rusia se convertía en el factor importante en la política exterior y de seguridad de Polonia.

b) La unificación alemana.

Finalizada la guerra en Europa, Alemania nazi fue dividida en cuatro zonas de ocupación: soviética, británica, francesa y norteamericana. Aunque esta situación en sí misma no fue el elemento suficiente para provocar la división duradera de Alemania, la evolución posterior de las relaciones entre la Unión Soviética y el mundo occidental que condujo a la guerra fría, creó los fundamentos para iniciar el proceso de la separación de Alemania en dos partes, una constituida por las zonas de ocupación británica, francesa y americana, y la otra por la zona soviética. Desde el 23 de mayo de 1949, tras la Ley Fundamental que dio el origen a la República Federal de Alemania comenzó el funcionamiento del Estado alemán vinculado a las potencias occidentales. Apenas cinco meses después, el 7 de octubre de 1949, fue creada la República Democrática Alemana que formó parte del bloque de las democracias populares. La división de Alemania en dos Estados que por pertenecer a dos bloques enfrentados, se convirtieron en dos Estados enemigos, se consolidó a partir de la construcción del muro de Berlín, el 13 de agosto de 1961.¹¹⁴

La unificación alemana que se inició en el contexto de las transformaciones en el bloque soviético adquirió, dadas las particularidades del proceso de la construcción de los dos Estados alemanes, tres dimensiones bien marcadas. A la unificación que puede ser considerada como la primera dimensión, se añadió la transición hacia la democracia en la República Democrática Alemana y se sumó la desaparición del mundo bipolar que tuvo su manifestación más visible en la existencia de las dos Alemanias y del muro de Berlín. Como consecuencia de esta situación, la unificación alemana fue un proceso muy complejo en el que los arreglos entre los dos Estados sobre la forma de la unificación fueron controlados por las cuatro potencias que definieron el estatuto de los dos Estados después de la Segunda Guerra Mundial y, por esta razón, tomaron parte muy activa en la definición de la situación de la Alemania unida como el futuro actor en

¹¹⁴ Sobre la historia de Alemania después de la Segunda Guerra Mundial ver Díez Espinosa, José Ramón y Martín de la Guardia, Ricardo: *Historia Contemporánea de Alemania (1945 – 1995)*, Madrid, Síntesis, 1998; Wahl, Alfred: *Histoire de la République fédérale d'Allemagne*, Paris, Armand Colin, 1991. Es de interés también el trabajo de Garton Ash, Timothy: *In Europe's name. Germany and the Divided Continent*, New York, Vintage Books, A Division of Random House, Inc., 1993.

la escena internacional. La homogeneización de los dos territorios que durante los cuarenta años tuvieron un desarrollo político, económico y social distinto, fue el asunto que se intentó solucionar realizada la unificación, sin la intervención exterior.¹¹⁵

Buscando los orígenes de la idea de la unificación hay que remontarse a la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 23 de mayo 1949, que en su Preámbulo abordó de forma implícita el tema de la futura unificación:

“(…) ha acordado la presente Ley Fundamental de la República Federal de Alemania actuando también en nombre de aquellos alemanes a quienes estaba vedada la colaboración, y manteniendo en pie la invitación para que todo el pueblo alemán, en libre autodeterminación consume la unidad y la libertad de Alemania.”

En el último artículo de la Ley se subrayó, que éste “perderá su vigencia el día que entre en vigor una Constitución que hubiere sido adoptada en libre decisión por todo el pueblo alemán.”

Aunque durante la etapa de la guerra fría el tema de la unificación alemana fue tratado abiertamente tanto en la República Federal (la política de acercamiento de W. Brandt) como en los foros de Europa occidental (p.e. la OTAN), hasta el año 1989 no existió el ambiente propicio para realizar lo que existió en las mentes de los alemanes de la RFA.¹¹⁶

Las transformaciones en la URSS, la transición polaca que se inició en abril de 1989 y la visita de Gorbachov a la RFA en julio de 1989, prepararon el marco para la transición en la República Democrática Alemana y para la futura unificación. En este contexto se sucedieron las protestas sociales y la huida de los alemanes de la República Democrática a la República Federal por la frontera húngara en los meses de agosto y septiembre de 1989, la destrucción del muro de Berlín iniciada el 9 de noviembre de

¹¹⁵ El proceso de la unificación interna no fue tan importante desde el punto de vista de la política de seguridad de Polonia. Por esta razón no es tratado en este trabajo. Sobre el tema ver por ejemplo Joffe, Josef: *Germany: Society and Democracy after the Fall of the Wall*, London, Rowman and Littlefield, 1999.

¹¹⁶ Sobre los orígenes y la evolución de la idea de la unificación ver Monedero, Juan Carlos: “El hechizo de la montaña mágica. El proceso de la unificación alemana: causas y consecuencias”, en Alvarado, E.; Monedero, J.C.; Aguilera, R.; Jerez, A.: *El retorno a Europa. De la Perestroika al Tratado de Maastricht*, Madrid, Editorial Complutense, 1993, pp. 84 – 88, (pp. 73 – 188). La idea de la unificación no existió en los círculos de poder de la República Democrática Alemana. Sobre el desarrollo del proceso

1989 y la erosión del poder representado por el Partido Comunista de la RDA y su primer Secretario E. Honecker. Poco después, el 28 de noviembre de 1989 el Canciller Kohl presentó el primer proyecto de la unificación alemana.

La propuesta de la reunificación alemana encontró unas prudentes reacciones internacionales debido a que la aparición de una nueva gran potencia que “una vez más podría cambiar la balanza del poder en Europa”¹¹⁷ se presentaba en la agenda internacional como un asunto delicado. En Polonia, con el inicio de los debates sobre la unificación alemana revivieron los temores a un posible revisionismo alemán que durante varios meses condicionaron la política exterior polaca (el problema de la frontera occidental de Polonia es analizado en el capítulo de los objetivos de la política de seguridad).

La dimensión internacional de la reunificación alemana se manifestó en la conferencia “2+4” que se desarrolló con la participación de los dos Estados alemanes, y las cuatro potencias que fueron responsables de las cuatro zonas de ocupación después de la Segunda Guerra Mundial: Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y la Unión Soviética. Su finalidad era solucionar la cuestión alemana.¹¹⁸ En la primera ronda de las negociaciones que se celebró en mayo de 1990 se trataron las cuestiones de las fronteras, los problemas político – militares, el aspecto internacional del asunto alemán, el problema de Berlín y el asunto de la anulación de los derechos y las obligaciones de los cuatro Estados en relación con Alemania. Durante la segunda ronda celebrada en Berlín oriental en junio se llegó al acuerdo sobre las cuestiones fundamentales. En esta etapa de las negociaciones la Unión Soviética estaba en contra de la integración de la Alemania unida en la OTAN.¹¹⁹ La actitud soviética cambió después de la visita del Canciller Kohl a la URSS en los días 14 – 16 de julio 1990. A partir de entonces

ver los trabajos de Rotfeld, A.: Stutzle, W.: *German and Europe in Transition*, Oxford, SIPRI, 1991; Szabo, S.: *The diplomacy of German Unification*, New York, St. Martin's Press, 1992.

¹¹⁷ Buzan, Barry; Kelstrup, Morten; Lemaitre, Pierre; Tromer, Elzbieta; Waever, Ole: *The European Security Order Recast. Scenarios for the Post-Cold War Era*. London and New York, Pinter Publishers, 1991, p.109. Los autores analizan la posición geopolítica de Alemania y su importancia en el mantenimiento del equilibrio continental. La ruptura de este equilibrio en la primera mitad del siglo XX condujo a la Primera y Segunda Guerra Mundial. Plantean también la cuestión de la nación alemana que por ser importante en los términos cuantitativos, podría generar problemas en caso de no adaptar su conducta y sus características a los esquemas democráticos.

¹¹⁸ Ver Rainer, Arnold: *La unificación alemana: Estudios sobre el derecho alemán y europeo*, Madrid, Civitas, 1993.

¹¹⁹ Sobre la cuestión alemana y la posición de la Unión Soviética ver el artículo de Wettig, Gherard: “Moscow's acceptance of NATO: The catalytic role of German unification” en *Europe - Asia Studies*, Vol. 45, nº6, 1993, pp. 953 – 972.

Gorbachov empezó a aceptar la integración de toda la Alemania en la OTAN y a reconocer la plena soberanía y libertad de Alemania en cuanto a su política exterior. Después de la visita de Kohl, tuvo lugar en París la tercera y la última ronda de las negociaciones “2+4”. Fue entonces cuando participó la delegación polaca y se trató la cuestión de la frontera Oder – Neise.

El Tratado que Regulaba el Problema Alemán, fue firmado el 12 de septiembre 1990. De acuerdo con el texto del tratado Alemania recuperó la soberanía nacional, podía contar con el ejército de 370.000 personas y permanecía en la OTAN. Hasta la retirada de las tropas soviéticas, los territorios de la antigua RDA tenían el estatuto especial. El Tratado prohibía el almacenamiento de las armas tipo ABQ.

La unificación alemana se convirtió en la realidad el día 3 de octubre de 1990 cuando entró en vigor la declaración firmada por las cuatro potencias en Nueva York en la cual éstas renunciaron a sus derechos y sus obligaciones frente a Alemania.

Después de la unificación, Alemania se convirtió en uno de los actores más importantes en la escena europea e internacional, adquiriendo el estatuto de la gran potencia. Como el país fronterizo de la Comunidad Europea/Unión Europea y de la Alianza atlántica, en su política exterior y de seguridad manifestó el apoyo a la ampliación de la UE y a la apertura de la OTAN al este.¹²⁰ En este sentido, la posición de Alemania, acompañada por la paralela normalización de las relaciones con su vecino oriental – Polonia, se convirtió en el importante factor desde la perspectiva de la política de seguridad polaca.

B. La desaparición del Pacto de Varsovia - el fin del mundo bipolar.

El Tratado Colectivo de Amistad, Colaboración y Ayuda Mutua, firmado el 14 de mayo 1955 por Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, República Democrática Alemana, Rumania y la Unión Soviética, constituyó la base legal del Pacto de Varsovia. Como la alianza político – militar entre los siete Estados socialistas (Albania se retiró en 1968) que funcionó durante los treinta y cinco años, el Pacto de Varsovia se convirtió en la principal estructura alrededor de la cual giró la política de

¹²⁰ Weissbuch 1994. *Weissbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*, Bonn, 1994.

seguridad de sus miembros. La desaparición del Pacto de Varsovia significó pues el fin de un cierto orden construido a lo largo de las casi cuatro décadas. Desde la perspectiva de la política de seguridad nacional ello obligó a, y/o permitió una nueva definición de la política de seguridad nacional.

a) El Tratado Colectivo de Amistad, Colaboración y Ayuda Mutua – el fundamento legal del Pacto de Varsovia.

Firmado en respuesta a la ratificación de los acuerdos de París, que preveían la formación de la Unión de Europa Occidental, y a la incorporación de la República Federal de Alemania en la OTAN, el Pacto de Varsovia fue presentado por sus miembros como una organización militar de carácter defensivo (el preámbulo). En el artículo primero, las partes firmantes se comprometían a prescindir en sus relaciones internacionales de la amenaza o de la aplicación de la fuerza y a resolver los problemas internacionales por los medios pacíficos. En el segundo, se fijaba su participación en todas las negociaciones internacionales cuya finalidad era la preservación de la paz y, en particular, en las relativas a la reducción de las armas de destrucción masiva. El tercero establecía el mecanismo de consultas entre los miembros sobre todas las cuestiones internacionales de interés común. El artículo cuarto decía que “en el caso de la agresión armada en Europa a uno o varios de los Estados firmantes, por cualquier Estado o grupo de Estados, (...) cada miembro de este Tratado (...) prestará al Estado o Estados sometidos a tal ataque ayuda inmediata individualmente y de acuerdo con los otros Estados partes en este Tratado, por todos los medios que consideren necesarios, incluido el empleo de la fuerza armada.” Los artículos quinto y sexto se referían a la creación de los órganos que permitían el funcionamiento del Pacto (el Mando Combinado y el Comité Política Consultivo). El artículo séptimo comprometía las partes a no concluir los acuerdos contrapuestos. En el octavo se aludía al desarrollo de las relaciones económicas y culturales, proclamando el respeto y la no interferencia en los asuntos internos de los miembros. El noveno fijaba las condiciones del acceso de otros Estados. Finalmente, el décimo y el undécimo, se referían a las normas y los documentos de

ratificación, fijando la vigencia del Tratado (veinte años, renovables después por diez años) y las posibilidades de su disolución.¹²¹

Como destacó C. Delmas, el Tratado de Varsovia que dio origen al Pacto de Varsovia fue la copia del firmado seis años antes Tratado del Atlántico Norte.¹²² Pese a las notables similitudes (alianzas militares, defensivas, con proyección geográfica limitada, posibilidad de ampliación) los dos tratados presentaron diferencias en cuanto a las obligaciones que imponían a sus miembros y en cuanto a su duración. En este sentido, el Tratado de Varsovia fue mucho más riguroso estableciendo el mecanismo de la respuesta inmediata. Además en el artículo once del Tratado de Varsovia destacó la posibilidad de su disolución: “en el caso de la organización de un sistema de colectivo de seguridad en Europa y la firma del Tratado Europeo de seguridad colectiva ..., el presente Tratado dejará de ser efectivo en el mismo momento en que el Tratado europeo general entrase en vigor”. Fue uno de los elementos que, llegado el momento, facilitó enormemente su desaparición.

b) La organización y el funcionamiento del Pacto de Varsovia.

La firma del Tratado de Varsovia permitió iniciar la construcción de una alianza militar defensiva que, como destacó R.J. Dupuy a finales de los sesenta, se caracterizó por una fuerte integración orgánica, la coordinación funcional y la dependencia operacional de la Unión Soviética.¹²³

La integración orgánica del Pacto de Varsovia se llevó a cabo mediante el desarrollo del brazo político. Su eje fue constituido por el Comité Político Consultivo. Como el órgano superior del Pacto previsto en el artículo sexto y responsable de la coordinación de las consultas entre los miembros, estaba formada por los primeros ministros o los plenipotenciarios de alto rango de los Estados miembros y presidido por el representante soviético. El Comité Político se dotó de una serie de estructuras auxiliares creadas en los primeros momentos de la existencia del Pacto como el Secretariado Combinado, el Comité Permanente, los Comités Técnicos, o con

¹²¹ El texto del Tratado en Cervera Pery, José; Casado Alcalá, José: *OTAN : Pacto de Varsovia ¿Alternativas o exigencias?*, Madrid, Ed. San Martín, 1982, pp. 122 –126. Textos originales del tratado en ruso, polaco, alemán, checo.

¹²² Delmas, Claude: *El Pacto de Varsovia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 59.

¹²³ Dupuy, René Jean; Bettati, Mario: *Le Pacte de Varsovie*, Paris, Armand Colin, 1969, p. 15.

posterioridad, como el Comité de Ministros de Defensa, desde 1968, y el Comité de Ministros de Asuntos Exteriores, a partir de 1976.

El desarrollo del brazo militar del Pacto permitió su coordinación funcional. Destacó, en este contexto, el Mando Superior Combinado concebido como el órgano decisorio responsable de la preparación de planes de guerra, del despliegue de las Fuerzas Armadas y de la capacidad defensiva de los países miembros. Formado por los generales representantes de las Fuerzas Armadas de los países miembros y presidido por un general soviético, el Mando Superior fue ayudado por el Estado Mayor Conjunto y el Consejo Militar.

Dependientes del Comandante Supremo, el cargo desempeñado siempre por el mariscal soviético, se encontraban las Fuerzas Armadas del Pacto de Varsovia que permitían la coordinación funcional del Pacto. Eran las Fuerzas formadas por los ejércitos nacionales (o una parte de ellos) y por las tropas soviéticas estacionadas en la URSS y en los territorios de los países miembros del Pacto (los acuerdos bilaterales entre la URSS y los países miembros legalizaban el estacionamiento de las tropas soviéticas en sus territorios). Desde el punto de vista de la estructura territorial, las Fuerzas Armadas del Pacto fueron divididas en cuatro grupos:

- el grupo septentrional: Polonia (cuartel general en Legnica)
- el grupo central: Checoslovaquia (cuartel general en Milivice)
- el grupo meridional: Hungría (cuartel general en Budapest)
- el grupo de las Fuerzas Soviéticas de Alemania: República Democrática Alemana (cuartel general en Zossen – Wunsdorf).

La dependencia operacional de la Unión Soviética que se estableció desde los primeros momentos de la vigencia del Pacto se consiguió a través de la preponderancia de los soviéticos en los cargos centrales del Pacto de Varsovia y mediante el peso de sus tropas cuyo número sobrepasaba las Fuerzas Armadas de todos los miembros del Pacto de Varsovia (Vid. CUADRO n°8)

Desde el punto de vista del funcionamiento del Pacto de Varsovia, destacó el implícito principio del mantenimiento de la disciplina del campo socialista que se manifestó en el año 1956 durante la intervención soviética en Hungría y en 1968 durante la intervención de las fuerzas del Pacto en Checoslovaquia, dando este último

acontecimiento el pie a la proclamación de la doctrina de la soberanía limitada de Breznev.

CUADRO n°8
Las Fuerzas Armadas de los países miembros del Pacto de Varsovia a finales de los setenta y las tropas soviéticas en los países miembros (en miles de efectivos).

Estado	Ejército de Tierra	Marina	Ejército del Aire	Total	Tropas soviéticas estacionadas
RDA	105 000	16 000	36 000	157 000	240 000
Bulgaria	115 000	8 500	25 000	148 500	-
Hungría	83 000	-	20 000	103 000	48 000
Polonia	220 000	25 000	62 000	307 000	24 000
Rumania	140 000	10 000	30 000	180 000	-
Checoslovaquia	135 000	-	46 000	181 000	60 000
URSS	3 500 000	450 000	475 000	4 425 000	-

FUENTE: Brulé, Jean-Pierre: *Demain..., l'Armée Soviétique*, Paris, Copernic, 1978.

c) La disolución del Pacto de Varsovia.

El proceso de la disolución del Pacto de Varsovia, directamente relacionado con las transformaciones que se iniciaron en la Unión Soviética a partir de 1985 y que se desarrollaron en los países del bloque soviético entre 1989 – 1991, se caracterizó por la incertidumbre y la extrema atención de sus miembros, preocupados por las reacciones de la URSS.

Los inicios del proceso se remontan a los años 1987 – 1988. La sustitución de la doctrina ofensiva del Pacto de Varsovia por una nueva doctrina defensiva aprobada en la reunión en Berlín en 1987 por el Comité Político Consultivo, junto con las declaraciones de Gorbachov en la Asamblea de la ONU a finales de 1988, relativas a las reducciones unilaterales de las Fuerzas Armadas soviéticas y los paralelos debates en la URSS sobre la posibilidad de renunciar a la doctrina de la soberanía limitada de Breznev, fueron los primeros síntomas de los importantes cambios que se estaban operando en la política exterior de la Unión Soviética influyendo en el Pacto de

Varsovia.¹²⁴ Su finalidad era, de acuerdo con las apreciaciones de Lévesque, convencer los gobiernos occidentales de las buenas intenciones de la Unión Soviética, dar a entender a los militares soviéticos que no existía ninguna posibilidad de la intervención soviética en los países de Europa del Este y, al mismo tiempo, señalar a los dirigentes políticos de los países socialistas que no podían contar con las Fuerzas Armadas soviéticas para garantizar su permanencia en el poder. Lo cierto es que la actitud de la URSS favoreció las primeras transformaciones en Polonia y en Hungría y, después, en los otros países socialista, llegando incluso a aceptar la sustitución de las democracias populares por las democracias al estilo occidental. Ahora bien, como subrayó Lévesque, si los dirigentes reformadores de la URSS estaban dispuestos a asumir la desaparición del “sistema socialista mundial”, no estaban preparados para aceptar el abandono de la posición internacional que tenía su país.¹²⁵ En este contexto, la permanencia del Pacto de Varsovia constituía el elemento clave desde el punto de vista de la posición soviética en Europa y en el mundo.

Hay que subrayar que las transiciones que se iniciaron en Europa central y oriental en 1989 no implicaban la inmediata desaparición del Pacto aunque sí una modificación de las relaciones existentes entre la URSS y sus aliados. Las declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores, K. Skubiszewski, procedentes de abril 1990 confirmaban esta idea:

“Polonia sigue siendo parte del Pacto de Varsovia y es el miembro del COMECON. Esos vínculos vemos por el prisma de nuestra política europea. El Pacto de Varsovia tratamos como la alianza defensiva, tal como se entiende en la Carta de las Naciones Unidas, y no como la herramienta de la influencia en el régimen y el orden político y económico de sus estados miembros”¹²⁶.

En su intención de preservar la existencia del Pacto de Varsovia los líderes soviéticos chocaron, sin embargo, con dos elementos. En primer lugar, las transformaciones que se iniciaron en 1989 en Europa del Este provocaron la desaparición de la proximidad ideológica entre la URSS y los otros miembros del Pacto,

¹²⁴ Sobre la nueva doctrina del Pacto de Varsovia ver el breve trabajo publicado en la URSS de Koulikov, Victor: *La doctrine militaire du traité de Varsovie a un caractere défensif*, Moscou, Ed. de l'Agence de presse Novosti, 1988. El discurso de Gorbachov en la ONU fue pronunciado el 7 de diciembre de 1988.

¹²⁵ Lévesque, Jacques: “De la “maison commune européenne” a la desintégration du Pact de Varsovie... et a celle de l'URSS”, en *Etudes Internationales*, vol. XXIII, n°1, mars 1992, pp. 43 y 45 – 47.

el factor clave en el funcionamiento de todas las alianzas. En ese contexto, los checos y los húngaros exigían la retirada de las tropas soviéticas de sus territorios. Los acuerdos sobre el tema fueron firmados con la URSS en enero y marzo de 1990, respectivamente. En segundo lugar, la unificación alemana y la posible integración de la RDA en la OTAN que se vislumbraron con toda su fuerza a principios de 1990, se convirtieron en serias amenazas a la existencia del Pacto de Varsovia. En este contexto, a lo largo de 1990 los dirigentes soviéticos desarrollaron dos líneas de acción: una a nivel del Pacto de Varsovia, destinada a transformarlo en una organización política y otra a nivel internacional, para evitar la inserción de la RDA en la Alianza atlántica. Las dos fracasaron.

Las negociaciones sobre la transformación del Pacto de Varsovia se iniciaron en junio 1990 en el marco de la comisión formada por los representantes de los países miembros y creada con el fin de valorar el funcionamiento del Pacto y de estudiar los posibles cambios en su organización, incluida la disolución paulatina de sus estructuras militares. Entre junio y diciembre de 1990 la comisión tuvo tres reuniones durante las cuales se llegó a una cierta coordinación entre Polonia, Hungría y Checoslovaquia. El viraje conservador de la política soviética a finales de 1990 y en 1991 que se manifestó en la brutal represión de los movimientos independentistas en Lituania y Letonia provocó, sin ninguna duda, el miedo a la utilización del Pacto como el instrumento de represión en Europa del Este. De ahí que en la primera mitad de 1991, los tres países presionaron a favor de la disolución de las estructuras militares del Pacto¹²⁷ intentando conseguir la eliminación del Pacto con la aceptación de todos los miembros (con la solución satisfactoria de los asuntos financieros) y tratando de evitar las bajas individuales que serían negativas para el prestigio de la URSS.¹²⁸ Las conclusiones de las reuniones de la comisión fueron transmitidas a los órganos centrales del Pacto. Finalmente, el Comité Político Consultivo, formado por los representantes de los miembros del Pacto de Varsovia, en la reunión celebrada en Budapest el 25 de febrero de 1991 decidió la

¹²⁶ *Sprawozdania stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu RP*, 26, 27 y 28 de abril, 1990, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, p.16.

¹²⁷ Jerzy M. Nowak fue el representante de Polonia en las negociaciones. Durante la reunión de la Comisión de Asuntos Exteriores y la Comisión de la Defensa Nacional de 12 de diciembre 1990 presentó las perspectivas del Pacto de Varsovia. La transcripción de sus declaraciones en: *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej i Komisji Spraw Zagranicznych*, n°847, X legislatura, 12 de diciembre 1990, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe, pp. 2-5, 8-9, 13-14. Actualmente J.M. Nowak es el embajador de Polonia ante la OTAN.

¹²⁸ *Ibidem*, pp. 4 - 5.

disolución de su estructura militar a partir del 31 de marzo de 1991. Poco después, el 1 de julio de 1991, los siete miembros firmaron en Praga el protocolo que confirmaba la liquidación definitiva del Pacto de Varsovia.

La disolución del Pacto de Varsovia tuvo varias consecuencias a nivel mundial, regional y nacional. Por una parte, el Pacto representaba al bloque soviético, frente a la Alianza atlántica que reunía a las democracias occidentales. La desaparición de este actor en julio de 1991 marcó el fin del mundo bipolar iniciando una nueva etapa en la vida internacional, la etapa de la construcción de un nuevo sistema internacional.

Por otra parte, no se puede olvidar que el Pacto de Varsovia, de acuerdo con los análisis de los investigadores occidentales fue el instrumento utilizado por la Unión Soviética para controlar políticamente los países de Europa del Este. Además, como destacó J. Lévesque, sirvió para “proyectar el poder y la influencia de la URSS en el corazón de Europa” y constituyó el atributo esencial de su estatuto de gran potencia. La desaparición del Pacto significó el fin de la preponderancia de la URSS en Europa central y, en menor medida, en la oriental. Equivalió también a la retirada de la Unión Soviética hacia el interior.¹²⁹ Ello permitió a los países de Europa central y oriental recuperar su independencia y su capacidad de decidir por sí mismos.

En tercer lugar, y es un aspecto que los investigadores olvidan con frecuencia, la disolución del Pacto de Varsovia significó la desaparición de una alianza defensiva alrededor de la cual giró la seguridad de Europa central y oriental y la política de seguridad de los países miembros. Desde el momento en que el Pacto dejó de existir, el sistema de seguridad en Europa del Este y las políticas de seguridad nacionales se encontraron con el vacío de seguridad que, como destacó el ministro polaco de Exteriores Skubiszewski, era necesario rellenar para “(...)evitar que Europa central y oriental se transforme en la zona gris o neutral. El territorio con esta posición, debido a su ubicación, se convierte fácilmente en el objeto de la rivalidad entre los estados más fuertes”.¹³⁰

¹²⁹ Sobre el papel del Pacto de Varsovia y la Unión Soviética ver el trabajo de Jones, Christopher: *Soviet Influence in Eastern Europe: Political Autonomy and the Warsaw Pact*, New York, Praeger, 1981; y el artículo de Lévesque, Jacques: “De la “maison commune européenne” a la désintégration du Pact de Varsovie... et a celle de l’URSS”, en *Etudes Internationales*, vol. XXIII, n°1, mars 1992, pp. 37 – 55.

¹³⁰ *Sprawozdania stenograficzne z 65 posiedzenia Sejmu RP*, 27 de junio 1991, X legislatura, p. 12 – La información del Ministro de Asuntos Exteriores Skubiszewski sobre la política exterior de Polonia en 1991.

La desaparición del Pacto de Varsovia obligó a buscar nuevas opciones que pudieran garantizar la seguridad de Polonia. En este marco, los intentos de vincular la seguridad de Polonia al sistema de seguridad occidental encontraban su plena justificación.

C. La crisis de la OTAN.

La disolución del Pacto de Varsovia, además de cambiar la realidad de Europa central y oriental, tuvo importantes consecuencias para la Alianza atlántica que como el otro actor de la guerra fría, perdía su razón de ser.¹³¹ En realidad, ya en octubre del año 1989, es decir antes de la caída del muro de Berlín, en la prensa diaria aparecían las noticias bastante llamativas. “Moscú “prepara” la disolución de la OTAN y el Pacto de Varsovia” decían los títulos de algunos periódicos.¹³² La respuesta de la Alianza llegó inmediatamente y consistió en la divulgación de la idea de la transformación de sus funciones.¹³³ La preocupación por el futuro de la Alianza fue expresada en el comunicado emitido por el Consejo del Atlántico Norte los días 14 y 15 de diciembre de 1989, celebrado en Bruselas, en el cual se destacaba que la Alianza era el garante real de la paz y el fundamento de la estabilidad, la seguridad y la cooperación en la futura Europa, añadiendo al mismo tiempo la importancia de la solidaridad entre “las democracias de América del Norte y Europa Occidental”.¹³⁴

¹³¹ Entre las obras generales sobre las transformaciones de la OTAN después de la guerra fría destacan las aportaciones de Gordon, Philipp: *NATO's Transformation. The Changing Shape of the Atlantic Alliance*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 1997; Papacosma, S. Victor y Heiss, Mary Ann: *NATO in the Post Cold War Era: Does It Have a Future?*, New York, St. Martin's Press, 1995; Zorgbibe, Charles: *Histoire de l'OTAN*, Bruxelles, Ed. Complex, 2002; Hay que citar también la publicación española de Caracuel Raya, María A.: *Los cambios en la OTAN tras el fin de la Gerra Fría*, Madrid, Techos, 1997 y de Hernández Holgado, Fernando: *Historia de la OTAN. De la guerra fría al intervencionismo humanitario*, Madrid, Catarata, 2000.

¹³² “Moscú “prepara” la disolución de la OTAN y del Pacto de Varsovia”, en *ABC*, 24 de octubre de 1989.

¹³³ En la *Revue de l'OTAN*, n°6, diciembre 1989, pp. 7 – 12, apareció el artículo de Michael Howard “La grammaire militaire et la logique politique: l'OTAN peut – elle survivre si la guerre froide est gagnée?”. Fue el síntoma de la crisis que se estaba iniciando dentro de la OTAN, aunque lo cierto es que el autor afirmaba que la OTAN persistiría y tendría incluso más importancia que antes debido a que sería capaz de adaptarse a nuevas circunstancias reforzando su papel político. “No debemos desmantelar la OTAN. Henry Kissinger llega a España en su gira europea” en *Diario 16*, 12 de diciembre de 1989; “Kissinger: En la OTAN se está voluntariamente, en el Pacto de Varsovia no” en *ABC*, 12 de diciembre de 1989; “Baker propone un cambio de función de la OTAN en Europa” en *Cinco días*, 13 de diciembre de 1989; “Bush y Mitterrand conversan sobre el Este y el papel futuro de la OTAN” en *YA*, 17 de diciembre de 1989; “La OTAN quiere tutelar el proceso de reformas democráticas en el Este” en *Tribuna*, 18 de diciembre de 1989;

¹³⁴ Ministerial Communiqué, North Atlantic Council, 14 -15 de diciembre de 1989, Bruselas, punto 10 y 11.

Las transformaciones en la OTAN que se iniciaron en el año 1989 tuvieron como objetivo superar la grave crisis de identidad con la que se enfrentó la alianza militar constituida para defender las democracias occidentales del enemigo común. Por otra parte, no se puede olvidar que la OTAN durante los años de la guerra fría fue el principal instrumento de la influencia multilateral estadounidense en Europa. Para preservar el papel de los Estados Unidos en el continente europeo, la OTAN debía mantener su función de la institución central de seguridad. De ahí que los norteamericanos se convirtieron en la principal fuerza impulsora de las transformaciones de la Alianza.¹³⁵

En la evolución de la Alianza atlántica después de 1989, como señaló Ch. Zorgbibe, se presentaron tres tendencias bien definidas que llevaron a la modificación de la doctrina, a la transformación de la OTAN en el brazo secular de las organizaciones regionales de seguridad (CSCE, ONU) y a la implicación en la seguridad de los países de Europa central y oriental.¹³⁶ Aunque su resultado fue la adaptación de la OTAN a la nueva realidad de la postguerra fría, el proceso del ajuste se caracterizó por enorme complejidad.

Los trabajos sobre el nuevo concepto estratégico se iniciaron en 1990. Fue en la declaración de Turnberry de junio de 1990 cuando se mencionó, por primera vez, la necesidad de la futura modificación del concepto estratégico de la OTAN:

“Defence Planning Committee welcome its recent decision to undertake a review of NATO’s military strategy, and the means of implementing it, in the emerging circumstances. (...) welcome the invitation to the NATO Military Authorities to undertake a study of the possibilities for greater use of multi – national forces”¹³⁷.

¹³⁵ Sobre la OTAN como el instrumento estadounidense para controlar Europa escribieron algunos investigadores francófonos. Ver por ejemplo el trabajo de Prestre, Philippe: “L’adaptation a la turbulence: les Etats-Unis face aux transformations de l’OTAN, 1989 – 1991”, en *Revue Etudes Internationales*, vol. XXIII, n°1, mars 1992, p. 62 (pp. 57 – 75).

¹³⁶ Zorgbibe, Charles: *Histoire de l’OTAN*, Bruxelles, Ed. Complex, 2002, pp. 183 – 193.

¹³⁷ Ministerial Communiqué de North Atlantic Council, Turnberry, 7 - 8 de junio de 1990, punto 12, en *Revue de l’OTAN*, n°3, junio 1990, pp. 28 - 31

Los trabajos sobre el concepto estratégico empezaron definitivamente después de la “Declaración de Londres” de 6 de julio 1990.¹³⁸ Existían varios factores que permitieron sobrevivir a la Alianza en los meses en los cuales se sabía que el Pacto de Varsovia iba a desaparecer.¹³⁹ El planteamiento de la OTAN en esta etapa fue expresado por su Secretario General, Manfred Woerner, quien destacó en octubre de 1990 que “la amenaza clásica ha desaparecido pero quedan tres zonas de riesgo: nadie sabe lo que va a pasar en la URSS, los Balcanes y el Golfo”.¹⁴⁰ Poco después, en diciembre de 1990, se produjo la agresión del Irak contra el Kuwait que, de acuerdo con las declaraciones de la Alianza, se convertía en el desafío fundamental a la visión pacífica del orden mundial.¹⁴¹ El conflicto del Golfo, o el “conflicto providencial”, como lo denominó F. Hernández Holgado,¹⁴² fue utilizado para demostrar que el fin de la guerra fría no era igual a la desaparición de las amenazas y de los conflictos armados. El golpe de Estado en la URSS del 19 de agosto 1991, condenado por la OTAN, confirmó esta hipótesis,¹⁴³ dando el apoyo y la justificación necesaria para los trabajos sobre la nueva doctrina. *El Nuevo Concepto Estratégico* fue presentado finalmente en la cumbre de Roma, celebrada entre el 7 y 8 de noviembre de 1991.¹⁴⁴

La segunda transformación de la Alianza atlántica consistió en resaltar el papel político de la OTAN y relacionar la alianza militar con las organizaciones de seguridad colectiva. En la reunión ministerial celebrada el 4 de junio de 1992 en Oslo los miembros de la OTAN declararon su voluntad de participar como el brazo armado en

¹³⁸ *Declaration on transformed North Atlantic Alliance*, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, (“The London Declaration”), Londres, 6 de julio de 1990, punto 19, en *Revue de l’OTAN*, n°5, agosto 1990, pp. 32- 34

¹³⁹ El comité encargado de reformar el Pacto de Varsovia fue creado en junio 1990. La información tomada de *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej i Komisja Spraw Zagranicznych*, n°847, X legislatura, 12 de diciembre 1990, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe, p. 3 – Jerzy M. Nowak informa sobre las perspectivas del Pacto de Varsovia en la reunión de la Comisión de Asuntos Exteriores y la Comisión de Defensa Nacional.

¹⁴⁰ La entrevista con Manfred Woerner, Secretario General de la OTAN, en *El Mundo*, 18 de octubre de 1990.

¹⁴¹ *Ministériel Communiqué, Defence Planning Committee and Nuclear Planning Group*, Bruselas, 6 -7 de diciembre de 1990, punto 5, *Revue de l’OTAN*, n°1, febrero 1991, pp. 29 - 31

¹⁴² Hernández Holgado, Fernando: *Historia de la OTAN. De la guerra fría al intervencionismo humanitario*, Madrid, Catarata, 2000, p.110.

¹⁴³ “La situation en Union Soviétique” – Déclaration du Conseil de l’Atlantique Nord reuni en session ministérielle au siège de l’OTAN, 12 de agosto 1991, en *Revue de l’OTAN*, n°4, agosto 1991, pp. 8 – 9.

¹⁴⁴ El Nuevo Concepto Estratégico de 1991 se centraban en el fortalecimiento de la integración multinacional y de la capacidad de la intervención rápida, transformando el uso del arma nuclear en el último recurso. Sobre el tema ver la publicación española: *El Concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español*, en *Cuadernos de Estrategia*, n°110, Instituto Español de Estudios Estratégicos, septiembre 2000.

las acciones de la gestión de las crisis y del mantenimiento de la paz realizadas en el marco de la CSCE:

“L’Alliance a le potentiel permettant de contribuer a des actions efficaces de la CSCE, conformément aux responsabilités nouvelles et accrues de cette dernière en matière de gestion des crises et de règlement pacifique des différents. A cet égard, nous sommes prêts a soutenir au cas par cas et conformément a nos propres procédures, les activités de maintiens de la paix entreprises sous la responsabilité de la CSCE, y compris en mettant a disposition les ressources et les compétences de l’Alliance”¹⁴⁵

Poco después la OTAN declaró lo mismo en el contexto de la crisis de la ex - Yugoslavia y de las decisiones de la ONU:

“Nous confirmons aujourd’hui que notre Alliance est disposé a soutenir, cas par cas et conformément a nos propres procédures, des opérations de maintien de la paix menées sous l’autorité du Conseil de sécurité des Nations Unies (...).¹⁴⁶

La Alianza, al asumir la participación en las acciones realizadas habitualmente por las organizaciones de seguridad (CSCE, ONU), ampliaba sus funciones y salía de su tradicional marco geográfico delimitado por el artículo cinco del Tratado de Washington. Las guerras en la Europa balcánica y la inestabilidad en los territorios post - soviéticos, ayudaron visiblemente en la supervivencia de la OTAN. Como destacó B. Crawford, las guerras en Bosnia dieron a la Alianza la primera posición en el futuro de la seguridad europea.¹⁴⁷

La tercera transformación de la OTAN consistió en ampliar el marco geográfico de la actuación de la Alianza y en resaltar su dimensión política. En la realización de este objetivo ayudó el acercamiento a los países de Europa central y oriental. Esta tendencia apareció en el año 1990 y se concretizó en diciembre de 1991 con la creación

¹⁴⁵ Communiqué du Conseil de l’Atlantique Nord réuni en session ministérielle a Oslo, le 4 juin 1992, en *Revue de l’OTAN*, n°3, junio de 1992, pp. 30 - 32, punto 11.

¹⁴⁶ Communiqué publié par le Conseil de l’Atlantique Nord réuni en session ministérielle au siège de l’OTAN, Bruxelles, le 17 décembre 1992, en *Revue de l’OTAN*, n°6, diciembre de 1992, pp. 28 - 31, punto 4.

¹⁴⁷ Crawford, Beverly: “The Bosnian Road to NATO Enlargement”, en Rauchhaus, Robert W.: *Contemporary Security Policy*, Special Issue: *Explaining NATO Enlargement*, Vol. 21, n°2, August 2000, pp. 39 - 60.

de Consejo de Cooperación del Atlántico Norte.¹⁴⁸ Con la iniciativa de la Asociación para la Paz aprobada en enero de 1994 en la cumbre en Bruselas y la posterior idea de la integración de nuevos miembros de Europa central y/u oriental en la Alianza, los límites geográfico de la OTAN quedaron *de facto* ampliados. La ampliación *de iure* tuvo lugar en 1999 cuando Polonia, Hungría y República Checa, se convirtieron en los miembros de la Alianza. La expansión de la OTAN, como subrayó K. Waltz, extendía los intereses militares de la Alianza, ampliaba sus responsabilidades y aumentaba sus fronteras. Servía tanto a los nuevos miembros como a la Alianza que estaba más cerca de las regiones inestables.¹⁴⁹

La crisis de la OTAN, iniciada en 1989, fue superada gracias a la capacidad de la Alianza de ajustarse a la nueva realidad internacional. En este complejo proceso varios actores jugaron una importante función. Entre ellos hay que mencionar a los propios países de Europa central y oriental cuya influencia se limitó a proporcionar los argumentos para la extensión de las acciones de la OTAN a esta región. Destacaron, por otra parte, la propia Alianza atlántica, con el visible papel de los Estados Unidos, y la Comunidad Europea que con su intención de construir su política exterior y de seguridad podía convertirse en el rival de la OTAN. Las relaciones entre estos actores, consideradas como fundamentales para entender el acercamiento de la Alianza a los países de la antigua Europa del Este y, por lo tanto, la definición de la política de seguridad de Polonia, se presentan en los siguientes apartados.

D. La aceleración del proceso de la construcción europea y la política de la CE/UE hacia Polonia.

El fin de la guerra fría permitió desarrollar la dimensión política en el proceso de la construcción europea. Aunque los primeros pasos en esta dirección se dieron en el Acta Unica en 1986, la Comunidad Europea empezó a convertirse en el actor de la

¹⁴⁸ Trevor Taylor, en su artículo “L’OTAN et l’Europe centrale” publicado en la *Revue de l’OTAN*, nº3, 1991, pp. 17 – 22, señaló (p.17) que la OTAN debía proseguir y reforzar la política del acercamiento a los países de Europa central y oriental y desarrollar el diálogo en el marco más oficial. En noviembre de 1991, en la cumbre de Roma la OTAN decidió la creación del Consejo de Cooperación del Atlántico del Norte invitando los países de Europa central y oriental a formar su parte.

¹⁴⁹ Waltz, Kenneth N.: “NATO Expansion: A Realist’s View”, en Rauchhaus, Robert W.: *Contemporary Security Policy*, Special Issue: *Explaining NATO Enlargement*, Vol. 21, nº2, August 2000, p. 33 (pp. 23 – 38).

escena internacional, importante desde el punto de vista político, a partir de 1989/1990.¹⁵⁰

La carta del 18 de abril 1990, enviada por el Presidente Mitterrand y el Canciller Kohl a los miembros de la Comunidad Europea con la propuesta de convocar dos conferencias intergubernamentales, una - sobre la unión política, incluida la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la otra - sobre la unión económica y monetaria, abrió nuevas perspectivas para el futuro de las Comunidades Europeas.¹⁵¹ Las dos conferencias iniciadas en Roma el 15 de diciembre 1990 finalizaron con el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero 1992 y en vigor desde noviembre de 1993. Se inició así una nueva etapa en el proceso de la construcción europea. La cooperación en materia económica (las Comunidades Europeas existentes antes), aunque permaneció como el pilar esencial de la CE, fue ampliada a la cooperación en materia de la Política Exterior y de Seguridad Común (segundo pilar) y la cooperación en el campo de la justicia y de los asuntos internos (tercer pilar).¹⁵²

La evolución de las Comunidades Europeas en los primeros años después de la desaparición del muro de Berlín tuvo consecuencias importantes para otros actores de la escena internacional como los países de Europa central y oriental y como los Estados Unidos. En el primer caso, a la atracción de la CE como el actor económico se añadía su posible papel en la seguridad europea. El mismo factor generaba, sin embargo, serias inquietudes por la futura posición de los norteamericanos en Europa. El juego de los intereses contradictorios de los Estados Unidos y de la CE, afectó las relaciones que los dos actores desarrollaron con los países de Europa central y oriental, incluida Polonia. Parece que fueron las iniciativas de la CE de la construcción de la unión política y la estrecha cooperación entre la CE y los países que emprendieron la democratización, lo que provocó la respuesta rápida de los norteamericanos.¹⁵³

¹⁵⁰ Sobre la Unión Europea como el actor de las relaciones internacionales escribió Delcourt, Barbara: "L'Union Européenne: acteur des Relations Internationales? Autorité, Autonomie et Cohérence de l'UE dans la crise du Kosovo", en *Annuaire français de Relations Internationales*, vol. I, 2000, pp. 523 – 531.

¹⁵¹ Las propuestas fueron debatidas en el Consejo de Dublin, el 28 de abril de 1990 - *Bulletin des Communautés européennes, Commission*, Bruxelles, n°4, 1990, pp. 9 – 10. Ver también el discurso del Presidente del Consejo, C. Haughet del mismo día, pp. 147 – 154.

¹⁵² El texto del Tratado en *Collection de textes de base sur la sécurité et la défense européenne*, Document de Travail, Parlement Européen, Serie politique W1, octubre 1992, pp. 100-112. Sobre el desarrollo de los trabajos en la Conferencia intergubernamental ver *Bulletin des Communautés européennes*, n°12, 1990, los Boletines del año 1991 y 1992 y el Boletín n°1/2 de 1993.

¹⁵³ Sobre las relaciones entre la UE, la OTAN y los países de Europa central y oriental escriben Smith, Martin A.; Timmins, Graham: *Building a bigger Europe: EU and NATO enlargement in comparative perspective*, Gran Bretaña, Ashgate, 2000. Los autores compararon la actitud de las dos organizaciones considerando que la UE respondió muy rápido a las llamadas de los países de Europa central y oriental.

Para entender el complejo triángulo formado por la CE, los Estados Unidos y los países de Europa central y oriental, en los dos apartados que siguen a continuación se analiza la evolución de las relaciones entre la CE/UE y los países de Europa central y oriental, utilizando como ejemplo el caso de Polonia. Su objetivo es demostrar que la CE/UE desarrolló un amplio marco de relaciones con los países de Europa central y oriental que, como se estudia en el apartado posterior, no encajaban con la política norteamericana hacia Europa.

La cooperación entre Polonia y la Comunidad Europea se inició con anterioridad a la transición democrática, en el contexto del acercamiento entre la CE y el Consejo de la Asistencia Económica Mutua (CAEM) formado por los países del bloque soviético. Este comienzo de la cooperación, manifestado a través de los primeros contactos entre las dos estructuras económicas en marzo de 1987, permitió desarrollar las conversaciones bilaterales entre la CE y los países miembros de la CAEM.¹⁵⁴ El primer intercambio de opiniones de carácter exploratorio entre Polonia y la Comunidad Europea tuvo lugar en septiembre de 1987.¹⁵⁵ Su resultado fue el establecimiento de las relaciones diplomáticas entre la CE y los países como Polonia, Bulgaria, Checoslovaquia, República Democrática Alemana, Hungría y la Unión Soviética en los meses de agosto y septiembre de 1988.¹⁵⁶ El año 1988 finalizaba para Polonia con la expectativa de la continuación de las conversaciones sobre la conclusión de los acuerdos de comercio y cooperación con la Comunidad Europea.¹⁵⁷

La transición democrática en Polonia provocó el cambio cualitativo en las relaciones entre Polonia y la Comunidad Europea. En primer lugar, los doce miembros de la CE, el 6 de abril de 1989, hicieron pública la declaración en la cual expresaron su

La respuesta de la OTAN fue mucho más lenta y reflejaba la necesidad de buscar nuevas funciones para la organización y no permitir que los otros actores internacionales, por ejemplo la UE, ocupasen su lugar en la escena internacional.

¹⁵⁴ Ver el trabajo de Zorgbibe, Charles: *L'Europe de l'est face au Marché Commun*, Paris, Armand Colin, 1970.

¹⁵⁵ *XXI^e Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1987*, Commission, Bruxelles – Luxembourg, 1988, p. 322 – 323.

¹⁵⁶ *XXII^e Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1988*, Commission, Bruxelles – Luxembourg, 1989, p.383.

¹⁵⁷ Los acuerdos de comercio y cooperación fueron firmados en septiembre y en diciembre de 1988 por Hungría y Checoslovaquia. Sobre la evolución de las conversaciones entre Polonia y la CE ver *XXI^e Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1988*, Commission, Bruxelles – Luxembourg, 1989, p.383 – 384.

satisfacción por los resultados de la “mesa redonda”, esperando “l’adaptation de mesures de nature a promouvoir le pluralisme et la réforme démocratique”, y dieron a entender la voluntad de la CE de finalizar las negociaciones sobre el acuerdo comercial y de cooperación entre las dos partes.¹⁵⁸ En segundo lugar, en la cumbre de Arche (París) de los siete países más industrializados, el 14 y 16 de julio de 1989, la Comisión de la CE fue encargada de coordinar las acciones de la ayuda a la reestructuración económica en Polonia y en Hungría, como la expresión del apoyo a las reformas desarrolladas en los dos países. El programa PHARE (Polonia/Hungría: asistencia a la reconstrucción económica) que nació en aquel entonces, fue dirigido a la organización de la ayuda alimentaria, el desarrollo de la cooperación comercial y de intercambios y la cooperación económica.¹⁵⁹ En tercer lugar, el 12 de septiembre de 1989, fue firmado el acuerdo comercial y de cooperación entre Polonia y la CE.¹⁶⁰

La cooperación desarrollada entre la CE y los países como Polonia y Hungría, fue ampliada, a lo largo de 1990, a otros países de Europa central y oriental que iniciaron la transición democrática con posterioridad, como la República Democrática Alemana, Checoslovaquia, Rumania, Bulgaria.

Centrando el estudio en las relaciones entre Polonia y la CE hay que destacar que durante el año 1990 tuvo lugar un importante acercamiento entre las dos partes como consecuencia de las iniciativas de la Comunidad paralelas a las declaraciones del gobierno polaco que, desde los primeros momentos de su funcionamiento, septiembre de 1989, expresó la voluntad de abrirse a la cooperación con el Occidente. En este contexto, si el Primer Ministro de Polonia, Mazowiecki, destacó en septiembre de 1989 que los polacos “deseamos la apertura de Polonia hacia Europa y hacia el mundo. (...) Debemos recuperar el tiempo perdido sobre todo en la cooperación con los países de la Comunidad Europea y con los Estados Unidos”,¹⁶¹ la Comisión en su reunión de 2 de febrero de 1990 propuso: “de nouvelles orientations sur le façon dont pourraient évoluer les relations entre la Communauté et les pays d’Europe centrale et orientale,

¹⁵⁸ *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°4, 1989, p. 85.* En diciembre de 1989, Roland Dumas, al analizar los seis meses de la presidencia francesa del Consejo, expresó que el papel de la Comunidad en la evolución de los países del Este consistió en “encouragé par tous les moyens les pays de l’Est engagés dans la voie des réformes économiques et politiques” – en *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°12, 1989, p. 147.*

¹⁵⁹ Sobre la cumbre de Arche y los inicios del programa PHARE ver: *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°7/8, 1989, pp. 8 – 9* y *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°10, 1989, pp. 8 – 10.*

¹⁶⁰ *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°9, 1989, p. 60.*

¹⁶¹ *Sprawozdania stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu w dniu 12 wrzesnia 1989, 12 de septiembre de 1989, X legislatura, Warszawa, Sejm PRL, p. 20.*

notamment en ce qui concerne le passage éventuel d'accords de commerce et de coopération à des accords d'association.”¹⁶²

La idea de pasar de los acuerdos de comercio y cooperación a los acuerdos de asociación fue aprobada en la reunión especial del Consejo en Dublín, el 28 de abril de 1990. En la misma reunión se subrayó que los acuerdos de asociación “qui n'affectant en rien le droit d'adhésion des pays concernés, qui demeure distinct, fourniront un cadre institutionnel pour le dialogue politique.”¹⁶³ Fue por primera vez, cuando apareció la cuestión de la adhesión de los países de Europa central y oriental a la Comunidad Europea. Pocos meses después, el 20 y 21 de septiembre de 1990, durante la visita del vicepresidente de la Comisión, Andriessen, a Varsovia el tema volvió a ser tratado. Los comentarios sobre la visita realizados en el *Bulletin des Communautés européennes*, permitieron prever el futuro desarrollo de las relaciones entre Polonia y la CE que iba a pasar por la fase de los acuerdos de asociación con la posibilidad de la posterior integración en la CE.

“La question de la conclusion d'un accord d'association avec Pologne a également été étudiée de manière approfondie, les autorités polonaises réaffirmant leur volonté de trouver un point d'ancrage dans la Communauté. M. Andriessen a rappelé que les accords d'association sont destinés a permettre l'établissement de liens tres étroits dans les domaines politique, économique et culturel. Il a également indiqué que la possibilité d'une adhésion pourrait etre réexaminée a l'issue de la période d'association, étant entendu que le problème des nouvelles adhésions devait être abordé de manière générale et que d'éventuelles adhésions supposaient qu'une Communauté forte soit préservée dans l'intérêt de tous, y compris dans celui des pays souhaitant la rejoindre.”¹⁶⁴

Pocos días antes de la visita de Andriessen, en la reunión de la Comisión de Asuntos Exteriores, el 15 de septiembre de 1990, el ministro de Asuntos Exteriores, Skubiszewski subrayaba que,

“El ministerio de Asuntos Exteriores ve dos etapas. En la etapa transitoria queremos adquirir el estatuto del Estado asociado, para después – es el objetivo principal – conseguir la plena integración de Polonia en la CEE. La labor de MAE [ministerio de Asuntos Exteriores] va a consistir en la coordinación de todos los esfuerzos dirigidos, de momento, a la firma del acuerdo de la asociación. Nuestro papel es tanto más importante, que al lado

¹⁶² *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°1/2, 1990, p. 73.*

¹⁶³ *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°4, 1990, p.7.*

¹⁶⁴ *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°9, 1990, p. 59.*

de las cuestiones económicas, en este tema existirán fuertes elementos políticos.¹⁶⁵

La integración en la Comunidad Europea fue pues el objetivo prioritario de la política polaca no solamente por las cuestiones económicas, sino también por las políticas. El posterior desarrollo de las relaciones entre Polonia y la CE demostró, sin embargo, que la realización de este objetivo exigía mucha paciencia y considerables ajustes internos en Polonia y en la CE. La propia complejidad del proceso de la toma de decisiones en la Comunidad como los cambios que estaba viviendo la CE, y a partir de 1994, la Unión Europea, no hacían sino dificultar más el tema.

Como ilustración de esta situación puede servir el proceso de la aprobación del acuerdo de asociación. Las directivas sobre las negociaciones del acuerdo entre Polonia, Hungría, Checoslovaquia y la Comunidad Europea, fueron aprobadas por la Comisión el 7 de noviembre de 1990, y los acuerdos de asociación se firmaron un año más tarde, el 16 de diciembre de 1991.¹⁶⁶ No obstante, los acuerdos no entraron en vigor hasta el 1 de febrero de 1994, previo cumplimiento de todos los requisitos de la ratificación por los países miembros de la CE y de todos los trámites relacionados con la aprobación del tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en febrero de 1992.

Entre finales de 1991 y principios de 1994 las relaciones entre Polonia y la CE se basaron en los acuerdos interinos que, pese a su carácter provisional, permitieron la profundización de la cooperación política. Es importante destacar que los tres primeros países que firmaron los acuerdos de asociación, Polonia, Hungría y Checoslovaquia, unidos por la cooperación en el marco del triángulo de Visegrado, fueron tratados por la CE como un grupo privilegiado con el que se iniciaron las reuniones a nivel de los ministros de asuntos exteriores a partir del 5 de mayo de 1992.¹⁶⁷ El síntoma de este trato especial fue la aprobación por la Comisión del informes sobre el nuevo

¹⁶⁵ *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°670/X kad., 15 de septiembre de 1990, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 7.

¹⁶⁶ Sobre la aprobación de las directivas ver: *Bulletin des Communautés européennes, Commission*, Bruxelles, n°11, 1990, p. 77. Sobre la firma de los acuerdos de asociación: *Bulletin des Communautés européennes, Commission*, Bruxelles, n°12, 1991, pp. 102 – 103.

¹⁶⁷ La primera reunión se celebró en Praga el 5 de mayo de 1992 - *Bulletin des Communautés européennes, Commission*, Bruxelles, n°5, 1992, p. 90. Las siguientes tuvieron lugar en octubre de 1992 y en marzo de 1993: *Bulletin des Communautés européennes, Commission*, Bruxelles, n°10, 1992; *Bulletin des Communautés européennes, Commission*, Bruxelles, n°3, 1993, p. 63-64.

“partenariat” con los países de Europa central (solo central no se mencionó a Europa oriental) que abría las perspectivas, a largo plazo, de la cooperación con estos países.¹⁶⁸

Las declaraciones de la Comisión, procedentes del año 1992, indicaban, sin embargo, que la adhesión de los nuevos miembros de Europa central y oriental no podía ser considerada sino como un objetivo a largo plazo. Fueron las conclusiones que surgían del informe preparado por la Comisión al Consejo reunido en Lisboa el 26 y 27 de junio de 1992, que entre otros aspectos subrayaba que “En ce qui concerne les pays d’Europe centrale et orientale, la Communauté doit, maintenant, s’engager dans le processus de leur préparation économique, même si leur adhésion ne semble possible que dans un future tres lointain.”¹⁶⁹

Si entre 1990 – 1992, el tema de la ampliación de la CE a los países de Europa central y oriental aparecía mencionado en las declaraciones oficiales, el año 1993 trajo un importante cambio cualitativo, como consecuencia de las decisiones tomadas en el Consejo de Copenhague, el 21 y 22 de junio. Los reunidos en Copenhague decidieron que los países asociados que lo desearan, podían convertirse en los miembros de la Unión Europea en el momento de cumplir una serie de requisitos como:

- las instituciones estables que garanticen la democracia,
- la prioridad de la ley y de los derechos humanos,
- el respeto de las minorías y su protección,
- la existencia de una economía de mercado viable y capaz de hacer frente a las presiones y a las fuerzas del mercado interior de la UE,
- la capacidad de asumir las obligaciones de la UE y de aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria.¹⁷⁰

En cuanto a la Unión, el Consejo destacó que “la capacidad de asumir la integración por la UE, manteniendo el ritmo de la integración europea, constituía un elemento importante que respondía a los intereses de la UE y de los países candidatos”, lo cual

¹⁶⁸ *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°12, 1992.*

¹⁶⁹ El informe sobre las cuestiones relacionadas con la ampliación de la futura Unión Europea, fue encargado por el Consejo en la reunión de Maastricht celebrada el 9 y 10 de diciembre de 1991. La Comisión presentó el informe al Consejo de Lisboa el 26 y 27 de junio de 1992. En él se analizaron los problemas que planteaba la ampliación a los países que hasta entonces solicitaron la adhesión (Turquía, Chipre, Malta, Austria, Suecia, Finlandia y Suiza) y a los otros que anunciaron sus candidaturas (países de Europa central y oriental). El texto del informe en: *Supplément au Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°3, 1992.* La cita procede de la p. 19.

equivalía a decir que la adhesión de nuevos miembros no podía convertirse en la amenaza al proceso de la integración europea.

Desde el punto de vista de los países asociados, lo importante era que a partir de Copenhague la cooperación con la UE iba orientada hacia la futura adhesión. Los mecanismos establecidos con este objetivo estaban dirigidos hacia el fortalecimiento del diálogo político y de las consultas de interés común, la mejora del acceso al mercado, el incremento de la eficacia de la ayuda y el fomento de la integración económica a través de los cambios en la legislación de los países asociados y la formación de los funcionarios.¹⁷¹

La entrada en vigor de los acuerdos de asociación, a partir del 1 de febrero de 1994, introdujo los cambios sustanciales en la cooperación, permitiendo solicitar la demanda formal de la adhesión a la UE. Hungría, que presentó su demanda el 1 de abril, y Polonia que lo hizo el 8 de abril de 1994, fueron los primeros de los países de Europa central y oriental que decidieron dar este paso.¹⁷² La respuesta a las primeras solicitudes que llegó desde el Consejo de Corfú celebrado entre 24 y 25 de junio de 1994, aunque no negativa, implicaba el retraso de las posibles negociaciones de adhesión hasta después de la conferencia intergubernamental prevista para 1996, en la cual se iban a crear las condiciones institucionales necesarias para el buen funcionamiento de la UE.¹⁷³ Al mismo tiempo, el Consejo solicitó a la Comisión la implementación del diálogo político con los países asociados que demandaron la adhesión, la preparación de la estrategia de la pre – adhesión y la preparación del informe sobre los efectos de la ampliación.

La estrategia de la pre – adhesión preparada por la Comisión y aprobada en el Consejo de Essen, en diciembre de 1994 y el diálogo político que se desarrolló a través de las frecuentes reuniones a nivel de los jefes de Estado y Gobierno y a nivel ministerial de los países miembros de la UE y los países candidatos, fueron los

¹⁷⁰ Las conclusiones del Consejo de Copenhague, incluidos los requisitos, se encuentran en *Bulletin des Communautés européennes, Commission*, Bruxelles, n°6, 1993, pp. 13 – 14.

¹⁷¹ Annexe II: Coopération avec les pays associé orientée vers l'objectif de l'adhésion, en *Bulletin des Communautés européennes, Commission*, Bruxelles, n°6, 1993, pp. 18 – 20.

¹⁷² *Bulletin de l'Union européenne, Commission*, Bruxelles, n°4, 1994, pp. 71 – 72.

¹⁷³ Sobre este tema ver *Bulletin des Communautés européennes, Commission*, Bruxelles, n°6, 1994, p. 15 – 16.

mecanismos utilizados a partir de 1995 en las relaciones entre la UE y los países asociados¹⁷⁴.

La conferencia intergubernamental abierta el 29 de marzo de 1996 y finalizada en el Consejo de Amsterdam el 16 y 17 de junio del mismo año, permitió llegar al acuerdo sobre el proyecto del nuevo tratado que fue firmado el 2 de octubre de 1996.¹⁷⁵ Fue también el momento esperado en los países asociados donde la idea anunciada en 1994 sobre el posible inicio de las negociaciones de adhesión después de la conferencia intergubernamental generaba una obvias expectativas. No obstante, una vez más el complejo y lento proceso de la toma de decisiones retrasó el inicio de las negociaciones hasta 1998. En estos casi dos años, entre mediados de 1996 y 1998, tuvieron lugar dos acontecimientos importantes.

En primer lugar, la Comisión presentó el 15 de julio de 1997 el informe llamado “Agenda 2000 – pour une Union plus fort et plus large” en el cual se analizaron las perspectivas del desarrollo de la UE para el siglo XXI y los problemas horizontales relacionados con la ampliación. En la misma fecha fue presentado el dictamen de la Comisión (*l’avis*) sobre la demanda de adhesión de los países asociados como Hungría, Polonia, Eslovaquia, Letonia, Estonia, Lituania, Bulgaria, República Checa y Eslovenia.¹⁷⁶

En cuanto al dictamen sobre Polonia, la Comisión recomendó abrir las negociaciones con el país que “présente les caractéristique d’une démocratie disposant d’institutions stables (...), peut être considérée comme une économie de marché viable et devrait être en mesure de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l’intérieur de l’Union à moyen terme, (...) est capable, en particulier pour le marché unique, de reprendre l’acquis à moyen terme (...)”, aunque “des efforts particuliers, notamment en termes d’investissements, seront nécessaires pour appliquer

¹⁷⁴ Sobre la estrategia de pre - adhesión ver las conclusiones del Consejo de Essen, en *Bulletin des Communautés européennes*, Commission, Bruxelles, n°12, 1994. El diálogo político, aparte de los comentarios que se encuentran en todos los números del *Bulletin de l’Union européenne*, del año 1995, fue descrito en *Rapport générale sur l’activité*, Bruxelles – Luxembourg, 1996, pp. 336 – 337.

¹⁷⁵ El breve resumen del desarrollo y de los resultados de la conferencia fue presentado en *Rapport général sur l’activité de l’Union européenne 1997*, Commission, Bruxelles – Luxembourg, 1998, pp. 7 – 12.

¹⁷⁶ Agenda 2000 y las opiniones sobre cada país fueron publicadas en *Bulletin des Communautés européennes*, Commission, Bruxelles, n7/8, 1997, y en el *Supplément du Bulletin des Communautés européennes*, Commission, Bruxelles, 1997.

complètement l'acquis dans des secteurs tels que l'agriculture, l'environnement et les transports (...).”¹⁷⁷

La decisión favorable fue expresada también sobre Hungría, Estonia, República Checa y Eslovenia, que junto con Polonia y Chipre (opinión favorable fue presentado en Copenhague en 1993), formaron el grupo de los países que iban a iniciar las negociaciones en las mismas fechas. Ello no implicaba, sin embargo, como fue destacado en la Agenda 2000, la simultánea conclusión de las negociaciones por todos los países candidatos.¹⁷⁸

Presentadas las opiniones y la Agenda 2000 por la Comisión, el Consejo reunido en Luxemburgo, en diciembre de 1997, tomó las decisiones necesarias para iniciar el proceso de la ampliación de la Unión Europea a los países recomendados por la Comisión. Para Polonia, donde la nueva Constitución en vigor a partir de 17 de octubre de 1997 permitió concluir la transición política, se iniciaba una nueva etapa en las relaciones con la UE, marcada por las negociaciones abiertas el 31 de marzo de 1998.¹⁷⁹

Entre las conclusiones que surgen de la breve presentación de las relaciones entre la CE/UE y Polonia, en particular, hay que destacar la rapidez con la cual la Comunidad Europea respondió a los cambios en Polonia y en otros países que iniciaron la transición democrática. Las declaraciones de apoyo y las acciones concretas, como el programa PHARE, la creación del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, la firma de los acuerdos de asociación y la aceptación de la ampliación de la Unión Europea al Este, fueron los elementos que demostraron el interés de los miembros de la CE/UE en la cooperación con los países de Europa central y oriental. Esta cooperación, que podía ser interpretada como un gesto hacia los antiguos países comunistas, fue sin ninguna duda una pieza importante en la construcción de la dimensión política de la CE/UE. Ahora bien, el análisis presentado demostró que la realización de las aspiraciones de los países asociados que deseaban una rápida integración exigía mucho tiempo y obligaba la introducción de los ajustes en la estructura económica, política y social de los candidatos y de las estructuras europeas.

¹⁷⁷“Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Pologne a l'Union européenne”, en *Supplément du Bulletin des Communautés européennes* 7/1997, Commission, Bruxelles, 1997, p. 93 – 94.

¹⁷⁸ Sobre “le déficit de l'élargissement” ver *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne 1997*, Commission européenne, Bruxelles – Luxembourg, 1998, pp. 15 – 16.

La posible ampliación de la Unión Europea fue observada con gran atención por los Estados Unidos, donde por razones que se analizan en el apartado siguiente, la adhesión de los nuevos miembros a la UE podía traer consecuencias desfavorables para los norteamericanos. En un estudio realizado para el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Representantes del Congreso norteamericano en 1992 (Vid. DOCUMENTO n°14), Karen E. Donfried destacó que la ampliación de la CE:

“(...) carries both economic and political implications for the United States. Economically, enlargement could affect the level of protectionism within the EC, the growth of regional trade blocs, and the speed with which a single European currency is introduced. A major political issue for the United States is how enlargement would affect progress toward a single EC foreign policy. In terms of U.S. security interests, questions arise as to whether the inclusion of the formerly neutral states and former member of the Warsaw Pact would enhance the stability of the European continent, or instead would lead to an EC security policy unresponsive to U.S. interests.”¹⁸⁰

En este contexto, el autor proponía que “further European integration on security matters could take place within the NATO framework without involving the European Community.” Al mismo tiempo destacaba que la ampliación de la CE iba a conducir a la posible aparición de mayores contradicciones dentro de la CE debido a las diferentes opciones que defendían los candidatos a la adhesión en la Comunidad lo cual “could enhance NATO’s importance as a European security organization.”¹⁸¹

Donfried finalizó su reflexión subrayando que no tanto la ampliación en sí mismo como la voluntad política existente en los dos lados del Atlántico iba a definir las relaciones entre la CE y los Estados Unidos y la compatibilidad de las políticas transatlánticas.

¹⁷⁹ Ver *Rapport général sur l’activité de l’Union européenne 1998*, Commission, Bruxelles – Luxembourg, 1999, pp. 272 – 273.

¹⁸⁰ Donfried, Karen E.: “EC Enlargement”, en Harrison, Glennon J. (ed.): *Europe and United States. Competition & Cooperation in the 90’s*, a study submitted to the Subcommittee on International Economic Policy and Trade and the Subcommittee on Europe and Middle East of the U.S Committee on Foreign Affairs U.S House of Representatives, 1992. Editado en New York, M.E. Sharpe, 1994, pp. 127 – 140 (la cita de la p. 137).

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 140.

E. La política exterior y de seguridad de la CE. El conflicto de intereses entre los Estados Unidos y la CE/UEO entre 1989 – 1992.

La Comunidad Europea se construyó en el contexto de la guerra fría como una organización supranacional que adquirió un importante papel gracias a las cuatro funciones, unas explícitas, otras implícitas. De acuerdo con las aportaciones de E. Barbé, entre las primeras destacó la función económica relacionada con la gestión del comercio internacional y con las aportaciones a la ayuda al desarrollo. Las funciones implícitas surgía como consecuencia de la propia existencia de la CE y de la creación de los mecanismos intergubernamentales, no previstos en los Tratados fundacionales, que le dieron la personalidad en la escena política internacional.¹⁸²

La existencia de la Cooperación Política Europea (CPE) que nació en 1969 en la reunión de los jefes de Estado y de Gobierno en la Haya, donde se decidió poner en marcha una coordinación intergubernamental que debía conducir a armonizar las políticas exteriores de los miembros de la Comunidad Europea y la posterior vinculación de los procedimientos intergubernamentales de la CPE a los comunitarios de la CE en 1986 en el Acta Unica Europea, fueron los pasos dados hacia la construcción de la política exterior en la etapa de la guerra fría. En el Acta Unica fueron introducidos los mecanismos institucionales de coordinación. Para solucionar las dificultades relacionadas con la Presidencia rotativa de la CE se introdujo el mecanismo de “troika” (tres ministros de Asuntos Exteriores) y una Secretaría permanente integrada por los funcionarios de tres Estados Mayores, encargados de la coordinación. La Unión de Europa Occidental fue transformada en el nexo institucional de la nueva actitud internacional de la CE.¹⁸³

En cuanto a las relaciones entre la CE y los Estados Unidos, durante la guerra fría los norteamericanos apoyaron la construcción y la evolución de la Comunidad Europea. Pese a que las relaciones con ésta nunca fueron prioritarias para los norteamericanos que prefirieron los contactos bilaterales, la política económica y la política hacia los países de Europa del Este desarrollada por la Comunidad Europea, al

¹⁸² Barbé, Esther (coord.): *La política exterior europea*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 13 – 16.

¹⁸³ Sobre este tema ver las aportaciones de Ayberk, U: *Le mécanisme de la prise de décisions communautaires en matière de relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1988; Mallister, R.: *From EC to EU. Historical and Political Survey*, London, Routledge, 1997; Fernández, C.R.: *Las bases de la política exterior europea*, Madrid, Tecnos, 1994.

no estar de acuerdo con las prioridades americanas, se convirtió, en algunos momentos, en el elemento de tensión entre las dos partes.¹⁸⁴

El fin de la guerra fría provocó cambios importantes en la relación entre los EE.UU. la CE. En el contexto de la desaparición del mundo bipolar, del papel incierto de la OTAN y de la voluntad de los europeos de decidir su futuro, podría parecer que los miembros de las Comunidad Europea estarían llamados a transformar la Comunidad en la unión política y desarrollar la política exterior y de seguridad propia lo cual podría provocar la marginación de los Estados Unidos. Por otra parte, como escribió Prestre, los Estados Unidos se convirtieron en la víctima de la victoria de la OTAN. En su intento de adaptarse a la nueva situación y de salvar su preponderancia política y militar chocaron, además de las consecuencias de la política exterior soviética y de las presiones internas, con las iniciativas de cooperación fuera de la Alianza y con la búsqueda de la identidad europea económica y política.¹⁸⁵

Desde el punto de vista de la construcción de la política exterior y de seguridad de la UE fueron fundamentales los años 1989 – 1992. En esta etapa, difícil tanto por las transformaciones internacionales como por las distintas visiones que tenían los miembros de la CE sobre lo que debía ser la futura política exterior y de seguridad, se pusieron de manifiesto las contradicciones entre el proyecto europeo y las expectativas de los Estados Unidos que durante los cuarenta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial garantizaron la seguridad de Europa occidental a través de la OTAN.

¹⁸⁴ Ver por ejemplo los debates en las Comisiones de la Cámara de los Representantes de los EE.UU.: “Western Europa in 1977: Security, Economic and Politics Issues”, en *Hearings before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on International Relations House of Representatives*, Ninety-Fifth Congress, June 14, 28; July 20 – 27; October 3, 4, 1977, Washington, U.S. Government Printing Office, 1977; “United States Economic Policy Objectives”, en *Hearings before the Subcommittee on International Economic Policy of the Committee on International Relations House of Representatives*, Ninety-Fourth Congress, September 26 and October 23, 1975, Washington, U.S. Government Printing Office, 1976. Ver también el trabajo de Czempiel, Ernst-Otto; Krell, Gert; Muller, Harald; Rode, Reinhard (Eds.): *United States Interests and Western Europe: Arms Control, Energy and Trade*, Frankfurt/New York, Campus Verlag, 1981.

¹⁸⁵ Le Prestre, Philippe: “L’adaptation a la turbulence: les Etats-Unis face aux transformations de l’OTAN, 1989 – 1991”, en *Revue Etudes Internationales*, vol. XXIII, n°1, mars 1992, p. 57 (pp. 57 – 75). El problema del ajuste de los EE.UU. a la nueva situación internacional en los años que interesan en esta investigación fue analizado David García Cantalapiedra en su tesis doctoral. De acuerdo con su opinión que coincide con las ideas de la presente investigación, la administración Bush desarrolló una estrategia de Primacía como uno de los rasgos claves de la postura hegemónica de los EE.UU. que se plasmó de forma concluyente en la política europea de los Estados Unidos y en el mantenimiento de la OTAN como instrumento central del vínculo transatlántico y núcleo duro institucional del nuevo orden mundial. En García Cantalapiedra, D.: *EEUU y la construcción de un nuevo orden mundial: la administración Bush, las relaciones transatlánticas y la seguridad europea. 1989 – 1992*, Tesis Doctoral leída en la Facultad de Ciencias Políticas el 14 de junio de 2001, p. 426.

Las relaciones entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea iniciaron un giro decisivo a partir del año 1989, cuando las transformaciones en Europa central y oriental generaron una nueva situación internacional. A partir de 1989, vistas las iniciativas de la CE hacia su propio fortalecimiento y en relación con los países del antiguo bloque soviético, los Estados Unidos empezaron a percibir la Comunidad de otra manera. El síntoma de esta nueva situación fue el discurso Bush a mediados de mayo de 1989, en el cual el Presidente se refirió a la necesidad de una cooperación más estrecha entre las dos partes.¹⁸⁶ La misma idea fue repetida en el famoso discurso del secretario de Estado J. Baker pronunciado el 12 de diciembre de 1989 en Berlín. Allí fue subrayado que,

“(…) c’est à nous qu’il appartient de concevoir et de mettre en place progressivement ce qui j’appellerai un cadre architectural nouveau pour cette ère nouvelle. Ce cadre architectural nouveau devra réserver une place à des fondations et à des structures anciennes qui conservent toute leur valeur, comme l’OTAN (...) Ce cadre nouveau devra poursuivre la construction d’institutions – telles que la Communauté européenne – qui pourront aider l’Occident à affermir sa cohésion tout étant également une porte ouverte pour l’est. Il devra aussi élaborer des structures – telles que le processus de la CSCE – capable de surmonter la division de l’Europa tout en s’appuyant sur les deux rives de l’Atlantique.”¹⁸⁷

La propuesta de la construcción de la nueva arquitectura de seguridad basada en la OTAN, la CE y la CSCE, no impedía ver la prioridad dada a la Alianza atlántica. Destacó también el interés del secretario de Estado en “que les Etats Unis et la Communauté européenne ouvrent de concert pour parvenir, que ce soit par un traité ou sous une autre forme, a un ensemble considérablement renforcé de liens institutionnels et consultatifs.”¹⁸⁸

De acuerdo con la iniciativa del secretario Baker, en los meses siguientes, se desarrollaron las negociaciones entre los Estados Unidos y la CE sobre la declaración conjunta que iba a convertirse en la base de las relaciones entre las dos partes. Firmada

¹⁸⁶ “President Bush’s address at Boston University’s commencement exercises on May 21, 1989”, en *Department of State Bulletin*, July 1989, p. 18.

¹⁸⁷ El texto del discurso titulado “A New Europe, A New Atlantism, Architectur for a New Era”, en *Documents d’Actualité Internationale*, n°4, 15 février 1990, p. 68 (pp. 67 – 71).

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 69.

el 22 de noviembre de 1990, la llamada Declaración Transatlántica¹⁸⁹ incluyó la definición de:

- los objetivos comunes muy generales (apoyar la democracia, mantener la paz y promover la seguridad, promover una economía mundial sana y una economía de mercado, ayudar a los países en desarrollo, apoyar las reformas en los países de Europa central y oriental)
- los principios del “partenariat” entre los EE.UU. y la CE (la información y la consulta mutua para acercar las posiciones sobre las cuestiones económicas y políticas, la cooperación en la organizaciones internacionales),
- la cooperación económica (el apoyo a la liberalización, la transparencia y la aplicación de los principios del GATT)
- la cooperación en el campo de la educación, ciencia y cultura,
- la cooperación contra los desafíos transatlánticos (terrorismo, drogas, medio ambiente, proliferación de armas nucleares)

En la Declaración fueron definidos también los mecanismos de consulta como las reuniones semestrales entre el Presidente del Consejo europea y el Presidente de los EE.UU., entre los ministros de Asuntos Exteriores de la CE, la Comisión y el secretario de Estado de los EE.UU., las reuniones a nivel ministerial entre la Comisión y el gobierno americano, las reuniones *ad hoc* entre el ministro de Asuntos Exteriores de la Presidencia o la Troika y el secretario de Estado.

En cuanto al significado real de la Declaración, S. Vanhoonaeker destacó que fue un gesto político que expresó la voluntad de las dos partes de reforzar la cooperación y de ajustar sus relaciones a las nuevas circunstancias. No obstante, no puede pasar desapercibido que fueron los Estados Unidos los que dieron la iniciativa, lo cual reflejaba que ellos podía ganar más con la Declaración.¹⁹⁰ Parece que lo más importante fue la institucionalización de los contactos entre los EE.UU. y la CE que permitió a los norteamericanos contar con un mecanismo reconocido legalmente de consulta destinado, en teoría, a intercambiar las informaciones y a aproximar las posiciones. En la práctica, ello facilitaba el acercamiento a la CE que, en aquel entonces, parecía ser el actor fundamental en la definición de la nueva situación europea.

¹⁸⁹ El texto de la Declaración en *Bulletin des Communautés européennes*, Commission, Bruxelles, nº11, 1990, pp. 96 – 98.

¹⁹⁰ Vanhoonaeker, Sophie: *The Bush Administration (1989 – 1993) and the Development of a European Security Identity*, Aldershot, Ashgate, 2000, p. 110.

Si después de la guerra fría las relaciones entre la CE y los Estados Unidos siguieron marcadas por el desacuerdo en cuanto a la política económica¹⁹¹ desarrollada por las dos partes, a partir de abril de 1990 a las tensiones económicas se añadieron las tensiones políticas, debido a las iniciativas del Presidente Mitterrand y del Canciller Kohl de abril 1990 sobre la unión política y la PESC. La definición de la política exterior y de seguridad, uno de los objetivos de la conferencia intergubernamental iniciada en diciembre de 1990 no finalizó hasta principios de 1992. A lo largo de estos meses, se pudo percibir el desacuerdo entre los miembros de la CE sobre el tema y la definición del papel de la Unión de Europa Occidental. En la evolución de los dos, los Estados Unidos tuvieron una participación importante en la medida en que ejercían las presiones para favorecer su proyecto de la organización de la seguridad europea, definido con anterioridad por J. Baker.

Como indicaron Remacle y Dumoulin, desde la iniciativa franco – germana de la conferencia intergubernamental de abril 1990 hasta noviembre 1991 se produjo la polarización de los miembros de la Comunidad Europea en torno a dos ejes, el franco - alemán y el británico – italiano, que reflejaban, en realidad, la actitud frente al papel que debería desempeñar la OTAN en Europa. Cada eje presentó su propia propuesta sobre la PESC. La propuesta franco – alemana del 16 de octubre 1991 defendía el uso del término “la defensa común” en el Tratado de la Unión, la introducción del lazo político privilegiado entre la UEO y la UE, y el desarrollo de los instrumentos militares de la UE que funcionarían independientemente de la OTAN. Contrastaba con la posición británico - italiana expresada el 4 de octubre 1991 que, impregnada por el fuerte atlantismo, optaba por “la política de defensa común”, manifestaba la subordinación política de la UEO y defendía el papel central de la OTAN.¹⁹²

¹⁹¹ Ver por ejemplo la referencia a “Rapport 1990 sur les barrières commerciales et pratiques déloyales américaines”, en *Bulletin des Communautés européennes*, Commission, Bruxelles, n°4, 1990, point 1.2.19 y el Rapport 1991 en *Bulletin des Communautés européennes*, Commission, Bruxelles, n°4, 1991, point 1.3.30. Comparar con la visión norteamericana en “European Community’s 1992 Economic Integration Plan”, *Report of the Subcommittee on International Economic Policy and Trade to the Committee on Foreign Affairs U.S. House of the Representatives*, July 1989, Washington, U.S. Government Printing Office, 1989; y también “European Community: Issues Raised by the Integration”, *Report prepared for the Subcommittee on International Economic Policy and Trade of the Committee on Foreign Affairs U.S. House of Representatives by the Congressional Research Service Library of Congress*, June 1989, Washington, U.S. Government Printing Office, 1989.

¹⁹² Dumoulin, André y Remacle, Eric: *L’Union de l’Europe occidentale. Phénix de la défense européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 182 – 192. Sobre las posiciones de cada uno de los miembros de la Comunidad Europea frente a la construcción de la PESC entre los años 1990 – 1992 existe la interesante obra dirigida por Buffotot, Patrice: *La défense en Europe. De la guerre du Golfe au conflit yougoslave*, Paris, La Documentation Française, 1995. Destaca también la aportación de Hill, Christopher: *The Actors in Europe’s foreign policy*, London, Routledge, 1996. La diferencia entre la

La Unión de Europa Occidental apareció en los debates sobre la política exterior y de seguridad como consecuencia de las propuestas anteriormente mencionadas de vincular la UEO y la PESC.¹⁹³ Los miembros de la Unión de Europa Occidental asumieron los cambios en el orden internacional y en la situación de Europa, considerando, como decía en marzo de 1990 el ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica, que “(...) la Alianza [atlántica] debe europeizarse (...) la UEO tiene un papel a jugar en esta mutación, no es que sea llamada a convertirse en el sustituto de la Alianza pero en el instrumento de su adaptación”.¹⁹⁴

El análisis de las declaraciones posteriores de la UEO demuestra, sin embargo, que los debates desarrollados en la UEO entre principios de 1990 y finales de 1991 sobre el futuro papel de la organización (atlantismo – europeísmo) evolucionaron de forma sorprendente.¹⁹⁵ En abril de 1990, los ministros reunidos en el Consejo de la UEO subrayaron que la UEO disponía “d’atouts indéniables” siendo la única organización competente en materia de la cooperación europea a nivel de la política de seguridad.¹⁹⁶ Casi un año después los miembros de la UEO renunciaron a este lenguaje y en el Consejo de Ministros de la UEO en la sesión extraordinaria, celebrado el 22 de febrero 1991, optaron por el compromiso entre la propuesta franco – alemana y británico – italiana, defendiendo el fortalecimiento del pilar europeo de la Alianza, afirmando la pertinencia de la puesta en marcha de la PESC y subrayando que la UEO sería la base de la futura Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD).¹⁹⁷ La Declaración de los miembros de la UEO que al mismo tiempo formaban parte de la CE (Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Gran Bretaña e Irlanda) del 10 de diciembre 1991, sobre las funciones de la UEO y sobre sus

“defensa común” y la “política de la defensa común” fue analizada por Roper, John: “Définition d’une politique de défense commune et d’une défense commune” en Martin, Laurence y Roper, John: *Vers une politique de défense commune* Paris, Institute d’Etudes de Sécurité de l’UEO, 1995, pp. 9-14.

¹⁹³ Sobre la construcción de la seguridad europea y las relaciones entre la UE, OTAN y la UEO ver el trabajo general de Barbé, Esther: *La seguridad en la nueva Europa. Una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO*, Madrid, Catarata, 1995. Es una de las primeras aportaciones españolas donde fueron analizadas las complicadas relaciones entre la UE/UEO y la OTAN y mencionadas las presiones de la OTAN para conseguir la subordinación de la PESC.

¹⁹⁴ *Actes Officiels*, session extraordinaire, mars 1990, Procès verbaux Compte rendu des débats Documents de séance, UEO, Paris, p. 26 – Discurso M. Eyskens, el Ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica.

¹⁹⁵ El debate giraba en torno al problema del papel de la UEO (el atlantismo versus el europeísmo). La cuestión analizada por Remacle, Eric: *L’UEO européenne ou atlantique?*, Bruxelles, Les Dossier du GRIP n°183, 1993.

¹⁹⁶ “Première partie du 36 Rapport annuel du Conseil à l’Assemblée de l’UEO” de 1 de enero a 30 de junio 1990, documento 1247, en *Actes officiels*, 37 session ordinaire, deuxième partie, décembre 1990, III Documents de séance, Paris, p. 187.

relaciones con la UE y la OTAN confirmó el papel de la UEO como el componente de la defensa de la UE y el medio de reforzar el pilar europeo de la OTAN.¹⁹⁸ El Tratado de Maastricht firmado poco después asumió el tema de la PESC desde la misma perspectiva.

¿Cuál fue la razón de este cambio en la actitud de los miembros de la UEO que inicialmente expresaron tanta autonomía para después aceptar el papel predominante de la OTAN? Esta inclinación hacia el atlantismo que prevaleció en el debate sobre la política exterior y de seguridad común estaba relacionada con la posición de los norteamericanos. Los Estados Unidos, como destacaron algunos autores, no pensaban retirarse de Europa y dejar que la Alianza atlántica creada para institucionalizar su participación permanente en los asuntos del continente perdiera su poder.¹⁹⁹

Los Estados Unidos, durante la etapa del debate desarrollado entre los miembros de la CE sobre la PESC, expresaron su desacuerdo con el proyecto franco – germano. Los testimonios de Willem Van Eekelen, el Secretario general de la UEO en los años 1989 – 1994,²⁰⁰ indican que los Estados Unidos jugaron el papel muy importante en la definición del proyecto más afín a sus intereses que, finalmente, encontró su plasmación en el Tratado de Maastricht. Los norteamericanos utilizaron, por una parte, las presiones ejercidas por los defensores del atlantismo y de la posición americana que existían entre los miembros de la UEO y la CE y, por la otra, las acciones directas. En el primer caso, destacó la actitud de los británicos que proponían, en el consejo ministerial de la UEO de 22 de febrero 1991, que la UEO “could receive guidelines from the European Council just as (...) guidelines could receive from NATO”. Como sugiere Van Eekelen en su libro “guidelines was a better term than “under the aegis” which suggested a vertical relationship of subordination”.²⁰¹ En segundo lugar, tuvieron lugar las presiones directas de los americanos. El 23 y 24 de enero de 1991, Van Eekelen estuvo de visita en Washington donde fue recibido en la Casa Blanca por el secretario Baker, por Cheney y por Davis Gompert. De acuerdo con los testimonios del antiguo Secretario

¹⁹⁷ Dumoulin, André y Remacle, Eric: *L'Union de l'Europe occidentale. Phénix de la défense européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 188 - 189

¹⁹⁸ “Deuxième partie du 37 Rapport annuel du Conseil à l'Assemblée de l'UEO” de 1 de julio a 31 de diciembre 1991, documento 1315 en *Actes Officiels*, Trente-huitième session ordinaire, première partie, juin, 1992, I Documents de séance, UEO, Paris, p. 307.

¹⁹⁹ Géré, François: *Les lauriers incertains. Stratégie et politique militaire des Etats-Unis 1980 – 2000*, Paris, FEDN, 1991, p. 263-264.

²⁰⁰ Van Eekelen, Willem: *Debating European security 1948 – 1998*, Bruxelles, Sdu Publishers, Centre for European Policy Studies, 1998.

General de la UEO, los tres representantes de la administración norteamericana expresaron el temor a la marginación de los EE.UU. en el proceso de la construcción del sistema de seguridad europeo. Poco después, el 20 de febrero 1991 los representantes de los países miembros de la UEO recibieron el llamado Bartholomew Telegram²⁰² que reflejaba la posición americana sobre la identidad europea de la defensa. Resumiendo los puntos más importantes del telegrama hay que destacar los siguientes elementos:

- los EE.UU. rechazaron la relación de subordinación entre la Comunidad Europea y la UEO que, según ellos, podía acentuar la separación y la independencia del pilar europeo de la OTAN e involucrar los no miembros de la OTAN en las decisiones de la Alianza a través de la UEO.
- los Estados Unidos expresaron su descontento por la creación de las percepciones que podían sugerir que los EE.UU. tenían menor interés que los miembros de la UEO en la seguridad de Europa central y oriental (la UEO estableció los contactos con los países de Europa central y oriental antes que la OTAN)
- los norteamericanos no aceptaban la idea de que la OTAN proporcionaría la seguridad a Europa occidental, mientras que los europeos de Europa occidental organizarían las misiones en Europa oriental, fuera del contexto de la Alianza.

Como el resultado del desacuerdo entre la visión atlántica y europea de la política exterior y de seguridad común entre los miembros de la CE y de la UEO, y como consecuencia de las presiones norteamericanas, el Tratado de Maastricht firmado el 7 de febrero de 1991 definió la futura PESC en los términos bastante ambiguos.²⁰³

Como conclusión importante, hay que destacar que el desarrollo de todo el proceso de la definición de la PESC entre finales de 1990 y principios de 1992 demostró que los norteamericanos sentían temor a la marginación de los EE.UU. y de la OTAN en Europa. Consiguieron evitarlo, tal como se presentó en los párrafos anteriores.

Por otra parte, desde el punto de vista de este trabajo fue importante la actitud de los norteamericanos hacia las relaciones establecidas entre la CE y los países de Europa central y oriental. Los americanos percibían estas relaciones como la expresión de la independencia de Europa occidental y la posible amenaza dirigida contra la influencia y

²⁰¹ *Ibidem*, p. 77.

²⁰² Bartholomew era uno de los *senior assistants* de James Baker. La transcripción del Bartholomew Telegram en *Ibidem*, pp. 340 – 344.

²⁰³ La visión crítica de la PESC definida en el Tratado de Maastricht fue presentada por Rummel, Reinhardt: “Beyond Maastricht: Alternative Futures for a Political Union”, en Rummel, Reinhardt (ed.): *Toward Political Union: Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1992, pp. 297 – 320.

el poder de los Estados Unidos y de la Alianza atlántica en Europa. Por esta razón, la OTAN decidió implicarse en los asuntos de Europa central y oriental compitiendo en ello con la CE/UEO. Al mismo tiempo, con su política hacia la CE/UEO convirtió la opción europea en materia de seguridad, que existió como una posibilidad en Polonia, en una opción poco atractiva. Esta política de la Alianza tuvo la influencia decisiva en la política de seguridad de Polonia que evolucionó desde el europeísmo hacia el atlantismo.

Capítulo VII

El ciclo formal de la política de seguridad polaca en la transición

El ciclo formal de la política de seguridad, constituido por los actores que elaboran, ejecutan y controlan esta política, por las relaciones existentes entre ellos y por los medios utilizados en su realización, nació en una compleja transición desde el sistema no democrático a la democracia en la cual la viejo convivía con lo nuevo. Su aparición y su evolución estaba condicionada por la construcción de las bases jurídicas (la Constitución) y socio – políticas (el sistema de partidos) del Estado polaco, analizadas en el apartado del capítulo anterior de este trabajo dedicado a la variable “contexto interno – la transición”. Las cuatro partes de este capítulo constituyen, de alguna forma, la prolongación de las observaciones anteriores, aunque abordan el tema desde la perspectiva de los actores que constituían el ciclo formal de la política de seguridad y las funciones desempeñadas por ellos en cada fase del proceso. En este sentido, en los tres primeros puntos se analizan los problemas que planteó la difícil cooperación entre el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno, los dos actores centrales en la fase de la elaboración de la política de seguridad, a continuación se presentan las competencias del ministerio de Asuntos Exteriores, del ministerio de Defensa y de la Oficina de Seguridad Nacional en el proceso de la ejecución de la política de seguridad y, en tercer lugar, se reflexiona sobre las deficiencias del control ejercido por el Parlamento y por la sociedad sobre la política de seguridad. El último apartado de este capítulo se dedica a las Fuerzas Armadas que desempeñaron el importante papel en el ciclo formal de la política de seguridad tanto como el actor capaz de influir su funcionamiento como uno de los medios más destacados a través del cual se realizan los objetivos de la política de seguridad.

1. El difícil equilibrio entre el Presidente y el Gobierno - los actores que elaboran la política de seguridad.

El proceso de la elaboración de la política de seguridad durante la transición polaca fue determinado por la relación entre el Presidente del Estado y el Gobierno. Aunque esta relación se modificó entre 1989 – 1997 en función de los cambios legislativos y de la voluntad política de los que ocupaban los correspondientes cargos, no se puede negar que la cooperación dentro del ejecutivo fue muy complicada, conduciendo incluso a las graves crisis que bloqueaban toda la cooperación. En su desarrollo destacan dos etapas.

A. La etapa de la vigencia de la Constitución de 1952 (abril 1989 – octubre 1992).

Las modificaciones introducidas en abril de 1989 en la Constitución de 1952, al crear el cargo del Presidente quien era considerado como “el representante superior del Estado polaco en las relaciones interiores y exteriores”,²⁰⁴ sustituyendo al Primer Secretario del Partido de la etapa anterior, dieron amplios poderes al Presidente. Las prerrogativas del Presidente especificadas en la Constitución crearon las bases de su preponderancia sobre otros órganos. Entre sus funciones, el artículo 32f especificó la de ordenar las elecciones al Sejm y al Senado, la de proponer al Sejm el nombramiento y la revocación del Primer Ministro y del Presidente del Banco Nacional Polaco, la de convocar y presidir las reuniones del Consejo de Ministros, en asuntos de especial importancia. En el artículo 32i fue destacada la posibilidad de introducir el estado especial en caso de la amenaza exterior (tiempo ilimitado) o interior (hasta tres meses). El artículo 30 aludía al derecho de disolver el Parlamento si el Sejm durante tres meses no podía formar el Gobierno, no aprobaba el presupuesto o aprobaba las disposiciones que impedían al Presidente desempeñar sus funciones. En el artículo 32f.2 se mencionó la capacidad del Presidente de promulgar las disposiciones que no necesitaban la aceptación del Primer Ministro.

Desde el punto de vista de la política de seguridad fue importante el punto primero del artículo 32 que definió al Presidente como el supremo representante del

²⁰⁴ Artículo 32, punto 1 de la Constitución de 1952. Fue una de las modificaciones introducidas en abril de 1989.

Estado polaco en los relaciones exteriores. Las alusiones dispersas en todo el capítulo III, se refirieron con más precisión a los amplios poderes del Presidente en relación con la política de seguridad. El Presidente era responsable de cuidar la soberanía y la seguridad del Estado, de preservar la integridad de su territorio y de vigilar la aplicación de las alianzas internacionales políticas y militares (art. 32.2), era el Jefe supremo de las Fuerzas Armadas (art.32f.1) y el Jefe del Comité de la Defensa del País concebido como el órgano “apropiado en los asuntos de defensa y seguridad” (art.32f.1).

El Consejo de Ministros/el Gobierno, formado por el Primer Ministro como su presidente, los viceministros, los ministros y los directores de los comités, fue definido como el principal órgano ejecutivo y dirigente del poder estatal (artículos 38 y 39). En el artículo 41 estaba implícita la idea de la coordinación y la definición de las diferentes políticas, a través de la coordinación del funcionamiento de los ministerios. En cuanto a la política exterior y de seguridad, los autores de la Constitución destacaron la dirección general de las relaciones con otros Estados y la dirección general en el ámbito de la defensa del Estado y de la organización de las Fuerzas Armadas (art.41).

Aunque las bases legales, es decir la Constitución de 1952, modificada en abril de 1989, proporcionaron amplios poderes al Presidente, en la relación entre éste y el Consejo de Ministros, influyó e la coyuntura política y la personalidad de los que ocuparon los dos altos cargos. Entre septiembre de 1989 y octubre de 1990, la cooperación entre el Presidente Jaruzelski, quien optó por desempeñar el papel muy discreto tanto en la política interior como exterior, y el Primer Ministro Mazowiecki, fue bastante positiva, todo lo positiva que podía ser la cooperación entre los representantes de dos opciones políticas opuestas. De hecho, el Primer Ministro y su ministro de Asuntos Exteriores, Skubiszewski, tuvieron bastante independencia en la definición de la política exterior y de seguridad, aunque no se puede negar, por otra parte, que la indefinición de la situación en Europa central y oriental y el miedo a la involución, aconsejaron prudencia en sus decisiones.

En septiembre de 1990, las fuerzas políticas, contando con la aprobación del Presidente, tomaron la decisión de concluir la Presidencia de Jaruzelski y convocar las elecciones presidenciales que se celebraron el 25 de noviembre y el 9 de diciembre de 1990 dando la victoria al líder de “Solidaridad”, Lech Wałęsa. A partir de entonces se inició una nueva etapa en las relaciones entre el Presidente y el Primer Ministro, marcada por la fuerte personalidad del Presidente quien tuvo las bases legales para

ejercer su poder. Los primeros conflictos se iniciaron a principios de 1991²⁰⁵ y permanecieron hasta finales de la Presidencia de Wałęsa en 1995.

B. La etapa de la “pequeña Constitución” (octubre 1992 – abril 1997).

La “pequeña Constitución” aprobada para sustituir la Constitución del régimen anterior y servir hasta la elaboración de la nueva ley fundamental no solucionó el tema de las relaciones entre los dos órganos del poder ejecutivo con la claridad suficiente para evitar los futuros problemas. Se puede afirmar, incluso, que la “pequeña Constitución” al transferir numerosas prerrogativas en materia de la política exterior y de seguridad al Presidente, complicó más la cooperación entre los dos centros del poder.

De acuerdo con el artículo 28 de la “pequeña Constitución”, el Presidente fue considerado como el supremo representante del Estado Polaco en las relaciones interiores y exteriores. Los autores de la “pequeña Constitución” destacaron su función de vigilar y de cuidar: el cumplimiento de la Constitución, la soberanía y la seguridad del Estado, la inviolabilidad de sus fronteras, la indivisibilidad de su territorio y el cumplimiento de los acuerdos internacionales. Si las prerrogativas mencionadas coincidieron con las conocidas en la Constitución de 1952 modificada, el otorgar al Presidente la dirección general en el ámbito de las relaciones exteriores, fue una novedad (art.32). Los autores de la “pequeña Constitución” justificaron esta formulación por la necesidad de mantener la continuidad de la política exterior del Estado, independientemente de los cambios del Gobierno, que en aquella etapa de la transición eran bastante frecuentes.²⁰⁶ El Presidente podía, además, proponer sus candidatos a los puestos del ministro de Asuntos Exteriores y de Defensa. El poder de nombrar y revocar los representantes de Polonia en el extranjero (art.32 y 33), de ratificar y revocar los acuerdos internacionales informando el Parlamento, sin olvidar

²⁰⁵ Los ecos de estos conflictos se pueden observar en el debate parlamentario sobre la política exterior polaca desarrollado a principios de 1991, en *Sprawozdania stenograficzne z 51 posiedzenia Sejmu*, 14 de febrero de 1991, X legislatura, Warszawa, 1991, pp. 32 y 44. Destacó también la inesperada propuesta del presidente Wałęsa de crear la OTAN – bis que reuniría a los países de Europa central y, a largo plazo, se convertiría en parte de la OTAN, presentada durante su visita en Alemania en marzo de 1992. El Ministro de Asuntos Exteriores no tuvo ningún conocimiento del proyecto y después de la visita de Wałęsa estuvo obligado a corregir los planteamientos del Presidente. El asunto fue comentado por Menkiszak Marek en *Polska polityka bezpieczeństwa 1989 – 2000*, Warszawa, Scholar, 2001, p. 181.

²⁰⁶ *Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy konstytucyjnej* [Boletín de la reunión de la Comisión Extraordinaria para el proyecto de la ley constitucional], 3 de junio de 1992, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Informacyjne, pp. 20 – 21 y 9 de junio, pp. 4 – 5.

que la ratificación o la revocación de los acuerdos relativos a las fronteras estatales, a las alianzas defensivas, a los compromisos financieros y a los cambios en la legislación se producía con la previa autorización legislativa, fueron otras prerrogativas del Presidente, conocidas con anterioridad.

El artículo 34 dio al Presidente la dirección general en el ámbito de la seguridad interior y exterior del Estado. La justificación era igual que en el caso de la política exterior.

El Presidente asumió la jefatura de las Fuerzas Armadas, artículos 35 y 36, con el poder de nombrar, acordándolo con el ministro de Defensa nacional, los altos cargos militares. La “pequeña Constitución” dio al Presidente el poder de decidir el estado especial en las circunstancias de la amenaza exterior.

El Gobierno, gracias a la “pequeña Constitución” reforzó su papel y se convirtió en el centro del poder ejecutivo, consiguiendo amplias prerrogativas en el ámbito de la política exterior y de seguridad. De acuerdo con la “pequeña Constitución” el Gobierno era responsable de conducir la política exterior (art.51), de las relaciones y la firma de los acuerdos con otros países y las organizaciones internacionales. Debía garantizar la seguridad interior y exterior del Estado (art.52). Las relaciones exteriores y los temas de seguridad estatal se dividían entre el ministerio de asuntos exteriores, el ministerio de la cooperación económica con el extranjero, el ministerio de la integración europea, el de la defensa nacional, y el de los asuntos internos, aunque la elaboración de la política exterior, la coordinación de la totalidad de las relaciones con el extranjero y el control de la concordancia de la política exterior con las líneas generales de la política del estado, fue la tarea del ministro de los Asuntos Exteriores

Comparando las funciones del Presidente y del Gobierno en los ámbitos de la política exterior y de seguridad, su formulación presentó el difícil problema de la definición de las prerrogativas del Presidente y del Gobierno. De hecho, ¿cómo se podía distinguir el concepto de la “dirección general” (Presidente) de la idea de “conducir” (Consejo de Ministros) la política exterior y de seguridad? Las soluciones existentes en la “pequeña Constitución” tuvieron una difícil aplicación práctica. Pese a que el artículo 46 introdujo la obligación de firmar los actos legales del Presidente por el Primer Ministro o el ministro correspondiente (art. 46) para garantizar, de esta manera, la cooperación dentro del poder ejecutivo y evitar la posible rivalidad entre los

dos centros del poder²⁰⁷ y pese a la introducción de la obligatoria mediación del ministerio de Asuntos Exteriores en los contactos entre el Presidente y otros Estados, para evitar la aparición de dos vías en la política exterior polaca y para eliminar la previsible creación del otro ministerio de asuntos exteriores en la Cancillería del Presidente, la cooperación entre el Presidente y el Gobierno resultó ser muy complicada.²⁰⁸

El conflicto entre el Presidente y el Gobierno se podía prever, observando los trabajos sobre la “pequeña Constitución” desarrollados a mediados de 1992. Las propuestas de J. Milewski, el representante de la Cancillería del Presidente, sobre la definición de las prerrogativas del Presidente en relación con las Fuerzas Armadas y con el nombramiento de los cargos superiores en el ejército, constituyó el anuncio de todos los problemas posteriores sobre el tema.²⁰⁹ Por otra parte, destacaron los debates sobre el Consejo de Seguridad Nacional (Rada Bezpieczeństwa Narodowego). Creado por la “pequeña Constitución”, se convirtió en el órgano consultivo del Presidente en los temas de seguridad, pese a las propuestas del Presidente de reforzar este órgano presidido por el Jefe de Estado.²¹⁰

Las soluciones definidas en la “pequeña Constitución”, como subrayó J. Stachura, implicaban la existencia de la voluntad de la cooperación entre los principales centros de poder y la necesidad de los compromisos.²¹¹ Esta voluntad, sin embargo, como confirmó la posterior práctica política, no era tan grande como para evitar las situaciones conflictivas que surgían de la difícil colaboración entre el Presidente y el Gobierno.

²⁰⁷ *Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy konstytucyjnej* [Boletín de la reunión de la Comisión Extraordinaria del proyecto de la ley constitucional], 11 de junio 1992, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Informacyjne, pp. 19 - 20 y 14 - 17 de julio de 1992, pp. 87 - 90. .

²⁰⁸ *Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy konstytucyjnej* [Boletín de la reunión de la Comisión Extraordinaria del proyecto de la ley constitucional], 3 de junio 1992, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Informacyjne, pp. 20 - 21 y 9 de junio de 1992, pp. 4 - 5.

²⁰⁹ *Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy konstytucyjnej* [Boletín de la reunión de la Comisión Extraordinaria del proyecto de la ley constitucional], 9 de junio 1992, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Informacyjne, pp. 22 - 23 y 26.

²¹⁰ *Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy konstytucyjnej* [Boletín de la reunión de la Comisión Extraordinaria del proyecto de la ley constitucional], 16 de junio 1992, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Informacyjne, pp. 3 - 5.

²¹¹ Stachura, Jadwiga: *Problemy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w Małej Konstytucji*, Warszawa, PISM, 1993, p.13

C. Los intentos de la coordinación/centralización de la política de seguridad y la independencia de los dos centros de poder.

La división del poder ejecutivo entre el Presidente y el Consejo de Ministros, vistas las amplias prerrogativas del primero durante la etapa 1989 - 1992, generó las iniciativas que tuvieron como objetivo conseguir una mayor coordinación y centralización en los ámbitos de la defensa y la seguridad del Estado. Destacó, en este contexto, el interés del Presidente Wałęsa por reformar el Comité de Defensa del País (Komitet Obrony Kraju – KOK). Esta institución que existió desde el año 1958, (reformada en 1967) funcionó como el órgano supragubernamental, convocado en casos de especial gravedad. Estuvo formado por los representantes de los más altos niveles del Partido y de la administración central. A través del KOK, los ministros de Defensa y del Interior estaban subordinados al Partido.²¹² En abril de 1989, el KOK fue reformado, convirtiéndose en el órgano colegial, subordinado al Parlamento y responsable de la elaboración de los principios generales de la defensa nacional.²¹³

El Presidente, quien como el Jefe del Estado se convirtió automáticamente en el jefe del KOK, desde los principios de 1991 inició la labor de reforzar esta estructura. El 31 de enero de 1991 Wałęsa promulgó el primer decreto sobre la composición y el funcionamiento del Comité anunciando, al mismo tiempo, la creación de la Oficina de Seguridad Nacional (Biuro Bezpieczeństwa Narodowego) que iba a ser el órgano ejecutivo del KOK. En la nueva ley sobre la obligación de la defensa del país, aprobada por el Parlamento, el 25 de octubre de 1991, fue asumida la iniciativa del Presidente y, además, fue ordenada la preparación del nuevo decreto presidencial sobre la composición y el funcionamiento del KOK.²¹⁴

El Comité de Defensa del País estaba pensado, de acuerdo con el nuevo decreto del Presidente de 13 de diciembre 1991, como el órgano colegial, responsable de analizar “los asuntos relativos a la seguridad nacional, incluida la defensa y la seguridad del Estado, la seguridad y orden público y la defensa de los ciudadanos”.²¹⁵ El comité

²¹² Sobre el KOK ver el artículo de Dudek, Lesław: “Doktryna obronna III Rzeczypospolitej” [La doctrina defensiva de la III República polaca], en *Polska Zbrojna*, 10 – 12 de julio de 1992, p. III.

²¹³ Sobre los cambios en el KOK ver la entrevista con el general Poznański, Zenon, en *Trybuna*, 28 de marzo de 1990, p.2.

²¹⁴ La ley de 25 de octubre de 1991, sobre el deber de la defensa de la República de Polonia, Dz.U. n°113, poz. 491.

²¹⁵ *Decreto del Presidente de la República de Polonia del 13 de diciembre 1991, sobre la composición, las normas y el procedimiento del funcionamiento del Comité de Defensa del País y el marco del funcionamiento de la Oficina de Seguridad Nacional*, Monitor Polski, n°47, poz. 332.

contó con la capacidad de emitir disposiciones, recomendaciones e indicaciones en los temas mencionados, de definir los términos y las personas responsables de la realización de las tareas establecidas y de evaluar el grado de su realización (art.5.1). La composición del Comité (art.2), formado por el Presidente del Estado (como su jefe), el Primer Ministro, el ministro de Defensa, el Presidente del Sejm y del Senado, el ministro de Asuntos Exteriores, el ministro del Interior, el ministro de Finanzas, el Jefe del Estado Mayor del Ejército Polaco y el secretario y la frecuencia de las reuniones (art.7.1), por los menos dos veces al mes o más en caso de necesidad, convertían el Comité en un órgano que podía desempeñar las funciones del centro coordinador de la política de seguridad, incluida la seguridad interior y exterior y la defensa del Estado y del ciudadano.

La iniciativa del Presidente fue el resultado no solamente de la preocupación por conseguir una mayor coordinación²¹⁶ sino también del intento de obtener un mayor control sobre los temas de defensa y seguridad. El Presidente, como jefe del Comité, dirigía sus trabajos y tenía la capacidad de tomar las decisiones y de promover las acciones con la finalidad de realizar las decisiones del Comité. El secretario que formaba parte del KOK, fue nombrado y revocado por el Presidente. Además, el mismo secretario, desempeñó el papel del jefe de la Oficina de Seguridad Nacional (art. 15.2) - el órgano ejecutivo del KOK, dependiente del Presidente (art. 15.3).

Las transformaciones del KOK promovidas por el Presidente coincidieron con los debates sobre la “pequeña Constitución” que, a su vez, pusieron de manifiesto la necesidad de crear un nuevo órgano de referencia para la política de seguridad y la defensa, no vinculado al pasado, como fue el Comité de Defensa del País (KOK), existente desde 1958. De acuerdo con esta lógica apareció en el texto de la “pequeña Constitución” el Consejo de Seguridad Nacional (Rada Bezpieczeństwa Narodowego – RBN). Aunque el Presidente intentó convertir el Consejo en el órgano responsable de la elaboración de la política de seguridad y defensa, aproximando sus funciones a las del reformado por él mismo KOK, y, al mismo tiempo, en el mediador en los conflictos entre el Presidente y el Gobierno, ganó la concepción de RBN como el órgano consultivo del Presidente.²¹⁷ En este marco, el KOK que no fue mencionado en la

²¹⁶ *Prezydentura Lecha Wałęsy* [La Presidencia de Lech Wałęsa], Warszawa, Kancelaria Prezydenta RP, Biuro Obsługi Politycznej Prezydenta, septiembre 1995. Capítulo: “La primera fase de la Presidencia”.

²¹⁷ *Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy konstytucyjnej* [Boletín de la reunión de la Comisión Extraordinaria para el proyecto de la ley constitucional], 16 de junio 1992, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Informacyjne, pp. 3 – 5. El Presidente Wałęsa en la reunión

“pequeña Constitución” ni en la Constitución de 1997, perdió, en parte, el papel que intentó darle el Presidente, aunque el órgano como tal no desapareció, funcionando de forma paralela con el Consejo de Seguridad Nacional (RBN).

Con la aprobación de la “pequeña Constitución”, no desaparecieron los posibles intentos del Presidente de centralizar los temas de seguridad y defensa. La “pequeña Constitución” al crear la ambigüedad en cuanto a las competencias del Jefe del Estado y del Jefe del Gobierno, favoreció más bien estas tendencias. Si se intentan valorar, independientemente del marco legal, los esfuerzos del Presidente por conseguir una cooperación eficaz con el Gobierno, debemos diferenciar entre la etapa de la Presidencia de Wałęsa y de Kwaśniewski. En relación con la primera, entre 1990 – 1995, conviene citar la valoración de la Presidencia de Wałęsa presentada en el *Anuario de la política exterior polaca 1996*. Como fue destacado:

“(…) la enorme implicación del Presidente en la tarea de reforzar la soberanía de Polonia y garantizar su seguridad (...) la popularidad del Presidente en el mundo y el general reconocimiento de sus méritos en las transformaciones del sistema y la caída del comunismo, fueron los elementos que dieron gran eficacia a su labor de crear nueva *image* de Polonia.”

Al mismo tiempo se subrayó, sin embargo, que:

“Pese al consenso general en cuanto a los objetivos, direcciones y prioridades de la política exterior polaca, en el triángulo formado por el Presidente, el Gobierno y el Sejm, la coordinación de las actividades de estas instituciones en los foros internacionales y en las relaciones exteriores, durante la Presidencia de Lech Wałęsa, suscitaba las críticas de los centros de opinión. La carencia de la coordinación fue el resultado de las causas objetivas – la falta de claridad de la “pequeña Constitución”, la multiplicidad y el tempo de los cambios internacionales -, y de las subjetivas - el temperamento del Presidente al que, como se puede deducir de las observaciones de los analistas, no gustaba el paciente trabajo de acordar sus propias ideas con sus socios.”²¹⁸

inaugural del Comité de Defensa del País (KOK) mencionó que el Comité debería llamarse el Consejo de Seguridad Nacional (RBN). Wałęsa, Lech: “El discurso de 13 de febrero 1991”, en *Wszystko co robię robię dla Polski* [Todo lo que hago, hago para Polonia], Warszawa, Kancelaria Prezydenta, 1995, p. 17.

²¹⁸ Las dos citas proceden de Wizimirska, Barbara (red): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1996* [Anuario de la política exterior polaca 1996] Warszawa, Enter, 1997, p.183.

La coyuntura política cuyo resultado fue el acceso de los ex - comunistas al poder a finales de 1993, dificultó las relaciones entre el Presidente, quien unos años antes luchó con el comunismo. Las relaciones fueron tanto más difíciles que el Presidente optó por presionar el nombramiento de su candidato como ministro de Asuntos Exteriores, A. Olechowski. Este en su presentación ante la Comisión de Asuntos Exteriores dio a entender en su mensaje, con cierta arrogancia, que la política exterior no iba a cambiar en la nueva legislatura dominada por la mayoría ex – comunista.²¹⁹

De acuerdo con la “pequeña Constitución”, existió una doble dependencia del ministro de Asuntos Exteriores y del ministro de Defensa: del Presidente, por una parte y del Primer Ministro, por la otra. En el caso de la procedencia política distinta de los dos, como fue entre 1993 – 1995, la coordinación se complicaba enormemente. El cambio en la Presidencia, en 1995 Kwaśniewski - el ex – comunista - ganó las elecciones presidenciales, eliminó esta dinámica de enfrentamientos.

El tema de la coordinación de la política exterior y de seguridad entre los dos centros del poder ejecutivo y entre el ejecutivo y el legislativo, o entre el triángulo: Presidente – Gobierno – Sejm, fue tan grave que la Comisión de Asuntos Exteriores inició en septiembre de 1992 los trabajos para preparar el informe sobre el tema. El proyecto del informe presentado en noviembre de 1993 y el debate en la Comisión sirvieron para destacar los elementos mencionados con anterioridad e insistir en la necesidad de modificar esta situación en la nueva Constitución, cuyo proyecto se estaba elaborando.²²⁰

Centrando el análisis en el Gobierno como el órgano responsable de la política exterior y de seguridad, hay que destacar que en su marco surgieron también los intentos de crear las estructuras responsables de la coordinación de la política de seguridad. En marzo de 1995 fue creado el Comité de Asuntos de Defensa del Consejo

²¹⁹ *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°48/II, 9 de noviembre de 1993, Warszawa, Kancelaria Sejmu, p. 1. A. Olechowski, el Ministro de Asuntos Exteriores destacó que “las direcciones de la política exterior se mantienen inalterables. Es un mensaje que dirigimos tanto al interior como al exterior”.

²²⁰ El debate sobre el proyecto del Informe sobre los problemas de la coordinación de la política exterior polaca en *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°127/II kad., 30 de noviembre de 1993, pp. 1 – 10. Los trabajos sobre el Informe estaban dirigidos por Longin Pastusiak.

de Ministros,²²¹ responsable de la coordinación de las decisiones del Gobierno y de los otros órganos de la administración estatal relativos a la seguridad interior y exterior. El viceprimer ministro, como el jefe del Comité, y el ministro de Defensa como el vicepresidente del Comité, estaban encargados de dirigir las actividades del Comité.

El asunto que podía convertirse en el serio problema desde el punto de vista de las responsabilidades del Gobierno en materia de la política de seguridad fue la inestabilidad de los gobiernos que cambiaban con frecuencia, contrastando con la continuidad en la Presidencia, que cambió tres veces durante la transición: entre 1989 y 1990 – general Jaruzelski, entre 1991 y 1995 - Lech Wałęsa y a partir de 1995 - Aleksander Kwaśniewski.

Entre 1989 – 1997 el gobierno cambió siete veces. Los consecutivos gobiernos de Tadeusz Mazowiecki (septiembre 1989 – diciembre 1990), Jan Krzysztof Bielecki (enero 1991 – diciembre 1991), Jan Olszewski (diciembre 1991 – junio 1992), Hanna Suchocka (julio 1992 – mayo 1993) y de Waldemar Pawlak (octubre 1993 – marzo 1995), Józef Oleksy (marzo 1995 – enero 1996) y Włodzimierz Cimoszewicz (febrero 1996 – octubre 1997), independientemente de su efectividad, generaban la sensación de la inmadurez de las elites políticas incapaces de llegar a los acuerdos y transmitían la sensación de la discontinuidad en la política interior.

No obstante, si pudo existir cierta discontinuidad en la política interior, no se puede afirmar lo mismo en relación con la política exterior y de seguridad. El cargo del ministro de Asuntos Exteriores ocupado por Krzysztof Skubiszewski (septiembre 1989 – octubre 1993), Andrzej Olechowski (octubre 1993 – marzo 1995), Władysław Bartoszewski (marzo 1993 – diciembre 1995) y Dariusz Rosati (diciembre 1995 – octubre 1997), dio a la política exterior y de seguridad bastante continuidad personal. Los sondeos de la opinión pública realizados durante la transición confirmaron esta percepción de la política exterior y de seguridad como un ámbito estable en comparación con otros ámbitos de la acción gubernamental.²²² La continuidad ideológica que, aparentemente, fue menor, debido al cambio que provocaron las elecciones de 1993, se solucionó por las aclaraciones de los herederos del régimen

²²¹ La resolución del Consejo de Ministros n°37, 28 de marzo de 1995, en *Monitor Polski*, n°18, poz. 220, 1995.

²²² Karpowicz, Ewa y Osiecka, Justyna: *Polityka zagraniczna w sondażach opinii publicznej*, Warszawa, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, agosto 1996, Información n°408, p. 30

anterior que asumieron la integración en la Comunidad Europea y la entrada en la Alianza atlántica como las direcciones básicas de la política exterior y de seguridad.

En el caso del ministro de Defensa, los cambios se sucedieron con más frecuencia. El cargo fue ocupado respectivamente por Florian Siwicki (septiembre 1989 – junio 1990), Piotr Kołodziejczyk (julio 1990 – diciembre 1991), Jan Parys (diciembre 1991 – junio 1992), Janusz Onyszkiewicz (julio 1992 – noviembre 1993), Piotr Kołodziejczyk (noviembre 1993 – febrero 1995), Zbigniew Okoński (marzo 1995 – diciembre 1995), Stanisław Dobrzański (enero 1996 – octubre 1997). Ello, sin embargo, no pareció afectar tanto a la dirección de la política de seguridad por dos razones: la política de seguridad fue definida, sobre todo (como se plantea después), en el marco del ministerio de Asuntos Exteriores y la política de seguridad se desarrolló en un amplio consenso.

Como conclusión del análisis de los actores que participaron en la elaboración de la política de seguridad hay que destacar que el proceso presentó problemas no tanto por la divergencia en cuanto a los objetivos básicos de esta política como por la inadecuada definición de las prerrogativas del Presidente y del Gobierno. El acuerdo entre los dos centros del poder ejecutivo sobre las líneas básicas de la política de seguridad que, sin ninguna duda, existió dada la procedencia de los actores y/o el consenso alcanzado a partir de 1993, no evitó las luchas por conseguir un mayor control sobre la definición de la política de seguridad. Estas adquirieron dimensiones alarmantes durante la Presidencia de Wałęsa. El factor personal desempeñó aquí el papel fundamental. Los problemas en la coordinación entre los dos centros del poder ejecutivo disminuyeron cuando se produjo el cambio en la Presidencia en 1995. La nueva Constitución de 1997, al definir con precisión las funciones del Presidente y del Gobierno, eliminó este tipo de tensiones de la vida política polaca.

2. Los actores que ejecutan la política de seguridad.

En el proceso de la ejecución de la política de seguridad deben ser consideradas las estructuras vinculadas a los dos centros del poder ejecutivo, al Gobierno y al Presidente. En los apartados que siguen a continuación se aborda la organización y las funciones del ministerio de Asuntos Exteriores, del ministerio de Defensa - las dos estructuras relacionadas con el Consejo de Ministros, y la organización y las funciones de la Oficina de Seguridad Nacional, creada por el Presidente. Además, se profundiza en los problemas de la coordinación entre los tres organismos.

A. El Ministerio de Asuntos Exteriores.

De acuerdo con las prerrogativas del ministro de Asuntos Exteriores, definidas en la disposición del Consejo de Ministros de 29 de mayo 1974 y en vigor hasta finales de 1997, el ministro de Asuntos Exteriores era responsable de la elaboración de las bases de la política exterior, la representación de los intereses de Polonia y de sus ciudadanos en el extranjero, la programación de la política de tratados, la dirección y coordinación de la actividad informativa, el mantenimiento y el fortalecimiento de los lazos con los polacos en el extranjero. Al mismo tiempo, el ministro debía realizar “la coordinación política de las actividades de los ministros, los directores de las instituciones y las instituciones centrales en el ámbito de la política exterior” para garantizar la concordancia de las acciones exteriores de otros ministerios con la línea general de la política exterior.²²³ Aunque la “pequeña Constitución” dificultó bastante la realización de las prerrogativas del ministro, éste desempeñó el papel muy activo en la definición de la política exterior y de seguridad, contando con el ministerio de Asuntos Exteriores, como la estructura responsable de la ejecución de esta política.

Como consecuencia de la necesidad de ajustar sus funciones a las nuevas necesidades de la política exterior y de seguridad y de los intentos de dar mayor eficacia a su funcionamiento, el ministerio de Asuntos Exteriores como el órgano central, encargado de la ejecución y la coordinación de la política exterior y de seguridad, pasó

²²³ Las funciones del Ministro de Asuntos Exteriores fueron analizadas por el diputado L. Pastusiak, en el debates sobre la coordinación de la política exterior. En *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°127/II kad., 30 de noviembre de 1993, pp. 3 – 4.

por varias reorganizaciones entre 1989 – 1997. El análisis de la legislación correspondiente al ministerio de Asuntos Exteriores permite diferenciar en su evolución tres fases.

La primera que finalizó en noviembre de 1990 puede ser considerada como la etapa de la transición desde la organización existente en la Polonia socialista a una nueva, acorde con la política exterior del Estado democrático y capitalista. En esta etapa el ministerio de Asuntos Exteriores estaba funcionando de acuerdo con la disposición n°1/88 del Consejo de Ministros de 11 de enero de 1988 y organizado según el reglamento del día 17 de febrero de 1988 elaborado por el ministro de Asuntos Exteriores.²²⁴ Aunque en el año 1988 la estructura del ministerio fue el reflejo de la pertenencia de Polonia al bloque de los países socialistas y de las estrechas relaciones establecidas con la Unión Soviética, en su organización se pudo percibir la tendencia al mayor pragmatismo en la división de las funciones frente a una gran ideologización de los años anteriores.²²⁵ En este sentido, destacó la centralización de las relaciones con la URSS y con otros países socialistas de Europa en un único Departamento I (entre 1973 y 1988 existió un departamento separado para la URSS). El Departamento II era responsable de las relaciones con los países de Asia y Africa, incluidos los países socialistas. En el Departamento III se trataban los temas de América del Norte y América Latina. El Departamento IV coordinaba las relaciones con los países europeos no socialistas. Los temas de seguridad, aunque estaban sujetos a la política del Pacto de Varsovia, encontraron su plasmación en el Departamento de los Estudios y la Programación (la seguridad internacional, el desarme, la CSCE) y en el Departamento de los Asuntos de Defensa (no existente antes de 1988).

Esta estructura, a la cual hay que añadir todos los departamentos temáticos (organizaciones internacionales, política cultural) y funcionales (personal,

²²⁴ Hasta 1988, el ministerio de Asuntos Exteriores estaba organizado de acuerdo con las disposiciones procedentes de 1974 y 1976. (*Uchwała n°137 Rady Ministrów z dnia 31 maja 1974 w sprawie nadania statutu Ministerstwa Spraw Zagranicznych; Zarządzenie n°8 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 kwietnia 1976 w sprawie nadania regulaminu Ministerstwa Spraw Zagranicznych*). La reestructuración de 1988 se basó en *Uchwała 1/88 Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 1988 y Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 17 lutego 1988*. Sobre la estructura del ministerio en la etapa previa a la transición y durante la transición ver el trabajo de Szczepanik, K: *Dyplomacja Polski 1918 – 2000. Struktury organizacyjne* [La diplomacia de Polonia 1918 – 2000. Estructuras organizativas], Warszawa, Askon, 2000. La organización del ministerio durante la transición fue analizada por el mismo autor: “Organizacja i funkcjonowanie służby dyplomatyczno – konsularnej” [La organización del servicio diplomático – consular], en Kuźniar, Roman; Szczepanik, Krzysztof: *Polityka zagraniczna RP 1989 – 2002*, Warszawa, Askon/Fundacja Studiów Międzynarodowych, 2001, pp. 432 – 447.

administración y presupuesto, consular, protocolo diplomático, archivo, comunicación, legislación y tratados, prensa e información, servicios), permaneció hasta mediados de 1990, es decir, siguió vigente cuando las transformaciones democráticas estaban muy avanzadas.

El primer cambio importante en la organización del ministerio, con el que se inició la segunda etapa en la evolución del ministerio, se produjo en mayo de 1990. Fue cuando el ministro de Asuntos Exteriores mediante la disposición número 7 decidió modificar el reglamento que existía desde febrero de 1988. De acuerdo con el nuevo estatuto de noviembre 1990,²²⁶ el ministerio fue dividido en 17 grandes unidades entre las cuales destacaron el Gabinete del ministro, los departamentos territoriales (Europa; Africa, Asia, Australia y Oceanía; América del Norte y del Sur), los departamentos encargados de las relaciones con las organizaciones internacionales (de Instituciones Europeas, del sistema de Naciones Unidas), los departamentos temáticos (asuntos consulares y emigración, relaciones económicas, política cultural e investigación, planificación y análisis) y los departamentos vinculados al funcionamiento del ministerio y de sus dependencias (administrativo – financiero, de comunicación, del personal, prensa e información, de legislación y tratados, protocolo, diplomático).

De acuerdo con la reorganización de 1990, los cambios más importantes se efectuaron en los departamentos territoriales y, en particular, en el Departamento de Europa y en el Departamento de América del Norte y del Sur, cuya estructura fue adaptada a la nueva orientación de la política exterior y de seguridad, de acuerdo con la cual las relaciones con los países de Europa occidental y con los Estados Unidos, adquirieron el carácter prioritario. Por otra parte, se realizaron los ajustes considerables en el Departamento de las Instituciones Europeas, donde a partir de mediados de 1990 se estaban tratando tanto las cuestiones relacionadas la Comunidad Europea como los temas relativos a la CSCE, al Consejo de Europa y, en menor medida, a la OTAN. La creación de un departamento responsable, al mismo tiempo, de las relaciones con la CE y con las organizaciones de seguridad, pareció indicar dos elementos. Por una parte, no existió una clara articulación de la política de seguridad en torno a la OTAN en los

²²⁵ Sobre el pragmatismo en la organización del ministerio escribió Szczepanik, K: *Dyplomacja Polski 1918 – 2000. Struktury organizacyjne* [La diplomacia de Polonia 1918 – 2000. Estructuras organizativas], Warszawa, Askon, 2000, p. 122 – 123.

²²⁶ “Zarządzenie n°7 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 31 maja 1990 zmieniające zarządzenie w sprawie nadania regulaminu Ministerstwa Spraw Zagranicznych” [Disposición n°7 del Ministro de Asuntos Exteriores de 31 de mayo de 1990 que cambia la orden sobre el reglamento del ministerio de Asuntos Exteriores].

primeros años de la transición y, por la otra, en el centro del poder predominó la concepción de la estrecha relación entre la política de seguridad polaca y las instituciones europeas. Esta segunda explicación confirmaría la existencia de la opción europea en la política de seguridad desarrollada en Polonia en la fase inicial de la transición.

La organización del ministerio de Asuntos Exteriores sufrió unas pequeñas modificaciones en septiembre de 1994. Además de algunas transformaciones que afectaron a los Departamentos que garantizaban el funcionamiento del ministerio, las transformaciones más importantes consistieron en la división del Departamento de Europa en Europa I y Europa II, el primero responsable de la cooperación con los países de Europa occidental y el segundo – con los de Europa oriental.²²⁷

La importante reestructuración del ministerio, que dio el inicio a la tercera fase en su organización, tuvo lugar en julio de 1996, cuando el ministerio recibió el nuevo reglamento del Consejo de Ministros, en vigor hasta septiembre de 1998.²²⁸ Entre los cambios más considerables destacó la división del anterior Departamento de las Instituciones Europeas en dos, el de la Integración Europea y el de la Política de Seguridad, uno responsable de la integración en la Unión Europea y el otro de la integración en la Alianza atlántica. La creación de dos departamentos separados fue el reflejo del creciente peso del atlantismo en la política de seguridad de Polonia y la articulación de esta política en torno a la integración en la OTAN, coincidiendo con la práctica política de aquellos años.

B. El Ministerio de Defensa.

El ministerio de Defensa como uno de los órganos fundamentales en la ejecución de la política de defensa entendida como parte de la política de seguridad vivió unas transformaciones muy profundas que surgieron durante la transición de la necesidad de ajustar su estructura y su funcionamiento a la nueva realidad política y de establecer el control civil de las Fuerzas Armadas.

²²⁷ “Zarządzenie n°18 Ministra Spraw Zagranicznych z 1 września 1994”, en *Informator Ministerstwa Spraw Zagranicznych*, n°130, 1994.

²²⁸ El reglamento de 1996 fue publicado en “Rozporządzenie Rady Ministrów z 16 lipca 1996 w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Zagranicznych”, en *Dziennik Ustaw*, n°97, poz. 451, 1996. El nuevo

Como consecuencia de la incierta situación política interior y exterior en los primeros años de la transición y de la ocupación del cargo del ministro de Defensa entre septiembre de 1989 y julio de 1990, por el general Florian Siwicki quien representó el régimen anterior,²²⁹ los cambios estructurales tardaron bastante en iniciarse. Pese a los cambios efectuados en el cargo del ministro de Defensa entre 1990 - 1992, el nombramiento de Piotr Kołodziejczyk²³⁰, de Jan Parys²³¹ y de Janusz Onyszkiewicz, hasta finales de 1992 el ministerio de Defensa mantuvo la estructura de los años sesenta. Como destacó J. Onyszkiewicz,

“Hasta el momento [diciembre de 1992] el ministerio de Defensa nacional funcionaba en la forma definida en los años 60. Era una estructura subordinada al Pacto de Varsovia y una estructura eminentemente militar. (...) Hasta ahora el ministerio prácticamente no existía. Existía solamente el grupo de las instituciones centrales. Las principales entre ellas eran: el Estado Mayor, la Directiva de Instrucción de Combate, el Departamento del Intendente General, el Departamento de la Técnica Militar. Antes, entre estas instituciones se encontraba la Directiva General Política. El funcionamiento del ministerio se basaba en las ordenes.”²³²

En la etapa señalada, entre 1990 – 1992, los trabajos sobre el proyecto de la reestructuración del ministerio fueron muy dinámicos. En este marco destacó la labor realizada por la Comisión Interministerial de las Reformas de la Organización de la Defensa Nacional. Creada por el Consejo de Ministros en noviembre de 1990 y dirigida por Jan Krzysztof Żabiński, la Comisión finalizó sus trabajos en junio de 1991. Dividida en cuatro grupos, estudió los siguientes temas²³³:

reglamento de 17 de julio de 1997 fue publicado en “Rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z 17 lipca 1998 roku”, en *Dziennik Ustaw*, n°93, poz. 586, 1998.

²²⁹ El general Florian Siwicki fue miembro del Partido Obrero desde 1948. Desde 1983 desempeñó el cargo del Ministro de Defensa. Sus propuestas en cuanto a la dirección del ministerio en la nueva realidad fueron presentadas en *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 9 wrzesnia 1989*, n°45/X, 9 de septiembre de 1989, X legislatura, Warszawa, Sejm PRL. Aunque no eran muy conservadoras tampoco implicaban cambios importantes.

²³⁰ Los miembros de la Comisión de Defensa, al debatir la candidatura de Kołodziejczyk al cargo del Ministro de Defensa, expresaron su pleno apoyo a este nombramiento que iba a preparar el ministerio de Defensa para su futura transformación en el ministerio dirigido por los civiles. En *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 6 lipca 1990*, n°569/X, 6 de julio de 1990, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 2 – 4.

²³¹ Su proyecto de reformas y de trabajo en el ministerio de Defensa fue presentado ante la Comisión de Defensa a finales de 1991. En *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 22 grudnia 1991*, n°60/I kad., 22 de diciembre de 1991, I legislatura, Warszawa, Sejm RP.

²³² *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 9 grudnia 1992*, n°902/I kad., 9 de diciembre de 1992, I legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 2.

²³³ El jefe del Gabinete del Consejo de Ministros, Krzysztof Żabiński, presentó una amplia explicación de los trabajos de la Comisión y las propuestas de los grupos en la reunión de la Comisión de Defensa

1. Grupo I – la transformación del ministerio de Defensa en el órgano civil de la administración estatal y el órgano de las Fuerzas Armadas,
2. Grupo II – la reestructuración de las Fuerzas Armadas, la dirección de la defensa del país,
3. Grupo III – la dirección de la defensa nacional en el marco de los órganos de la administración estatal y territorial (defensa civil),
4. Grupo IV – los problemas de la industria de defensa.

El Informe de la Comisión²³⁴ y aprobado por el Consejo de Ministros, sirvió de base para el proyecto de la ley preparado por el Gobierno sobre los cambios en las prerrogativas del ministro de Defensa y los principios que debían regir la dirección de las Fuerzas Armadas.

Debido a que la aprobación de la ley resultó mucho más compleja de lo que pareció inicialmente, el 22 de octubre de 1992 el ministro de Defensa decidió aprobar una nueva estructura del ministerio de Defensa. Esta decisión que se basó en las ideas elaboradas en la Comisión de Żabiński, sirvió para transformar el ministerio del órgano de la dirección y administración de las Fuerzas Armadas en el órgano de su dirección política y administrativa, responsable de la preparación de la defensa del país.

Conforme a la reforma de octubre 1992, el ministerio quedó dividido en dos ramas paralelas, pero separadas²³⁵:

1. la rama civil, formada por el departamento socio – educativo, el departamento de la política de defensa y el departamento de armamento e infraestructura militar. Sus funciones se relacionaban con la administración, el abastecimiento, las inversiones, la política financiera, el presupuesto, la creación de la política de defensa.
2. la rama militar, formada por el Estado Mayor como el órgano central del mando de las Fuerzas Armadas. Dentro de la rama militar quedaron incluidas todas las Fuerzas Armadas y las estructuras de mando.

Nacional. En *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 11 lipca 1991*, n°1313/X kad., 11 de julio de 1991, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, pp. 1 – 5.

²³⁴ El proyecto presentado por el Gobierno fue estudiado a partir de septiembre en la Comisión de Defensa nacional. La ley sobre el Ministro de Defensa no fue aprobada hasta 1995. El primer debate en la Comisión en *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 18 września 1991*, n°1416/X kad., 18 de septiembre de 1991, X legislatura, Warszawa, Sejm RP.

²³⁵ La reforma fue explicada por el Ministro Onyszkiewicz en la Comisión de Defensa nacional. *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 9 grudnia 1992*, n°902/I kad., 9 de diciembre de 1992, I legislatura, Warszawa, Sejm RP.

Desde el punto de vista de la política de seguridad fue importante el departamento de la política de defensa, una estructura completamente nueva, dividida a su vez en tres subdepartamentos: 1. el de los estudios estratégicos, 2. el de la planificación defensiva, 3. el de los asuntos militares internacionales. Como destacó el ministro de Defensa, Onyszkiewicz,²³⁶ la creación de los dos primeros subdepartamentos (de estudios estratégicos y de planificación defensiva) fue la consecuencia de la nueva situación política. Si durante más de cuarenta años la política de defensa se definía fuera de Polonia, las transformaciones políticas iniciadas en 1989 provocaron el traspaso automático de las funciones desempeñadas antes por la URSS y por el Pacto de Varsovia al ministerio de Defensa. Los subdepartamentos de estudios estratégicos y de planificación defensiva empezaron a jugar el papel crucial en esta nueva realidad que obligó a la definición de una nueva política de defensa nacional. El subdepartamento de asuntos militares internacionales era responsable de la cooperación con el extranjero y de los asuntos de desarme. En el marco de este departamento se trataban los temas relacionados con la cooperación militar bilateral, por ejemplo con los Estados Unidos, y la cooperación multilateral.

La evolución posterior de la estructura del ministerio de Defensa quedó vinculada a los problemas de la coordinación de la política de seguridad y defensa entre el Presidente y el Gobierno. Las mencionadas ambigüedades de la “pequeña Constitución” provocaron serias dificultades que aumentaron a partir de finales de 1993. El centro del problema se situaba en la definición de la dependencia de las Fuerzas Armadas. De acuerdo con la “pequeña Constitución”, el Presidente era el Jefe de las Fuerzas Armadas (art.35.1). Además, el Presidente nombraba y destituía al Jefe del Estado Mayor. En principio, el Presidente tomaba estas decisiones “de acuerdo con” el ministro de Defensa, pero no “a propuesta” del ministro de Defensa (art.35.2), lo cual dio lugar a las confusiones en cuanto a la dependencia del Jefe del Estado Mayor. El conflicto, consecuencia de estas bases legales, estalló el 30 de septiembre de 1994, cuando el Presidente pronunció el discurso bastante ambiguo a los oficiales del ejército polaco reunidos en Drawsko, en el cual cuestionó la capacidad del Parlamento de solucionar los problemas del ejército y organizó una votación espontánea en la cual pidió a los oficiales pronunciarse a favor o en contra del ministro de Defensa y de la subordinación

²³⁶ *Ibidem*, p. 6.

del Estado Mayor al ministro de Defensa.²³⁷ La investigación realizada por la Comisión de Defensa del Sejm sobre el “asunto Drawsko” y concluida con el informe aprobado el 4 de noviembre de 1994, demostró que los militares no desobedecieron al ministro de Defensa aunque criticaron sus acciones. En este marco, la actuación del Presidente fue valorada como la violación de las normas del control civil y democrático de los militares. Los autores del informe subrayaron que las Fuerzas Armadas debían ser controladas por el ministro de Defensa y por el Gobierno.²³⁸

El asunto de Drawsko puso de manifiesto la necesidad de elaborar nuevas bases legales del funcionamiento del ministro y del ministerio de Defensa que sirvieran para definir con precisión las competencias del ministro y del Presidente en materia de la política de defensa, incluido el control de las Fuerzas Armadas. Fue en este contexto, en noviembre de 1994, cuando se iniciaron los trabajos sobre la ley que regulara los problemas mencionados²³⁹, aprobada finalmente el 14 de diciembre de 1995.²⁴⁰ La ley sobre el cargo del ministro de Defensa se convirtió en la pieza clave tanto en la definición de la dependencia directa del Jefe del Estado Mayor del ministro de Defensa (art.7) como en la posterior reorganización del ministerio de Defensa.

La organización del ministerio de Defensa, definida en el reglamento de 9 de julio de 1996 aprobado por el Consejo de Ministros, se caracterizó por la simplificación de su estructura en comparación con la organización establecida en 1992 (la disminución de las unidades de 52 a 30) y por la integración del Estado Mayor en el ministerio de Defensa. En la nueva estructura del ministerio fueron integrados cinco departamentos (cada uno dividido en unidades – departamentos específicos): el departamento de política de defensa, el del mando de las Fuerzas Armadas, el del armamento, económico – financiero, y el departamento social – parlamentario.²⁴¹ En el marco de la nueva organización del ministerio fue importante la creación, el 2 de

²³⁷ El texto del discurso en Wałęsa, Lech: *Wszystko co robię, robię dla Polski* [Todo lo que hago, hago para Polonia], Warszawa, Kancelaria Prezydenta RP, 1995 pp. 152 – 156.

²³⁸ La información de la agencia de prensa Warsaw PAP, 4 de noviembre de 1994, FBIS-EEU-94-216 (8 de noviembre), p. 11.

²³⁹ Ver el proyecto de la ley presentado por la Comisión de Defensa el 24 de noviembre de 1994, *Druk* n°720, Komisja Obrony Narodowej, ON-0-152/94, II legislatura, Sejm RP. El 3 de noviembre de 1994, el Presidente Lech Wałęsa presentó su proyecto de la ley sobre las competencias de los órganos estatales en el sistema de defensa de la RP. Ver: *Druk* n°690, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, II legislatura, Sejm RP. Ver el Documento n°13.

²⁴⁰ La ley sobre el cargo del Ministro de Defensa de 14 de diciembre 1995, en *Dziennik Ustaw*, n°10, poz. 56, 1996. El 11 de agosto de 1995 el Presidente rechazó firmar esta ley solicitando un nuevo debate en el Sejm. Ver *Druk* n°1182, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, II legislatura, Sejm RP. La ley pudo pasar después de las nuevas elecciones presidenciales y el cambio en la Jefatura de Estado. El nuevo Presidente, Kwaśniewski, retiró la anterior negativa de Wałęsa.

diciembre de 1996, del nuevo departamento de cooperación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, formado por 25 personas responsables de la organización y coordinación de las instituciones centrales y de la cooperación con todos los niveles de las Fuerzas Armadas en los temas militares relativos a la OTAN.²⁴² Hay que recordar que unos meses antes, en julio de 1996 fue creado el Departamento de la Política de Seguridad en el ministerio de Asuntos Exteriores. La coincidencia de los cambios parece indicar que a partir de mediados de 1996 la dirección atlántica en la política de seguridad fue no solamente parte de los programas del gobierno sino una realidad confirmada en la estructura de la administración central.

Retomando el tema de la coordinación de la política de seguridad, conviene subrayar que las reformas de los años 1994 – 1995 permitieron la eliminación de los conflictos entre el Presidente y el ministro de Defensa. Por otra parte, no es de más señalar que los conflictos entre los dos centros de poder contrastaron con la coordinación entre el ministerio de Defensa y el ministerio de Exteriores que no planteó generalmente graves problemas. Parece que en el ministerio de Defensa existió una conciencia bien arraigada, excluidas pocas excepciones,²⁴³ del papel prioritario del ministerio de Asuntos Exteriores en la definición de las líneas básicas de la política de defensa como parte de la política de seguridad y de la política exterior. En noviembre de 1990, el viceministro de defensa, Zdzisław Stelmaszczuk, destacó esta relación entre la política de defensa y la política exterior y de seguridad, refiriéndose a la reorganización de las Fuerzas Armadas:

“Hemos partido del principio de acuerdo con el cual la reorganización del ejército debería basarse en la política exterior del Gobierno. Nos hemos dirigido, pues, al ministro de Asuntos Exteriores, Krzysztof Skubiszewski, para que nos explicara la concepción de nuestras relaciones con los vecinos. En mi opinión, hemos actuado de manera adecuada, debido a que dejar en manos de los generales o los coroneles la posibilidad de crear la política

²⁴¹ El reglamento fue publicado en *Dziennik Ustaw*, n°88, poz.399, 1996.

²⁴² La información sobre el Departamento de Cooperación con la OTAN procede del informe preparado en el mismo departamento y enviado por fax a la Oficina de Seguridad Nacional. “Departament Współpracy z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego” [Departamento de Cooperación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte], fax a M.A. Faliński (BBN) de 19 de marzo de 1997. Sobre el Departamento ver también la entrevista con A. Karkoszka, viceministro de Defensa, en *Polska Zbrojna*, 3 de enero de 1997.

²⁴³ Como excepción se puede considerar la declaración del Ministro de Defensa Parys sobre la decisión de Polonia de desarrollar las acciones para entrar en la OTAN. La declaración no estaba coordinada con la política del ministerio de Asuntos Exteriores. Más sobre el tema en el apartado sobre la opción atlántica en la política de seguridad polaca.

internacional en el sentido militar es peligrosos. De la definición de quién es nuestro enemigo y quién nuestro amigo debían encargarse los políticos profesionales. Los militares sirven para garantizar técnicamente indicados, por el poder político, objetivos.”²⁴⁴

Como ejemplo de esta coordinación pueden servir las bases elaboradas a principios de 1997 para las negociaciones de acceso entre Polonia y la OTAN. De acuerdo con las informaciones procedentes del ministerio de Defensa, en las negociaciones iban a participar los representantes de los dos ministerios. Los del ministerio de Asuntos Exteriores iban a ocuparse del nivel político de las negociaciones, mientras que los del ministerio de Defensa iban a participar en las negociaciones sobre los aspectos de su competencia como la inclusión de Polonia en el sistema de la planificación defensiva de la Alianza, la definición de las fuerzas y del personal que iba a formar parte de las estructuras de la OTAN, el grado del apoyo de la defensa de Polonia por la OTAN en caso de amenaza, el aumento de la interoperatividad del ejército polaco con la OTAN, la inclusión de las Fuerzas Armadas polacas en los ejercicios aliados, la contribución de Polonia al presupuesto de la OTAN, el acceso de la Alianza a la documentación polaca.²⁴⁵ La separación entre lo político y lo militar fue el reflejo de la anteriormente mencionada conciencia de la existencia de distintas competencias de los dos ministerios pero también de la superioridad del ministerio de Asuntos Exteriores en cuanto a la definición de los aspectos políticos de la política de seguridad.

C. La Oficina de Seguridad Nacional.

De acuerdo con la división del poder ejecutivo en dos ramas separadas cada una de las cuales gozó de las importantes prerrogativas surgió, a iniciativa del Presidente, una estructura que iba a funcionar como el órgano de apoyo para él y para el Comité de Defensa del País. Encargada de la preparación de los materiales necesarios en la realización de las competencias del Presidente en el ámbito de seguridad, defensa y

²⁴⁴ *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 21 listopada 1990, n°807/X kad., 21 de noviembre de 1990, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 2 – 3.*

²⁴⁵ Fax del Departamento de Seguridad Internacional del ministerio de Defensa al Director Faliński de la Oficina de Seguridad Nacional, “Informacje MON na temat obecnego stanu przygotowań do członkostwa w NATO” [las informaciones del ministerio de Defensa sobre el actual estado de la preparación de la integración en la OTAN], 8 de abril de 1997, pp. 8 – 9.

orden público y desempeñando la función del Secretariado del Comité de Defensa del País, la Oficina de Seguridad Nacional tuvo el papel significativo en la ejecución de la política de seguridad. Aunque no podemos comparar su importancia con la de los dos ministerios, la Oficina puede ser considerada como un órgano que participó activamente en ciclo formal de la política de seguridad.

La Oficina de Seguridad Nacional, fue creada en enero de 1991.²⁴⁶ Entre sus funciones destacó la preparación de informaciones sobre el estado de la seguridad nacional y su presentación ante el Presidente y otros miembros del Comité de Defensa Nacional (KOK), la definición de las amenazas y la elaboración de las propuestas sobre su eliminación, la organización de la actividad investigadora, informativa y promotora en los ámbitos de seguridad nacional, la organización de las reuniones del Comité de Defensa Nacional, la vigilancia de la realización de las decisiones del KOK, la cooperación con el Gobierno, el Parlamento y con otras instituciones en temas de seguridad y defensa.²⁴⁷

En cuanto a su estructura, la división en los departamentos se transformaba en función de las transformaciones en la política de seguridad polaca, ajustándose a las necesidades del momento. Como ejemplo puede servir el cambio que se produjo entre 1996 – 1997. Si en mayo de 1996 en la Oficina existían tres departamentos (de preparación defensiva, de análisis estratégicos, de seguridad interior), a partir de marzo de 1997 esta estructura fue modificada, creándose el Departamento de Integración con la OTAN, el Departamento del Presidente como el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, el Departamento del Comité de Defensa del País y del Consejo de Seguridad Nacional y el Departamento del Análisis de las Amenazas.²⁴⁸

²⁴⁶ La Oficina de Seguridad Nacional fue creada por el decreto del Presidente de 31 de enero de 1991 sobre el Comité de Defensa del País, aunque las bases de su organización y funcionamiento se encuentran en el decreto presidencial de 13 de diciembre 1991 sobre el Comité de Defensa del País y la Oficina de Seguridad Nacional.

²⁴⁷ Sobre las competencias de la Oficina de Seguridad Nacional ver el decreto presidencial de 13 de diciembre 1991, en *Monitor Polski*, n°47, poz. 332. Se utilizó también el Informe preparado en la Oficina de Seguridad Nacional: *Organizacyjno – prawne podstawy oraz zakres działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego* [Las bases legales y de organización y el marco del funcionamiento de la Oficina de Seguridad Nacional], Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa, 17 de noviembre de 1997 (documento de la Oficina de Seguridad Nacional). Ver también el trabajo de Chojnowska, Aldona; Rak, Krzysztof: “International Issues in the Work of National Security Bureau”, en Wizimirska, Barbara (ed.): *Yearbook of Polish Foreign Policy 1995*, Warszawa, PISM, 1995, pp. 183 – 186.

²⁴⁸ El orden del Presidente de la RP de 24 de mayo de 1996 sobre la organización de la Oficina de Seguridad Nacional, capítulo III; El reglamento de la Oficina de Seguridad Nacional, 3 de marzo de 1997, art. 12. (documentos de la Oficina de Seguridad Nacional)

Las funciones del Departamento de la Integración con la OTAN demuestran que el Presidente, a través de la Oficina de Seguridad Nacional, participó activamente en los preparativos de la integración de Polonia en la Alianza:

“El Departamento de Integración con la OTAN:

1. controla [de la palabra inglesa *monitor*] el desarrollo del proceso del ajuste de las Fuerzas Armadas de la RP a las exigencias de los miembros de la OTAN, el fortalecimiento del control civil y democrático de las Fuerzas Armadas de la RP, la adaptación de las normas legales polacas a las necesidades de la participación en la OTAN, la adaptación de las estructuras administrativas a las necesidades de la integración en la OTAN, la consecución de los medios financieros imprescindibles desde el punto de vista de la integración en la OTAN, el desarrollo de las negociaciones con la OTAN y la ratificación del protocolo (...), formula las propuestas de las acciones del Presidente de la RP y (...) de otros órganos del poder en la RP sobre los asuntos mencionados.
2. El Departamento garantiza la adecuada participación de la Oficina de Seguridad Nacional en los trabajos del Grupo de la coordinación de las actividades para la entrada de la RP en la OTAN, creado por el Comité de Defensa del País (KOK).
3. El Departamento participa en las actividades relacionadas con la promoción de la integración de Polonia en la OTAN y con la explicación en el país y en el extranjero de los aspectos de la entrada de Polonia en la OTAN.”²⁴⁹

De acuerdo con la opinión de su jefe, Marek Siwiec, expresada en abril 1997, la cooperación de la Oficina de Seguridad Nacional con el ministerio de Defensa y el ministerio de Asuntos Exteriores se desarrollaba sin el conflicto de competencias y con la voluntad del apoyo mutuo.²⁵⁰ Ahora bien, debido a las amplias prerrogativas, la Oficina de Seguridad Nacional fue criticada, en algunos momentos, por “doblar las funciones del ministerio de Asuntos Exteriores, del ministerio de Defensa, de la Cancillería del Primer Ministro y (...) algunas funciones de los servicios especiales (...)”. La aprobación de la Constitución de 1997, que transfirió numerosas prerrogativas del Presidente al Primer Ministro, permitió limitar el papel de la Oficina.²⁵¹ Aún así ésta guardó gran parte de sus funciones y siguió siendo muy activa durante la etapa de la

²⁴⁹ El reglamento de la Oficina de Seguridad Nacional, 3 de marzo de 1997, art. 12. (documento de la Oficina de Seguridad Nacional),

²⁵⁰ *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 10 kwietnia 1997*, n°3496/II kad., 10 de abril de 1997, II legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 4.

²⁵¹ El Informe sobre los argumentos legales, económicos y de efectividad contra la existencia de la Oficina de Seguridad Nacional preparado por Andrzej Faliński de la Oficina de Seguridad Nacional, Departamento de Integración con la OTAN, para Robert Smoleń, Subsecretario de Estado, Cancillería del Presidente de RP, Varsovia, 14 de noviembre de 1997 (documento de Oficina de Seguridad Nacional).

negociación (1997) y la ratificación del ingreso de Polonia en la Alianza atlántica (1998).

3. El control de la política de seguridad.

Asumiendo los comentarios sobre los tipos del control en el sistema democrático, realizados en la parte dedicada a la política de seguridad en España, en este apartado se pretende abordar los problemas relacionados con el control parlamentario y popular de la política de seguridad polaca en la transición.

A. El papel del Parlamento polaco.

Una de las consecuencias de la construcción de las nuevas bases jurídicas del Estado polaco fue la modificación de la estructura y de las funciones del Parlamento que se convirtió en el escenario del control de la acción del Gobierno.

En la República Popular Polaca el Parlamento polaco, unicameral, llamado el Sejm fue considerado teóricamente como el órgano superior del Estado socialista. En práctica, sin embargo, su función se limitaba a la aceptación de las decisiones tomadas por el Consejo del Estado donde la función política se mezclaba con la función en el Partido. Las modificaciones de la Constitución 1952 introducidas en abril de 1989 tuvieron como objetivo la restauración de la segunda cámara del Parlamento llamada el Senado. El Parlamento consiguió también más capacidad de actuación al desaparecer la presión política. El poder del Parlamento fue limitado por los amplios poderes del Presidente que le permitían disolver las dos cámaras si el Sejm durante tres meses no podía formar el Gobierno, no aprobaba el presupuesto o aceptaba las disposiciones que imposibilitaban al Presidente desempeñar sus funciones (art.20 de la Constitución 1952, modificada en abril 1989). La “pequeña Constitución” de 1992 aunque mantuvo las prerrogativas del Presidente relativas a la disolución del Parlamento ordenó el equilibrio entre los tres poderes, el legislativo, e ejecutivo y el judicial, estableciendo la igualdad entre ellos.

a) las herramientas del control parlamentario

De acuerdo con la “pequeña Constitución” el Parlamento, al tener unos amplios poderes en materia de la aprobación de las leyes, incluidas las relativos a las relaciones con el extranjero y a la seguridad (art.13 y 26), podía influir en la dirección de la política de seguridad. Al controlar el presupuesto (art. 20 – 22), decidía los gastos destinados para la defensa y para otras actividades que iban a garantizar la seguridad del Estado y la realización de su política exterior. Al confirmar o retirar la confianza al gobierno (art. 59 y 62), el Parlamento expresaba su apoyo o el desacuerdo con el programa de la política exterior y de seguridad del Gobierno. El Sejm decidía también en el tema de la guerra, ratificaba o cancelaba los acuerdos internacionales sobre las fronteras, las alianzas militares y los acuerdos que exigían cambios en la legislación polaca (art. 24).

Existían además otras herramientas que permitían el control y la intervención del Parlamento en los asuntos de la política de seguridad. Entre éstas destacaron los debates sobre los aspectos concretos o generales de la política exterior del Gobierno desarrollados a iniciativa de los propios parlamentarios (como representantes de los grupos parlamentarios) que exigían explicaciones o informaciones sobre la acción del Gobierno, o a iniciativa del Gobierno o de sus ministros, que querían informar sobre determinados aspectos de su política. Fueron igualmente importantes los debates que se desarrollaban con la ocasión de la apertura de la sesión o del cambio del Gobierno. Estos últimos, debido a los frecuente cambios del Gobierno, fueron muy habituales. El diálogo entre el Parlamento y el Gobierno se generaba también mediante las solicitudes de información (preguntas e interpelaciones) procedentes del Parlamento.

Los debates entre el Gobierno y el Parlamento se convirtieron en un importante foro de presentación del programa del Gobierno o de las realizaciones en materia de la política de seguridad. Durante la transición se estableció la práctica de celebrar al menos un debate anual sobre la política exterior, en el cual los temas de la política de seguridad fueron tratados con amplitud. En este marco, el ministro de Asuntos Exteriores informaba sobre el tema y respondía a las preguntas orales de los diputados. Destacaron los debates de 26 – 28 de abril de 1990, 14 – 15 de febrero de 1991 y 27 de junio de 1991, 30 de abril de 1992 y 8 de mayo de 1992, 29 de abril de 1993, 7 de abril de 1994, 25 de mayo de 1995.²⁵²

²⁵² *Sprawozdania stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu*, 26 – 28 de abril de 1990, X legislatura; *Sprawozdania stenograficzne z 51 posiedzenia Sejmu*, 14 – 15 febrero de 1991, X legislatura;

Desde el punto de vista del control de la política de seguridad fue importante la labor desarrollada por las comisiones del Parlamento encargadas de la política exterior y de seguridad. Entre las más importantes destacó la comisión de asuntos exteriores y la de defensa nacional. Existieron, además, la comisión de las relaciones económicas con el extranjero, la de las minorías étnicas y la de la emigración y los polacos en el extranjero. La autonomía de la cual gozaron permitió a las comisiones participar activamente en el proceso legislativo, controlar el funcionamiento del gobierno e influir en la elección de los ministros. Por otra parte, la composición de las comisiones formadas por la representación proporcional de todos los grupos parlamentarios las convirtió en el foro de debate entre distintas fuerzas políticas.

El protagonismo especial en el control de la política de seguridad tuvo la Comisión de Asuntos Exteriores²⁵³ presidida entre 1989 y 1997 por el diputado Bronisław Geremek, el profesor de historia, diplomático, uno de los protagonistas más conocidos de la transición polaca. El papel de la Comisión consistió en el análisis de la política exterior y de seguridad polaca y en el estudio del funcionamiento del ministerio de Asuntos Exteriores. Por otra parte, la Comisión preparaba los informes y las recomendaciones sobre los temas de interés, podía solicitar la presencia de los representantes del Gobierno en sus reuniones y las explicaciones del Gobierno sobre los temas concretos. En el marco de la Comisión se desarrollaron también los debates sobre los aspectos importantes de la política exterior que no podían ser tratadas en el amplio foro del Parlamento.²⁵⁴ La influencia considerable de la Comisión en el proceso de la política exterior y de seguridad se manifestó en su participación en el nombramiento del nuevo ministro de asuntos exteriores. Cada candidato tuvo que presentar su programa ante la Comisión de Asuntos Exteriores y responder a las preguntas de sus miembros

Sprawozdania stenograficzne z 65 posiedzenia Sejmu, 27 de junio de 1991, X legislatura; *Sprawozdania stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu*, 8 de mayo de 1992, I legislatura; *Sprawozdania stenograficzne z 43 posiedzenia Sejmu*, 12 de mayo de 1993, I legislatura; *Sprawozdania stenograficzne z 17 posiedzenia Sejmu*, 7 de abril de 1994, II legislatura;

²⁵³ Además del análisis del Boletín de la Comisión de Asuntos Exteriores de los años 1989 – 1997 (unos diez volúmenes), para conocer la Comisión de Asuntos Exteriores desde el punto de vista de su funcionamiento formal sirve el Reglamento publicado en cada legislatura y el Informe sobre los trabajos de la Comisión: *Informacja o pracy Komisji Spraw Zagranicznych w okresie pierwszej kadencji Sejmu RP* [Información sobre el trabajo de la Comisión de Asuntos Exteriores durante la primera legislatura del Parlamento de la RP], Warszawa, Kancelaria Sejmu RP, 1993; *Informacja o pracy Komisji Spraw Zagranicznych w okresie drugiej kadencji Sejmu RP* [Información sobre el trabajo de la Comisión de Asuntos Exteriores durante la segunda legislatura del Parlamento de la RP], Warszawa, Kancelaria Sejmu RP, 1997.

²⁵⁴ Algunos debates sobre la política personal del ministerio se celebraron en la Comisión a puerta cerrada. Ver *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°437/II kad., 6 de abril de 1994, p. 1.

antes de ocupar su cargo. El mismo procedimiento afectaba a los candidatos a los embajadores.

De gran consideración fue también la labor desarrollada por la Comisión de Defensa²⁵⁵ que desempeñó las mismas funciones que la de Asuntos Exteriores, pero en el campo de la política de defensa. Entre sus prerrogativas destacó la de evaluar el candidato al ministro de Defensa y la de debatir los problemas relacionados con la reestructuración de las Fuerzas Armadas polacas.

El *Biuletyn* [Boletín] publicado después de las reuniones de todas las comisiones, al contener las transcripciones de sus debates, se convirtió en el reflejo de los problemas fundamentales de la política exterior y de seguridad en la etapa de la transición que surgían como consecuencia de la necesidad de definir la política en el marco de la complicada situación internacional y de la dificultad de coordinar diferentes centros de poder y diversas fuerzas políticas.²⁵⁶

En el marco del control parlamentario fue importante la resolución del Consejo de Ministros de marzo 1995 sobre las obligaciones del Gobierno hacia el Sejm y el Senado y la representación del Gobierno en los procesos parlamentarios. Su resultado fue la creación del cargo del secretario o subsecretario de estado de asuntos parlamentarios en el ministerio de Defensa, responsable de la coordinación entre el Parlamento y el ministerio. Aunque no se puede negar que la decisión del Gobierno surgió de la necesidad de ajustar el funcionamiento de los órganos centrales a las exigencias impuestas por la OTAN sobre el control civil de las Fuerzas Armadas, esta decisión contribuyó a mejorar la coordinación entre el legislativo y el Gobierno.²⁵⁷

²⁵⁵ La autora de este trabajo estudió los Boletines de la Comisión de Defensa procedentes de los años 1989 – 1997.

²⁵⁶ Los boletines de las comisiones del Parlamento se pueden consultar en la Biblioteca del Sejm en Varsovia. Es una fuente primaria de gran importancia para el conocimiento de los problemas fundamentales de la política exterior y de seguridad polaca y del funcionamiento de su ciclo formal.

²⁵⁷ La resolución del Consejo de Ministros n°32, de 14 de marzo de 1995, sobre las obligaciones del Gobierno hacia el Sejm y el Senado y la representación del Gobierno en los procesos parlamentarios, en *Monitor Polski*, n°18, poz.219, 1995. Entre las funciones de la Oficina de los asuntos parlamentarios del ministerio de Defensa destacó “strivings to have fulfiles civil democratic control over armed forces in Poland, according to NATO countries standards” – el fragmento del Informe sobre *Bureau for Parliamentary Affairs MOD. A short description*, del año 1995 (documento de la Oficina de Seguridad Nacional).

b) la política de seguridad en el Parlamento y el problema del consenso

Además de los instrumentos establecidos legalmente que constituyeron el marco de la actuación, el control parlamentario dependió de las fuerzas políticas representadas en el Parlamento. En este contexto, los partidos políticos como los actores privilegiados en el Estado democrático desempeñaron el papel fundamental en la definición y en el control de la política de seguridad desarrollada por el Gobierno en la medida en que sus representantes podían utilizar los instrumentos del control legalmente establecidos tomando como punto de referencia la relación entre el programa político del partido y la acción del Gobierno. El análisis de las distintas opciones defendidas por los partidos políticos sirve, por lo tanto, para completar el estudio del control parlamentario, ofreciendo el caso polaco un interesante ejemplo de la evolución desde el desacuerdo al consenso sobre la política de seguridad entre todos los partidos representados en el Parlamento.

Las elecciones celebradas en junio de 1989 dieron como resultado el Parlamento formado por los representantes del régimen (la mayoría) y los representantes de la oposición (30%). Entre junio de 1989 y octubre de 1991, los dos grupos reunidos en el parlamento “contractual” presenciaron los cambios rápidos en la situación interna y externa del país que permitió al Gobierno presidido por los miembros de la oposición la definición de la política exterior y de seguridad en los términos de mayor acercamiento a las estructuras occidentales. Mientras que la oposición estaba a favor de las transformaciones y de la nueva dirección promovida por el Gobierno, la actitud de los herederos del Partido Obrero Unificado Polaco estaba marcada por el miedo a la radicalización y a la ruptura de las relaciones con la URSS. La gran preocupación por el mantenimiento de las buenas relaciones con la Unión Soviética que chocó con las tendencias del nuevo gobierno a reforzar las relaciones con Europa occidental,²⁵⁸ se convirtió en el punto de conflictos dentro del Parlamento. “Apoyamos la concepción de la construcción de la seguridad en Europa con la participación de la Unión Soviética” – dijo J. Oleksy, el representante del club parlamentario de izquierda, en junio de 1991, añadiendo que el estado de las relaciones polaco – soviéticas, iba a tener una influencia

²⁵⁸ Las reuniones de la comisión de asuntos exteriores celebradas entre 1989 – 1991 transmiten la preocupación de los diputados ex – comunistas (reunidos en el club parlamentario de izquierda) por las relaciones con la URSS y el miedo a la unificación alemana. Hay un intercambio continuo de opiniones en este sentido entre éstos y el Ministro de Asuntos Exteriores K. Skubiszewski. *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, Sejm X legislatura, Kancelaria Sejmu, Biuro Informacyjne, años 1989 – 1991.

fundamental en la situación en Europa. El diputado transmitió, de esta manera, la posición de la SdRP (Socialdemocracia de la República de Polonia) sobre la dirección que debía tomar la política de seguridad en Polonia.²⁵⁹ La capacidad de presión de este partido y de su club parlamentario no fue, sin embargo, importante por la falta de los apoyos sociales y por la pérdida de apoyo e otros grupos parlamentarios procedentes del régimen anterior (ZSL, SD).

Las elecciones plenamente libres que se celebraron el día 27 de octubre de 1991²⁶⁰ dieron como el resultado la enorme división del Parlamento al que entraron los representantes de las 29 formaciones.

Desde el punto de vista de la política de seguridad, destacó la escasa atención prestada por los partidos que ganaron las elecciones a los temas de la política exterior y de seguridad (se estudian los partidos con más de 6% de los escaños en el Sejm). El análisis de los programas electorales²⁶¹ demuestra que las menciones a la política de seguridad se limitaron a los temas relacionados con las Fuerzas Armadas, mientras que la orientación general de la política exterior se encontraba más bien implícitas en el texto o se deducían del estudio de las listas electorales con los representantes de cada partido o coalición.

El partido que ganó las elecciones, la Alianza Democrática, en el punto IX de su programa electoral, dedicado a la seguridad del Estado, prestó mayor atención a los temas atractivos para los jóvenes con la perspectiva de realizar el servicio militar que a las declaraciones de carácter más amplio. Los personajes como Mazowiecki, Geremek, Kuroń, Frasyniuk y Hall, que formaban parte de la Unión Democrática, vista su trayectoria política, garantizaban, sin embargo, la orientación occidental de la política exterior y de seguridad de Polonia.²⁶²

La Acción Católica Electoral, una coalición formada por diferentes partidos democristianos con tintes bastante conservadores, en su programa electoral defendió la

²⁵⁹ *Sprawozdania stenograficzne z 65 posiedzenia Sejmu*, 27 de junio 1991, X Legislatura, Sejm RP, Warszawa, 1991, p. 113.

²⁶⁰ La ley electoral de 28 de julio de 1991 introdujo la regla de la proporcionalidad que contribuyó a la enorme división del Parlamento elegido en las elecciones de 27 de octubre de 1991.

²⁶¹ Los programas de los partidos y coaliciones que se presentaron en las elecciones 1991 fueron recogidos en la publicación de Słodkowska, Inka (red.): *Wybory 1991. Programy partii i ugrupowań politycznych* [Las elecciones 1991. Los programas de los partidos y coaliciones políticas], Warszawa, ISP PAN, 2001.

²⁶² Unia Demokratyczna: *Z programu Unii Demokratycznej* [Del programa de la Alianza Democrática], volante electoral, 1991.

rápida integración de Polonia en el sistema europeo de seguridad y la retirada de los ejércitos soviéticos estacionados en el territorio de Polonia.²⁶³

El Partido Campesino Polaco, el antiguo aliado del Partido Obrero, sin pronunciarse claramente sobre la apertura de Polonia hacia la CE, destacó la necesidad de introducir los mecanismos que favorecieran el desarrollo de la industria y la agricultura en el marco de la creciente integración de Polonia con Europa occidental.²⁶⁴

La Confederación de Polonia Independiente en su programa electoral de 1991 fue mucho más explícita sobre la dirección de su política que definió como la “política polaca”, “no occidental (como la de Wałęsa, Balcerowicz, Mazowiecki y Bielecki) no soviética (como la de Cimoszewicz y ... de Tymięski)”²⁶⁵. Estas declaraciones estaban de acuerdo con la línea política del partido que siempre defendió la construcción de una Polonia poderosa, no vinculada ni al oriente ni al occidente y con su propia identidad en Europa central.

La Alianza del Centro, destacó en su programa que el lugar de Polonia independiente y soberana se encontraba en Europa formada por los valores cristianos y democráticos. Subrayó, al mismo tiempo, la importancia de la cooperación de los países del “triángulo” Polonia - Checoslovaquia – Hungría en el marco del proceso de la integración de los tres en la Comunidad Europea y en las estructuras occidentales de seguridad.²⁶⁶

Aunque el Congreso Liberal – Democrático no se pronunció sobre la política exterior y de seguridad, la defensa del “Estado que en el menor grado posible va a intervenir en la vida de sus ciudadanos” y del capitalismo liberal, dejó pocas dudas acerca de la orientación occidental de este partido.²⁶⁷

La Alianza Campesina en su programa se refirió a la necesidad de ocupar por Polonia el lugar adecuado en Europa y en el mundo, sin explicar de qué se trataba

²⁶³ Wyborcza Akcja Katolicka: *Deklaracja Programowa Wyborczej Akcji Katolickiej* [La Declaración sobre el Programa de la Acción Católica Electoral], volante electoral, 1991.

²⁶⁴ Polskie Stronnictwo Ludowe: *PSL wobec najważniejszych problemów kraju* [PSL frente a los problemas más importantes del país], volante electoral, 1991, punto 6.

²⁶⁵ Konfederacja Polski Niepodległej: *Poznaj siłę swojego głosu* [Conozca la fuerza de su voto], volante electoral, 1991.

²⁶⁶ Porozumienie Obywatelskie Centrum: *Deklaracja Programowa Porozumienia Obywatelskiego Centrum* [La declaración programática de la Alianza del Centro], volante electoral, 1991.

²⁶⁷ *Biuletyn Kongresu Liberalno – Demokratycznego* [Boletín del Congreso Liberal – Democrático], número especial, octubre 1991; *Kongres Liberalno – Demokratyczny: Nasz kapitalizm jest liberalny. Nasz liberalizm jest kapitalny* [Nuestro capitalismo es liberal. Nuestro liberalismo es estupendo (kapitalny)], volante electoral, octubre 1991.

exactamente, y defendió la creación de las Fuerzas Armadas profesionales, como el garante de la seguridad exterior del Estado.²⁶⁸

Como conclusión se puede afirmar que las referencias a la política de seguridad en los programas electorales fueron tan escasas que es difícil conocer la orientación de cada uno de los grupos. La inseguridad interior y exterior impedían hacer previsiones y aconsejaban prudencia al respecto. En líneas generales parece, sin embargo, que los siete partidos/coaliciones, excepto la Confederación de Polonia Independiente, asumieron la dirección occidental en la política exterior de Polonia.

La posición de la Alianza de Izquierda Democrática, la coalición de diferentes formaciones agrupadas en torno a la Socialdemocracia de la República de Polonia que consiguió el 13% de los mandatos en el Sejm, exige el estudio separado. En su programa electoral se subrayó que los representantes de la Alianza iban a intentar frenar “las peligrosas tendencias a la limitación de la soberanía de Polonia”.²⁶⁹ La interpretación de la declaración de SLD adquiere el significado adecuado en el marco del análisis de las declaraciones de algunos de los miembros de la Alianza, realizadas en el Parlamento en el año 1992. En mayo de 1992, cuando el ministro de Asuntos Exteriores, K. Skubiszewski, declaró que la integración de Polonia en la OTAN era el objetivo de la política exterior polaca²⁷⁰ el diputado de la Alianza de la Izquierda Democrática, T. Iwinski, expresó su temor a la “satelización al nuevo estilo” y subrayó que “(...) la cooperación con la OTAN es necesaria pero ya el deseo de ingresar en la Alianza es discutible y no porque no nos quieran allí demasiado... La OTAN es el único pacto militar que existe hoy en un particular vacío y creo que tendrá que reflexionar sobre su futuro”.²⁷¹

Longin Pastusiak de la misma coalición reconoció la importancia de las relaciones con la OTAN, como uno de los factores que contribuía a reforzar la seguridad de Polonia, pero destacó, al mismo tiempo, que la Alianza no daba las garantías de la seguridad total. En este contexto el diputado defendió la idea de la

²⁶⁸ Porozumienie Ludowe: *Najważniejsze sprawy dla Polski* [Los asuntos más importantes para Polonia], volante electoral, 1991, los puntos 2 y 4.

²⁶⁹ Sojusz Lewicy Demokratycznej: *Deklaracja wyborcza Sojuszu Lewicy Demokratycznej* [La declaración electoral de la Alianza de Izquierda Democrática], volante electoral, 1991.

²⁷⁰ *Sprawozdania stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu RP*, 8 de mayo de 1992, I legislatura Sejm RP, Warszawa, 1992, Skubiszewski sobre la política exterior de Polonia.

²⁷¹ *Ibidem*, los comentarios de Tadeusz Iwiński de la Alianza de la Izquierda Democrática.

construcción de la seguridad paneuropea basada en la CSCE y con la participación de los Estados Unidos y del Canadá.²⁷²

La Alianza de Izquierda Democrática, pese a ser el segundo partido con el mayor número de escaños en el Sejm, no fue considerada como el posible socio en la coalición y se quedó fuera del juego parlamentario durante la etapa 1991 – 1993. En este periodo la Alianza de la Izquierda Democrática vivió una importante transformación que le permitió presentarse a las elecciones de 1993 con el nuevo programa ajustado a las expectativas del electorado.

Si comparamos las mencionadas declaraciones de los representantes de la Alianza del año 1992 con las de 1993, el giro en la orientación política resulta hasta sorprendente. Durante la campaña electoral de 1993 desapareció la actitud negativa hacia la integración de Polonia en la OTAN. En el nuevo programa presentado por la Alianza apareció la aceptación de la integración en la OTAN, aunque con la exigencia de la redefinición de sus objetivos. En la parte del programa electoral relativa a la situación de Polonia en el mundo se subrayaba:

“Hay que conseguir el fortalecimiento y la institucionalización de las estructuras adecuadas de la CSCE y buscar la seguridad de Polonia en el futuro sistema de seguridad colectiva en Europa. Hasta que se alcance la formación de este sistema, es necesaria la colaboración [de Polonia] con la OTAN y la Unión de Europa Occidental, y la colaboración con todos los países, particularmente con nuestros vecinos. De acuerdo con la valoración de la Alianza de Izquierda Democrática, la integración de Polonia en la OTAN exigiría una previa modificación del carácter de este pacto, cuya esencia está relacionada con la etapa de la confrontación política y militar en Europa y en el mundo.”²⁷³

Al mismo tiempo destacaba la percepción del proceso de la integración de Europa occidental como “el desafío y, (...), la oportunidad para Polonia, que (...) debería tener como objetivo la asociación con la CEE”.²⁷⁴

Las elecciones de 19 de septiembre 1993 se convirtieron en una gran victoria de los herederos del régimen comunista. La Alianza de la Izquierda Democrática (SLD) y el Partido Polaco Campesino (PSL) consiguieron casi el 66% de los mandatos en el

²⁷² *Ibidem*, los comentarios de Longin Pastusiak de la Alianza de la Izquierda Democrática.

²⁷³ Sojusz Lewicy Demokratycznej: “Polska w świecie: suwerenna, otwarta i szanowana” [Polonia en el mundo: soberana, abierta y apreciada], en *Program SLD* [Programa de SLD], folleto electoral, 1993.

²⁷⁴ *Ibidem*.

Sejm. Al tener la mayoría absoluta las dos formaciones decidieron constituir la coalición en octubre de 1993. El resto de los escaños fue repartido entre los cuatro partidos que quedaron en la oposición.

Los herederos del régimen anterior iniciaron sus gobiernos pidiendo perdón por el pasado. A. Kwaśniewski, el líder de la Alianza de la Izquierda Democrática en noviembre de 1993 en el Parlamento dijo:

“(...) a todos, y ellos están también en esta aula, que han sufrido los daños y la vileza del poder y del sistema anterior a 1989: Pedimos perdón (...) no es la política que habla por nosotros sino el convencimiento de que ha llegado el tiempo de cerrar las cuentas con el pasado, ha llegado el tiempo de cooperación, el tiempo del entendimiento”²⁷⁵.

El tema de la política exterior y de seguridad fue tratado en uno de los anexos que acompañaron al acuerdo de la coalición firmado en octubre de 1993, es decir poco después de la victoria electoral.²⁷⁶ Aquí las dos formaciones subrayaron la prioridad de los asuntos relacionados con la soberanía y la seguridad del Estado, declararon la voluntad de la integración de Polonia en la OTAN y rechazaron la concepción de las garantías cruzadas de seguridad que podrían dar la Alianza Atlántica y Rusia al mismo tiempo. Subrayaron el interés y la importancia del mantenimiento de las buenas relaciones con los vecinos orientales y, finalmente, expresaron el apoyo a la entrada de Polonia en la Comunidad Europea.

Estas declaraciones recibieron la confirmación en la presentación del programa del Gobierno por el nuevo Primer Ministro, Waldemar Pawlak, quien se refirió a la necesidad de mantener la continuidad y la misma dirección en la política exterior y de seguridad cuyos objetivos fundamentales eran la integración en la Unión Europea, el estrechamiento de los contactos y después la integración en la OTAN y en la Unión de Europa Occidental, el desarrollo de las relaciones bilaterales y la cooperación regional. “En el exterior tenemos que hablar con una sola voz” dijo W. Pawlak, dando a entender

²⁷⁵ *Sprawozdania stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu z 9 listopada 1993*, II legislatura, Sejm RP, 9 de noviembre 1993, p. 17.

²⁷⁶ “Kierunki polityki zagranicznej”, anexo a “Porozumienie koalicyjne 1993” [El acuerdo de la coalición] en *Informacja o pracy Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej od początku II kadencji Sejmu i III Senatu RP do 31 grudnia 1993* [Información sobre el trabajo del Club Parlamentario de la Alianza de la Izquierda Democrática], wyd. Biuro KP SLD, Warszawa, enero 1994, zał. n°4.

que con el cambio del gobierno no iba a modificarse la política exterior y de seguridad de Polonia (Vid. DOCUMENTO n°12).²⁷⁷

La rápida evolución de las posiciones de SLD entre 1992 – 1993 fue el síntoma del ajuste del programa del partido a las expectativas de la sociedad y a la política desarrollada por los gobiernos anteriores vinculados a los grupos post – “Solidaridad”. Es importante destacar que el Partido Polaco Campesino, otro grupo post – comunista que fue el segundo en reunir el mayor número de escaños en el Sejm, en su programa electoral de 1993, desarrolló solamente una amplia reflexión sobre la importancia de integrar Polonia en la CEE, pero no se pronunció sobre la OTAN.²⁷⁸ El contenido del acuerdo de la coalición firmado en octubre de 1993 por los dos, mencionado con anterioridad, no fue, por lo tanto, el resultado de sus declaraciones electorales sino de la necesidad de confirmar que el acceso al poder de los antiguos partidos comunistas no iba a cambiar la dirección de la política exterior y de seguridad. La realidad política de los años 1993 – 1997 lo confirmó.

Los partidos que, además de los ex - comunistas, formaron parte del Parlamento de la segunda legislatura con dos grupos mayoritarios – Unión Democrática, Unión del Trabajo, compartían también los proyectos relacionados con la integración de Polonia en la CE y en la OTAN.²⁷⁹

La transición que se inició en Polonia en 1989 exigió el consenso inicial entre los representantes del “ancient régime” y la oposición. Sus bases fueron elaboradas durante las negociaciones de la “mesa redonda” y permitieron comenzar el proceso de las transformaciones en lo político, económico y social. El consenso en las cuestiones básicas, como señaló J. Wasilewski, fue conseguido en el Parlamento contractual de 1989 – 1991. La mayoría de los parlamentarios tenía una idea poco clara sobre la forma del nuevo sistema. Muchos, sobre todo los del grupo comunista, aunque mostraron una actitud negativa hacia la democracia, aceptaron la democratización por falta de otra

²⁷⁷ *Sprawozdania stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu z 8 listopada 1993*, II legislatura, Warszawa, Sejm RP, 8 de noviembre 1993, p. 7

²⁷⁸ *Polskie Stronnictwo Ludowe: Polskie Stronnictwo Ludowe wobec węzłowych problemów państwa* [Partido Campesino Polaco frente a los fundamentales problemas del Estado], el programa electoral de PSL, 1993, punto IX.

²⁷⁹ *Unia Pracy: Przywróćmy nadzieję* [Devolvamos la esperanza], folleto electoral, 1993; *Unia Demokratyczna: Stabilizacja i rozwój. Uchwała programowa II Kongresu Krajowego Unii Demokratycznej* [Estabilidad y desarrollo. La resolución del II Congreso nacional de la Unión Democrática], folleto electoral, 1993. Los programas de todos los partidos y coaliciones fueron reunidos por Słodkowska, Inka (red.): *Wybory 1993. Programy partii i ugrupowań politycznych* [Las elecciones 1993. Los programas de los partidos y coaliciones políticas], Warszawa, ISP PAN, 2001.

alternativa.²⁸⁰ En cuanto a la política exterior y de seguridad, la evolución hacia el consenso fue mucho más larga y marcada por el inicial desacuerdo entre los partidos de la oposición, favorables a la entrada en la OTAN y los partidos ex - comunistas, que rechazaban esta opción. Hasta mediados de 1993 la Alianza de la Izquierda Democrática no modificó sus principios sobre el tema. La victoria electoral de 1993 fue el factor que aceleró el proceso del ajuste del programa de este partido a la nueva realidad. La aceptación de la integración en la OTAN por la Alianza, se convirtió en el elemento fundamental del consenso sobre la dirección de la política exterior y de seguridad que las fuerzas políticas alcanzaron a partir de 1993, manteniéndolo hasta el final de la transición. Los comentarios posteriores del Presidente Kwaśniewski sobre el tema reflejaron la importancia de este consenso que permitió desarrollar la política de seguridad sin los conflictos entre las principales fuerzas políticas.

“En otoño de 1993, cuando después de las elecciones se constituyó el gobierno de la coalición PSL – SLD, en el acuerdo de coalición (...) apareció una significativa frase según la cual entre los objetivos de esta coalición estaba la aproximación a la OTAN. Estas palabras significaron que en Polonia se creó, finalmente, el consenso sobre los asuntos relativos a la política de seguridad, que abarcó los partidos de izquierda y de derecha. Desde luego, no faltaron las polémicas, (...) pero cuando llegaba la hora de decisión, no existían dudas. Polonia hablaba con la voz decidida, aunque cambiaba la composición del parlamento, cambiaban los presidentes, los primeros ministros, los ministros.”²⁸¹

En el caso de la política de exterior y de seguridad desarrollada en Polonia es bastante difícil valorar las consecuencias del control parlamentario en la acción del Gobierno. En el proyecto del Informe sobre los problemas de la coordinación de la política exterior polaca, sus autores destacaron la escasa utilización por el Sejm de sus prerrogativas en materia de la política exterior.²⁸² Independientemente de ello, las causas de la difícil valoración del papel real del Parlamento en el control se encuentran también en la existencia del amplio consenso desde 1993 sobre las direcciones básicas de la política en este ámbito que transformó los debates parlamentarios sobre la política de seguridad en el intercambio de opiniones entre los que defendían la misma idea.

²⁸⁰ Wasilewski, Jacek: “Orientacje wartościujące elity” [Las orientaciones de valoración de las elites], en *Zbiorowi aktorzy polskiej polityki*, Warszawa, ISP PAN, 1997, pp. 272 – 302.

²⁸¹ Kwaśniewski, Aleksander: *Dom wszystkich - Polska* [El hogar de todos – Polonia], Warszawa, Perspektywy, 2000, p. 218.

²⁸² *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°127/II kad., 30 de noviembre de 1993, Warszawa, Kancelaria Sejmu, p. 4.

Hubo críticas, preguntas, demostraciones de la inadecuada acción del Gobierno, pero éstas surgían más bien del juego político en el cual la oposición atacaba e intentaba demostrar la superioridad de sus soluciones frente a las del Gobierno.

Por otra parte, no se puede olvidar que las amplias prerrogativas de las que gozaba el Parlamento, como el órgano legislativo y de control, estaban limitadas por la debilidad política del Parlamento. Entre 1989 – 1997 su composición cambió tres veces. Las elecciones parlamentarias celebradas en tres ocasiones, en junio de 1989, en octubre de 1991 y en septiembre de 1993, además de modificar las relaciones entre los grupos políticos, demostraron la debilidad del sistema de los partidos y el escaso interés de la sociedad por esta forma de la participación en la democracia. Conviene destacar también que el Parlamento se convirtió en el escenario las tensiones entre el Presidente y el legislativo. La disolución del Parlamento en mayo de 1993 como consecuencia de la decisión del Presidente L. Wałęsa reflejó la difícil cooperación entre las fuerzas políticas y la capacidad del poder ejecutivo de limitar el papel del Parlamento al mínimo.²⁸³ Estas prácticas poco democráticas, iban desapareciendo paulatinamente de la escena política polaca, convirtiendo el Parlamento en el instrumento cada vez más útil del control de la política desarrollada por el ejecutivo.

B. Las deficiencias del control ejercido por la sociedad polaca.

El control ejercido por la sociedad sobre la política desarrollada por el centro del poder constituye la esencia de la democracia. Se manifiesta, en primer lugar, a través de los mecanismos establecidos legalmente a éste fin como las elecciones y el referéndum. Esta última forma no fue utilizado en Polonia hasta 25 de mayo de 1997 cuando se celebró la consulta popular sobre la nueva Constitución. En segundo lugar, la opinión pública, tan escrupulosamente estudiada por los centros especialmente destinados a este

²⁸³ La disolución del Parlamento fue el resultado de la anterior moción de censura al Gobierno de H. Suchocka. El Gobierno contó con el apoyo del Presidente. De acuerdo con el artículo 66.5 de la “pequeña Constitución” en el caso de la moción de censura sin la paralela elección del nuevo Primer Ministro por el Parlamento, el Presidente podía aceptar la dimisión del Gobierno o disolver el Parlamento. L. Wałęsa eligió la opción de disolver el Parlamento destacando que estaba “consciente del peso y del significado de su decisión.” Sobre el tema ver los comentarios de Dudek. Antoni: *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989 – 1995* [Los primeros años de la III República Polaca 1989 – 1995], Kraków, Wydawnictwo GEO, 1997, pp. 265 – 270. Es importante también el discurso del Presidente: “Las capacidades de la acción creativa del Sejm se agotaron...”, en Wałęsa, Lech: *Wszystko co robię, robię dla Polski* [todo lo que hago, hago para Polonia], Warszawa, Kancelaria Prezydenta RP, 1995, pp. 101 – 104.

fin, es otro aspecto a considerar en el análisis del control popular. Los dos elementos se analizan en los párrafos que siguen a continuación.

a) las consultas electorales como la herramienta del control.

Las consultas electorales se convirtieron en el elemento esencial desde el punto de vista del funcionamiento y de la conservación del sistema democrático. En los países de Europa central y oriental, incluida Polonia, la consulta electoral no pareció ser, sin embargo, el mecanismo más eficaz del control de la acción del Gobierno. Las razones de esta situación se encontraban en el escaso interés de los ciudadanos por esta forma de participación en la vida política explicado por la inmadurez de la sociedad no acostumbrada a la democracia y por la práctica de la época anterior en la cual existió la obligación de la participación en las elecciones cuyos resultados eran sometidos a las manipulaciones.

En Polonia en los años 1989 – 1997 tuvieron lugar tres convocatorias a las elecciones parlamentarias y dos a las presidenciales (Vid. CUADRO n°9).

CUADRO n°9
La frecuencia en las elecciones parlamentarias y presidenciales

elecciones	% de población con derecho a voto que participó
4 y 18 de junio 1989 - parlamentarias	62% y 25%
25 de noviembre y 9 de diciembre 1990 - presidenciales	60,6% y 53,39%
27 de octubre 1991- parlamentarias	43,2%
19 de septiembre 1993 - parlamentarias	52,08%
5 y 19 de noviembre 1995 - presidenciales	64,7% y 68,23%

FUENTE: Elaboración propia. Basado en Dudek, Antoni: *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej*, Kraków, Wydawnictwo GEO, 1997,

Si en el año 1989, el 62% de las primeras elecciones casi libres suscitó la sorpresa entre los observadores, que esperaban una frecuencia mayor,²⁸⁴ los resultados posteriores confirmaron algo que no fue una excepción sino la regla en las consultas electorales en Polonia. La participación de los ciudadanos en las elecciones nunca superó el 68,23%. El punto más bajo de la participación ciudadana se situó en el año 1991 (43,2%). Un año más tarde la frecuencia subió casi 10% y en 1995 alcanzó su máximo.

Analizando por separado la participación en las elecciones parlamentarias y presidenciales, parece que las elecciones del Jefe del Estado generaron mayor interés. Los datos de la frecuencia revelan una baja participación ciudadana en todas las elecciones parlamentarias que alcanzó el mínimo y máximo en los niveles de 43,2% y 62%. En cuanto a las elecciones presidenciales, éstas contaron con la participación algo superior que se situó en 60,6% y 64,7% en los años 1991 y 1995, respectivamente. Destacó la mayor frecuencia alcanzada en la segunda ronda en comparación con la primera durante las elecciones presidenciales de 1995, el 68,23% que, al mismo tiempo, fue la mayor participación ciudadana en todas las elecciones de la transición.

La pregunta que surge en este marco está relacionada con el grado del control de la política exterior y de seguridad ejercido a través de las elecciones. Al margen de la frecuencia, cuyo análisis demostró que entre el 57 y 22% de los ciudadanos renunció a su derecho de voto, no podemos olvidar que en las elecciones de 1993 fueron elegidos los grupos cuyo proyecto para la política exterior y de seguridad entre 1989 – 1993, estaba alejado de la orientación occidental, preferida por la mayoría de la sociedad polaca y expresada en los programas de los partidos post - “Solidaridad”. Conviene matizar que entre 1989 – 1993, los partidos ex - comunistas estaban en proceso de modificar su programa para la política exterior, de tal manera que las diferencias con la opción occidental no fueron tan drásticas. Por otra parte, la situación económica, el cansancio de la sociedad y las divisiones en el grupo post “Solidaridad”, permitieron la victoria de los ex - comunistas. La conclusión que surge, conduce a constatar que los ciudadanos, al realizar su elección tuvieron en cuenta el programa para la política interior y, en menor medida, las orientaciones en la política exterior y de seguridad. En

²⁸⁴ Ver los comentarios en *Gazeta Wyborcza*. Por ejemplo: “Wybory – wybory” [Elecciones – elecciones], *Gazeta Wyborcza*, n°21, 6 de junio de 1989 y n°22, 7 de junio de 1989; “Zachód o wyborach w Polsce” [El Occidente sobre las elecciones en Polonia], *Gazeta Wyborcza*, n°22, 7 de junio de 1989; “Druga tura wyborów. Pustki w lokalach” [La segunda ronda de las elecciones. El vacío en los locales], *Gazeta Wyborcza*, n°30, 19 de junio de 1989.

este contexto, el control sobre la política exterior y de seguridad, ejercido durante las elecciones por los ciudadanos no pudo ser importante.

b) la opinión pública y la política de seguridad polaca.

Pese a la relación entre la formación y la manipulación de la opinión pública por los medios de comunicación, el tema de la opinión pública merece un amplio tratamiento dada su importancia en el control de la acción del Gobierno.²⁸⁵ El análisis de la opinión pública debe situarse en un contexto político y socio – económico. En este marco hay que destacar que la transición polaca afectó de forma importante a la sociedad polaca. La transformación de su estructura que consistió en el fortalecimiento de la clase media y los ajustes resultantes del paso de la economía planificada a la economía del mercado obligaron a la población a soportar los problemas de la etapa transitoria. La necesidad de adaptarse a la nueva situación significó sufrir la escasez, la carestía y la caída de los sueldos, empezar a pensar de otra manera, de acuerdo con las pautas del capitalismo y de la sociedad de consumo y desacostumbrarse de los beneficios sociales que proporcionaba el Estado socialista (la seguridad social gratuita, el trabajo para todos, la enseñanza gratuita, etc.). En una frase, se trataba de iniciar la transformación de la mentalidad de gran parte de la población hacia los patrones de comportamiento cuya finalidad fue promover la competitividad, el individualismo y el consumo y servir para el mantenimiento del capitalismo. Los polacos apoyaron, pese a todo ello, las transformaciones y percibieron la política exterior y de seguridad desarrollada por los consecutivos gobiernos como un elemento positivo que ofrecía nuevas oportunidades económicas y de seguridad al país. Ahora bien, la lucha constante por sobrevivir y la decepción ocasionada por la inestabilidad política influyeron, de forma decisiva, en que los polacos se preocupasen más por la situación interna del país que por la política exterior y de seguridad. A ello hay que añadir que la política informativa de los medios era poco coherente en este aspecto. Todos estos factores causaban el relativamente débil conocimiento de la política exterior por la sociedad polaca entre los años 1991- 1997.²⁸⁶

²⁸⁵ Sobre la formación de la opinión pública ver la aportación de Sartori, Giovanni: *The Theory of Democracy Revisited*, Chatman New Jersey, Chatman House Publishers, Inc., 1987, capítulo 5..3.

²⁸⁶ Karpowicz, Ewa y Osiecka, Justyna: *Polityka zagraniczna w sondażach opinii publicznej*, [La política exterior en las encuestas de la opinión pública], Warszawa, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, agosto 1996, Información n°408, p. 30.

Entre los asuntos de la política de seguridad estudiados con gran atención por los centros especializados como CBOS (Centrum Badań Opinii Społecznej – Centro de Estudios de la Opinión Social) y OBOP (Ośrodek Badań Opinii Publicznej – Centro de Estudios de la Opinión Pública) destacó el tema de la integración en la Alianza atlántica, que se convirtió en el eje de los sondeos a partir de 1992.

La comparación de diferentes sondeos realizados entre 1992 – 1997 plantea serios problemas, debido a las diferencias en los datos y en las preguntas utilizadas (Vid. CUADRO n°10 y n°11).

CUADRO n°10

La OTAN en la opinión pública polaca 1992 – 1995 Según los sondeos del CBOS

Fecha del sondeo	No a la entrada en las alianzas%	Aceptación de la entrada en la OTAN%	Otra solución %	No sabe %
Mayo 1992	35	35	9	21
Junio 1993	14	57	10	19
Noviembre 1993	20	53	7	20
Enero 1994	22	55	7	16
Junio 1994	18	61	6	15
Mayo 1995	16	65	7	12

FUENTE: “Spoleczenstwo polskie wobec NATO”, <http://www.msz.gov.pl/indexpl.html>

CUADRO n°11

La OTAN en la opinión pública polaca 1992 – 1997 Según los sondeos del OBOP

Fecha del sondeo	A favor de la entrada en la OTAN %	En contra %	No sabe %
Marzo 1992	77	10	13
Octubre 1993	81	7	12
Febrero 1994	79	7	14
Febrero 1995	82	4	14
Junio/julio 1995	74	12	12
Enero 1997	90	3	7

FUENTE: *Polacy w NATO i Unii Europejskiej*, informe preparado en febrero de 1997, Warszawa, archivo del OBOP, p. 4.

La diferencia entre los datos de los dos centros es considerable, llegando hasta 30% en el caso de las respuestas positivas, lo cual podría incluso poner en duda los procedimientos utilizados por uno de ellos. En lo que sí coinciden los sondeos es en el

paulatino crecimiento de los partidarios de la entrada de Polonia en la Alianza atlántica a partir de mediados de 1994.

Independientemente de los resultados de los sondeos hay que destacar que hubo un grupo de los ciudadanos, bastante reducido, que estaba en contra de la integración en la OTAN y decidió expresar su desacuerdo con la política del gobierno mediante las manifestaciones. El 18 de diciembre de 1997 la Alternativa de Izquierda (Lewicowa Alternatywa) organizó protestas contra la integración de Polonia en la OTAN en las ciudades de Katowice y Sosnowiec. El coordinador de la organización en Silesia - Dariusz Ciepiela, además de manifestar su rechazo a la política del gobierno que no pensaba organizar el referéndum sobre la integración de Polonia en la OTAN, destacó: “protestamos contra la carrera del gobierno polaco hacia la OTAN. Consideramos que en la situación cuando falta dinero para la seguridad social, para la educación, es inmoral el gran gasto destinado a ajustar las Fuerzas Armadas polacas a las normas de la OTAN.”²⁸⁷

El paralelo proceso de la integración en la OTAN y en la Unión Europea generó también los sondeos cuya finalidad era comparar el apoyo con el que contaban los dos procesos de la integración en la sociedad polaca.²⁸⁸ De acuerdo con los sondeos de OBOP, en noviembre de 1993 el 81% de los preguntados respondía afirmativamente (38% - sí, 43% - creo que sí) a la pregunta “si el nuevo gobierno debe promover la integración de Polonia en la OTAN”, y el 85% pensaba lo mismo sobre la Comunidad Europea²⁸⁹ (38% - sí, 47% - creo que sí). Los sondeos del CBOS confirmaron esta tendencia en el año 1994 y demostraron que a partir de 1995 la integración en la OTAN empezó a contar con mayor apoyo social que la integración en la UE. El cuadro que se presenta a continuación recoge los estudios realizados en junio de 1994 y mayo 1995.

²⁸⁷ *Biuletyn Departamentu Integracji z NATO* [boletín del Departamento de Integración en la OTAN], Warszawa, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, n°1, 15 de enero de 1998, p. 8.

²⁸⁸ Datos procedentes de los análisis realizados por CBOS: *Spółeczeństwo polskie wobec NATO* [La sociedad polaca sobre la OTAN], publicados en <http://www.msz.gov.pl/index.pl.html>, p.1.

²⁸⁹ El sondeo realizado por OBOP (Ośrodek Badań Opinii Publicznej) en noviembre de 1993 “Opinie o współpracy międzynarodowej”, p. 2 - 3 – los resultados del sondeo sacados del archivo de OBOP.

CUADRO n°12
La OTAN y la UE. Las previsiones del posible referéndum.

Posible elección en el referéndum	La entrada en:			
	OTAN		Unión Europea	
fecha	Junio 1994	Mayo 1995	Junio 1994	Mayo 1995
A favor	75	78	77	72
En contra	10	9	6	9
No sabe	15	13	17	19

FUENTE: CBOS: *Spoleczeństwo polskie wobec NATO*, en <http://www.msz.gov.pl/index.pl.html>.

Como conclusión hay que destacar que los polacos, entre 1992 – 1995, percibían la integración en la UE como algo más importante que el ingreso en la OTAN.²⁹⁰ Esta relación empezó a cambiar a partir de 1995, cuando se vio que la entrada en la OTAN estaba más cerca que la integración en la UE.

Aparte de la OTAN y la relación entre los dos procesos, los sondeos realizados por los dos centros de estudios permitieron conocer la opinión de los polacos sobre otros aspectos de la seguridad de Polonia. La importancia de las relaciones con Rusia que podían influir en la definición de la posición internacional de Polonia y con Alemania que era el socio fundamental de Polonia en lo económico y en lo político, el temor a los acontecimientos que se desarrollaban en los dos países,²⁹¹ fueron los aspectos que destacaron en estos estudios, reflejando al mismo tiempo, la importancia de la memoria histórica en la construcción de la opinión pública.

Si preguntamos por el papel de la opinión pública en el control de la acción del Gobierno, hay que pensar en la existencia del amplio apoyo, independientemente de las diferencias en los datos, expresado por la sociedad a la política de seguridad mantenida por el Gobierno. El grado real del control no parece, sin embargo, tan grande vistos los resultados del análisis de la participación ciudadana en las elecciones y de la poca importancia de la política exterior en la campaña electoral de 1993.

²⁹⁰ Datos procedentes de los análisis realizados por CBOS (Centro de Estudios de la Opinión Social): *Spoleczeństwo polskie wobec NATO*, publicados en <http://www.msz.gov.pl/index.pl.html>, p. 5

²⁹¹ El sondeo realizado por OBOP en marzo de 1992 “O sprawach międzynarodowych” [Sobre los asuntos internacionales], p. 2 - 3– los resultados del sondeo proceden del archivo de OBOP.

4. Las Fuerzas Armadas polacas y el ciclo formal de la política de seguridad.

La política de seguridad desarrollada en la transición sirvió para definir y alcanzar una serie de objetivos concretos como la integración en la OTAN, la integración en las organizaciones europeas de defensa (la UEO), la cooperación en las organizaciones de seguridad colectiva (la CSCE), la implementación de la cooperación regional, el desarrollo de las relaciones bilaterales con los vecinos y con los Estados Unidos. La definición de estos objetivos fue el resultado de un complejo proceso definido como el ciclo formal de la política de seguridad y analizado en los tres apartados anteriores. Para completar este estudio, en la parte que sigue a continuación se aborda el tema de las Fuerzas Armadas centrándose en tres aspectos fundamentales desde el punto de vista del funcionamiento del ciclo y de la realización de los objetivos definidos en el proceso de la elaboración, la ejecución y el control de la política de seguridad: A. el control civil de las Fuerzas Armadas, B. la modernización del material y del armamento, y C. la reorganización de la estructura del Ejército.

A. El control civil y democrático de las Fuerzas Armadas polacas.

Jeffrey Simon, quien estudió las relaciones cívico – militares en Polonia durante la transición, destacó que existían cuatro condiciones cuyo cumplimiento permitía garantizar el control civil efectivo sobre las Fuerzas Armadas. En primer lugar, subrayó la necesidad de la división clara, expresada en la Constitución y/o en otros actos legislativos, entre las funciones del Presidente y del Gobierno en temas vinculados a la defensa. Mencionó, en segundo lugar, el papel del Parlamento que debía controlar el presupuesto de la defensa, y tener la prioridad en tomar la decisión sobre el uso de las Fuerzas Armadas en las situaciones de crisis y durante la guerra. Insistió, como el tercer elemento, en la importancia del control de las Fuerzas Armadas (del Estado Mayor y de los jefes militares) por el ministerio de Defensa. El ministerio, a su vez, debía tener el carácter civil, controlar la preparación del presupuesto, tener el acceso a los servicios especiales, conocer la distribución del armamento, participar en la promoción de los militares y en la planificación estratégica. En cuarto lugar, el autor puso hincapié en la labor de la recuperación del prestigio de las Fuerzas Armadas, que al estar utilizadas en el régimen anterior para controlar la sociedad y evitar la subversión interna, perdieron

una parte importante de su credibilidad y confianza.²⁹² Gran parte de los elementos mencionados y relacionados con la división de las competencias entre el Presidente, el Gobierno y el Parlamento fue abordada previamente. En esta parte se pretende, por lo tanto, completar las aportaciones anteriores entrando en los aspectos no mencionados hasta ahora.

En el desarrollo de los esfuerzos por conseguir el control civil y democrático de las Fuerzas Armadas polacas podemos distinguir dos etapas bien marcadas.

La primera abarca el periodo entre 1989 – 1993. En este contexto hay que destacar que desde los primeros momentos de la transición las elites políticas polacas expresaron su preocupación por la cuestión de las relaciones cívico – militares. La necesidad de establecer el control civil se planteó como una exigencia del Estado democrático. Fue la labor bastante compleja debido a la, ya tradicional, gran independencia de las Fuerzas Armadas que habían conseguido el importante poder en la etapa de entreguerras²⁹³ y lo habían mantenido durante la etapa soviética. Fue ilustrativo el papel jugado por los militares y por el general Jaruzelski en el golpe de 13 de diciembre de 1981.²⁹⁴

La segunda etapa se inició en 1994 cuando Polonia decidió sumarse a la Asociación para la Paz.²⁹⁵ En el Documento marco de la Asociación para la Paz de 10 – 11 de enero de 1994 se insistió en que el control democrático de las Fuerzas Armadas era el elemento clave de la política de seguridad del Estado democrático. La participación polaca en la APP, entendida como la etapa preparatoria a la posterior integración de Polonia en la OTAN, significó la necesidad de asumir con mayor esfuerzo todas las implicaciones que suponía el tema del control civil. En el marco de la

²⁹² Simon, Jeffrey: *Demokratyczna transformacja systemu obronnego Polski a rozszerzenie NATO* [La transformación democrática del sistema defensivo de Polonia y la ampliación de la OTAN], Warszawa, Departament Bezpieczeństwa Międzynarodowego MON, 1995. El autor publicó la versión ampliada de este trabajo en inglés con el título: *NATO Enlargement and Central Europe: A Study in Civil Military Relations*. Robert E. Hunter, el embajador de los EE.UU. en la OTAN, en la conferencia internacional celebrada en Cracovia en mayo de 1996, se refirió al tema de las relaciones cívico – militares en los términos similares a los de J. Simon. El resumen de su discurso en *Rzeczpospolita*, 7 de mayo de 1996.

²⁹³ Korboński, Andrzej: “Civil-Military Relations in Poland between the Wars: 1918 – 1939”, en *Armed Forces and Society*, vol. 2, Winter 1988, pp. 173 – 176.

²⁹⁴ Numerosos artículos de *El País* de diciembre de 1981 reflejaron la imagen de Polonia durante el golpe y el papel jugado por las Fuerzas Armadas y el general Jaruzelski. Ver por ejemplo: “Golpe de mano de las autoridades polacas contra el sindicato independiente Solidaridad”, *El País*, 13 de diciembre 1981, “Incierta resistencia popular al golpe militar en Polonia”, en *El País*, 15 de diciembre 1981, “La intervención del Ejército abre un incierto paréntesis en Polonia”, en *El País*, 15 de diciembre 1981, “El 18 Brumario del general Jaruzelski”, en *El País*, 15 de diciembre 1981, etc.

²⁹⁵ La transcripción del Documento marco de la Asociación para la Paz de 10 – 11 de enero de 1994 en Wągrowka, Maria: *Partnerstwo dla Pokoju* [Asociación para la Paz], Warszawa, Biuro Prac i Informacji MON, Studia i Materiały, n°8/94, pp. 51 – 56, puntos 3 y 6.

Asociación para la Paz fueron organizados los seminarios, se celebraban las reuniones entre los miembros de la OTAN y los participantes de la APP sobre el tema, el ministerio de Defensa polaco realizó varios estudios sobre el control civil y democrático en los países de la OTAN.²⁹⁶

Desde el punto de vista del establecimiento del control civil fueron importantes las transformaciones en el ministerio de Defensa y la despolitización del ejército, los dos elementos que se estudian a continuación.

a) El Ministerio de Defensa y el control civil y democrático.²⁹⁷

La transformación de las relaciones cívico - militares se estaba iniciando en una coyuntura política complicada. Los acuerdos de la “mesa redonda” dieron al Presidente, el cargo ocupado por el general Jaruzelski hasta diciembre de 1990, amplios poderes en materia de defensa. A ello hay que añadir que los representantes del antiguo régimen tenían garantizados los cargos en el ministerio del Interior y de la Defensa que permitían controlar los sectores claves del Gobierno.²⁹⁸ En esta situación, el Primer Ministro Mazowiecki, quien asumió el gobierno el 12 de septiembre de 1989, no contaba con grandes facilidades para introducir los cambios que favorecieran el control civil y democrático de las Fuerzas Armadas en los niveles más altos de la administración. Esta situación se iba modificando paulatinamente. El análisis de los nombramientos efectuados entre 1989 – 1993 permite observar los cambios en el ministerio de Defensa. El nuevo contexto internacional permitió realizar, en abril de 1990, los primeros nombramientos de los civiles de la oposición a cargos de los

²⁹⁶ Como ejemplo puede servir el seminario sobre el control civil y democrático realizado en Varsovia en junio de 1994 – *Warszawskie Seminarium NATO “Cywilna i demokratyczna kontrola sil zbrojnych”*. *Materiały z konferencji (13 – 15 czerwca 1994)*, Warszawa, Akademia Obrony Narodowej, 1994. La participación de los representantes de ministerio de Defensa y del Parlamento en la reunión sobre el control civil y militar en el Cuartel General de la OTAN, 21 y 22 de septiembre de 1995, con la asistencia de los miembros de la OTAN y de la APP (informe del comandante Zygmunt Domański del Min. de Defensa). El fax del 15 de marzo de 1995, de D. Waniek subsecretario del ministerio de Defensa al Ministro de Defensa Z. Okoński con la nota sobre las relaciones civiles en los ministerios de defensa de los países miembros de la OTAN.

²⁹⁷ Sobre las implicaciones de todos los órganos centrales (el Presidente, el Gobierno, el Parlamento, el jefe del Estado Mayor) en el control civil y democrático de las Fuerzas Armadas existe una publicación de síntesis de Faliński, Maria Andrzej; Jabłoński, Bartosz; Sokołowski, Tadeusz: *Cywilna i demokratyczna kontrola nad Siłami Zbrojnymi w Polsce* [El control civil y democrático de las Fuerzas Armadas en Polonia], Toruń, Adam Marszałek, 1996.

²⁹⁸ Como Ministro de Defensa fue nombrado el general Florian Siwicki. Miembro del Partido Obrero desde 1948, desempeñó el cargo del Ministro de Defensa desde 1983. Sus propuestas en cuanto a la dirección del ministerio en la nueva realidad fueron presentadas en *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 9 września 1989*, n°45/X, 9 de septiembre de 1989, X legislatura, Warszawa, Sejm PRL.

viceministros, Bronisław Komorowski y Janusz Onyszkiewicz, responsables, respectivamente, de la educación en el ejército y de los asuntos militares internacionales, es decir de los sectores muy importantes desde el punto de vista de la posible reestructuración de las Fuerzas Armadas.²⁹⁹ Poco después, en julio del mismo año, se produjo la sustitución del ministro de Defensa, procedente de los viejos aparatos del Partido Obrero Unificado Polaco, Florian Siwicki, por el independiente, aunque también militar, Piotr Kołodziejczyk, quien gozó de gran prestigio entre los representantes de la oposición. Las pequeñas modificaciones en el ministerio de Defensa fueron completadas con la renuncia del general Jaruzelski de la Presidencia y la elección de Lech Wałęsa en diciembre de 1990. Esta etapa del funcionamiento del ministerio de Defensa, que se inició con la desaparición del Presidente y del ministro de Defensa, comunistas, coincidió con los trabajos muy intensos, realizados en el Consejo de Ministros y en la mencionada ya Comisión Interministerial de Żabiński. El nombramiento en diciembre de 1991 de Jan Parys, un civil, como el ministro de Defensa, fue el paso importante hacia el control civil y democrático del ejército.³⁰⁰ Es cierto que las actuaciones del nuevo ministro de Defensa suscitaron muchos rechazos de los militares. Su incapacidad de negociar y de consensuar las decisiones relativas al personal con los militares y con otros órganos del poder, destacando el Presidente, frenó las posibles reformas. La declaración de Parys en la revista *Nowy Świat* de 9 de abril de 1992, sobre “las posibilidades de nueva ley marcial” preparada por el Presidente Wałęsa, iniciaron la fuerte crisis que acabó con la dimisión del ministro de Defensa.³⁰¹ No obstante, el nombramiento de un civil abrió una nueva fase en el funcionamiento del ministerio de Defensa dirigido, a partir de entonces, por un civil.

Las reformas relacionadas con el cambio de la estructura del ministerio de Defensa enfocada hacia el mayor control civil y democrático fueron continuadas durante la etapa de Janusz Onyszkiewicz, nombrado el ministro de Defensa en julio de 1992, quien dio cierta estabilidad al ministerio, permaneciendo en su cargo hasta el fin de la primera legislatura en octubre de 1993. En este contexto, fue crucial la decisión

²⁹⁹ La importancia de estos nombramientos fue analizada por Szayna, Thomas S.: *The Military in Post – Communist Poland*, RAND, N-3309-USDP, 1991, p. 26.

³⁰⁰ Jan Parys participó en los trabajos de la Comisión de reforma. Su proyecto de reformas y de trabajo en el ministerio de Defensa fue presentado ante la Comisión de Defensa a finales de 1991. *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 22 grudnia 1991*, n°60/I kad., 22 de diciembre de 1991, I legislatura, Warszawa, Sejm RP.

³⁰¹ “Nowy stan wojenny?” [¿Nuevo estado especial?], en *Nowy Świat*, 9 de abril de 1992, pp. 1 – 2. Sobre el desarrollo de la crisis ver *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 9 kwietnia 1992*, n°318/I kad., 9

tomada por el ministro, el 22 de octubre de 1992, sobre la nueva estructura del ministerio basada en la separación de la rama civil y la militar. La reorganización de los órganos centrales finalizó con la promulgación de la ley sobre el cargo del ministro de Defensa de 14 de diciembre de 1995 que definió la dependencia directa del Jefe del Estado Mayor del ministro de Defensa, lo cual implicaba la dependencia de las Fuerzas Armadas del poder civil representado por un ministro de Defensa civil. La realización de estos objetivos no fue fácil y se caracterizó por las tensiones, señaladas con anterioridad, entre el Presidente y el Gobierno.

Resumiendo la evolución que se operó en el ministerio de Defensa para conseguir el control civil y democrático de las Fuerzas Armadas hay que destacar que el proceso consistió en la sustitución de un militar por un civil en el puesto del ministro, la separación de la rama militar y la civil, y la subordinación del Estado Mayor y las Fuerzas Armadas al ministro de Defensa.

La valoración de control civil y democrático conseguido mediante las reformas señaladas no pertenece a las tareas sencillas. De acuerdo con las declaraciones del secretario de Estado en el ministerio de Defensa de febrero 1997, “desde el punto de vista formal, en gran medida, ha sido finalizada la primera etapa” de la aplicación de los principios del control civil y democrático en la cual “se trataba de subordinar las Fuerzas Armadas al poder democrático y no permitir la autonomía de las Fuerzas Armadas en el sistema estatal.”³⁰² No obstante, aún en el año 2000 J. Simon, al referirse al control democrático de las Fuerzas Armadas en Polonia, utilizaba la expresión de la “revolución inacabada”. El autor transmitía así la idea de que incluso un año después de la integración en la OTAN Polonia no consiguió introducir todas las reformas que garantizaran este control civil y democrático de las Fuerzas Armadas.³⁰³

Independientemente de la reflexión de Simon, no se puede negar que la nueva política de seguridad realizada en Polonia en la transición y, sobre todo, a partir del año 1994 tuvo una influencia considerable en la subordinación de lo militar a lo civil.

de abril de 1992, I legislatura, Warszawa, Sejm RP; *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 22 maja 1992*, n°413/I kad., 22 de mayo de 1992, I legislatura, Warszawa, Sejm RP.

³⁰² *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 18 lutego 1997*, n°3373/II kad., 18 de febrero de 1997, II legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 1.

³⁰³ El artículo de Simon, Jeffrey: “Poland. Prepares for the Alliance” en *Joint Forces Quarterly*, versión en internet: http://www.dtic.mil/doctrine/jel&jfq_pubs/0925.pdf

b) La despolitización del ejército.

El estudio de los esfuerzos por conseguir el control civil de las Fuerzas Armadas quedaría incompleto sin abordar el problema de la despolitización del ejército durante la transición. Como destacó el general F. Siwicki en septiembre de 1989, por las razones históricas, la mayoría de los oficiales del ejército polaco en aquel entonces pertenecía al Partido Obrero Unificado Polaco, considerado como la principal fuerza política.³⁰⁴ La relación entre el Partido y el ejército que fue muy fuerte durante el régimen socialista tuvo que cambiar como consecuencia del inicio de las transformaciones democráticas. La despolitización consistió en la liquidación de las estructuras del Partido Obrero en el ejército.³⁰⁵ La desaparición del POUP transformado en la Socialdemocracia de la República de Polonia en enero de 1990 fue el factor que facilitó enormemente esta tarea. Por otra parte, se insistió en la necesidad de separar el servicio militar de las actividades en los partidos en general. En esta labor fue muy útil la actitud de los mismos militares, el 70% de los cuales en febrero de 1990 estaba a favor de la disolución de los partidos que funcionaban en el ejército.

La despolitización significó también la reforma de la sección educativa del ejército, responsable de la disciplina, la moral y las relaciones con la sociedad, dirigida a partir de abril de 1990 por un civil, el viceministro B. Komorowski.. En este contexto, destacó la eliminación de los elementos ideológicos de las clases de preparación ciudadana destinadas para distintos grupos de soldados, la reforma de los programas de acuerdo con la nueva realidad política, la cooperación con los centros civiles de enseñanza, la modificación de las actividades culturales, la despolitización de los medios de comunicación militares, la introducción de la libertad de cultos religiosos, la humanización de la vida de los reclutas, la apertura a la sociedad, la participación en la vida civil, etc. Se puede afirmar que la despolitización de las Fuerzas Armadas fue el proceso que menos problemas generó en el marco de las reformas destinadas a conseguir el control civil del ejército.

³⁰⁴ *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 9 września 1989*, n°45/X kad., 9 de septiembre de 1989, X legislatura, Warszawa, Sejm PRL, p. 6.

³⁰⁵ A la despolitización y a otras reformas se refirió Piotr Kołodziejczyk, el jefe del Centro educativo de las Fuerzas Armadas y a partir de abril de 1990 el viceministro en el ministerio de Defensa en *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 16 lutego 1990*, n°299/X kad., 16 de febrero de 1990, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, pp. 2 – 3. *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 5 grudnia 1990*, n°835/X kad., 5 de diciembre de 1990, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, pp. 1 – 16.

B. La modernización de las Fuerzas Armadas. Entre las limitaciones presupuestarias y la necesidad de invertir en el armamento y el material militar.

La crisis económica vivida en Polonia durante la transición fue uno de los factores internos de fundamental importancia en la evolución de la situación política y social del país. Además, como subrayó Andrzej Karkoszka en 1994,

“(…) la mala situación económica ha tenido serias consecuencias para la defensa nacional, causando la reducción brusca del presupuesto de la defensa durante los últimos cinco años e influyendo negativamente en la capacidad de la reestructuración de las Fuerzas Armadas”³⁰⁶.

A finales de los años setenta y en los años ochenta la economía polaca entró en una grave crisis. Los esfuerzos de los gobiernos formados por los representantes del Partido Obrero Unificado Polaco cuyo objetivo era introducir algunas reformas de la liberalización del mercado habían fracasado. La ausencia del apoyo social a los intentos de reformar la economía centralizada condujo a la búsqueda por el poder de otras soluciones que, por no haber funcionado, crearon un ambiente propicio a la aceptación de la transición democrática. La política económica de los gobiernos de los primeros años de la transición tuvo como finalidad combatir la profunda crisis económica y, al mismo tiempo, transformar la economía centralizada en la economía del mercado.³⁰⁷ La “terapia del choque” aplicada al caso polaco, no produjo los resultados esperados por su autor y defensor, Leszek Balcerowicz. Al contrario, por sus altos costes sociales, generó el ambiente de las tensiones sociales y de la decepción.³⁰⁸

La crisis económica tuvo una influencia profunda en la política de seguridad en la etapa de la transición produciendo, en primer lugar, la reducción del presupuesto

³⁰⁶ Karkoszka, Andrzej: “Security Policy and the Armed Forces of the Republic of Poland” en Geert, Jean y Doel, Theo van den: *Restructuring Armed Forces in East and West*, Oxford, Westview Press, 1994, p. 69.

³⁰⁷ Entre las obras que tratan el tema de la transición económica en los países de Europa del Este destacan las aportaciones de Lhomel, Edith: *Transitions économiques a l'Est (1989 – 1995)*, Paris, La Documentation française, 1995; Luengo, Fernando: *Europa del Este: ¿Transición o crisis?*, Madrid, Universidad Complutense, 1993.

³⁰⁸ La “terapia de choque” que consistió en la liberalización del mercado, la liquidación del monopolio en el comercio exterior y la privatización de las empresas estatales fue muy criticada por algunos economistas que defendían más bien la introducción paulatina de las reformas, evitando altos costes sociales, tal como se hizo en Hungría, Checoslovaquia, Eslovenia, Rumania, Ucrania y Bielorrusia. Sobre el tema ver la aportación de Bożyk, Paweł: *Którędy do Europy?* [¿Por donde a Europa?], Warszawa, Graf Punkt, 1993.

destinado para la defensa. Si tomamos los gastos del año 1986 como el 100%, la disminución del gasto en los años siguientes respecto del año 1986 fue notable (Vid. CUADRO n°13), pasando del 100% a 38,1% entre 1986 – 1993.

CUADRO n°13
Presupuesto de defensa entre 1986 - 1993

Año	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
%	100	97,1	90,5	81,4	73,3	47,6	41,8	38,1

FUENTE: Ministerio de Defensa, 1993.

Desde el punto de vista de la participación de los gasto de defensa en el PIB y en el presupuesto general del Estado, esta tendencia al descenso entre los años 1986 – 1994 se confirmaba plenamente (Vid. CUADRO n°14).

CUADRO n°14
Gastos de defensa en PIB y en el presupuesto del Estado entre 1986 - 1994

año	%de gastos de defensa en PIB	%de gastos de defensa en presupuesto estatal
1986	3,2	8,3
1987	3,0	8,5
1988	2,6	7,7
1989	1,9	6,4
1990	2,4	7,6
1991	2,0	7,5
1992	2,2	6,6
1993	2,2	6,6
1994	2,1	6,0

FUENTE: Wieczorek, Paweł: “Transformacja sił zbrojnych. Aspekt ekonomiczny” en *Raport o stanie bezpieczeństwa – aspekty zewnętrzne*, Warszawa, PISM, 1995, p. 64.

Los gastos de defensa disminuyeron desde el 3,2% del PIB al 1,9%, en su mínimo. Ello estaba muy por debajo de las estimaciones (en torno a 3,2% del PIB) que hizo el

Jefe del Estado Mayor, el general Jan Wojtała, en 1990 respecto a las necesidades de la defensa.³⁰⁹

El descenso del presupuesto de defensa cortó las posibilidades de la renovación del armamento y del material de las Fuerzas Armadas. De acuerdo con las investigaciones de P. Wieczorek sobre la estructura de los gastos de defensa entre 1986 – 1994 (Vid. CUADRO n°15) la reducción del presupuesto tuvo como consecuencia más significativa la reducción de la partida de las compras del material militar (del 34% al 13%) y de las inversiones (del 7% al 2%), y el aumento espectacular de los gastos destinados para el personal (del 36% al 66%). El cuadro que se presenta a continuación es la ilustración de este proceso.

CUADRO n°15

La estructura de los gastos de defensa entre 1986 – 1994.

Tipo de gastos	1986	1990	1994
	%en el presupuesto de defensa	%en el presupuesto de defensa	%en el presupuesto de defensa
Mantenimiento del personal	36	54	66
Explotación del material y de la infraestructura	23	16	19
Compras de material, incluida la investigación militar	34	23	13
Inversiones y otros gastos	7	7	2

FUENTE: Wieczorek, Paweł: “Transformacja sił zbrojnych. Aspekt ekonomiczny” en *Raport o stanie bezpieczeństwa – aspekty zewnętrzne*, Warszawa, PISM, 1995, p. 64.

El que el porcentaje de los gastos para el mantenimiento del personal casi se doblara entre 1986 – 1994, no significó, sin embargo, que se gastara más en el mantenimiento. Fue la disminución del presupuesto la que obligó a destinar más de su mitad a esta partida. Por otra parte, la inflación influyó en la subida de estos gastos. En este contexto, el comentario del viceministro de defensa, el general Antoni Jasiński, quien definió el presupuesto para el año 1990 como “el presupuesto para la

³⁰⁹ Como destacó el general, “desde nuestro punto de vista para que el ejército pudiera funcionar de manera normal, el índice debería ser el 3,2%”, en *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 10 stycznia 1990*, n°225/X kad., 10 de enero de 1990, X legislatura, Warszawa, Sejm PRL, p. 18.

supervivencia, con la amenaza de desequilibrar el funcionamiento de las Fuerzas Armadas”, no podía sorprender.³¹⁰ La disminución de los gastos para la compra del armamento, la investigación y las inversiones resultó ser la única solución en la situación en la cual existían dos opciones: el mantenimiento del personal o la compra de armas, entre las cuales la elección era obvia. El ejemplo muy ilustrativo de esta difícil realidad fue presentado por el viceministro Jasiński en enero de 1990:

“El diputado J. Szymanderski ha dicho que destinamos demasiado dinero para el mantenimiento de las plantillas del ejército. Es la situación en nuestra economía la que nos impide gastar más en el caro material. Si traspasamos una parte de la partida de los sueldos, provocaremos la quiebra de la parte social. Escucho con atención todas las ideas, pero pido comprender que un soldado nos cuesta más de 3,5 millones złotych al año (...). Si quisiéramos comprar 60 cohetes de media clase, deberíamos despedir a 10.000 soldados.”³¹¹

Dada la situación económica del ejército, las valoraciones del estado técnico del armamento y del material que estaba en posesión del ejército polaco no podían estar demasiado positivas. A la altura de 1993, los autores del Informe sobre el estado de la seguridad polaca destacaban que aunque el porcentaje de los materiales de combate, relativamente modernos y nuevos, aumentó a principios de los noventa como consecuencia de la liquidación del armamento viejo (coincidiendo con la disminución del número del personal en el ejército), incluso el más nuevo armamento y material del ejército polaco no era comparable con las soluciones, de clase media, de las Fuerzas Armadas de los países más ricos del mundo. En definitiva, las Fuerzas Armadas polacas representaban, en el año 1993, un ejército, más bien, insuficientemente equipado.³¹²

La participación de Polonia en la Asociación para la Paz a partir de 1994 se convirtió en el importante factor que influyó en la política de modernización de las Fuerzas Armadas polacas. Como destacó Jan Kuriata, el viceministro de defensa en noviembre de 1994, la integración en las estructuras occidentales de seguridad, en el caso del ministerio de Defensa significó la ampliación de las relaciones militares con la OTAN, a través de la realización de las actividades en el marco de la Asociación para la

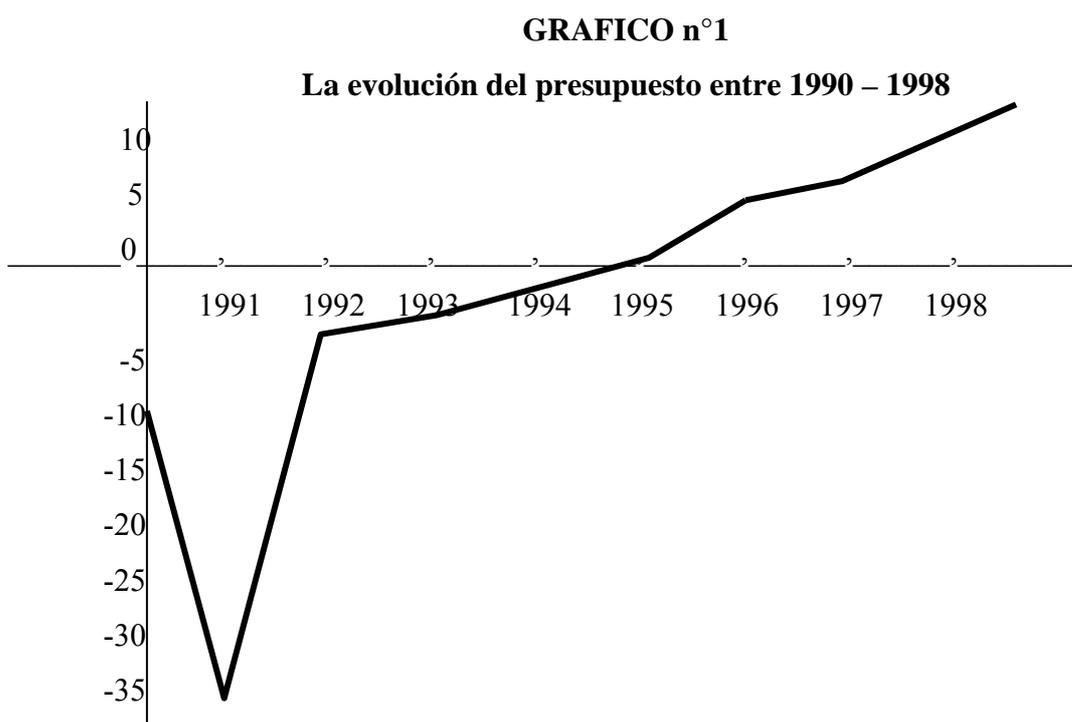
³¹⁰ *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 26 czerwca 1990*, n°542/X kad., 26 de junio de 1990, X legislatura, Sejm PRL, p.8. El debate sobre la realización del presupuesto de defensa en 1990.

³¹¹ *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 10 stycznia 1990*, n°225/X kad., 10 de enero de 1990, X legislatura, Sejm PRL, p. 37.

³¹² Karkoszka, Andrzej; Wieczorek, Paweł: “Siły Zbrojne wobec nowych wyzwań” [Las Fuerzas Armadas frente a los nuevos desafíos], en VVAA: *Raport o stanie bezpieczeństwa państwa – aspekty zewnętrzne*, Warszawa, PISM, 1993, p. 109 (pp. 99 – 140).

Paz y a través del paulatino ajuste de las normas del equipamiento de las Fuerzas Armadas polacas a las exigencias de la OTAN.³¹³ Ahora bien, de acuerdo con las estimaciones del viceministro se esperaba que la posible mejora del presupuesto para cumplir los objetivos mencionados e iniciar la construcción de las modernas Fuerzas Armadas según los estandartes de la OTAN no iba a producirse antes que a partir de 1997.

Hay que destacar, sin embargo, de acuerdo con las apreciaciones de P. Wieczorek, que el año 1995 marcó el fin de una etapa y el comienzo de la otra en la evolución del presupuesto. El presupuesto de defensa del año 1995 alcanzó los niveles de 1989. Desde 1995 se inició el aumento constante de este presupuesto (Vid. GRAFICO n°1)³¹⁴ lo cual estaba motivado por la recuperación económica, por la política del ahorro y los recortes de los gastos innecesarios en el ministerio de Defensa y por la política general dirigida hacia la integración en la Alianza.



FUENTE: Wieczorek, Paweł: *Polska w NATO. Wymiar ekonomiczno finansowy* [Polonia en la OTAN. La dimensión económico financiera], Warszawa, Biuro Prasy i Informacji MON, Studia i Materiały (colección), n°49, 1999, p. 41.

³¹³ *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 1994, n°1032/II kad., 23 de noviembre de 1994, II legislatura, Warszawa, Sejm RP, p.2.*

³¹⁴ Los datos sobre la evolución del presupuesto de defensa entre 1989 – 1998 tomados de la publicación del ministerio de Defensa. Wieczorek, Paweł: *Polska w NATO. Wymiar ekonomiczno finansowy* [Polonia en la OTAN. La dimensión económico - financiera], Warszawa, Biuro Prasy i Informacji MON, Studia i Materiały (colección), n°49, 1999, p. 41.

En el año 1994 Andrzej Karkoszka señalaba que, quizás, el argumento más serio, aunque no mencionado abiertamente, contra la admisión de Polonia y de otros Estados de la región en la OTAN, era el posible gasto económico de la ampliación que iban a cubrir los miembros.³¹⁵ Los miembros de la Alianza olvidaban con frecuencia que una parte importante de estos gastos iban a pagar los propios interesados, incluida Polonia, cuyo presupuesto de defensa se incrementó con esta finalidad.³¹⁶

Las primeras inversiones polacas en la modernización estaban relacionadas con la necesidad de conseguir la interoperatividad entre las Fuerzas Armadas polacas y la OTAN. En el *Study on NATO Enlargement* de septiembre 1995, se destacó que los nuevos miembros de la OTAN debían adaptarse a unos 1200 documentos de normalización (STAGAN y AP) para conseguir un mínimo de la interoperatividad. En este contexto, a partir de 1996, la modernización se manifestó en la adaptación del ejército polaco a las normas de la OTAN.

De acuerdo con las informaciones del ministerio de Defensa (Vid. DOCUMENTO nº16), hasta abril de 1997 Polonia recibió 635 STAGAN y 122 AP. En el año 1996 fue creado el servicio de normalización en el ministerio de Defensa, mientras que la Oficina del Servicio Militar de Normalización se convirtió en el centro de coordinación de todo el proceso a nivel nacional e internacional.³¹⁷

Desde el punto de vista práctico, conseguir la interoperatividad implicaba introducir los cambios en los siguientes campos³¹⁸:

1. la disposición de combate, la movilización, la efectividad del mando (a través la mejora de las comunicaciones – la introducción de las modernas técnicas de comunicación),

³¹⁵ Karkoszka, Andrzej: “Security Policy and the Armed Forces of the Republic of Poland” en Geert, Jean y Doel, Theo van den: *Restructuring Armed Forces in East and West*, Oxford, Westview Press, 1994, p.72.

³¹⁶ Los primeros trabajos sobre los costes de la ampliación fueron preparados en marzo de 1996 por Congressional Budget Office (CBO) a petición de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los EE.UU.. En este estudio los costes calculados de la ampliación fueron muy elevados. Poco después apareció la publicación de RAND Corporation que trataba el mismo tema reduciendo bastante los costes. Sobre el asunto se pueden consultar los trabajos de Wieczorek, Paweł: “Koszty i źródła finansowania integracji Polski z NATO” [Costes y fuentes de la financiación de la integración de Polonia en la OTAN], en *Sprawy Międzynarodowe*, nº4, 1997, pp. 25 – 46; Del Pozo Vindel, Francisco: “La ampliación de la OTAN: ¿Cuánto va a costar? ¿Quién la va a pagar?” , en *Meridiano CERI*, nº17, 1997, pp. 16 – 20.

³¹⁷ Fax del ministerio de Defensa al Director Faliński con la información sobre el estado de las preparaciones a la integración en la OTAN, del día 8 de abril 1997, p. 7. (documento de la Oficina de Seguridad Nacional)

³¹⁸ Los datos proceden del “Informe sobre las acciones del Estado Mayor que garanticen la interoperatividad con las estructuras de la OTAN”, enviado por el general Jerzy Gotowała del Estado Mayor a Andrzej Załucki, subsecretario de asuntos sociales y parlamentarios del ministerio de Defensa, de 28 de marzo 1996 (documento de la Oficina de Seguridad Nacional).

2. la compatibilidad de los sistemas de reconocimiento,
3. la defensa aérea (la preparación de los aeródromos; la modernización de los aviones propios hasta la compra de los nuevos; la introducción, hasta 1999, de los nuevos sistemas de identificación y los aparatos que permitieran el uso de los sistemas de observación por satélite),
4. la introducción del modelo de la formación del personal y de la instrucción de las Fuerzas Armadas polacas utilizado en la OTAN,
5. la introducción de la moderna técnica de combate y del equipamiento militar (sistemas de reconocimiento, de comunicación, de defensa antitanque – tanques, etc., de defensa antiaérea – aviones multifuncionales, lanzacohetes; sistema que garantiza la movilidad),
6. el nivel mínimo de la interoperatividad con la marina de los países de la OTAN,
7. la introducción de los cambios en la cartografía,
8. los cambios en la logística (nuevo sistema de indexación de los materiales, nuevo sistema de clasificación del equipamiento, nuevas tecnologías de almacenamiento y conservación del equipamiento militar).

La velocidad de la introducción de los cambios dependió no solamente del presupuesto de defensa que, empezó a subir a partir de 1995, sino también de la aplicación de la planificación a medio y largo plazo. Si la necesidad de la elaboración de planes de cinco años se mencionó en varias ocasiones entre 1993 – 1997, fue la aprobación por el Consejo de Ministros, en septiembre de 1997, de *Los principios del programa gubernamental de la modernización de las Fuerzas Armadas en los años 1998 – 2012*, la que creó las bases de una planificación a largo plazo.³¹⁹

Además del presupuesto de defensa, la modernización de las Fuerzas Armadas polacas estaba parcialmente cubierta por la cooperación financiera y técnica con la OTAN y con sus miembros. La ayuda fue proporcionada a través de varios canales.³²⁰

³¹⁹ Sobre la necesidad de planificación ver el trabajo de Madejski, Andrzej; Zieliński, Jerzy: *Sily Zbrojne wobec nowych wyzwań* [Las Fuerzas Armadas frente a nuevos desafíos], Warszawa, PISM, diciembre de 1993, pp. 20 – 25. Ver también los debates en la Comisión de Defensa: *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 6 stycznia 1993*, n°976/I kad., 6 de enero de 1993, I legislatura, Warszawa, Sejm RP, p.4. También *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 1994*, n°1032/II kad., 23 de noviembre de 1994, II legislatura, Warszawa, Sejm RP, p.18;

³²⁰ El apartado que sigue a continuación fue elaborado a base del Informe del ministerio de Defensa, encontrado en la Oficina de Seguridad Nacional – Departamento de los Asuntos Militares Internacionales del ministerio de Defensa: “Polsko – amerykańska współpraca wojskowa” [La cooperación militar

En el marco de la Asociación para la Paz Polonia recibió, entre 1994 – 1998, una modesta ayuda de un millón de dólares. Desde el punto de vista de la modernización de las Fuerzas Armadas, fueron importantes las iniciativas procedentes de los Estados Unidos de carácter multi- y bilateral.

Destacó el programa iniciado por el Presidente B. Clinton, la llamada Iniciativa de Varsovia, y financiado por el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa de los EE.UU. En este contexto, a Polonia fue concedida la ayuda de 25 millones de dólares, destinados para la compra del armamento y del material militar y para la instrucción militar, incluida la inversión en la infraestructura de los polígonos. Por otra parte, la iniciativa de Clinton expresada en enero de 1994, sobre la ayuda norteamericana en la construcción del sistema cívico – militar de la administración del espacio aéreo en los países del Grupo de Visegrado (Regional Airspace Initiative – RAI), contó con 25 millones de dólares procedentes de los EE.UU., para financiar el proyecto cuyo coste fue calculado en 131 millones de dólares. En la reunión del Grupo de Visegrado de enero 1995, la iniciativa de la construcción del sistema de administración del espacio aéreo, compatible con el sistema existente en los países de la OTAN, fue considerada como uno de los pasos en el cumplimiento de las condiciones exigidas para la entrada en la OTAN.

En el marco de la cooperación bilateral polaco – norteamericana, Polonia recibió:

1. el material militar valorado en 850.000 dólares del programa Foreign Military Sales (FMS). En 1997, de acuerdo con las estimaciones de la comisión del ministerio de Defensa, se preveía la compra de 50 – 70 aviones de combate para el año 2000. Entre las ofertas se consideraban los aviones F18, F16, Mirage 2000-5, Grippen, M-2000.
2. la financiación de la formación de algunos oficiales en el marco del programa International Military Education and Training (IMET). La cooperación con Polonia se inició en 1991. Entre 1991 y 1996 Polonia recibió 1,5 millón de dólares. A partir de 1997 fue concedido un millón de dólares anualmente

polaco – americana], Warszawa, actualización de 26 de mayo de 1997. Fueron útiles las aportaciones bibliográficas de Wieczorek, Paweł: *Polska w NATO. Wymiar ekonomiczno finansowy*, Warszawa, Biuro Prasy i Informacji MON, Studia i Materiały (colección), n°49, 1999, p. 45; y el trabajo de Firlej, E.: *Na drodze do NATO – podstawy finansowe integracji* [En el camino hacia la OTAN – las bases financieras de la integración], Warszawa, PISM, mayo de 1997, pp. 13 – 14.

3. la financiación de Joint Contact Team Program (Mil-to-Mil) – el programa de la formación y la promoción de una nueva política de defensa, ofrecido a los países de Europa central y oriental a partir de 1994. Su realización empezó a finales de 1995.
4. Como consecuencia del NATO Enlargement Facilitation Act, aprobado por el Congreso de los EE.UU. con la finalidad de facilitar a Polonia, Hungría y República Checa el préstamo de 242,5 millones de dólares, Polonia solicitó en enero de 1997 el préstamo de 150 millones de dólares.

Al valorar la ayuda ofrecida a Polonia por la OTAN y por los Estados Unidos, hay que destacar que fueron los norteamericanos los que hicieron mayor aportación entre los años 1994 y 1997. La ayuda tuvo como finalidad, por una parte, formar y preparar las Fuerzas Armadas polacas para la futura participación en la OTAN y, por la otra, apoyar el proceso de la creación de la interoperatividad mínima del ejército polaco con la OTAN. La ayuda no fue tan grande como se podía esperar. No obstante, como destacó P. Wieczorek, “la experiencia de los años anteriores demuestra que después de la entrada de Polonia en la OTAN, Polonia puede contar con el apoyo financiero y en material más grande que ahora.”³²¹

C. La nueva estructura de las Fuerzas Armadas.

La estructura de las Fuerzas Armadas polacas existente hasta 1991 fue la consecuencia de la pertenencia de Polonia al Pacto de Varsovia. De acuerdo con la doctrina ofensiva del Pacto vigente hasta 1987, en el caso de una guerra entre los dos bloques, iniciada la movilización y la reorganización en la región de Maclemburgia, las Fuerzas Armadas polacas estaban destinadas a desarrollar las acciones ofensivas en dos direcciones: hacia la costa marítima norte y hacia Yutlandia. Como consecuencia de esta planificación, la mayoría de las fuerzas - seis divisiones - estaba concentrada en los territorios nor – occidentales de Polonia, cerca de la frontera alemana. En el centro de Polonia, en la Región Militar de Varsovia, se encontraban solamente tres divisiones. En la frontera oriental, estaban cuatro divisiones. La distribución del ejército polaca se

³²¹ Wieczorek, Paweł: *Polska w NATO. Wymiar ekonomiczno finansowy*, Warszawa, Biuro Prasy i Informacji MON, Studia i Materiały (colección), n°49, 1999, p. 45.

caracterizó por un desequilibrio, marcado por la fuerte militarización de la frontera occidental y la escasa atención prestada al centro y a la frontera oriental, donde las pocas divisiones que se encontraban estaban peor preparadas.

En el contexto de la *perestroika*, los miembros del Pacto de Varsovia elaboraron una nueva doctrina aprobada por el Comité de los países miembros del Pacto de Varsovia en Berlín el 29 de mayo 1987 que tuvo el carácter defensivo.³²² De acuerdo con la nueva planificación, el ejército polaco estaba encargado de la defensa de la frontera en Oder. El paso desde la doctrina ofensiva a la doctrina defensiva significó la reducción de los ejércitos del Pacto de Varsovia. Entre 1988 – 1989 se inició el primero ajuste de las Fuerzas Armadas polacas consistente en la reducción de su dimensión mediante la liquidación de cuatro divisiones, tres de ellas en la frontera oriental, y la despedida de los 33.000 soldados. Su resultado secundario fue el aumento del desequilibrio entre las Fuerzas Armadas situadas en la frontera oriental y occidental de Polonia.³²³

Los cambios políticos en Polonia y la modificación de la situación internacional, obligaron a revisar los planteamientos anteriores. Entre 1990 – 1992, las Fuerzas Armadas polacas vivieron una etapa de la definición de su nueva estructura, lo cual se convirtió en una labor muy complicada, en el marco de los cambios muy rápidos de la escena internacional. En este contexto, si la aprobación en febrero de 1990 de una nueva *Doctrina defensiva de la República de Polonia*,³²⁴ un documento que estaba dentro de la racionalidad bipolar y se basaba en la amenaza militar procedente de la Alianza atlántica, podía servir como la demostración de cierta independencia del Pacto de Varsovia, la desaparición del Pacto, en junio de 1991, generó una situación completamente distinta para el ejército polaco que necesitaba una nueva definición de sus funciones, previa definición de las amenazas y de las prioridades de la política de seguridad. De acuerdo con las apreciaciones de B.Balcerowicz, en los años 1990 –

³²² *O doktrynie wojennej państw – stron Układu Warszawskiego* [De la doctrina de guerra de los países – miembros del Pacto de Varsovia], documento aprobado por el Comité Político de los países – miembros del Pacto de Varsovia en Berlín, 29 de mayo de 1987.

³²³ El balance de los cambios fue presentado por Stanisław Żak, el jefe del departamento del personal en el ministerio de Defensa, en mayo de 1990. En *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 8 maja 1990*, n°435/X kad., 8 de mayo de 1990, X legislatura, Warszawa, Sejm PRL, p.1 - 10;

³²⁴ El texto de la doctrina en *Rzeczpospolita*, 29 de febrero de 1990. Los trabajos sobre la doctrina se desarrollaron desde 1987. Como destacó S. Koziej “los cambios se producían por entonces tan rápido (...) en el momento de la aprobación, la doctrina ya no era actual. Además, durante los trabajos sobre ella se vio que las bases adaptadas eran demasiado conservadoras, no consideraban por ejemplo la inevitable disolución del Pacto de Varsovia.” Koziej, Stanisław: “Ewolucja Polskiej Strategii Obronności” (Evolución de la estrategia polaca de defensa), en Roman Kuźniar: *Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000*, Warszawa, Scholar, 2001, pp. 451.

1992 Polonia pasó de la soberanía limitada, la realización de la estrategia de guerra del Pacto de Varsovia, la definición clara del enemigo, la existencia del paraguas atómico – aéreo de la URSS a la plena soberanía, la estrategia nacional de defensa, la autonomía y la autarquía defensiva, la ausencia de los aliados y la indefinición de las amenazas y del modelo de guerra.³²⁵ En realidad, en un país que no contaba con los recursos suficientes para realizar una política de defensa eficaz ello implicaba más problemas que ventajas. Como destacó el general Franciszek Puchała del Estado Mayor en enero de 1992,

“(...) se trata de garantizar la seguridad de todas nuestras fronteras. Ello tiene una consecuencia directa que se manifiesta en la necesidad de la equilibrada distribución del ejército. En primer lugar, se trata del cambio de la distribución de las fuerzas aéreas y de la defensa aérea y, en segundo lugar, de la modificación de la distribución de las fuerzas terrestres. Todo ello implica las consecuencias financieras adecuadas.”³²⁶

En estos años de la indefinición se continuó con la reducción de las Fuerzas Armadas, lo cual fue el resultado no solamente de la necesidad interior sino también de las obligaciones que surgían de la aprobación del tratado CFT, firmado el 19 de noviembre de 1990, que situaba la dimensión del ejército polaco en 234.000 soldados.³²⁷ Las Fuerzas Armadas polacas que en 1987 contaban con 412.000 soldados fueron reducidas a 305.000 en 1990. En 1990, se inició también el traslado de una parte de las Fuerzas Armadas estacionadas cerca de la frontera occidental a los territorios orientales de Polonia.³²⁸

La aprobación de *Las bases de la política polaca de seguridad* y *La política de seguridad y la estrategia defensiva de la República de Polonia*,³²⁹ el 2 de noviembre de 1992, en el cual la integración en las estructuras occidentales de seguridad fue definida como el objetivo de la política de seguridad polaca, dio los argumentos necesarios para la continuación de la modificación de la estructura de las Fuerzas Armadas polacas. La

³²⁵ Balcerowicz, Bolesław: “Siły zbrojne w polskiej polityce bezpieczeństwa” [Las Fuerzas Armadas en la política polaca de seguridad], en Kuźniar, Roman: *Polska polityka bezpieczeństwa 1989 – 2000*, Warszawa, Scholar, 2001, pp. 497 – 498.

³²⁶ *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 10 stycznia 1992*, n°89/I kad., 10 de enero de 1992, I legislatura, Warszawa, Sejm RP, p.15.

³²⁷ Sobre las implicaciones del Treaty on Conventional Armed Forces in Europe ver Multan, Wojciech: *Bezpieczeństwo międzynarodowej ery nuklearnej* [La seguridad internacional de la era nuclear], Warszawa, PISM, 1991, pp. 210 – 218.

³²⁸ Sobre el tema ver los comentarios de Zdzisław Stelmaszczuk, viceministro de defensa, en *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 21 listopada 1990*, n°807/X kad., 21 de noviembre de 1990, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, p.2 y 6.

³²⁹ El texto del documento en *Przegląd Rządowy*, n°12, diciembre de 1992, pp. 73 – 81.

reducción a 250 y después a 200.000 soldados entre 1993 y 1995, junto con la nueva estructura de las Fuerzas Armadas divididas en seis regiones y la paralela transformación interior de las unidades, fueron los elementos que destacaron en esta fase.

Los resultados de la reestructuración emprendida en la transición no fueron, por razones económicas, demasiado espectaculares. Se consiguió una reducción importante de las Fuerzas Armadas y se inició el proceso de la redistribución de las unidades. La continuación de las reformas fue limitada por la ambigua situación de Polonia que no pertenecía a ninguna alianza lo cual, dada la posición geopolítica podía significar la organización de la defensa en todas las direcciones. Ahora bien, las perspectivas de entrar en la OTAN frenaban la reestructuración territorial dado que la integración de Polonia iba a suponer la adecuación de la estructura de las Fuerzas Armadas polacas a la política conjunta desarrollada en la Alianza atlántica. En este contexto, los años 1995 – 1997 significaron pocos avances en la reestructuración territorial que iba a llegar después de la integración en la Alianza.

Capítulo VIII

Los objetivos de la política de seguridad polaca y su realización

Asumiendo las aportaciones relativas a las transformaciones internas en Polonia paralelas a las modificaciones del contexto exterior, a la particular posición geopolítica del Estado polaco y a las experiencias históricas, todos estos temas analizados en el capítulo de las variables independientes, hay que destacar que la complejidad y el carácter multidimensional de los cambios que se estaban produciendo a nivel nacional (Polonia), regional (Europa central y oriental) y mundial (Europa, la URSS, los Estados Unidos) en los años 1989 – 1992 provocaron la existencia de cierta confusión y pluralidad de los objetivos en la política de seguridad polaca que se estaban redefiniendo en función de los avances en la transición democrática y de acuerdo con la evolución de la situación internacional. La profundidad y la rapidez de las transformaciones permitió, finalmente, y además en la etapa muy temprana de la transición democrática, dar un giro decisivo en la política de seguridad polaca que a partir de 1989/1990 inició un paulatino proceso de acercamiento que acabó con la vinculación cada vez mayor a las estructuras occidentales de seguridad, efectuando al mismo tiempo una redefinición de sus relaciones con la Unión Soviética, el aliado privilegiado en los cuatro decenios anteriores.

Si el objetivo fundamental de la política de seguridad polaca en la transición podría ser definido como la inserción en el sistema de seguridad occidental, en el presente capítulo se profundiza en el tema analizando distintos objetivos particulares e insistiendo en su evolución, su complementariedad y sus contradicciones. En la primera parte del capítulo se presentan las relaciones bilaterales con la URSS/Rusia, Alemania y los Estados Unidos. En la segunda se estudia la cooperación regional y, en particular, la aportación de Polonia a la construcción de los lazos regionales en Europa central. En la tercera se abordan las relaciones entre Polonia y la UEO, como la expresión de la opción europea en la política de seguridad polaca. La cuarta es dedicada al estudio de la opción atlántica que a partir de mediados de 1992 se convirtió en la prioridad de la política de seguridad polaca. Finalmente, se reflexiona sobre el papel complementario de la cooperación polaca en la CSCE/OSCE.

1. Las relaciones bilaterales con los vecinos (URSS/Rusia, Alemania) y nuevas relaciones con los Estados Unidos.

Las relaciones bilaterales constituyen una parte importante de la política de seguridad. Su significado crece en la medida en que no existen o son muy poco eficaces otras formas de garantizar la seguridad. En el caso de Polonia el desarrollo de las relaciones bilaterales se convirtió en la obligación por dos razones. En primer lugar las relaciones con los poderosos vecinos constituyeron una parte esencial de la política exterior y de seguridad del Estado polaco entre 1918 y 1989. Esta dirección de la política polaca, claramente definida también desde los primeros momentos de la transición polaca, debe ser considerada como uno de los aspectos vitales de la seguridad de Polonia dada la situación geopolítica del país situado entre la Unión Soviética/Rusia y Alemania. En segundo lugar, la no participación de Polonia en las alianzas que garantizaran la seguridad obligó buscar los aliados que ocupasen, en la medida de lo posible, el papel del garante. En este marco, surgió una relación muy interesante entre Polonia y los Estados Unidos que por su peso en la escena internacional y sus intereses en Europa, se convirtieron en el nuevo aliado del Estado polaco.

Las relaciones con los vecinos y la cooperación con los Estados Unidos, son los temas desarrollados en los siguientes apartados.

A. Las relaciones con la Unión Soviética/Rusia.

Para entender el carácter específico de las relaciones entre Polonia y la Unión Soviética/Rusia durante la transición, hay que tener presente que desde 1947 hasta 1989, existió una relación de subordinación de la política interior y exterior de Polonia a la política del bloque soviético dirigido por la URSS. El resultado de esta situación fue no solamente la dependencia de los dos, con la preponderancia obvia de la Unión Soviética, sino también la complementariedad entre la URSS y sus aliados en lo relativo a los intercambios y la producción agrícola e industrial. La modificación de las relaciones entre la URSS y Polonia se convirtió en uno de los puntos espinosos de la política exterior y de seguridad polaca. Esta modificación, iniciada a finales de 1989, coincidió con los cambios en la Unión Soviética y en Europa central y orientada.

De acuerdo con los análisis realizado en el ministerio de Asuntos Exteriores en 2001, en el desarrollo de las relaciones entre los dos países influían los factores como la vecindad que conduce a la cooperación regional y transfronteriza, el peso de la historia, presente en la psicología de los dos pueblos, los problemas económicos, el nivel de los contactos entre las dos sociedades, las diferentes percepciones de los beneficios después de la posible normalización de las relaciones.³³⁰ Si estos factores condicionaban las relaciones polaco – rusas doce años después del comienzo de la transición polaca, su importancia debió ser mucho más significativa a principios de los noventa cuando se iniciaron los cambios en Polonia. En estos primeros años de la transición existieron, además, otros elementos como el hecho de pertenecer al mismo pacto militar, el estacionamiento del ejército soviético en el territorio polaco y la orientación atlántica de la política de seguridad polaca, que agravaron las relaciones entre Polonia y la URSS. En este contexto, el desarrollo de la relaciones entre los dos países se caracterizó por la existencia de las etapas de mayores o menores tensiones que se cruzaron con los intentos de crear las bases de las buenas relaciones.

El inicio de la transición polaca en abril de 1989 no implicó la ruptura con los compromisos bi- o multilaterales. La primera etapa en las relaciones soviético - polacas que se extiende desde abril de 1989 hasta septiembre de 1990 se caracterizó por el mantenimiento del *status quo* formal y una considerable prudencia de la parte polaca. En el *exposé* al Parlamento del 12 de septiembre de 1989, el nuevo Primer Ministro, Mazowiecki, de procedencia “Solidaridad”, destacó:

“Nuestra apertura a Europa no significa el rechazo de las relaciones y compromisos existentes. Si hoy repetimos que el nuevo Gobierno de Polonia va a respetar los compromisos aliados, no es una maniobra táctica para tranquilizar. Esta posición surge de nuestro entendimiento del interés nacional polaco y del análisis de la situación internacional. (...) Mi gobierno quiere desarrollar las relaciones aliadas con la Unión Soviética de acuerdo con el principio de la igualdad y el respeto de la soberanía. Nuestra Alianza tendrá un fuerte fundamento si obtiene la ratificación de la sociedad. Hoy existen las condiciones favorables para ello. Ello abrirá también el camino a la reconciliación entre nuestros pueblos que terminará

³³⁰ Zieleniec, Aleksandra (red): *Założenia polskiej polityki zagranicznej wobec Rosji* [Las bases de la política exterior polaca hacia Rusia], Warszawa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych [ministerio de Asuntos Exteriores], enero 2001, p. 8.

con las experiencias negativas del pasado y podrá tener una dimensión histórica a largo plazo.”³³¹

La prudencia inicial en las relaciones con la Unión Soviética fue bastante aconsejable, dadas las anteriores reacciones de la superpotencia a los acontecimientos en Hungría en 1956 y en Praga en 1968. Por otra parte, las negociaciones sobre la reunificación alemana invitaban al mantenimiento de los lazos con el Pacto de Varsovia y con la URSS que, en caso de la aparición del revisionismo alemán respecto a la frontera Oder – Neise, daban cierta garantía de seguridad. Las elites políticas polacas evitaban pues la ruptura brusca de sus compromisos con la URSS por la inseguridad en relación con la evolución del asunto alemán. Un tema tan difícil como la retirada de las tropas soviéticas que se encontraban en Polonia fue estudiado por los polacos en función de los avances en la unificación alemán. “¿Y si en algún momento Polonia se quedará sola frente a la Alemania unida?”³³² – preguntaban los diputados reunidos en la Comisión de Asuntos Exteriores del Sejm en mayo de 1990, transmitiendo la idea de que, quizás, era mejor esperar con la retirada de las tropas hasta el arreglo del problema alemán.

Una nueva etapa en las relaciones con la Unión Soviética se inició a partir de septiembre de 1990, como consecuencia del cierre del problema alemán y de la situación en las repúblicas soviéticas. Su signo inequívoco fue la nota entregada por el ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, Skubiszewski, al embajador soviético en Varsovia, en la cual el Gobierno polaco insistió en la necesidad de iniciar las negociaciones sobre la retirada del ejército soviético de Polonia.³³³ Esta etapa se prolongó hasta finales de 1991, cuando la desaparición de la URSS se convirtió en la realidad. En esta fase, la necesidad de construir el nuevo tipo de relaciones con la Unión Soviética se mezcló con los problemas como la retirada del ejército soviético del

³³¹ *Exposé* del Primer Ministro Mazowiecki del 12 de septiembre de 1989, en *Sprawozdania stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu z 12 wrzesnia 1989*, 12 de septiembre de 1989, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 20.

³³² *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Obrony Narodowej*, n°434, 8 de mayo 1990, X legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe, p. 14. Sobre el desarrollo de las relaciones polaco – soviéticas en los años 1989 – 1990 existe el artículo de Kanet, Roger E.; Souders, Brian V.: “L’après-communisme: les relations entre Pologne et l’Union soviétique”, en *Revue d’Etudes Comparatives Est – Ouest. Economie, Planification et Organisation. Revue de l’Est*, Volume XXII, n°3, septembre 1991, pp. 23 – 43. En él los autores pusieron hincapié en las dificultades de crear las bases de una nueva relación entre Polonia y la URSS.

³³³ *Informator o stosunkach Polska – Związek Radziecki 1944 – 1991* [El informe sobre las relaciones Polonia – Unión Soviética 1944 –1991], Warszawa, 1994, p. 360.

territorio polaco (el tema tratado con detalles en el apartado posterior), la disolución del Pacto de Varsovia y la aparición de las reivindicaciones en las repúblicas soviéticas que condujeron, finalmente, al desmembramiento de la URSS. Los políticos polacos eran conscientes de la importancia que tenían las relaciones con la URSS. En febrero de 1991, el ministro Skubiszewski se refirió a este tema de esta manera:

“(...) a través de nuestras relaciones con el Occidente, debemos dirigir así la política oriental para convertirse [Polonia] en más atractivos para el Oriente, lo cual a su vez contribuirá a la intensificación de las relaciones en esta dirección. (...)

(...) la pertenencia a la organizada Europa i el paralelo mantenimiento de las relaciones con el Oriente es el papel que Polonia tiene por su posición geoestratégica y geopolítica.”³³⁴

Aunque entre 1990 – 1991 se pusieron las bases de unas nuevas relaciones entre los dos países, éstas no se completaron hasta la etapa siguiente, en los años 1992 – 1993. En la práctica las relaciones entre Polonia y Rusia en estos años adquirieron tres dimensiones, la política (la elaboración del nuevo tratado y la normalización de los contactos), la militar (la retirada de las tropas soviéticas de Polonia) y la económica (las relaciones comerciales, el problema de las deudas). Estas tres dimensiones fueron reconocidas en el Tratado de amistad y cooperación entre Polonia y la Federación Rusa, el 22 de mayo 1992, en los documentos relativos a la retirada de las tropas soviéticas de Polonia del 22 de mayo de 1992 (la retirada no se completó hasta el 18 de septiembre 1993) y en varios documentos firmados el 23 de agosto 1993 sobre las relaciones comerciales, la construcción de los gasoductos, la cooperación en la protección de la naturaleza, la cooperación en el ámbito de la cultura, educación, ciencia.

Las cuestiones de seguridad encontraron un amplio tratamiento en el Tratado de amistad y cooperación entre Polonia y la Federación Rusa. Las partes firmantes reconocieron la inviolabilidad de las fronteras, renunciaron a la agresión desde su territorio al territorio del vecino, se expresaron favorablemente sobre la consulta inmediata en caso de la amenaza, declararon la neutralidad benévola en caso del conflicto con los países terceros. El Tratado preveía también la firma de otro acuerdo sobre la cooperación bilateral militar y expresaba la voluntad de cooperación en la construcción de la seguridad europea, desarme y no proliferación de las armas

³³⁴ *Sprawozdania stenograficzne z 31 posiedzenia Sejmu w dniu 14 lutego 1991 roku*, 14 de febrero de 1991, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 21.

nucleares.³³⁵ Los objetivos contradictorios existentes en la política de seguridad de los dos países impidieron la posterior plena aplicación del Tratado.

A partir de 1992, en la política oriental de Polonia apareció un nuevo elemento que complicó tanto de las relaciones con Rusia como de la seguridad en la frontera oriental de Polonia. La independencia de las repúblicas soviéticas, ya en abril de 1990, obligó a incluir las relaciones con los nuevos Estados en la agenda de la política exterior y de seguridad polaca. Como destacó Skubiszewski, el ministerio Asuntos Exteriores optó por “la política de dos vías”³³⁶ (*polityka dwutorowa*) que consistió en la transformación/el mantenimiento de las relaciones con la URSS y el paralelo desarrollo de las relaciones con las repúblicas soviéticas. Desde 1992, las relaciones entre Polonia y Lituania, Bielorrusia, Ucrania - las antiguas repúblicas soviéticas, vecinas de Polonia -, adquirieron el carácter de las relaciones entre los Estados soberanos, situados en el mismo nivel. Mientras tanto, las relaciones con Rusia, cambiaron su naturaleza como consecuencia, en parte, de la limitación de la frontera entre los dos países al enclave de Kaliningrado. El tema de Kaliningrado,³³⁷ dio una nueva dimensión a estas relaciones, implicando los otros vecinos orientales de Polonia, de cuya voluntad dependía el acceso de Rusia a su territorio.

Como destacaron los autores del Informe sobre la seguridad del Estado en 1993, la disolución de la URSS no era el garante de la estabilidad en la frontera oriental de Polonia³³⁸. La aparición de los Estados con la inestabilidad interna en la frontera oriental de Polonia, la existencia de los problemas en las relaciones entre Rusia y las

³³⁵ *Polska – Rosja. Traktat o przyjaźni i dobrosąsiedzkiej współpracy podpisany przez Prezydentów Lecha Wałęsę i Borysa Jelcyna dnia 22 maja w Moskwie oraz inne dokumenty* [Polonia – Rusia. Tratado de amistad y buen cooperación, firmado por los Presidentes Lech Wałęsa y Boris Yeltsin, el día 22 de mayo de 1992 en Moscú y otros documentos], Warszawa, 1992, pp. 9 – 26.

³³⁶ K. Skubiszewski en la reunión de la Comisión de los Asuntos Exteriores del Sejm. La transcripción de la reunión en *Biuletyn*, n°846, I legislatura, Warszawa, 18 de noviembre 1992, Kancelaria Sejmu, Biuro Informacyjne, p. 3

³³⁷ La primera regulación sobre el Kaliningrado apareció en el tratado bilateral de 22 de mayo 1992 (art.10). El mismo día se firmó el acuerdo sobre la cooperación entre las regiones nor - orientales de Polonia y la enclave de Kaliningrado. Cierta inquietud en Polonia generaron los debates en Alemania sobre la posibilidad del asentamiento en la enclave de los alemanes que vivían en el interior de Rusia. Sobre el tema ver el trabajo de Zajączkowski, Wojciech: “Stosunki polsko – rosyjskie”, en Wizimirska, Barbara (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1992*, Warszawa, PISM, 1994, pp. 190 – 193 (pp. 187 – 193). Ver también el artículo de Castel du, Viviane: “Entre Kaliningrad et la Russie: les dangers d’un corridor stratégique”, en *Défense nationale*, nov. 1996, pp. 69 – 82. Es el resumen de su tesis doctoral presentada en 1995. Es interesante también el informe preparado en 2001 por varios autores en el marco de la Fundación polaca Stefan Batory Raport 1: “Przewyciężanie obcości; Kaliningrad jako rosyjska enklawa wewnątrz Unii Europejskiej” [El Informe n°1: “La superación de lo ajeno: Kaliningrado como la enclave rusa dentro de la Unión Europea].

³³⁸ Prystrom, Janusz (coord): *Raport o stanie bezpieczeństwa państwa – aspekty zewnętrzne* [El informe sobre el estado de la seguridad del Estado – los aspectos exteriores], Warszawa, PISM, 1993, p. 38.

antiguas repúblicas, la creación de la Comunidad de Estados Independientes y la concentración del armamento, generaron más inestabilidad que la anterior existencia del imperio soviético. La inestabilidad en la frontera oriental podría provocar en cualquier momento una grave crisis que afectaría a toda la región. El ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, K. Skubiszewski en marzo de 1992 destacó que no se podía “excluir la situación en la cual Polonia será el Estado estable situado más al este del continente, libre de los conflictos con los vecinos, que se encontrará en [su frontera oriental] con la situación del creciente caos”

Si en la etapa 1992 – 1993 se pusieron las bases legales de la nueva relación con Rusia, en los mismos años se firmaron los tratados con los tres nuevos vecinos orientales: el Tratado de Amistad y Cooperación con Ucrania (18 de mayo 1992) con Bielorrusia (23 de junio 1992), con Lituania (26 de abril 1994).³³⁹

Los años entre 1994 y 1997 fueron marcados por la acentuación de la dirección atlántica en la política de seguridad polaca, lo cual influyó en las relaciones ruso – polacas a tal punto que el tema de la OTAN provocó su empeoramiento. En este contexto, en el año 1994, en Polonia se estaban incluso desarrollando los debates sobre el renacimiento en Rusia de las tendencias imperialistas y hegemónicas.³⁴⁰ Dada la importancia del tema de la OTAN en las relaciones entre los dos países, su análisis se presenta en un apartado posterior.

Por otra parte, las relaciones entre Polonia y tres nuevos vecinos, empezaron a adquirir sus propias características, permitiendo la normalización de las tensas relaciones con Lituania y Bielorrusia.³⁴¹ En el caso de Ucrania, destacó la construcción, a partir de 1995/1996 de una especie de la “alianza estratégica” entre Polonia y Ucrania, en la cual la política polaca coincidió con los intereses ucranianos por el mantenimiento del equilibrio en la región, mientras que la parte ucraniana vio en Polonia el puente hacia las estructuras europeas y atlánticas. El resultado de esta percepción fue el establecimiento de una cooperación política, desarrollada en el marco del Comité

³³⁹ Los textos de los tratados fueron recogidos en la publicación de Przyborska-Klimczak, Anna y Staszewski, Wojciech: *Stosunki traktatowe Polski z państwami sąsiednimi* [Las relaciones de Polonia con los vecinos a través de los tratados], Lublin, Lubelskie Wydawnictwo Prawnicze, 1998.

³⁴⁰ *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°492/II kad., 28 de abril de 1994, Warszawa, Sejm RP.

³⁴¹ Sobre las relaciones con Lituania ver Widacki, Jan: “Stosunki z Litwą” [Las relaciones con Lituania], Wizimirska, Barbara (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1997*, Warszawa, Zarząd Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 1997, pp. 147 – 158. Jan Widacki fue el embajador en Lituania entre 1992 – 1996. Las relaciones con Bielorrusia fueron presentadas por Ziółkowski, Marek: “Stosunki z

consultivo de los Presidentes de Ucrania y Polonia que se reunía al menos cuatro veces al año, y la cooperación militar, donde destacó la decisión de 1995 de crear el grupo militar polaco – ucraniano para las operaciones de paz y los contactos entre los dos ministerios de defensa.³⁴²

El estudio de las relaciones entre Polonia y la URSS que finalmente se transformó en el análisis de las relaciones entre Polonia – Rusia y Polonia – sus nuevos vecinos orientales, Ucrania, Lituania y Bielorrusia, quedaría incompleto sin la profundización de dos problemas fundamentales desde el punto de vista de la política de seguridad: la retirada del ejército soviético y el tema de la OTAN en las relaciones polaco – soviéticas/rusas.

a) El problema de la retirada del ejército soviético de Polonia.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial una parte de las tropas soviéticas se quedaron en los territorios polacos iniciando su larga estancia.³⁴³ Eran las tropas preparadas para responder al eventual ataque desde el Occidente y para controlar la situación en el país que se estaba convirtiendo en parte del bloque soviético. Hasta 1956 la estancia de las tropas soviéticas en Polonia carecía de las bases legales. El acuerdo polaco – soviético de 1956 y el protocolo sobre los pagos de 1975 eran los únicos textos legales que regulaban la permanencia de las tropas en Polonia limitando, de alguna manera, la libertad y la independencia de los primeros años.

Desde los primeros meses del funcionamiento del gobierno de T. Mazowiecki se planteó la cuestión de la transformación de las relaciones existentes entre Polonia y la Unión Soviética, incluida la necesidad de cambiar la situación de las tropas soviéticas.

Białorusią” [Las relaciones con Bielorrusia], Wizimirska, Barbara (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1997*, Warszawa, Zarząd Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 1997, pp. 158 – 164.

³⁴² Sobre la cooperación militar y política entre Ucrania y Polonia escribió la secretaria del Comité Consultivo de los Presidentes, Chojnowska, Aldona: “Stosunki z Ukrainą” [Las relaciones con Ucrania], en Wizimirska, Barbara (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1997*, Warszawa, Zarząd Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 1997, pp. 138 – 146. De la misma autora, ver su artículo del año anterior “Stosunki z Ukrainą” [Las relaciones con Ucrania], en Wizimirska, Barbara (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1996*, Warszawa, Zarząd Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 1996, pp.133 – 140.

³⁴³ De acuerdo con los datos proporcionados por Menkiszak, Marek: “Trudne sąsiedztwo: Problematyka bezpieczeństwa w stosunkach Polski z ZSRR i Rosją” [La difícil vecindad: la problemática de seguridad en las relaciones de Polonia con la URSS y Rusia], en Kuźniar, Robert: *Polska polityka bezpieczeństwa 1989 – 2000*, Warszawa, Scholar, 2001, p. 164, las tropas soviéticas estaban estacionadas en Polonia

En la política del gobierno polaco relativa al problema de las tropas soviéticas estacionadas en el territorio polaco se distinguen dos etapas:

1. En la primera, desde finales de 1989 hasta septiembre de 1990, la política del Gobierno polaco consistió en conseguir la modificación de las normas que regulaban la permanencia del ejército soviético en Polonia ajustándolas a la nueva situación en Europa central y oriental. El ajuste significaba la reducción de la independencia de las tropas, el acuerdo sobre su número, su distribución, sus movimientos y la actualización de los pagos de acuerdo con las normas del mercado que debían efectuar los soviéticos por el uso de la infraestructura y de los servicios polacos.³⁴⁴

2. La segunda etapa se inició el 7 de septiembre de 1990, con la mencionada entrega de la nota al embajador soviético en Varsovia, en la cual el Gobierno polaco solicitó iniciar las negociaciones sobre la retirada de las tropas. La toma de posición, simbolizada en la nota, fue el fin de un complejo proceso de la maduración en el que tanto los factores internos (el progreso de la transición) como los externos (concluida la unificación Alemana, las transformaciones en la URSS) jugaron el papel importante. Aunque la nota procedía del 7 de septiembre de 1990, ya en la declaración de 26 de abril 1990 el ministro de Asuntos Exteriores K. Skubiszewski señaló que “(...) el gobierno iniciará las negociaciones sobre la retirada del ejército soviético de nuestro territorio (...) En cualquier caso, en la perspectiva del tiempo, el gobierno considera la retirada de las tropas como un asunto decidido”.³⁴⁵

Esta línea de acción del gobierno fue confirmada en una de las primeras reuniones de la Comisión de Asuntos Exteriores y la Comisión de la Defensa Nacional sobre las tropas soviéticas en Polonia celebrada el 8 de mayo de 1990.³⁴⁶ Fue cuando el representante del ministerio de Asuntos Exteriores puso hincapié en el problema alemán y en la construcción del sistema europeo de seguridad como los factores a considerar en la evolución de las negociaciones con la Unión Soviética. Subrayó también la necesidad

desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. En la etapa que interesa en este trabajo se trataba de una cantidad que oscilaba entre 62.000 – 66.000 soldados.

³⁴⁴ El representante del gobierno para el tema de las tropas soviéticas estacionadas en Polonia, Gen. Mieczysław Dębicki comentaba estos problemas durante la reunión de la Comisión de Asuntos Exteriores y Defensa Nacional celebrada en mayo de 1990 (la reunión cerrada a la prensa). En *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Obrony Narodowej*, n°434/X kad., 8 de mayo de 1990, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe, pp. 2-3.

³⁴⁵ *Sprawozdania stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu RP*, 26 de abril de 1990, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 12.

³⁴⁶ Las declaraciones de Bronisław Kulski, el viceministro del ministerio de Asuntos Exteriores. *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Obrony Narodowej*, n°434/X kad., 8 de mayo de 1990, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe, pp. 5-6.

de continuar las negociaciones sobre el estacionamiento temporal de los soviéticos hasta su retirada tal como se había planteado en los meses anteriores.

Entregada la nota el día 7 de septiembre de 1990, las negociaciones comenzaron el 15 de noviembre de 1990 y se centraron en la retirada de las tropas soviéticas de Polonia y en las condiciones del tránsito del ejército soviético estacionado en la República Democrática Alemana por los territorios de Polonia (177.000 personas) cuya retirada definitiva estaba prevista para finales de 1994. La resistencia de la parte rusa a asumir los pagos por el uso de las instalaciones y de los servicios polacos y las indemnizaciones por los daños ecológicos dificultó las conversaciones.

Las negociaciones entre Polonia y la URSS se desarrollaron en cuatro rondas (15 de noviembre 1990, 11-12 de diciembre 1990, mediados de enero 1991, mediados de febrero 1991) y permitieron llegar al acuerdo sobre la retirada de las tropas de Polonia hasta finales de 1993 y sobre las condiciones del tránsito de las tropas soviéticas procedentes de Alemania oriental. El acuerdo final entre Polonia y Rusia se firmó el 22 de mayo de 1992.³⁴⁷

Pese a la tan tardía firma del acuerdo final, la retirada de las tropas soviéticas del territorio polaco había empezado bastante antes. Ya en 1990 se retiraron 10.000 soldados quedándose en el territorio de Polonia unos 48.000.³⁴⁸ La retirada finalizó definitivamente en septiembre de 1993.

La gran parte de los defensores de la opción atlántica, consideró el estacionamiento de las tropas rusas en el territorio polaco como el factor que retrasó la integración de Polonia en la OTAN. De acuerdo con sus apreciaciones, la retirada de las tropas permitió abrir una nueva etapa en las relaciones entre Polonia y la Alianza atlántica.³⁴⁹ No obstante, si tenemos en cuenta que las tropas soviéticas se retiraron de Checoslovaquia y de Hungría ya en el año 1991 y permanecieron en la Alemania oriental hasta mediados de 1993, sin facilitar, por esta razón, las relaciones con la OTAN en el caso de los dos países de Europa central ni imposibilitar la permanencia de Alemania en la Alianza, parece que el argumento aludido pierde su fuerza. No cabe

³⁴⁷ Sobre la evolución de las negociaciones ver los comentarios de Menkiszak, Marek: “Trudne sąsiedztwo: Problematyka bezpieczeństwa w stosunkach Polski z ZSRR i Rosją” [La difícil vecindad: la problemática de seguridad en las relaciones entre Polonia y la URSS/Rusia], en Kuźniar, Roman: *Polska polityka bezpieczeństwa 1989 – 2000*, Warszawa, Scholar, 2001, pp. 159 – 207.

³⁴⁸ *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Obrony Narodowej*, n°434/X kad., 8 de mayo de 1990, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe, p. 3

³⁴⁹ Es lo que transmitieron las personas entrevistadas, citadas en la introducción de este trabajo.

ninguna duda, por el contrario, que la retirada de las tropas soviéticas marcó las relaciones polaco - rusas a lo largo de varios años, complicando el establecimiento de la normalidad en los contactos entre los dos países y abriendo el problema de la militarización de Kaliningrado donde se había dirigido una parte importante de los 500.000 soldados retirados de Checoslovaquia, Hungría, Alemania oriental y Polonia.

b) El tema de la OTAN en las relaciones entre Polonia y la URSS/Rusia.

Aunque fue a partir de enero 1994, cuando en el proyecto de la Asociación para la Paz se mencionó oficialmente la posibilidad de la futura ampliación de la OTAN a los países que decidieron asumir los compromisos de la APP, el tema de la integración de Polonia en la OTAN existió en la agenda de las relaciones bilaterales desde finales de 1991.

Inicialmente, y sin prever la ampliación de la Alianza atlántica, durante las negociaciones del nuevo tratado entre la URSS y Polonia en marzo de 1991, los negociadores soviéticos presentaron su proyecto del tratado de acuerdo con el cual las partes iban a renunciar a las acciones que amenazasen la seguridad mutua como la cooperación con los servicios de inteligencia de otros Estados, la entrada en las alianzas, la aceptación de los acuerdos dirigidos contra una de las partes, el estacionamiento de los ejércitos extranjeros. El proyecto incluía el derecho de los ejércitos soviéticos al tránsito por los territorios polacos.³⁵⁰ Los negociadores polacos rechazaron las propuestas de la URSS que suponían una limitación considerable de las posibilidades polacas de la integración en las estructuras occidentales de seguridad.

La declaración del ministro de Asuntos Exteriores sobre la integración en la OTAN como el objetivo de la política exterior polaca de mayo 1992 se anticipó a la aparición, en enero de 1993, de la nueva concepción de la política exterior rusa, según la cual,

“(...) la Europa oriental mantiene el significado para Rusia no solamente como históricamente formada zona de intereses. La tarea estratégica en la presente etapa consiste en no permitir que Europa oriental se convierta en el

³⁵⁰ Sobre el proyecto presentado por los negociadores de la URSS escribió Nowakowski, J.M: “Polska polityka wschodnia w 1991” [La política oriental de Polonia en 1991], en Wizimirska, Barbara (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1991*, Warszawa, PISM, 1991, p.82. También Kostrzewa-Zorbas, G. (en) Kurski, J; Semka, P.: *Lewy Czerwcowy*, Warszawa, 1992, p.178

colchón que nos separe de Europa. Por otra parte, no podemos permitir que Rusia sea eliminada de Europa oriental por los países occidentales.”³⁵¹

En la doctrina de guerra que apareció en noviembre de 1993 existían también los elementos inquietantes desde el punto de vista de la política de seguridad polaca. Entre los principales amenazas a la seguridad de Rusia fue reconocida la ampliación de los bloques y alianzas y la entrada de nuevos ejércitos en los territorios de los países vecinos.³⁵² Así pues, cuando a principios de 1993 se iniciaron los debates entre los miembros de la OTAN sobre la posibilidad de la ampliación de la Alianza a los países de Europa central, la actitud de Rusia sobre el tema no dejaba lugar a dudas. Por esta razón sorprendió la “Declaración Conjunta Polaco - Rusa” de 25 de agosto 1993 que surgió de la reunión entre B.Yeltsin y L.Wałęsa en Varsovia. En el comunicado conjunto de los dos Presidentes se podía leer:

“Los Presidentes han tratado el asunto relacionado con el intento de Polonia de adherirse a la OTAN. El presidente Lech Wałęsa ha explicado la posición de Polonia, ya conocida, en este asunto, lo cual ha sido recibido con el entendimiento por el Presidente Boris Yeltsin. En la perspectiva, esta decisión de la Polonia soberana, que busca la integración europea, no es contraria a los intereses de otros países, incluida Rusia”³⁵³.

La aprobación rusa de la ampliación de la OTAN al este no se mantuvo ni siquiera un mes. El 15 de septiembre de 1993 el presidente B.Yeltsin envió la carta a los Jefes de Francia, Alemania, Estados Unidos y Gran Bretaña en la cual confirmó el rechazo de la posible ampliación por ser el acto dirigido en contra de Rusia.³⁵⁴ De acuerdo con esta actitud, a partir de septiembre de 1993, Rusia inició una campaña contra la ampliación que marcó sus relaciones con Polonia durante los años siguientes, hasta 1997. La reacción de Rusia fue motivada también, como destacó A. Drawicz en la

³⁵¹ “Koncepcija wnieszniej politiki Rossijskoj Fiedieracii”, en *Diplomaticzeskij Wiestnik*, edición especial, enero de 1993, p. 13.

³⁵² “Osnownyje polozenija wojennoj doktriny Rossijskoj Fiederacii”, en *Rossijskije Wiesti*, 19 de noviembre de 1993.

³⁵³ “Wspólna Deklaracja Polsko – Rosyjska”, Varsovia 25 de agosto de 1993, en Stefanowicz, Janusz (red): *Polska – NATO. Wprowadzenie i wybór dokumentów, 1990 – 1997* [Polonia – OTAN. Introducción y la selección de documentos, 1990-1997], Warszawa, ISP PAN, 1997, p.100.

³⁵⁴ “Wypowiedź ministra spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej Krzysztofa Skubiszewskiego dotycząca polityki Rzeczypospolitej Polskiej wobec NATO, zwłaszcza w związku z listem Prezydenta Borysa Jelcyna z 15 września 1993 r. do przywódców Francji, Niemiec, USA y Wielkiej Brytanii” [La declaración del ministro de asuntos exteriores de la República de Polonia Krzysztof Skubiszewski sobre la política de la República de Polonia hacia la OTAN, en relación con la carta del Presidente Boris Yeltsin de 15 de septiembre de 1993 a los líderes de Francia, Alemania, EE.UU. y Gran Bretaña], Varsovia, 4 de octubre de 1993, en *Ibidem*, p.107.

reunión de la Comisión de Asuntos Exteriores, por la actitud de Polonia que no hizo ningún gesto que pudiera tranquilizar a Rusia.³⁵⁵

Como consecuencia de la determinación de los dos países de conseguir sus objetivos en la política de seguridad, las tensiones y los conflictos diplomáticos fueron muy frecuentes a lo largo de 1994 y 1995. Una cierta normalización no se inició hasta 1995 cuando se firmaron diversos acuerdos económicos entre los dos países.³⁵⁶

La creación de la Asociación para la Paz a principios de 1994 y los debates en la OTAN a lo largo de 1994, que pusieron de manifiesto que la ampliación estaba muy presente en los planes de los EE.UU. y de la Alianza, se convirtió en el factor que obligó a modificar las posiciones rusas. Si a principios de 1994 el ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, Kozyrev, defendía la idea de reforzar la CSCE como la base de la seguridad europea y de la seguridad de Europa central y oriental, a principios de 1995 los rusos, en las conversaciones con los norteamericanos, empezaron a presentar las propuestas que iban a suavizar las consecuencias negativas de la ampliación, entre las cuales destacó el proyecto del especial acuerdo entre Rusia y la OTAN.³⁵⁷

En el año 1996, los conflictos en las relaciones ruso – polacas, por el tema de la ampliación fueron menos frecuentes. Los dos países insistieron en la promoción de la cooperación económica, evitando el tema de la OTAN en las conversaciones directas.³⁵⁸ El verdadero giro se produjo en el año 1997 cuando fue firmado (27 de mayo) el Acta Fundacional de las relaciones mutuas, de cooperación y seguridad entre la OTAN y la

³⁵⁵ *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°1166/II kad., 3 de enero de 1995, Warszawa, Kancelaria Sejmu, p. 9. En el Boletín se encuentra el debate sobre la problemática de las relaciones ruso – polacas. El tema de la OTAN fue tratado con amplitud.

³⁵⁶ Sobre los conflictos en las relaciones polaco – rusas ver el trabajo de Całko, Marek Janusz: “Relations with Russia”, en Wizimirska, Barbara (Red.): *Yearbook of Polish Foreign Policy 1995*, Warszawa, PISM, 1995, pp. 94 – 104; y el trabajo de Magdziak-Miszewska, Agnieszka: “Stosunki z Rosją” [Relaciones con Rusia], en Wizimirska, Barbara: *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1996*, Warszawa, Zarząd Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 1996, pp. 117 - 124. Sobre las relaciones en 1995 y la normalización económica ver *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°1374/II kad., 14 de marzo de 1995, Warszawa, Kancelaria Sejmu, pp. 1 – 6.

³⁵⁷ Los proyectos relacionados con la CSCE fueron presentados por Kozyrev en el seminario celebrado en Cracovia entre 23 y 25 de febrero de 1994. El texto de la conferencia de Kozyrev en *Polsko – rosyjska konferencja “W stronę nowego partnerstwa”* [La conferencia polaco – rusa “hacia el nuevo partenariado”], Kraków, Fundacja MCRD, 1994, pp. 28 – 30. Las nuevas propuestas rusas del año 1995 fueron comentadas por Alterman, M.: “Rosyjskie TAK, ale...” [El sí ruso, pero...], en *Gazeta wyborcza*, 8 de marzo de 1995. Sobre la nueva actitud de Rusia hacia la integración de Polonia en la OTAN ver también los comentarios del Ministro de Asuntos Exteriores Dariusz Rosati en *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°2839/II kad., 27 de agosto de 1996, Warszawa, Kancelaria Sejmu, p. 15.

³⁵⁸ Magdziak-Miszewska, Agnieszka: “Stosunki z Rosją” [Relaciones con Rusia], en Wizimirska, Barbara: *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1997*, Warszawa, Zarząd Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 1997, pp. 132 - 137.

Federación Rusa.³⁵⁹ Ello permitió mejorar las relaciones entre Polonia y Rusia dado que el tema de la ampliación de la Alianza al este adquirió una nueva dimensión, contando con la desaparición del “no” ruso.

B. Las relaciones con Alemania – la reconciliación y la cooperación

Si las relaciones con el vecino oriental tuvieron un difícil desarrollo, tanto por el peso de las experiencias históricas como por la negativa de la URSS/Rusia a renunciar a su posición privilegiada en Europa central, en las relaciones con el vecino occidental fueron, el peso de la historia y la voluntad de la reconciliación los que marcaron la evolución de las relaciones entre los dos países. La historia que se convirtió en el factor importante en las relaciones con los dos vecinos jugó, sin embargo, el papel distinto en los dos casos. Mientras que en las relaciones con la URSS/Rusia se trataba de sacar a la luz del día los asuntos que durante años permanecieron ocultos, como el tema de la matanza en Katyń, en las relaciones con Alemania era importante cerrar la cuestión del reconocimiento de la frontera en Oder-Neise, que apareció con anterioridad en las relaciones bilaterales y, en la nueva realidad europea, volvió a la agenda política.

Aunque las relaciones polaco – alemanas deben ser analizadas desde el prisma de la frontera Oder-Neise que definió su carácter durante los primeros dos años de la transición, no se puede olvidar que cerrado este problema las relaciones entre Polonia y Alemania entraron en una nueva fase de cooperación política, económica y militar, donde la integración de Polonia en las estructuras euroatlánticas fue el factor importante del acercamiento. En febrero de 1991, el ministro Skubiszewski destacó que “las relaciones con los alemanes pueden y probablemente adquirirán el carácter especial, debido a nuestro objetivo de la integración en la Comunidad Europea.”³⁶⁰

³⁵⁹ *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, texto en internet, <http://www.nato.int>

³⁶⁰ *Sprawozdania stenograficzne z 31 posiedzenia Sejmu w dniu 14 lutego 1991*, 14 de febrero de 1991, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 21.

a) La normalización de las relaciones – el problema de la frontera Oder-Neise.

La primera etapa de las relaciones polaco – alemanas que se extiende desde septiembre de 1989 (el inicio del gobierno de Mazowiecki) hasta junio de 1991 (la firma del tratado bilateral polaco - alemán) debe ser considerada como la fase de la normalización de las relaciones. En el primer discurso ante el Parlamento, el 12 de septiembre de 1989, el Primer Ministro, Mazowiecki, destacó al referirse a la República Federal de Alemania:

“Necesitamos el giro en las relaciones con la República Federal de Alemania. Las sociedades de los dos países han ido más lejos que los gobiernos. Esperamos una mejora considerable de las relaciones económicas y queremos una verdadera reconciliación, similar a la que se produjo entre los alemanes y los franceses.”³⁶¹

En este contexto, la visita del Canciller Kohl de la RFA en Polonia entre 9 y 14 de noviembre de 1989 tuvo el significado simbólico, reflejando la voluntad alemana de responder a las declaraciones del Primer Ministro polaco. Ahora bien, la evolución de los acontecimientos en la República Democrática Alemana que culminó en la destrucción del muro de Berlín iniciada el 9 de noviembre de 1989,³⁶² demostró que las relaciones polaco – alemanas iban a adquirir una mayor complejidad. El proyecto de la reunificación alemana presentado por el Canciller el 28 de noviembre de 1989 confirmó esta previsión.

Si la propuesta de la reunificación alemana encontró unas prudentes reacciones internacionales, en Polonia provocó el temor a un posible revisionismo alemán. De hecho, la ausencia del tema de la frontera en Oder-Neise en el programa de diez puntos presentado por Kohl sobre la reunificación alemana y la posterior insistencia alemana en arreglar las bases legales de la frontera después de la unificación alemana, generaron una respuesta inmediata de la diplomacia polaca, preocupada por el futuro de la frontera occidental.³⁶³ El problema alemán condicionó, a lo largo de varios meses, el desarrollo de la política exterior y de seguridad de Polonia, influyendo tanto en las relaciones con

³⁶¹ Exposé del Primer Ministro, Tadeusz Mazowiecki, *Sprawozdania stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu w dniu 12 września 1989*, 12 de septiembre de 1989, X legislatura, Sejm RP, Warszawa, p. 20.

³⁶² Sobre la historia de la República Democrática Alemana se puede consultar la obra de: Díez Espinosa, José Ramón y Martín de la Guardia, Ricardo: *Historia Contemporánea de Alemania (1945 – 1995)*, Madrid, Síntesis, 1998.

³⁶³ El texto del programa de Kohl en Tomala, M.: *Na drodze do współpracy i przyjaźni. Warszawa – Bonn 1945 – 1995. Wybór dokumentów i materiałów* [En el camino hacia la cooperación y amistad. Varsovia – Bonn 1945 – 1995. Selección de documentos y materiales], Warszawa, 1996, p. 160.

el vecino occidental como en la evolución de las relaciones con la URSS, al retrasar, por ejemplo, la mencionada con anterioridad decisión del Gobierno de exigir la retirada del ejército soviético estacionado en Polonia. La relación del ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, K. Skubiszewski, sobre el estado de las negociaciones “2+4” presentada el 25 de mayo de 1990 ante la Comisión de Asuntos Exteriores,³⁶⁴ fue el reflejo de la importancia que tuvo el tema de la confirmación de la frontera con Alemania durante este periodo.

En el contexto de la reunificación alemana, el ministro de Asuntos Exteriores realizó una importante labor de coordinación y definición de la posición de Polonia frente al problema. Las presiones ejercidas por los representantes de Polonia a través de las cartas o durante las visitas en Alemania, Francia, Gran Bretaña y en los Estados Unidos entre finales de febrero y finales de marzo de 1990, tuvieron como resultado la invitación de la delegación polaca (6 de mayo)³⁶⁵ a la última ronda de las negociaciones “2+4” que se desarrolló con la asistencia de los representantes de las dos Alemanias, de los Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y de la Unión Soviética.

La tercer, última ronda de las negociaciones tuvo lugar en París el 17 de julio de 1990. Fue entonces cuando se abordó la cuestión de la frontera Oder – Neise. Las negociaciones de este día fueron abiertas por el discurso del ministro de Asuntos Exteriores, Skubiszewski, quien presentó la posición polaca sobre el tema de la reunificación. La parte principal del discurso³⁶⁶ estaba dedicada al análisis de los cinco principios³⁶⁷ que debían regir el arreglo del problema de la frontera polaco – alemana en

³⁶⁴ En *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°625, X legislatura, 25 de mayo 1990, Warszawa, Kancelaria Sejmu, se encuentra la transcripción de la información del ministro K. Skubiszewski sobre los resultados de la conferencia de París presentada en la reunión de la Comisión de Asuntos Exteriores del Sejm.

³⁶⁵ La recopilación de cartas y documentación de interés sobre la unificación alemana fue realizada por Tomala, Mieczysław: *Zjednoczenie Niemiec* [Unificación de Alemania], Warszawa, Polska Fundacja Spraw Międzynarodowych, 2000. El autor presentó con detalles la posición de Polonia frente a las negociaciones “2+4” a través de la documentación no publicada, obtenida gracias a los contactos con el ministerio de Asuntos Exteriores de Polonia y con la Cancillería del Primer Ministro. Es también de gran interés la publicación de Barcz, Jan, miembro de la delegación negociadora a la conferencia “2+4” que contiene una amplia recopilación de los documentos del archivo del ministerio de Asuntos Exteriores sobre el tema. Barcz, Jan: *Udział Polski w Konferencji “2+4”. Aspekty prawne i proceduralne* [La participación de Polonia en la Conferencia “2+4”. Aspectos legales y de procedimiento], Warszawa, PISM, 1994.

³⁶⁶ El texto del discurso en Barcz, Jan: *Udział Polski w Konferencji “2+4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa, PISM, 1994, pp. 154 – 164.

³⁶⁷ Los cinco principios fueron elaborados y aprobados el 22 de junio de 1990 en la reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de los seis países que participaban en la Conferencia. El 27 de junio de 1990, el Ministro de Asuntos Exteriores polaco recibió el texto de los principios y fue invitado a la reunión ministerial sobre el tema. En su discurso en la Conferencia, Skubiszewski analizó los principios, comentando algunos aspectos que debían ser ampliados o modificados. El texto de los principios y de las

el marco de la conferencia “2+4”. Estos se referían a la frontera de la futura Alemania que iba a coincidir con las fronteras exteriores de la RDA y RFA, al futuro tratado polaco – alemán vinculante desde el punto de vista del derecho internacional que iba a confirmar la frontera en Oder-Neise, a la eliminación de las referencias contrarias a los principios mencionados en la futura constitución de Alemania unida, a la renuncia de Alemania unida a las reivindicaciones territoriales en el futuro, a la aceptación por la URSS, los EE.UU., Gran Bretaña y Francia de estos principios y a la aprobación de que su realización iba a confirmar el carácter definitivo de la frontera de la Alemania unida.

Aunque Polonia no fue el actor principal en el desarrollo de la Conferencia “2+4”, sus reivindicaciones permitieron incluir las alusiones relativas a la frontera polaco – alemana en el punto primero del Tratado sobre el arreglo definitivo de la cuestión alemana, firmado el 12 de septiembre 1990:

“Art.1

(...)

2. La Alemania unida y la República de Polonia confirmarán la existente entre ellos frontera en el tratado vinculante desde el punto de vista del derecho internacional.

3. La Alemania unida no tiene ningunas reivindicaciones territoriales frente a otros países y tampoco va a presentar las reivindicaciones de este tipo en el futuro.

4. Los gobiernos de la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana aseguran que la constitución de la Alemania unida no va a contener ningunas decisiones, contrarias a los presentes principios.

(...)”³⁶⁸

El texto del tratado de 12 de septiembre preveía la firma del tratado bilateral polaco – alemán. Concluida la unificación alemana el día 3 de octubre de 1990, cuando entró en vigor la declaración firmada por las cuatro potencias en Nueva York en la cual éstas renunciaban a sus derechos y las obligaciones frente a Alemania, Polonia y Alemania firmaron, el 14 de noviembre de 1990, el Tratado de confirmación de la existente entre ellos frontera.

Intentando valorar el tratado, hay que destacar que fue el elemento esencial en la política de seguridad polaca, siendo la estabilidad de las fronteras, uno de los

cartas correspondientes en Barcz, Jan: *Udział Polski w Konferencji “2+4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa, PISM, 1994, pp. 140 – 141.

³⁶⁸ El texto del Tratado del definitivo arreglo sobre Alemania, firmado en Moscú el 12 de septiembre de 1990, en *Ibidem*, pp. 185 – 189.

componentes fundamentales de la integridad territorial y, por lo tanto, de la seguridad nacional.

La fase de la normalización de las relaciones polaco – alemanas no concluyó, sin embargo, hasta la firma del Tratado de buena vecindad y amistosa cooperación, el 17 de junio de 1991, que completó el proceso de la reconciliación y puso las bases de una nueva etapa en las relaciones entre los dos vecinos.³⁶⁹ En esta nueva fase, las relaciones con Alemania tuvieron un significado especial tanto para la política exterior polaca, por el apoyo que expresó Alemania a la integración de Polonia en la Unión Europea,³⁷⁰ como para la política de seguridad, por la cooperación militar entre los dos países que se intensificó entre 1991 – 1997.

b) La cooperación militar

La transformación desde la enemistad a la cooperación militar fue un proceso que se inició antes de la firma del tratado de buena vecindad. No fue sencillo, si se tiene en cuenta que los dos países pertenecían a dos bloques opuestos. De hecho, la doctrina militar vigente en Polonia hasta febrero de 1990 se refería a la República Federal de Alemania como a un potencial enemigo.³⁷¹ La República Democrática, por pertenecer al mismo bloque, tuvo una consideración distinta.

La inclusión de los agregados militares en las representaciones diplomáticas polacas y alemanas en Varsovia y en Colonia en noviembre de 1989 fue el síntoma de una nueva percepción de las relaciones entre los dos países. Poco después, en 1990, fue definida la cooperación militar polaco – alemana. El entonces firmado “Programa del

³⁶⁹ El texto del tratado de 17 de junio de 1991 en Koćwin, W.L.: *Dekada przełomu. Stosunki polsko – niemieckie od czerwca 1989 do czerwca 1991. Dokumenty – materiały – komentarze* [La década de cambio. Las relaciones polaco – alemanas desde junio de 1989 hasta junio de 1991. Documentos – materiales – comentarios], Wrocław, 1993, pp. 169 – 181. Recientemente, en junio de 2001, apareció el informe preparado por el Instituto Polaco de Asuntos Internacionales sobre las consecuencias del tratado – Borodziej, Włodzimierz (red.): “Skutki Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, z dnia 17 czerwca 1991 roku”, en *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, tomo 1, n°3(3), 2001, pp. 9 – 142. Ver también el debate sobre el tratado en el Sejm: *Sprawozdania stenograficzne z 62 posiedzenia Sejmu w dniu 7 czerwca 1991 roku*, 7 de junio de 1991, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, pp 214 – 226.

³⁷⁰ S. Michałowski en su trabajo sobre las relaciones polaco – alemanas destacó la indudable promoción por Alemania de la integración de Polonia, subrayando que la adjudicada a Alemania función del “abogado” en el proceso de integración de Polonia no parecía exagerada. En Michałowski, Stanisław: “Nowa jakość w stosunkach z Niemcami” [Nueva calidad en las relaciones con Alemania], en Kuźniar, Roman; Szczepanik, Krzysztof: *Polityka zagraniczna RP 1989 – 2002* [Política exterior de RP 1989 – 2002], Warszawa, Askon/Fundacja Studiów Międzynarodowych, 2002, p. 159, (pp. 146 – 162).

³⁷¹ *Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej* [La doctrina defensiva de la República de Polonia], en *Monitor Polski*, n°9, poz. 66 1990.

desarrollo de las relaciones político - militares y contactos militares entre el Ejército Polaco y Bundeswehr” se renovaba cada dos años. La firma del Tratado de Buena Vecindad, el 17 de junio de 1991, influyó favorablemente en la intensificación de la cooperación militar. Lo cierto, sin embargo, es que entre 1990 – 1992 la parte alemana no estaba muy interesada en la formalización de las relaciones militares mediante la firma del acuerdo correspondiente entre los dos ministerios de Defensa.³⁷² Esta situación, según J. Drozd, cambió desde principios de 1992 como consecuencia de tres factores: la participación polaca cada vez más activa en las estructuras político – militares occidentales, la firma del acuerdo franco – polaco de cooperación militar, el 15 de junio de 1992 y el nombramiento del nuevo ministro de Defensa en Alemania, V. Ruhe, favorable a la intensificación de la cooperación militar con Polonia.³⁷³ La firma del acuerdo de cooperación militar entre los ministerios de defensa de los dos países llegó el 25 de enero de 1993.³⁷⁴ Fue importante para la parte polaca en la medida en que, aparte de constituir el marco de la cooperación militar con la posibilidad de la futura profundización, pudo ser utilizado como una herramienta de aproximación a la OTAN y a la Unión de Europa Occidental.

Si en 1993, el ministro de Defensa V. Ruhe³⁷⁵ expresó su apoyo a la integración de Polonia en la OTAN, la aparición del Libro Blanco alemán de Defensa en 1994, en el cual se subrayó en numerosas ocasiones que uno de los objetivos principales de la política de seguridad alemana fue la ampliación de la UE y UEO y la apertura de la OTAN al este,³⁷⁶ fue el signo inequívoco de la posición alemana frente a las cuestiones

³⁷² Sobre la primera fase de la cooperación militar polaco – alemana ver las aportaciones de Drozd, Jarosław; Kościuch, Lech: “Polsko – niemiecka współpraca wojskowa” [La cooperación militar polaco – alemana], en *Materiały Seminarium Niemieckiego, n°2: Wybrane problemy stosunków polsko – niemieckich (polityczne, wojskowe, współpracy przygranicznej)* [Algunos problemas de las relaciones polaco – alemanas (políticos, militares, las relaciones transfronterizas)], Warszawa, PISM, julio de 1993, pp. 33 –58. También el trabajo de Budnikowski, Tomasz et al.: “Stosunki polsko – niemieckie” [Las relaciones polaco – alemanas], en Wizimirska, Barbara (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej*, Warszawa, PISM, 1994, pp. 171 – 186.

³⁷³ Drozd, Jarosław; Kościuch, Lech: “Polsko – niemiecka współpraca wojskowa” [La cooperación militar polaco – alemana], en *Materiały Seminarium Niemieckiego, n°2: Wybrane problemy stosunków polsko – niemieckich (polityczne, wojskowe, współpracy przygranicznej)*, Warszawa, PISM, julio de 1993, p. 43.

³⁷⁴ El texto del acuerdo en Drozd, Jarosław: *Sojusz nadziei. Polsko – niemiecka współpraca wojskowa po 1989* [La alianza de la esperanza. La cooperación militar polaco – alemana después de 1989], Warszawa, 1989.

³⁷⁵ El discurso de Volker Ruhe en el Comité de Defensa y Seguridad de la Asamblea del Atlántico Norte, Berlín, 21 de mayo de 1993. Ver también Ruhe, Volker: “Adapting the Alliance in the Face of Great Challenges”, en *NATO Review*, web edition, n°6, Dec.1993, vol.41, pp. 3 – 5. <http://www.nato.int/docu/review/articles/9306-1.html>.

³⁷⁶ *Weissbuch 1994. Weissbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*, Bonn, 1994.

vitales para la política de seguridad polaca. Como consecuencia, el diálogo entre Alemania y Polonia se intensificó considerablemente entre 1994 y 1997. Ahora bien, mientras que la cooperación polaco - alemana fue percibida como una forma de aproximación a la Alianza, la promoción de los intereses polacos en la UE/UEO estaba relacionada con los contactos multilaterales entre Polonia, Francia y Alemania, denominadas el triángulo de Weimar.³⁷⁷ Los dos foros, bilateral y multilateral, funcionaron como los instrumentos en la realización del objetivo fundamental de la política de seguridad polaca - la integración en las estructuras euroatlánticas de seguridad.

C. Las relaciones con los Estados Unidos – desde el restablecimiento de los contactos a la creciente cooperación militar.

La pertenencia de Polonia y de los Estados Unidos a dos bloques enfrentados durante los años de la guerra fría generó el distanciamiento entre los dos países. El inicio de la transición polaca provocó la respuesta inmediata de los Estados Unidos, cuyo Presidente siguió con atención el proceso iniciado con la firma de los acuerdos de la “mesa redonda”.³⁷⁸ En el discurso de 17 de abril de 1989, el Presidente Bush destacó:

“My Administration is completing a thorough review of our policies toward Poland and all of Eastern Europe. I have carefully considered ways the United States can help Poland. We will not offer unsound credits. We will not offer aid without requiring sound economic practices in return. We must remember that Poland is still a member of the Warsaw Pact. We must take no steps that compromise the security of the West.”³⁷⁹

³⁷⁷ El triángulo de Weimar fue el nombre que recibió la cooperación entre Polonia, Alemania y Francia iniciada en 1991. Los encuentros irregulares en las cumbres y la cooperación entre los tres ministros de asuntos exteriores y de defensa fueron los elementos que dieron contenido a esta cooperación. A partir de 1998 fueron establecidos los encuentros regulares en las cumbres. Sobre el tema existe una interesante aportación de Halamski, A.; Kazana, M.: *Współpraca polityczna i wojskowa w ramach Trójkąta Weimarskiego. Analizy - Syntezy - Fakty - Opinie* [La cooperación política y militar en el marco del Triángulo de Weimar. Análisis – Síntesis – Hechos – Opiniones], Warszawa, Departament Bezpieczeństwa Narodowego Ministerstwa Obrony Narodowej, 1997. Ver también Skulski, Przemysław: “Możliwości francusko – niemiecko – polskiej współpracy wojskowej”, en Drozd, Jarosław (red.): *Polsko – francusko – niemiecka współpraca w nowej Europie. Stan i perspektywy* [La cooperación franco – germano – polaca en la nueva Europa. Estado y perspectivas], Warszawa, PISM, 1993, pp. 76 – 79.

³⁷⁸ “Polish Roundtable Accords”, White House Statement, Apr. 5, 1989, en *Department of State Bulletin, June 1989*, p. 37.

³⁷⁹ “Encouraging Political and Economic Reforms in Poland”, President Bush address before citizens of Hamtramck, Michigan, on April 17, 1989, en *Department of State Bulletin, June 1989*, p. 4 (pp. 3 – 4). En esta declaración el Presidente habló de nuevas bases de la política norteamericana hacia Polonia.

La visita del Presidente norteamericano en Polonia entre 9 y 11 de julio de 1989, durante la cual tuvo lugar su discurso en el Parlamento polaco (10 de julio), fue el reflejo del acercamiento de los Estados Unidos a Polonia.³⁸⁰ El programa de acción para Polonia, definido en esta etapa, incluía el apoyo del Presidente a la concentración de los esfuerzos internacionales (a través del G7, el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, la Comisión de la Comunidad Europea), a la creación del Fondo Empresarial polaco – norteamericano (financiado por los EE.UU.), a los préstamos del Banco Mundial para Polonia, a la cancelación de la parte de la deuda exterior polaca (Club de París), a la cooperación medioambiental y cultural.³⁸¹ No existía, por razones obvias, la referencia a la cooperación en materia de seguridad.

En esta primera etapa de las relaciones polaco – norteamericanas, denominada por B. Winid como la fase de la reconstrucción,³⁸² que contó con el apoyo de la sociedad polaca y de la numerosa comunidad de los inmigrantes polacos en los Estados Unidos, tuvieron lugar los contactos entre los dos países de carácter oficial y semi - oficial. Destacó la visita de la delegación del ministerio de Defensa polaco en los Estados Unidos (agosto de 1989), la visita de Lech Wałęsa, como el líder de “Solidaridad” (15 de noviembre de 1989), la visita del secretario de Estado J. Baker (mayo de 1990), la visita del secretario de Defensa Cheney (diciembre de 1990). Su resultado fue el restablecimiento de las plenas relaciones diplomáticas (el embajador polaco en los EE.UU., Jan Ciechanowski, ocupó su cargo el 18 de julio de 1990) y el inicio de una cooperación que se desarrolló a partir de diciembre 1990 en el marco de la guerra del Golfo (los Estados Unidos, después de romper los contactos diplomáticos con Irak, solicitaron que la misión polaca en Bagdad representara sus intereses en este país).

La disolución de la estructura militar del Pacto de Varsovia permitió iniciar la cooperación militar entre los dos países. Esta cooperación, vista desde la perspectiva

³⁸⁰ Una amplia información sobre el desarrollo de la visita, los discursos en el Parlamento, la visita en la casa de Wałęsa, la conferencia de prensa del secretario Baker se encuentra en *Department of State Bulletin*, September, 1989, pp. 23 – 36.

³⁸¹ El plan de acción para Polonia fue presentado en Varsovia durante la visita, el 10 de julio de 1989. El texto del plan – “White House Fact Sheet, July 10, 1989”, en *Ibidem*, pp. 27 – 29.

³⁸² Winid, Bogusław: “Zagadnienia bezpieczeństwa międzynarodowego w stosunkach polsko – amerykańskich w latach 1989 – 2000” [Los problemas de la seguridad internacional en las relaciones polaco – americanas en los años 1989 – 2000], en Kuźniar, Roman (red.): *Polska polityka bezpieczeństwa 1989 – 2000*, Warszawa, Scholar, 2001, p. 208 – 214 (pp. 208 – 231). El autor extiende la fase de la reconstrucción de las relaciones polaco – norteamericanas hasta finales de 1992. Desde el punto de vista de la política de seguridad parece, sin embargo, que la disolución de la estructura militar del Pacto de Varsovia en marzo de 1991, marcó el inicio de la nueva etapa.

histórica, adquirió gran significado tanto por las implicaciones que pudo tener la relación bilateral con los Estados Unidos para la política de seguridad de un país como Polonia, como por la importancia de esta relación en la promoción de la integración en la Alianza atlántica.

La cooperación polaco – norteamericana que se desarrolló entre 1991 – 1997, fue marcada por una serie de acuerdos bilaterales entre los dos gobiernos y/o sus ministerios de defensa. En el informe sobre la cooperación militar con los Estado Unidos, preparado en el Departamento de Asuntos Militares Extranjeros del ministerio de Defensa polaco, fueron enumerados nueve elementos que constituyeron las bases legales de esta cooperación³⁸³:

1. El acuerdo entre el Gobierno de la RP y el Gobierno de los EE.UU. sobre las bases legales del Programa Internacional de Formación Militar (IMET) – el 25/29 de abril de 1991.
2. El acuerdo sobre la cooperación y el intercambio de materiales de topografía militar, cartografía aérea y marítima, etc., entre el ministerio de Defensa de Polonia y el Departamento de Defensa de los EE.UU. – el 10 de noviembre de 1992.
3. El memorándum sobre el ministerio de Defensa de RP, el Cuartel General del Ejército Polaco y el Cuartel General de las Fuerzas Americanas en Europa - las garantías de seguridad par la Misión Militar de Enlace – diciembre de 1992
4. El acuerdo entre los dos gobiernos sobre las condiciones de la utilización de la ayuda técnica norteamericana (el 10 de febrero/3 de marzo de 1993).
5. El acuerdo sobre la cooperación en los asuntos militares entre el ministerio de Defensa de RP y el Departamento de Defensa de los EE.UU. – el 25 de marzo de 1994.
6. El acuerdo entre los dos gobiernos sobre la preservación de las informaciones militares secretas – el 17 de febrero de 1995,
7. El acuerdo entre ministerio de Defensa de RP y el Departamento de Defensa de los EE.UU. sobre el intercambio de información de la investigación y el desarrollo - el 8 de junio de 1995.

³⁸³ El Informe: “Polsko – Amerykańska współpraca wojskowa” [La cooperación militar polaco – americana], Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Obrony Narodowej, actualización de 26 de mayo 1997, p. 1 (documento de la Oficina de Seguridad Nacional).

8. El acuerdo sobre los servicios (Cross – Servicing Agreement) – el 22 de noviembre de 1996.
9. El acuerdo Asociación para la Paz SOFA – el 9 de enero de 1997, en vigor desde 5 de mayo de 1997.

En la evolución de la cooperación polaco – norteamericana, pasada la etapa inicial en la cual fueron restablecidas las relaciones bilaterales, se pueden distinguir dos fases esenciales.

La primera entre 1991 – 1992 se caracterizó por la construcción de los primeros elementos de la cooperación militar y se manifestó en la firma de los acuerdos sobre la formación de los oficiales polacos en los Estados Unidos y el intercambio de informaciones y tecnologías (los acuerdos 1 – 3). Como destacaron Jastrzębska y Szklarski, esta etapa estuvo marcada por el enfrentamiento entre las dos maneras de afrontar las relaciones con los EE.UU. por los políticos polacos: 1. la “pragmática” representada por el ministerio de Asuntos Exteriores, consciente de que Polonia no era para los Estados Unidos más que uno de los elementos del sistema de seguridad en Europa central y 2. la “revolucionario - simbólica”, representada por los grupos de orientación conservadora (el gobierno de Olszewski, con J.Parys como ministro de Defensa) que insistían en los aspectos simbólicos e históricos para promover la política de seguridad polaca en los foros internacionales.³⁸⁴ Las tensiones entre las dos tendencias provocaron cierta desorientación de los norteamericanos que se solucionó después de la dimisión del Primer ministro Olszewski en junio de 1992.

En el año 1992 la cooperación empezó a adquirir una nueva velocidad confirmada por numerosas visitas de los militares estadounidenses en Polonia durante las cuales se debatieron temas relativos a las relaciones bilaterales, la seguridad europea, el futuro de la OTAN y el papel de Polonia en Europa.³⁸⁵ La creación del Grupo Bilateral de Trabajo (Bilateral Working Group - BWG) en noviembre de 1992 que tuvo su primera reunión el 9 – 10 de diciembre de 1992 marcó el cambio cualitativo en las relaciones militares entre los dos países. Fue el órgano político – militar de coordinación, que se reunía a nivel de los subsecretarios de defensa y de asuntos exteriores en Varsovia y en

³⁸⁴ Jastrzębska, Joanna; Szklarski, Bogdan: “Stosunki Polski z USA” [Las relaciones de Polonia con los EE.UU.], en Wizimirska, Barbara (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1992*, Warszawa, PISM, 1994, p.195 (pp. 194 – 200)

³⁸⁵ *Ibidem*, p. 196 – 197. Los autores enumeran todas las visitas de los militares estadounidenses en Polonia en 1992.

Garmisch-Partenkirchen. Durante las reuniones, aparte de los asuntos relativos a la cooperación militar bilateral, fueron tratados los temas de la seguridad regional y, con posterioridad, de la participación de Polonia en la Asociación para la Paz y en la OTAN. Por ejemplo, en la cuarta reunión del Grupo celebrada el 8 de noviembre de 1994, se analizó la participación de Polonia en la APP, en la quinta reunión de 16/17 de mayo de 1996 se habló de los problemas de la interoperatividad entre las Fuerzas Armadas polacas y la OTAN, en la sexta, de 15/16 de mayo 1997, fueron abordados los temas de la ampliación de la OTAN (costes, modernización del ejército polaco) y de los programas americanos de ayuda relacionados con la planificación defensiva.³⁸⁶

Entre 1993 – 1994, la cooperación militar se desarrolló de forma creciente de tal manera que a finales de 1994 se creó, al lado del agregado militar en la embajada de los EE.UU. en Varsovia, la especial misión militar estadounidense que representaba Defense Security Assistance Agency.³⁸⁷ La aceptación por Polonia del programa de la Asociación para la Paz fue, sin duda, el factor que contribuyó a este incremento de la cooperación.

La evolución de la cooperación militar polaco – norteamericana entre 1995 – 1997 tuvo como reflejo la siguiente implementación de las estructuras de coordinación. Así, el 22 de febrero de 1995, se inauguraron los trabajos del Grupo Intergubernamental de Trabajo, que iba a ser el órgano de trabajo del creado dos años antes Grupo Bilateral de Trabajo. Como destacaron los autores del Informe sobre la cooperación militar polaco – americana:

“La creación del Grupo Intergubernamental de Trabajo tuvo el significado fundamental para la promoción de la cooperación militar polaco – americana. Posibilitó no solamente la integración y la coordinación de las instituciones civiles y militares polacas y americanas, sino también creó el foro para el intercambio directo de las experiencias entre todas las instituciones del ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas, implicadas en esta cooperación. La ausencia de este órgano (...) podía convertir la coordinación de la cooperación en algo momentáneo,

³⁸⁶ “Polsko – Amerykańska współpraca wojskowa” [La cooperación militar polaco – americana], Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Obrony Narodowej, actualización de 26 de mayo 1997, pp. 1 - 2. (documento de la Oficina de Seguridad Nacional).

³⁸⁷ La referencia en el trabajo de Kozłowski, el ministro plenipotenciario en la Embajada polaca en Washington entre 1990 – 1994. Kozłowski, Maciej: “Stosunki z USA” [Las relaciones con los EE.UU.], en Wizimirska, Barbara (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1996*, Warszawa, PISM, 1996, pp. 125 – 132.

relacionado con la realización de los programas concretos y los proyectos particulares por separado.”³⁸⁸

Es importante destacar que los programas realizados en el marco de la cooperación polaco – norteamericana fueron percibidos por las dos partes, de acuerdo con la opinión del Director del Departamento de América del Norte y del Sur en el ministerio de Asuntos Exteriores, M. Kozłowski, como el inicio de la cooperación entre los futuros aliados.³⁸⁹ El estudio de los programas que constituían las bases de la cooperación permite confirmar que su objetivo fue muy amplio, superando los intereses de pura relación bilateral. Recordando que en el marco de las relaciones político – militares desarrolladas en los dos grupos de trabajo, bilateral e intergubernamental, fue tratado el tema de la participación de Polonia en la APP y de su integración en la OTAN, conviene subrayar que existieron, además, otros programas de cooperación que tuvieron la dimensión militar y técnico – militar, destinados a la preparación práctica de las Fuerzas Armadas polacas para la entrada en la Alianza. En el contexto de la cooperación militar *sensu stricto* fue desarrollado:

1. Joint Contact Team Program (Mil-to-Mil), a partir de octubre de 1995, destinado a promocionar una nueva política de defensa en los países de Europa central y oriental, la reforma de las estructuras militares, el entendimiento de la política de defensa norteamericana y el desarrollo de los valores democráticos en las Fuerzas Armadas.
2. International Military Education and Training (IMET), a partir de 1991, destinado a la formación de los oficiales del ejército polaco.
3. los ejercicios bilaterales en el marco de la Asociación para la Paz.
4. el programa de la administración del espacio aéreo, destinado a la adaptación a la normativa de la OTAN, a partir de 1994.
5. las visitas bilaterales de los altos cargos militares.³⁹⁰

³⁸⁸El Informe: “Polsko – Amerykańska współpraca wojskowa” [La cooperación militar polaco – americana], Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Obrony Narodowej, actualización de 26 de mayo 1997, p. 2 (documento de la Oficina de Seguridad Nacional).

³⁸⁹ Kozłowski, Maciej: “Stosunki z USA” [Las relaciones con los EE.UU.], en Wizimirska, Barbara (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1997*, Warszawa, PISM, 1997, p. 122 (pp. 119 – 124).

³⁹⁰ “Polsko – Amerykańska współpraca wojskowa” [La cooperación militar polaco – americana], Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Obrony Narodowej, actualización de 26 de mayo 1997, pp. 3 - 10. (documento de la Oficina de Seguridad Nacional).

La cooperación técnico – militar implicó, aparte de la cooperación en materia de investigación, la modernización del armamento y del material de las Fuerzas Armadas polacas, mediante las compras realizadas en los Estados Unidos.³⁹¹

El estudio de la cooperación militar entre Polonia y los Estados Unidos que se desarrolló entre 1991 – 1997, permite afirmar que la relación polaco – norteamericana fue uno de los elementos importantes en la política de seguridad polaca. Su objetivo no se limitó, como lo permitió demostrar el estudio de los programas de cooperación polaco – americana, a los aspectos bilaterales. Sirvió, en gran medida, para preparar la integración de Polonia en la Alianza atlántica.

2. La cooperación regional.

La cooperación regional es un fenómeno que se manifestó por primera vez en la política exterior de Polonia durante el periodo de entreguerras. Su objetivo era promover la cooperación entre los nuevos Estados que habían aparecido en Europa central después de la Primera Guerra Mundial y crear la federación capaz de oponerse a las amenazas exteriores. La cooperación regional de la etapa de entreguerras finalizó con un fracaso total debido a las rivalidades y las tendencias expansionistas de los mismos Estados.

La idea de la cooperación regional fue recogida entre 1940 – 1941 por algunos pensadores que buscaban las soluciones para la región cuyo desarrollo estaba condicionado por las rivalidades entre sus vecinos más poderosos, Rusia y Alemania. Finalizada la Segunda Guerra Mundial la idea de la cooperación regional no desapareció de la realidad de Europa central y oriental aunque lo cierto es que adquirió los rasgos muy particulares relacionados con el papel jugado por la URSS. En este contexto, la cooperación militar en el Pacto de Varsovia y la cooperación económica dentro del CAEM, eran percibidas más bien como las imposiciones exteriores que como la cooperación voluntaria de los miembros.

Con el inicio de la transición, incluso antes de la desaparición de las estructuras regionales creadas durante la etapa comunista, el tema de la cooperación regional

³⁹¹ *Ibidem*, pp. 10 – 12.

reapareció en la política exterior y de seguridad polaca. Inicialmente, este nuevo regionalismo funcionó como el contrapeso al dualismo existente en la relación Europa - poderosos vecinos de Polonia.³⁹² Después de la desaparición del Pacto de Varsovia, la cooperación regional se convirtió en una especie de sustituto de otras garantías de seguridad y desempeñó el papel importante en los contactos entre los países de Europa central y el Occidente. Sirvió también para reforzar el eje norte – sur en la política exterior y de seguridad polaca determinada a lo largo de su historia contemporánea por el eje este – oeste. La cooperación regional que fue utilizada inicialmente para rellenar el vacío de seguridad producido en Europa central después de la desaparición del Pacto de Varsovia se transformó finalmente en el instrumento para facilitar la integración en las estructuras europeas y euro – atlánticas.

La cooperación regional se desarrolló en tres direcciones³⁹³ que se mantuvieron en la política exterior y de seguridad polaca entre 1989 – 1997. Se trata, en primer lugar, de la cooperación con Checoslovaquia y Hungría, formando el llamado grupo de Visegrado. A través de estos dos países, Polonia estableció, a continuación, las relaciones con Austria, Italia, Yugoslavia, miembros de otra estructura regional denominada el *Quadrangone* que se transformó posteriormente en la Iniciativa centroeuropea. En tercer lugar, destacó la cooperación con los países del mar Báltico que dio origen al Consejo de los Países del Mar Báltico.

A. El grupo de Visegrado.

El grupo de Visegrado se convirtió, como señaló Bogdan Góralczyk,³⁹⁴ en una de las propuestas más constructivas e interesantes de la cooperación regional en el mundo post - comunista. Las relaciones entre Polonia, Checoslovaquia y Hungría que contaban con una larga experiencia de la etapa comunista, se iniciaron en el contexto de los debates sobre el futuro del Pacto de Varsovia desarrollados en 1990. Fue entonces

³⁹² *Sprawozdania stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu w dniu 26 kwietnia 1990*, , X legislatura, 26 de abril 1990, Warszawa, Sejm RP, p. 9; El Ministro Skubiszewski mencionó este regionalismo como la tercera prioridad de la política exterior polaca.

³⁹³ *Ibidem*, pp.16 – 17.

³⁹⁴ Góralczyk, Bogdan: *Współpraca Wyszehradzka. Geneza, doświadczenia, perspektywy* [La cooperación de Visegrado. Orígenes, experiencias, perspectivas], Warszawa, PFSM, 1999, p. 3.

cuando tuvo lugar el acercamiento de las posiciones de los tres países decididos a conducir a la liquidación del Pacto de Varsovia.³⁹⁵

La idea de la cooperación entre los tres países fue tratada por primera vez en enero de 1990 durante la visita del Primer Ministro polaco T. Mazowiecki en Praga. En marzo de 1990, en Bratislava, tuvo lugar la reunión de los presidentes, los primeros ministros y los ministros de asuntos exteriores de los tres países que terminó sin resultados positivos.³⁹⁶ La cooperación adquirió cierta aceleración en el año 1991, después de la reunión de los jefes de los tres países, celebrada en febrero en Visegrado que dio el nombre a las relaciones desarrolladas entre los tres países. Como destacó el ministro de Asuntos Exteriores polaco, la cooperación se imponía como resultado de la historia común, de los intereses comunes, de las amenazas comunes y de los objetivos comunes en la política europea. Este regionalismo tenía su propio sentido y respondía también a lo que esperaba ver el Occidente en Europa central.³⁹⁷

La Declaración sobre la cooperación entre los tres firmada en Visegrado el 15 de febrero 1991 abrió la primera etapa del funcionamiento del triángulo de Visegrado. Esta primera fase, desde 1991 hasta 1993, se caracterizó por el dinamismo de las frecuentes consultas entre Polonia, Hungría y Checoslovaquia relativas a sus relaciones con las Comunidades Europeas.³⁹⁸ Este era el objetivo fundamental de la cooperación del triángulo que, en segundo lugar, incluyó en su agenda el tema de la seguridad en la región. De hecho, en octubre de 1991 se firmaron los acuerdos bilaterales entre Polonia – Checoslovaquia y Polonia – Hungría que contenían las notas sobre la cooperación y las consultas mutuas en temas de seguridad y defensa. La firma del acuerdo similar entre Hungría y Checoslovaquia, tal como preveía el ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, no se llevó a cabo debido a los problemas entre los dos vecinos. Las relaciones de los países de Europa central con la UEO y la OTAN contribuían además, a partir de

³⁹⁵ *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej i Komisja Spraw Zagranicznych*, n°847, 12 de diciembre 1990, X legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe, pp. 1 – 5.

³⁹⁶ El Ministro de Asuntos Exteriores, Skubiszewski, destacó que existía la necesidad de mayor preparación y del trabajo sistemático sobre las bases de la cooperación entre los tres países. *Sprawozdania stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu w dniu 26 kwietnia 1990*, 26 de abril 1990, X legislatura, Warszawa Sejm RP, p. 18.

³⁹⁷ *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°1122, 17 de abril 1991, X legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe, p. 2.

³⁹⁸ Los datos proceden de la información del Ministro de Asuntos Exteriores sobre el estado actual y las perspectivas de cooperación con Checoslovaquia y Hungría, en: *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°1122, 17 de abril 1991, X legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe, pp. 1 – 19. Sobre el tema de la cooperación en el marco del grupo de Visegrado existe el interesante trabajo de Gajewski, Jacek “Regionalizm w polityce bezpieczeństwa Polski 1989 – 2000” [El regionalismo en la política de

1992, a la intensificación de la cooperación político – militar del grupo de Visegrado con la OTAN y la UEO. El tercer objetivo del grupo de Visegrado estaba relacionado con la cooperación económica entre los tres países que expresaron su interés en la disolución del CAEM (producida el 28 de junio 1991) y en la creación del mercado común. El acuerdo sobre el libre comercio en Europa central – CEFTA (Central European Free Trade Agreement) fue firmado en diciembre de 1992.

A partir de 1993, se inició la etapa del declive en el funcionamiento del grupo de Visegrado. La cooperación entre los tres países se complicó después de la división de Checoslovaquia.³⁹⁹ Su debilitamiento estaba motivado también por la política de la Unión Europea. Los miembros de la UE en la cumbre de Copenhague celebrada en 1993 decidieron analizar las capacidades y los esfuerzos de los países de Europa central y oriental que querían entrar en la UE por separado valorando individualmente el grado de su preparación económica y política.⁴⁰⁰ En este contexto, la cooperación de Visegrado que nació para coordinar los esfuerzos en el camino a la integración perdió una parte importante de sus funciones.

En abril de 1994 el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Andrzej Olechowski, señaló durante el debate en la Comisión de Asuntos Exteriores que la cooperación desarrollada en el marco del Grupo de Visegrado era una de las prioridades de la política exterior polaca. El ministro dijo al mismo tiempo que:

“La inexistencia de esta cooperación genera las búsquedas de otras formas de cooperación en Europa central. Ello no nos conviene porque no encontramos otra definición mejor de esta Europa central que el Grupo de Visegrado. Recordaré que el Grupo reúne nuestros Estados no porque son los vecinos sino porque son líderes en las reformas políticas y económicas entre los países post - comunistas.”⁴⁰¹

La cooperación del Grupo de Visegrado vivió una crisis real entre los años 1994 y 1997 que se manifestó en la desaparición de las reuniones entre los jefes del gobierno y los ministros de los tres países. La renovación de la cooperación tuvo lugar a partir

seguridad polaca 1989 – 2000], en *Polska polityka bezpieczeństwa 1989 – 2000*, Warszawa, Scholar, 2000, pp. 243 – 254.

³⁹⁹ *Sprawozdania stenograficzne z 43 posiedzenia Sejmu w dniu 29 kwietnia 1993*, Sejm, 29 de abril 1993, I legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 13, La información del gobierno sobre la política exterior de Polonia.

⁴⁰⁰ Las conclusiones del Consejo de Copenhague se encuentran en *Bulletin des Communautés européennes, Commission*, Bruxelles, n°6, 1993, pp. 13 – 14.

⁴⁰¹ *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°439/II kad., 28 de abril de 1994, II legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 3.

de 21 de octubre de 1998 cuando los jefes del gobierno de Polonia, Hungría y República Checa, reunidos en Budapest, firmaron una nueva declaración conjunta.⁴⁰²

B. La Iniciativa Centroeuropea.

Los investigadores dedicados al estudio de la Iniciativa Centroeuropea aludían con frecuencia a la relación existente entre esta estructura y el Imperio Austro – Húngaro percibido como el modelo del Estado multinacional que pudo garantizar durante algún tiempo cierta prosperidad y libertad de sus naciones. Aunque hay más elementos de diferencia que de similitud, no se puede negar que Austria, Hungría, Checoslovaquia, y dos repúblicas yugoslavas - Eslovenia y Croacia, que entraron a formar parte de la Iniciativa, pertenecieron en su tiempo a la monarquía de los Habsburgo.⁴⁰³

La construcción de la Iniciativa Centroeuropea pasó por varias fases que se caracterizaron, además de la adhesión de nuevos miembros, por los cambios del nombre.⁴⁰⁴ En este contexto hay que destacar que en noviembre de 1989, basándose en la cooperación existente desde los años 70 entre Italia, Austria, Hungría y Yugoslavia, se creó la estructura llamada Quadragonale. Su objetivo a corto y medio plazo era promover la cooperación en los sectores como el transporte, el turismo, la protección medioambiental, la energía y el comercio, las migraciones. El objetivo final era reforzar la seguridad y la estabilidad en Europa central durante la etapa de la transición. Después de la adhesión de Checoslovaquia, desde agosto de 1990, la Quadragonale cambió su nombre y empezó a funcionar como Pentagonal.

Polonia muy pronto, en abril de 1990, expresó su interés por establecer los contactos con el grupo.⁴⁰⁵ En mayo de 1991 recibió el estatuto del observador y en

⁴⁰² Sobre el declive en las relaciones del Grupo de Visegrado ver *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°2401/IIIkad., 12 de marzo de 1996, II legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 5 – 6.

⁴⁰³ Sobre esta idea ver Gołembski, Franciszek: *Perspektywy funkcjonowania pięciokątnego (Pentagonal)* [Las perspectivas del funcionamiento del grupo de los cinco. Pentagonal], Warszawa, PISM, 1991, p. 5 – 6.

⁴⁰⁴ Sobre la Iniciativa Centroeuropea en los años 1989 – 1992 ver el capítulo de Gołembski, Franciszek; Kupich, Andrzej; Wiejacz, Józef: “Polska w ugrupowaniach regionalnych” [Polonia en los grupos regionales], Wizimirska, Barbara: *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1992*, Warszawa, PISM, 1994, pp. 89 – 91; y Gołembski, Franciszek: *Perspektywy funkcjonowania ugrupowania pięciokątnego (Pentagonal)*, Warszawa, PISM, 1991.

⁴⁰⁵ El Ministro de Asuntos Exteriores destacó el interés por los contactos con los cinco países en abril de 1990 durante la presentación de la política exterior polaca en 1990. *Sprawozdania stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu w dniu 26 kwietnia 1990*, 26 de abril 1990, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 17.

julio del mismo año se convirtió en su miembro. Desde entonces el grupo se transformó en Hexagonal.

El inicio del conflicto en Yugoslavia impuso serios obstáculos al funcionamiento de esta zona de cooperación entre el Báltico y el Adriático. Como resultado de la desaparición de Yugoslavia, hasta 1994 el estatuto de miembros adquirieron algunas de las antiguas repúblicas yugoslavas como Eslovenia, Croacia, Bosnia y Herzegovina. Hexagonal se transformó, al mismo tiempo, en la Iniciativa Centroeuropea. El paso importante en la evolución de la Iniciativa fue la propuesta que apareció en 1993 de la ampliación a Bielorrusia, Ucrania, Bulgaria y Rumania.⁴⁰⁶ El proyecto fue realizado en junio de 1996 cuando la entrada de los países mencionados transformó la Iniciativa en la estructura formada por quince miembros.

Polonia, en su cooperación con la Iniciativa Centroeuropea vio la oportunidad de unir el Norte con el Sur de Europa central, de contribuir a la estabilización de la región y de crear el marco de los contactos necesarios con los países de Europa sud – oriental.⁴⁰⁷ La cooperación en el marco de la Iniciativa Centroeuropea fue uno de los elementos interesantes que completaba la política regional de Polonia. En ningún caso, sin embargo, esta dirección podía considerarse como prioritaria. La participación de Polonia en la Iniciativa Centroeuropea fue el resultado del interés por la profundización de los contactos con Hungría y Checoslovaquia. Sirvió también para reafirmar simbólicamente el papel de Polonia como el país puente entre Oriente – Occidente y Norte – Sur.

C. La región del Mar Báltico.

El mar Báltico durante siglos desempeñó el papel en la política de Polonia tanto en su dimensión económica como en los aspectos de seguridad. Durante la etapa de la guerra fría se estableció cierta cooperación entre los países de la región que abarcó las cuestiones vinculadas a la pesca y a la protección medioambiental. La dimensión

⁴⁰⁶ El Ministro de Asuntos Exteriores sobre la Iniciativa Centroeuropea en *Sprawozdania stenograficzne z 43 posiedzenia Sejmu w dniu 29 kwietnia 1993*, 29 de abril de 1993, I legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 13.

⁴⁰⁷ Es la opinión que transmitió el Ministro de Asuntos Exteriores sobre el tema, en *Sprawozdania stenograficzne z 51 posiedzenia Sejmu w dniu 14 lutego 1991*, 14 de febrero 1991, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 20.

geoestratégica y todos los temas de seguridad que giraban en torno al mar Báltico estaban reglamentadas en el marco del Pacto de Varsovia.

Con la desaparición del mundo bipolar, Polonia defendía la continuación de la cooperación en la región del mar Báltico.⁴⁰⁸ En septiembre de 1990, junto con Suecia organizó en Ronneby la conferencia sobre la cooperación ecológica, las cuestiones de transporte, las comunicaciones, el comercio y la economía, la cultura y la educación. Participaron todos los países de la región como Alemania, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Unión Soviética y los invitados como Noruega y Checoslovaquia. Así se inició una nueva fase en la cooperación báltica. Polonia jugó el importante papel en la renovación de los contactos y en la ampliación de los ámbitos de cooperación.

La iniciativa de Ronneby tuvo su continuación en la propuesta alemana y danesa de crear el Consejo de los Países del mar Báltico que se convirtió en la realidad en marzo de 1992. En la conferencia inaugural de esta nueva estructura participaron los representantes de Alemania, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Noruega, Rusia, Letonia, Estonia, Lituania, Polonia y de la Comisión Europea.

La cooperación desarrollada en el Consejo incluía el apoyo a las nuevas instituciones democráticas, la ayuda económica y tecnológica, la defensa de la salud y las cuestiones humanitarias, la protección de la naturaleza, la cooperación en los temas de la cultura, la educación, el turismo, el transporte y las comunicaciones. Los problemas de seguridad en la región del mar Báltico se encontraban fuera de las competencias del Consejo que decidió trasladar los debates sobre estos temas a los foros de la CSCE. Polonia trató de ampliar el marco de cooperación báltica. Consiguió promover la cooperación en contra de la delincuencia organizada (robos, narcotráfico, comercio infantil, migraciones ilegales), aunque fracasó en sus intentos de incluir en el programa de la cooperación las operaciones de rescate, la cooperación militar, el intercambio de experiencias y las maniobras militares conjuntas. En definitiva, los países miembros del Consejo rechazaron dar a la organización la dimensión de seguridad. Por esta razón Polonia, a partir del año 1993, centró sus esfuerzos en el desarrollo de la cooperación bilateral en materia de defensa y seguridad con los tres países bálticos, Lituania, Estonia y Letonia, completando así las deficiencias del Consejo de Cooperación de los Países del Mar Báltico.

⁴⁰⁸ Sobre la primera etapa de la cooperación báltica ver Wizimirska, Barbara: *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1992*, PISM, Warszawa, 1994, pp. 91 – 96.

Polonia desde los inicios del funcionamiento del Consejo de los Países del mar Báltico estuvo interesada en los trabajos de la organización por dos razones.⁴⁰⁹ En primer lugar, las actividades del Consejo, enfocadas hacia la promoción de la democracia, el desarrollo de la cooperación económica y de la comunicación, la cooperación medioambiental y la promoción de los contactos culturales, estaban de acuerdo con los intereses de Polonia en la región. En segundo lugar, la organización unía diferentes países, algunos de ellos miembros de la Comunidad Europea/Unión Europea. Este hecho permitió el intercambio de las opiniones y el acercamiento a la UE a través de la cooperación con sus miembros en este foro. En este contexto hay que destacar que a partir de 1994, debido a la ampliación de la UE a dos países bálticos, Finlandia y Suecia, la Unión Europea empezó una política más activa hacia la región del mar Báltico que se articuló a través de la cooperación con el Consejo de los Países del mar Báltico.⁴¹⁰ Para Polonia las actividades del Consejo sirvieron para unir la dimensión regional de la política exterior polaca con la dimensión europea.

3. Las relaciones entre la UEO y Polonia.

Las relaciones con la Comunidad Europea fueron percibidas en Polonia como la prioridad de la política exterior y el único camino que debía seguir el país para finalizar el proceso de la transformación política, económica y social. El tratado de asociación y el posterior proceso de la integración tuvieron una dimensión económica y política. Ahora bien, las relaciones con las Comunidades Europeas fueron importantes también desde el punto de vista de la política de seguridad de Polonia debido a la construcción de la política exterior y de seguridad por la CE. En la reunión conjunta de la Comisión de los Asuntos Exteriores y la Comisión de Defensa Nacional, en marzo del año 1991, el ministro Skubiszewski destacó que,

“(...) cuando estemos en las Comunidades Europeas – es un pensamiento a largo plazo, de una década – en este tiempo puede resultar que ya existan algunos

⁴⁰⁹ Sobre los intereses que tuvo Polonia en la promoción del Consejo de los Países del mar Báltico ver las declaraciones del viceministro de Asuntos Exteriores Stefan Meller en *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°2401/II kad., 12 de marzo de 1996, II legislatura, Warszawa, Sejm, pp. 2 – 3.

⁴¹⁰ Ver por ejemplo las conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre la política de la UE hacia los países de la región del mar Báltico en *Bulletin de l'Union européenne*, Commission, n°4, 1994, Bruxelles, p. 74 – 75; *Bulletin de l'Union européenne*, Commission, n°4, 1996, Bruxelles, p. 76 – 77;

elementos de la Comunidad Europea de Defensa. En este caso aparecerían algunas garantías para nosotros, pero hay que esperar estos 10 años y durante este tiempo pueden ocurrir distintas cosas”⁴¹¹.

Las transformaciones en la Comunidad Europea, analizadas en el capítulo dedicado al contexto internacional, indicaban que estas expectativas tenían el fundamento real. De hecho, las relaciones que se establecieron entre Polonia y la UEO (utilizada por la CE como el instrumento en la construcción de su política de seguridad) en los dos primeros años de la transición polaca permitían pensar que la opción europea en la política de seguridad polaca iba a dar los resultados positivos y solucionar el vacío de seguridad en la región.

En la parte que sigue a continuación se estudia el desarrollo de las relaciones entre Polonia y la UEO en los años 1989 – 1997. Este análisis permite ver que después del inicial acercamiento y cooperación cada vez más estrecha, a partir de finales del año 1991 y en el año 1992 se operó el cambio en estas relaciones. Su resultado fue la disminución del papel de la opción europea a favor de la opción atlántica en la política de seguridad de Polonia. La evolución de estas relaciones se insertó en las transformaciones que se estaban produciendo en el escenario europeo y fue el fiel reflejo de las rivalidades entre la UE/UEO y la OTAN/los EE.UU. en materia de seguridad y defensa. El análisis que se realiza, permite confirmar que la dirección de política de seguridad desarrollada en Polonia en la transición dependió, sobre todo, de los condicionantes externos relacionados con el papel jugado por la Alianza atlántica y por la construcción europea.

Desde finales del año 1989 las transformaciones en los países de Europa del Este encontraron el eco positivo en las declaraciones procedentes de la Unión de Europa Occidental. La UEO expresó el interés por el desarrollo de la cooperación con los países de Europa central (Polonia, Hungría y Checoslovaquia). No mostró, por el contrario, las mismas preocupaciones por los países de Europa oriental que consideraba fuera del ámbito europeo. Destacó la actitud de la Asamblea que, como el órgano subsidiario de la UEO formado por los parlamentarios de los países miembros y con la capacidad de elaborar las recomendaciones y expresar las opiniones sobre el Informe preparado por el Consejo de la UEO, se convirtió en el foro del debate sobre las transformaciones en

⁴¹¹ *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej i Komisji Spraw Zagranicznych*, n° 1069/X, 13 de marzo de 1991, X legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Informacyjne, p. 26.

Europa central y en el defensor de la rápida integración de los países de Europa central en todas las estructuras europeas.⁴¹² Aunque el Consejo fue más reservado en sus decisiones, la cooperación entre la UEO y los países de Europa central fue muy dinámica. Su desarrollo entre los años 1989 – 1997 pasó por cuatro etapas que se analizan a continuación.

a) El establecimiento de las relaciones entre la UEO y Polonia (finales de 1989 - marzo de 1991).

Los ministros de los países miembros de la UEO, en la reunión del Consejo de 13 y 14 de noviembre 1989, después de intercambiar sus opiniones sobre los acontecimientos en el Este y en la República Democrática Alemana, insistieron en la necesidad de continuar las transformaciones y expresaron su apoyo a las reformas que se estaban produciendo.⁴¹³ Poco después la Asamblea, en la sesión de diciembre del mismo año, decidió convocar la sesión extraordinaria sobre las perspectivas abiertas por la evolución de Europa central y oriental.⁴¹⁴ Celebrada el 22 y 23 de marzo de 1990 en Luxemburgo, la sesión extraordinaria dio la ocasión a la participación del ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, K. Skubiszewski, quien expresó su preocupación por el problema alemán y subrayó que la pertenencia de Polonia al Pacto de Varsovia no era el obstáculo para desarrollar las relaciones con el Occidente. El ministro destacó también el papel de la UEO en la organización de la seguridad en Europa.⁴¹⁵ La actitud de los parlamentarios convencidos de que la UEO tenía el deber de “tender el puente en la dirección de los países europeos liberados del totalitarismo y preocupados por asociarse a la democracia europea” se completó con las palabras del secretario general de la UEO, M. Eyskens, quien a la pregunta sobre la posible ampliación de la UEO a los países no miembros de la OTAN respondió indicando que todo dependía de las transformaciones

⁴¹² Sobre las competencias del Consejo y el funcionamiento de los órganos subsidiarios de la UEO, incluida la Asamblea ver la obra de Dumoulin, André y Remacle, Eric: *L'Union de l'Europe occidentale. Phénix de la défense européenne*, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 44 – 54.

⁴¹³ “Deuxième partie du 35 Rapport annuel du Conseil à l'Assemblée de l'UEO” de 1 de julio a 31 de diciembre 1989, documento 1219, en *Actes Officiels*, Trente-sixième session ordinaire, première partie, juin 1990, I Documents de séance, UEO, Paris, p.43

⁴¹⁴ *Directive n°73 sur l'établissement d'un ordre de paix et de sécurité en Europe*, en *Actes Officiels*, 35 session ordinaire, deuxième partie, décembre 1989, IV Procès verbaux Compt rendu des débats, UEO, Paris, p. 37.

⁴¹⁵ *Actes officiels*, session extraordinaire, mars 1990, Procès verbaux, Compt rendu des débats, Documents de séance, UEO, Luxemburgo, pp. 39 – 42.

de la OTAN, de la unificación alemana, de la evolución de las Comunidades en su apertura al Este y del proceso de la CSCE. No excluyó, sin embargo, esta posibilidad⁴¹⁶.

Esta primera iniciativa de la Asamblea fue seguida por las decisiones del Consejo de la UEO tomadas en abril 1990 de establecer los contactos para el intercambio mutuo de informaciones con los nuevos gobiernos democráticos de Europa central.⁴¹⁷ En la primera mitad de 1990 se iniciaba así la cooperación entre Polonia y la UEO. Esta cooperación adquirió tres dimensiones. En primer lugar se desarrollaron los contactos entre la Asamblea y los representantes polacos que a partir de la sesión extraordinaria de marzo participaron como observadores con el derecho a voz en todas las reuniones de la Asamblea. Estos contactos tuvieron el carácter simbólico y sirvieron para presionar el Consejo en la toma de las decisiones. En segundo lugar, el Consejo de la UEO decidió establecer las relaciones con los países de Europa central, incluida Polonia. Las visitas realizadas en Hungría (22 y 23 de octubre 1990), Checoslovaquia (5 y 6 de noviembre 1990) y en Polonia (7 y 8 de marzo 1991) por el Secretario General simbolizaron el interés de la UEO por la situación en Europa central. Conviene señalar que fue una etapa en la cual la UEO era considerada por sus miembros como “la única organización competente en materia de cooperación europea en el ámbito de la política de seguridad”.⁴¹⁸ Los observadores polacos compartían la misma opinión al señalar que:

“La OTAN es siempre necesaria, pero al mismo tiempo esta organización no es capaz de emprender nuevas tareas (...) existe una larga gama de los temas que los miembros de la UEO no pueden tratar en el marco de la Comunidad ni de la OTAN ni de la CSCE. Son estos desafíos que se ponen delante” [de la UEO].⁴¹⁹

En tercer lugar, se iniciaron las relaciones entre la UEO y los países de Europa central a través de las acciones del Instituto de los Estudios de Seguridad de la UEO, inaugurado en la segunda mitad de 1990. Desde sus constitución el Instituto se convirtió

⁴¹⁶ *Ibidem*, p. 30 – 36 – la transcripción del debate de la sesión extraordinaria con la participación de los parlamentarios de la UEO, el Secretario General y los invitados.

⁴¹⁷ Communiqué publié à l’issue de la réunion du Conseil des ministres de l’UEO, Bruxelles, 23 d’avril 1990, en “Première partie du 36 Rapport annuel du Conseil à l’Assemblée de l’UEO” de 1 de enero a 30 de junio 1990, documento 1247, en *Actes Officiels*, Trente-sixième session ordinaire, deuxième partie, décembre 1990, III Documents de séance, UEO, Paris, p.195, punto 8.

⁴¹⁸ La declaración precedente del consejo ministerial de 23-24 de abril 1990, en “Première partie de 36 Rapport annuel du Conseil à l’Assemblée de l’UEO” desde 1 de enero a 30 de junio de 1990, documento n°1247, en *Actes Officiels* Trente-sixième session ordinaire, deuxième partie, décembre 1990, III Documents de séance, UEO, Paris, p. 187.

en el foro del diálogo y de la reflexión sobre la seguridad, en el lugar de acogida de los investigadores de Europa central que recibían las becas para sus estancias en el Instituto y en la institución responsable de la organización de los importantes seminarios internacionales sobre los problemas de Europa central.⁴²⁰

b) La búsqueda de nuevos mecanismos de cooperación (marzo de 1991 - octubre de 1991).

Pasada la primera etapa de la toma del contacto se inició el segundo periodo en el desarrollo de las relaciones entre Polonia (y los países de Europa central en general) y la UEO. A principios de junio de 1991 la Asamblea elaboró la recomendación al Consejo en la cual solicitó examinar las condiciones para dar el estatuto de asociados a los países de Europa central que dejaron de ser los miembros del Pacto de Varsovia.⁴²¹ La actitud de los representantes de Polonia que participaron en las sesiones de la Asamblea reflejó el interés de Polonia por esta iniciativa y la cooperación más estrecha con la UEO. M. Wielowiejski expresó la posición del gobierno polaco en aquellas fechas, es decir, en junio de 1991, de esta manera:

“Para nosotros, decía M. Wielowiejski, la UEO es la única vía para participar en los trabajos y en la responsabilidad vinculada a la seguridad europea. Digo bien la UEO y no la OTAN cuyo papel no es ampliarse tanto lo cual podría ser considerado como la amenaza para la Unión Soviética. La OTAN es el socio en el gran juego político”.⁴²²

Las decisiones tomadas en la reunión ministerial del Consejo celebrado en Viandem en junio de 1991 fueron, sin embargo, más modestas de las que pretendía la Asamblea, aunque reflejaron la voluntad de ampliar la cooperación. Invitaban a explorar la posibilidad de dar al diálogo con Europa central una dimensión más política,

⁴¹⁹ M. Wielowiejski, representante de Polonia, participó en el debate sobre la UEO y la Alianza atlántica en la sesión de la Asamblea en junio de 1990. En *Actes officiels 36 session ordinaire*, première partie, juin 1990, II Procès verbaux Compt rendu des débats, UEO, Paris, p. 96 – 97.

⁴²⁰ Sobre el papel del Instituto ver el discurso de Michael Rocard. Primer ministro de Francia pronunciado en la inauguración del instituto en París. “Deuxième partie du 36 Rapport annuel du Conseil à l’Assemblée de l’UEO” de 1 de julio a 31 de diciembre 1990, documento n°1265, en *Actes officiels*, 37session ordinaire, première partie, juin, 1991, I Documents de séans, UEO, Paris, p. 130.

⁴²¹ Recommandation n°500 sur les conséquences de l’évolution de l’Europe centrale et orientale pour la sécurité européenne, en *Actes officiels*, 37 session ordinaire, première partie, juin 1991, II Procès verbaux Compt rendu des débats, UEO, Paris, pp. 42-43.

organizando los contactos entre los grupos de trabajo a nivel ministerial para discutir los temas específicos de interés común, y a establecer los lazos de información entre los embajadores de los países en cuestión y el Secretariado general de la UEO.⁴²³

c) La marginación de la UEO (noviembre de 1991 - mayo de 1994).

A partir de la segunda mitad del año 1991 se iniciaron los debates sobre el papel de la UEO en la seguridad europea que influyeron de forma decisiva en el desarrollo de las relaciones entre la organización y los países de Europa central. Los síntomas de esta nueva fase en las relaciones entre la UEO y los países de Europa central pudieron sentirse en la reunión del Consejo en Bonn el 18 de noviembre 1991. Aquí los ministros decidieron invitar los ministros de asuntos exteriores y de defensa de los países de Europa central a participar en la reunión extraordinaria con los miembros del Consejo, extender los contactos regulares a Bulgaria y Rumania y organizar las misiones de información en la Unión Soviética y en los países bálticos. Al mismo tiempo, sin embargo, señalaron que las relaciones con los países de Europa central y oriental iban a desarrollarse en función de las decisiones tomadas sobre el papel de la UEO. Además, las medidas proyectadas por la UEO en relación con Europa central, las iniciativas de la OTAN y las de la Comunidad Europea iban a ser complementarias y se reforzaría mutuamente.⁴²⁴ En esta declaración, por primera vez, apareció el factor OTAN y el tema de la ampliación de la CE, los dos elementos que iban a condicionar las relaciones de la UEO con Europa central. Ello contrastaba con la decisión tomada en la reunión ministerial anterior de abril 1990, en la cual no fueron mencionados ningunos mediadores o condicionantes externos que podían influir las relaciones entre la UEO y los países de Europa central. Esta situación reflejó la evolución que se dio en estos meses en la actitud de la OTAN en proceso de la redefinición de sus funciones.

Entre noviembre de 1991 y mayo de 1994, como consecuencia de la decisión de la OTAN de implicarse en los asuntos de Europa central y oriental, se produjo la

⁴²² M. Wielowieyski, el representante de Polonia, participó en la sesión de la Asamblea en junio de 1991. En *Actes officiels*, 37 session ordinaire, première partie, juin 1991, II Procès verbaux Compt rendu des débats, UEO, Paris, p. 196,

⁴²³ La información sobre la reunión ministerial en Viandem de 27 de junio 1991 ver “Première partie du 37 Rapport annuel du Conseil a l’Assamblée de l’UEO” de 1 de enero a 30 de junio 1991, documento n°1282, en *Actes officiels*, 37 session ordinaire, deuxième partie, décembre 1991, III Documents de séance, UEO, Paris, p. 118.

marginación de la UEO en Europa central.⁴²⁵ En esta etapa la actitud de todos los actores interesados, quizás excepto la Asamblea de la UEO, se modificó considerable. Las iniciativas de la UEO estaban condicionadas por las decisiones tomadas en la OTAN. Además, los mismos países de Europa central empezaron a percibir que las relaciones con la OTAN se estaban reforzando cada vez más y ofrecían mejores garantías de seguridad. De acuerdo con las declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores de mayo 1992, la integración en la OTAN se convirtió en el objetivo prioritario de la política exterior polaca. Esta nueva prioridad fue expresada en *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa* y en *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*⁴²⁶, dos documentos aprobados el 2 de noviembre de 1992 por el Comité de Defensa del País. El representante de Polonia M. Iwiński confirmó esta nueva tendencia de la política de seguridad polaca en la sesión de la Asamblea de la UEO en diciembre 1992.⁴²⁷

Retomando la idea de la dependencia de la UEO de las acciones de la OTAN, hay que destacar que la creación por la OTAN del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte en diciembre de 1991 fue seguida por la decisión de la UEO, tomada en la reunión extraordinaria de Bonn, el 19 de junio 1992, de reforzar el diálogo con los países de Europa central. Se estableció la práctica de las reuniones anuales de los ministros de asuntos exteriores y de defensa de la UEO y de los países de Europa central (Bulgaria, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Polonia, Rumania, Checoslovaquia) y fue creado el Foro de consultación entre el Consejo y los embajadores de los ocho países invitados que se reunía dos veces al año y abordaba los temas de la seguridad en Europa, el futuro desarrollo de la CSCE, el desarme, la puesta en funcionamiento de los tratados de las armas convencionales y de los cielos abiertos, los acontecimientos de actualidad europea. Estas medidas, por supuesto, eran complementarias a las emprendidas en el marco de la OTAN.⁴²⁸ El funcionamiento del Foro de consultación

⁴²⁴ Communiqué du Conseil des ministres de l'UEO, Bonn, 18 novembre 199, en "Deuxième partie du 37 Rapport annuel du Conseil à l'Assemblée de l'UEO", de 1 de julio a 31 de diciembre 1991, en *Actes officiels*, 38 session ordinaire, première partie, juin, 1992, I Documents de séances, UEO, Paris, p. 316.

⁴²⁵ Ver el capítulo dedicado al contexto internacional.

⁴²⁶ *Las bases de la política polaca de seguridad y La política de seguridad y la estrategia defensiva de la República de Polonia*, en *Przegląd Rządowy*, n°12, diciembre de 1992, pp. 73 - 81

⁴²⁷ M. Iwiński participó en la sesión de la Asamblea de la UEO en diciembre 1992 como el representante de Polonia. En *Actes officiels*, 38 session ordinaire, deuxième partie, décembre 1992, IV Procès verbaux Compte rendu des débats, UEO, Paris, p. 128 - 129.

⁴²⁸ El texto de la Declaración de Bonn de 19 de junio 1992 en: *Actes officiels*, 38 session ordinaire, deuxième partie, décembre 1992, III Documents de séance, documento n°1322, UEO, Paris, pp. 23 - 24.

que se inició el 14 de noviembre de 1992 en la reunión en Londres y finalizó el 3 de mayo de 1994 en Luxemburgo no suscitó grandes intereses en Polonia y en los otros países de Europa central debido a que doblaba las funciones del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte.⁴²⁹

La creación de la Asociación para la Paz en la cumbre de Bruselas de la OTAN en enero 1994 reforzó la posición de la OTAN en Europa central. Confirmó, al mismo tiempo, la marginación de la UEO en Europa central. Aunque en la reunión del Consejo ministerial de la UEO celebrada el 9 de mayo 1994 en Luxemburgo se acordó conceder a los ocho países de Europa central el estatuto de “los partenaires asociados”,⁴³⁰ esta decisión no fue más que la imitación de las acciones de la Alianza atlántica.

Desde el año 1992, la opción europea, como una posible dirección de la política de seguridad polaca, empezó a pasar al segundo plano. Fue sustituida por la opción atlántica como consecuencia lógica de las transformaciones en la escena europea vinculadas a la reestructuración de la OTAN en el nuevo escenario internacional.

4. La opción atlántica como prioridad de la política de seguridad polaca.

La opción atlántica, es decir la integración de Polonia en la OTAN, apareció en la política de seguridad de Polonia a mediados de 1992. En mayo de 1992 el ministro Skubiszewski declaró que la integración en la OTAN era el objetivo prioritario de la política exterior polaca.⁴³¹ Se abrió así una nueva etapa en la política polaca de seguridad que contrastaba con los años 1989 – 1991 cuando la opción atlántica carecía de las bases reales tanto por la posición de Polonia donde se veía como imposible la integración en la OTAN como por la actitud de la misma Alianza que no contempló la posibilidad de la ampliación.⁴³²

⁴²⁹ Parzymies, Stanisław: *Unia Europejska a Europa Środkowa* [Unión Europea y Europa central], Warszawa, PFSM, 1997, p. 86.

⁴³⁰ “Première partie du 40 Rapport annuel du Conseil à l’Assemblée de l’UEO”, de 1 de enero a 30 de junio 1994, documento 1433, en *Actes officiels*, 40 session ordinaire, deuxième partie, novembre-décembre 1994, III Documents de séance, UEO, Paris, p. 114.

⁴³¹ *Sprawozdania stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu*, 8 de mayo 1992, I legislatura, Warszawa, Sejm RP – el Ministro de Asuntos Exteriores sobre la política exterior de Polonia.

⁴³² Es la opinión del ministro de asuntos exteriores K. Skubiszewski. En Skubiszewski, Krzysztof: *Pozycja Polski w Europie* [Posición de Polonia en Europa], Warszawa, Fundacja Studiów Międzynarodowych, 1994, p. 12.

En la evolución de las relaciones entre la OTAN y Polonia podemos diferenciar varias fases, el resultado de los cambios en la situación internacional y en la actitud de la Alianza atlántica hacia los países de Europa central y oriental. A continuación, se analizan las relaciones entre la OTAN y Polonia siguiendo la división en tres etapas.

a) Desde la frialdad al acercamiento (mayo de 1989 – noviembre de 1991).

La Alianza atlántica, al celebrar su 40 aniversario en mayo de 1989, expresó su apoyo a las reformas que se estaban produciendo en Europa del Este. Indicó también su voluntad de extender la cooperación económica, comercial y de otro tipo a los países del otro bloque para promover allí las reformas económicas y demostrar los beneficios que producía el sistema democrático.⁴³³ Esta declaración tan general encubría el interés de los miembros de la OTAN por las transformaciones en el Este que fueron percibidas como la consecuencia y la continuación del proceso iniciado en la Unión Soviética por Gorbachov. En este contexto, los países de Europa central y oriental, considerados como los aliados de la Unión Soviética y una parte del otro bloque, carecían de su propia personalidad. Lo que interesaba a los miembros de la OTAN era mejorar las relaciones entre los dos bloques y profundizar el diálogo con la URSS sobre el desarme. Aparecía también el problema de la unificación alemana que durante varios meses ocupó la atención de las grandes potencias.⁴³⁴ La actitud de la Alianza contrastaba con la de la Comunidad Europea que en la misma etapa, como indicó el ministro Skubiszewski, decidió realmente apoyar las transformaciones en Polonia y Hungría (programa PHARE) e iniciar las negociaciones de la asociación de los dos países.⁴³⁵

Las relaciones entre Polonia y la OTAN se iniciaron definitivamente en marzo de 1990 durante la visita del ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, Skubiszewski, al Cuartel General de la Alianza en Bruselas.⁴³⁶ Pese a ello, a lo largo del año 1990 la Alianza hizo pocos avances para promover el acercamiento a Polonia. Se centró en

⁴³³ “Déclaration des chefs d’Etat et de gouvernement participant a la réunion du Conseil de l’Atlantique nord a Bruxelles” – 29 et 30 mai 1989, en *Revue de l’OTAN*, juin, n°3, pp. 28-32,

⁴³⁴ “Communiqué du Conseil de l’Atlantique nord en session ministérielle” – décembre 1989, en *Revue de l’OTAN*, n°6, décembre, 1989, pp. 24- 26.

⁴³⁵ Skubiszewski, Krzysztof: “Polska i Sojusz Północnoatlantycki w latach 1989 – 1991” [Polonia y la Alianza atlántica en los años 1989 – 1991], en *Sprawy Międzynarodowe*, n°1, styczeń - marzec 1999, p. 12.

desarrollar la relación con la URSS como la cabeza del Pacto de Varsovia. La famosa declaración de Turnberry de junio 1990 en el que los ministros de asuntos exteriores de los países miembros de la OTAN dirigían a la Unión Soviética y a los otros países europeos el mensaje de la amistad y la cooperación, fue el síntoma de esta situación en la cual la evolución de la URSS era el elemento clave en las relaciones con la OTAN. En esos meses, los aliados esperaban que la URSS podía controlar los procesos políticos que habían conducido a la proclamación de la independencia en las repúblicas bálticas.⁴³⁷ Poco después los Estados miembros de la OTAN propusieron a los miembros del Pacto de Varsovia la firma de la declaración común que marcó el fin de la etapa en la cual los dos pactos se trataban como adversarios.⁴³⁸

En estas circunstancias las relaciones entre la OTAN y Polonia se desarrollaban lentamente. No fue hasta el 9 de agosto de 1990, consecuencia de la Declaración de Londres,⁴³⁹ cuando Polonia estableció los lazos diplomáticos con la OTAN a través de la misión creada en la embajada polaca en Bruselas. Entre el 13 y el 16 de septiembre de 1990 el Secretario General de la OTAN, M. Woerner estuvo en Polonia con la visita oficial. En esta etapa, pensar en la opción atlántica como la solución para la seguridad de Polonia careció del fundamento real. En febrero de 1991 el ministro de Asuntos Exteriores, Krzysztof Skubiszewski, destacó en el debate parlamentario, basándose en las opiniones expresadas por M. Woerner y por los americanos, que:

“(…) el ingreso [de Polonia] en la OTAN no entra en juego debido al equilibrio en la región, en la cual estamos y debido a que esta región empieza a organizarse desde el punto de vista de su seguridad. Aquí no conviene acelerar algo que no se presta para ser acelerado. Además, la Alianza no quiere en absoluto los nuevos miembros como Polonia”.⁴⁴⁰

⁴³⁶ Durante la visita, Skubiszewski se encontró con el Secretario general M. Woerner. Los comentarios sobre la visita en Skubiszewski, Krzysztof: “Polska i Sojusz Północnoatlantycki w latach 1989 – 1991”, en *Sprawy Międzynarodowe*, n°1 styczeń - marzec 1999, pp. 21 - 22.

⁴³⁷ “Reunion du Conseil de l’Atlantique nord en session ministérielle a Tyrnberry, Royaume-Uni”, 7 - 8 juin 1990, en *Revue de l’OTAN*, n°3, juin, 1990, pp. 28 - 31.

⁴³⁸ “Déclaration de Londres sur une Alliance de l’Atlantique nord renouée, publiée par les chefs d’Etat et de gouvernement participant a la reunion du Conseil e l’Atlantique nord tenue a Londres “ – 5-6 juillet 1990, punto 6, en *Revue de l’OTAN*, n°5, août 1990, pp. 32 - 33. La Declaración fue firmada durante la reunión de la CSCE en París en noviembre de 1990.

⁴³⁹ *Ibidem.*

⁴⁴⁰ Respuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, K. Skubiszewski a las preguntas de los diputados. *Sprawozdania stenograficzne z 51 posiedzenia Sejmu dniu 14 lutego 1991*, 14 de febrero 1991, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 50; Los testimonios de Skubiszewski sobre los contactos con M. Woerner y con el Departamento de Estado de los EE.UU. Skubiszewski, Krzysztof: “Polska i Sojusz Północnoatlantycki w latach 1989 – 1991”, en *Sprawy Międzynarodowe*, n°1 styczeń - marzec 1999, pp.26 – 32; “La OTAN descarta la adhesión de los países de Europa del Este” en *El Independiente*, 21 de marzo de 1991.

La aparición de nuevos factores analizados en los capítulos anteriores: la disolución de la estructura militar del Pacto de Varsovia en marzo de 1991 y el temor de los Estados Unidos a la marginación en el proceso de la construcción de la PESC, contribuyó al aumento del interés de la OTAN por los países de Europa central y oriental. En la Declaración de Copenhague de junio 1991, la OTAN decidió ampliar la cooperación proponiendo la organización de las reuniones entre los altos funcionarios y expertos sobre temas de seguridad, estrategia, desarme, la intensificación de los contactos militares, la cooperación científica, el desarrollo de los programas de información sobre la OTAN, la promoción de los contactos entre los parlamentarios.

El golpe de Estado en la URSS, 19 – 21 de agosto 1991, se convirtió en otro elemento que influyó en la evolución de la posición de la OTAN hacia Europa central y oriental acelerando todo el proceso y dando el argumento a la OTAN para la institucionalización de la cooperación con los países de Europa central y oriental. En noviembre de 1991 la Alianza decidió invitar los ministros de asuntos exteriores de Bulgaria, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Checoslovaquia, Rumania y la URSS a la reunión con sus homólogos de los países miembros de la OTAN para establecer las bases de la nueva etapa de la cooperación cuyo instrumento sería el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte.⁴⁴¹ Los polacos percibían el CCAN, creado definitivamente el 20 de diciembre 1991, como el canal que facilitaba los contactos regulares entre Polonia y la OTAN. Algunos europeos, por el contrario, veían el peligro de doblar las funciones de la CSCE e incluso definían la nueva estructura como el instrumento para garantizar la influencia de la Alianza y de los Estados Unidos en Europa central y oriental.⁴⁴²

Como señaló D. Yost⁴⁴³, no hubo grandes debates en el seno del CCAN. Excepto Francia, que exigió limitar el papel del CCAN a las consultas políticas, los trabajos del

⁴⁴¹ “Déclaration de Rome sur la paix et la coopération – publiée par les chefs d’Etat et de gouvernement participant a la réunion du Conseil de l’Atlantique nord a Rome”, 7 – 8 de noviembre 1991, punto 11 y 12, en *Revue de l’OTAN*, n°6, décembre, 1991, pp. 19-22. El CCAN fue creado el 20 de diciembre de 1991 para tratar los temas de la planificación de la defensa, la concepción democrática de las relaciones civiles y militares, la gestión de la circulación aérea, la utilización y la transformación de los medios de producción de defensa para los fines civiles, la cooperación en la “tercera dimensión”, la difusión de las informaciones sobre la OTAN – más detalles en “Declaración del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte de 20 de diciembre 1991” en *Revue de l’OTAN*, n°1, février 1992, pp. 29-30 y en el “Programa del trabajo” aprobado 10 de marzo de 1992 en *Revue de l’OTAN*, n°2, avril, 1992, pp. 34 – 45.

⁴⁴² Los ecos de estas opiniones fueron transmitidos en las Actas oficiales de la UEO del año 1992, “Défense: l’Europe centrale en évolution”, 5 de noviembre 1992, Rapport de M. Cox, documento n°1336, pp. 190 – 191.

Consejo de Cooperación se desarrollaban con relativa tranquilidad, quizás con demasiada tranquilidad, lo cual fue el reflejo de su poca importancia en el plano práctico. Mientras que Francia quiso limitar el papel del CCAN, los Estados Unidos presionaron para que éste tuviera capacidad de participar en las misiones de paz. La admisión automática de las antiguas repúblicas soviéticas a mediados de 1992 convirtió el CCAN en la estructura poco operativa. Solomon destacó que “parecía un tren lento con el destino desconocido”.⁴⁴⁴

b) Desde el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte a la Asociación para la Paz. La integración en la Alianza atlántica como la prioridad de la política de seguridad de Polonia.

La aparición de la estructura (CCAN) que garantizó los contactos regulares entre Polonia y la OTAN transformó las relaciones que existían entre las dos partes. Si comparamos los contactos de la UEO y de la OTAN con los países de Europa central entre los años 1990 y 1991 hay que destacar que se produjo un notable cambio. El ministerio de Asuntos Exteriores de Polonia mantenía los contactos regulares con la UEO desde finales de 1990. En la misma época la OTAN reaccionaba con frialdad a cualquier posibilidad de acercamiento a los países del antiguo bloque soviético. A finales de 1991 esta situación se modificó. Aunque el diálogo con la UEO seguía teniendo una posición fija en el trabajo realizado por el ministerio, era ya mucho menos avanzado que el mantenido con la Alianza⁴⁴⁵ a través del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte. En estas circunstancias, en Polonia aparecieron los síntomas del nuevo pensamiento sobre la opción atlántica que respondían al interés de la misma OTAN.

A finales de 1991, el primer ministro Jan Olszewski al presentar su programa en el Parlamento dio a entender que el acercamiento a la OTAN iba a ser uno de los puntos importantes de la política exterior polaca.⁴⁴⁶ El ministro de Asuntos Exteriores añadió, además, que:

⁴⁴³ Yost, David S.: *NATO transformed. The Alliance's new roles in international security*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 1998, p. 96.

⁴⁴⁴ Solomon, Gerard B.: *The NATO enlargement debate, 1990 – 1997. Blessing of liberty*, Westport, Praeger, 1998, p. 17;

⁴⁴⁵ La opinión expresada por Skubiszewski, Krzysztof: “Polska i Sojusz Północnoatlantycki w latach 1989 – 1991”, en *Sprawy Międzynarodowe*, n°1, 1999, pp. 9-50.

⁴⁴⁶ La declaración del primer ministro sobre la propuesta de la composición del gobierno y su programa del trabajo, en *Sprawozdania stenograficzne*, 21 de diciembre de 1991, I legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 6

“(…) lo que empezamos hacer ayer, con la entrada en el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, servirá para relacionarse de manera paulatina con la Alianza. Lo que sucedió ayer es el resultado de un trabajo largo y de una acción dirigida hacia la Alianza. A veces ello era visible, a veces se desarrollaba detrás de las puertas cerradas”.⁴⁴⁷

Pese a las paralelas declaraciones del primer ministro Olszewski⁴⁴⁸ y de su ministro de Defensa Jan Parys, la idea de la integración de Polonia en la Alianza como el objetivo claramente formulado no apareció hasta mayo de 1992 en la famosa declaración del ministro de Asuntos Exteriores Skubiszewski.⁴⁴⁹ A partir de entonces, las declaraciones de este tipo empezaron a proliferar tanto en la escena política polaca como en los foros internacionales.

En la decisión de Polonia de convertir la entrada en la OTAN en el objetivo de la política de seguridad polaca influyó la posición de los Estados Unidos y el debate que se inició al otro lado del Atlántico sobre la posibilidad de la adhesión de nuevos miembros de Europa central a la Alianza.⁴⁵⁰ Estos debates proporcionaron los argumentos para los políticos polacos para considerar una cooperación más estrecha con la OTAN.⁴⁵¹ En el apartado que se introduce a continuación se aborda este problema.

La idea de asumir la ampliación de la Alianza por los EE.UU. fue presentada por tres analistas de la fundación RAND, Asmus, Kugler, Larrabee, en el artículo publicado

⁴⁴⁷ *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°44/I, 21 de diciembre de 1991, I legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Informacyjne, p.3;

⁴⁴⁸ Entrevista con Jan Olszewski “Nie zwracałem się do Moskwy o opinie” [No me ha dirigido a Moscú para pedir opiniones], en *Gazeta Polska*, 20.04.1999, <http://www.gazetapolska.pl/art3.htm>. El ex – primer ministro señaló que él fue el autor de la idea de la integración de Polonia en la OTAN, pero por el juego político y la oposición del ministro de asuntos exteriores e indirectamente de Lech Wałęsa, no pudo pronunciarla en el *Exposé* del día 21 de diciembre de 1991.

⁴⁴⁹ Skubiszewski sobre la política exterior en *Sprawozdania stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu w dniu 8 maja 1992*, 8 de mayo de 1992, I legislatura, Warszawa, Sejm RP.

⁴⁵⁰ Sobre la decisión de ampliar la OTAN, centrándose en los factores externos y la posición de los EE.UU. escribieron varios investigadores anglosajones. Destaca la reciente aportación de Rauchhaas, Robert W. (ed.): “Explaining NATO Enlargement” en *Contemporary Security Policy*, vol. 21, n°2, agosto, 2000 (número monográfico). Además se pueden consultar otras aportaciones colectivas de: Dutkiewicz, Piotr y Jackson, Robert: *NATO looks East*, Westport, Praeger, 1998; Haglund, David y MacFarlane, S. Neil y Sokolsky, Joel: *NATO's Eastern Dilemmas*, Boulder, Westview Press, 1994; Bebler, Anton (ed.): *The Challenge of NATO Enlargement*, Westport, Praeger, 1999.

⁴⁵¹ Es la opinión de Robert Kupiecki, actualmente el ministro en la embajada polaca ante la OTAN. Kupiecki, Robert: “Kierunek atlantycki w polskiej polityce zagranicznej po 1989”, en Kuźniar, Robert (red.): *Polska polityka bezpieczeństwa 1989 – 2000*, Warszawa, Scholar, 2001, p. 295.

en otoño de 1993.⁴⁵² Su trabajo contribuyó a popularizar el debate sobre la posible ampliación de la OTAN que se estaba desarrollando en distintos centros en los Estados Unidos ya en el año 1992. Por una parte, uno de los analistas del Departamento de Estado en primavera de 1992 publicó el artículo sobre la necesidad de reconsiderar las relaciones entre la OTAN y los países de Europa central y oriental.⁴⁵³ Por otra parte, Jeffrey Simon, miembro del Institute for National Strategic Studies of the National Defense University en Washington y colaborador de los funcionarios del Departamento de Defensa sugirió la asociación de algunos países de Europa del Este (el grupo de Visegrado) con la OTAN durante cinco - diez años con derecho a observar las reuniones del Consejo de Atlántico Norte y del Comité militar y de recibir los consejos en temas de la estandarización y la interoperatividad. Estos países se integrarían posteriormente en la Alianza.⁴⁵⁴ Sus ideas sirvieron después para elaborar el proyecto de la Asociación para la Paz y de la ampliación. En diciembre de 1992 el secretario de Defensa norteamericano, Richard Cheney, se pronunció, subrayando que se trataba de una “opinión personal”, a favor de la entrada de los países de Europa Central en la Alianza a largo plazo.⁴⁵⁵ Durante 1992 tuvo lugar pues cierta familiarización en los EE.UU. con la idea de la ampliación de la Alianza. No se puede olvidar que en mayo de 1992 el ministro de Asuntos Exteriores de Polonia definió la integración de Polonia en la OTAN como la prioridad de la política de seguridad de Polonia. El paralelo debate en Polonia y en los Estados Unidos sobre el mismo tema no puede ser considerado como una pura coincidencia sino como el síntoma de unos proyectos que estaban surgiendo en los Estados Unidos en aquel año 1992 y de una percepción con fundamento real existente en Polonia que permitió al gobierno polaco realizar la declaración similar.

La idea de la ampliación se cristalizó en el año 1993 con la llegada de la administración Clinton y la necesidad de definir la política exterior del nuevo presidente. Lo cierto es que Bill Clinton no llegó al poder con la intención de ampliar la OTAN ni de convertir la política hacia Europa en la prioridad de la política exterior estadounidense. En su campaña electoral insistió en la necesidad de reforzar la situación

⁴⁵² Asmus Ronald D., Kugler Richard L., Larrabee F. Stephen: “Bulding a new NATO” en *Foreign Affairs*, vol. 72, September – October, 1993,

⁴⁵³ Flagan, S.: “NATO and Central and Eastern Europe. Liaison to Security Partnership”, en *The Washington Quarterly*, vol. 15, Spring 1992, pp. 141 – 151.

⁴⁵⁴ Es la información que transmite Solomon, Gerald B.: *The NATO enlargement debate 1990 – 1997. Blessing of liberty*, Westport, Praeger, 1998, pp. 19-20. G. Solomon fue miembro de la delegación del Congreso en la cumbre de Madrid de 1997.

⁴⁵⁵ Declaración de Cheney de 11 de diciembre de 1992 - Agencia EFE, 11 de diciembre de 1992 – XBO416, U OTABT 12 – 11 00208

económica del país. En cuanto a la política exterior, destacó tres prioridades: aumentar el crecimiento económico global, ajustar las Fuerzas Armadas y los acuerdos de seguridad a las nuevas amenazas y ayudar en la promoción de la democracia y del mercado libre en Europa y, particularmente, en Rusia.⁴⁵⁶ Hasta bien entrado 1993, no existía ningún proyecto concreto para la política estadounidense en Europa. Como destacó James M. Goldgeier, la cumbre de Bruselas prevista para enero de 1994, se convirtió en el factor que aceleró el proceso de la definición de la política exterior estadounidense hacia la OTAN y hacia Europa. Debido a que “el presidente no puede ir con las manos vacías para reunirse con otros jefes de Estado”⁴⁵⁷ la futura cumbre de la OTAN dio la ocasión para volver al debate sobre la posición americana en Europa.

Esta coyuntura política de la segunda mitad de 1993 coincidió con las reacciones de Rusia a la idea de la ampliación que se hicieron más explícitas en estos meses. El paso desde la “Declaración Conjunta Polaco - Rusa” de 25 de agosto 1993 que parecía expresar la aceptación rusa de la ampliación a las cartas enviadas por Rusia a algunos países europeos que transmitían el rechazo a la idea de la ampliación, permitió introducir el tema de la ampliación de la Alianza en los foros internacionales y, al mismo tiempo, insertó el “factor Rusia” en el debate que se desarrollaba en la segunda mitad del año 1993 en los Estados Unidos.

Hay que destacar que los aliados europeos, excepto Alemania,⁴⁵⁸ no empezaron a reflexionar sobre el tema de la ampliación hasta después de la visita de Yeltsin a Varsovia en agosto de 1993. El tema de la ampliación dividió les claramente. Sus defensores se limitaban en esta etapa a los EE.UU., Canadá y Alemania, mientras que

⁴⁵⁶ Sobre la política exterior ver los discursos de Clinton y de su secretario de Estado del año 1993. Por ejemplo: “Excerpts from President’s Inaugural Address, January 20, 1993”, y “Statement at Senate Confirmation Hearing, Secretary – Designed Christopher, January 13, 1993”, en *U.S. Department of State Dispatch*, vol.4 n°4, January 1993, pp. 45 – 49; “Nato and US Foreign Policy. Secretary Christopher. Excerpts from the special intervention at the Special Meeting of the North Atlantic Council, Brussels, February 26, 1993”, en *U.S. Department of State Dispatch*, vol. 4, n°9, March 1, 1993, pp. 119 – 121.

⁴⁵⁷ Sobre la evolución de la posición de los EE.UU. en el problema de la ampliación existe la interesante aportación de Goldgeier, James M.: *Not whether but when. The U.S. decision to enlarge NATO*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1999, p. 19. Ver también el artículo de Asmus, Ronald D.: “L’élargissement de l’OTAN: passé, présent, futur”, en *Politique étrangère*, n°2, 2002, pp. 353 – 376. Sobre la actitud del presidente Clinton, p. 357 – 358.

⁴⁵⁸ En el fondo, las preocupaciones alemanas tenían su razón de ser en el temor por la inestabilidad en la frontera este. Su ministro de defensa Volker Ruhe ya en mayo de 1993 se pronunciaba, en el Comité de Defensa y Seguridad de la Asamblea del Atlántico Norte, a favor de la ampliación de la OTAN a Hungría, Polonia y República Checa, los tres países que antes o después formarían parte de la Comunidad Europea (presentación de Volker Ruhe, ministro de defensa de Alemania en el Comité de Defensa y Seguridad de la Asamblea del Atlántico Norte, Berlín, 21 de mayo de 1993). Ver también Ruhe, Volker: “Adapting the Alliance in the Face of Great Challenges”, en *NATO Review*, web edition, n°6, Dec. 1993, vol. 41, pp. 3 – 5. <http://www.nato.int/docu/review/articles/9306-1.html>

sus detractores encontraban fuertes apoyos en Gran Bretaña, Francia y España.⁴⁵⁹ El debate de la ampliación se desarrolló en el contexto de fuertes presiones de los países pertenecientes al grupo de Visegrado que tomaron forma de numerosas declaraciones en las cuales se puso hincapié en la necesidad de dar seguridad y estabilidad a la región de Europa central.⁴⁶⁰

El tema de la ampliación provocó también las divisiones en la administración estadounidense. El desacuerdo entre el Departamento de Defensa más favorable a algún tipo de la cooperación estrecha en temas militares, pero sin dar las garantías de seguridad a los países del Este y sin irritar a Rusia y el Departamento del Estado, que defendió la idea de la ampliación, condujo al acuerdo entre todas las fuerzas cuyo resultado fue el proyecto de la Asociación para la Paz, entendida como una posible etapa de transición hacia la integración de algunos países de Europa central y oriental en la Alianza atlántica. El proyecto fue presentado por primera vez el 11 de septiembre de 1993 en Travemunde (Alemania), en la conferencia en la residencia del embajador de los EE.UU. ante la OTAN donde participaron los oficiales estadounidenses y aliados.⁴⁶¹

Los aliados europeos (sus ministros de defensa) fueron informados sobre la APP por el secretario de Defensa norteamericano Les Aspin, en la reunión informal del Comité de Planes de Defensa que se celebró en Travemunde el 20 - 21 de octubre. Ello reflejaba bien la distribución del poder en la Alianza y la situación de los aliados europeos que se vieron sorprendidos por la propuesta pese a intentar mantener la imagen de la unanimidad.⁴⁶²

A partir de octubre de 1993 la idea de la APP fue manejada como la propuesta que se iba a definir y a adoptar en la cumbre de Bruselas de enero 1994. La primera mención oficial sobre Asociación para la Paz apareció el 2 de diciembre en la

⁴⁵⁹ “Adhesión de países Este a OTAN gana adeptos”, Agencia EFE, por Cristina Gallach, Bruselas, 10 de septiembre de 1993, XA6992 U OTABT 09-10 00709, mun exg.

⁴⁶⁰ “Polish premier to NATO – let East Europe in or else...”, Agencia Reuter, Varsovia, 31 de agosto de 1993, RTR0384 4 OVR 338.

⁴⁶¹ El proceso de la definición de la posición estadounidense hacia la ampliación y la elaboración del proyecto de la Asociación para la Paz es el tema que no fue suficientemente estudiado debido a la complejidad del tema y la falta del acceso a las fuentes. Entre las aportaciones de interés destaca el minucioso trabajo de Goldgeier, James B.: *Not whether but when. The U.S. decision to enlarge NATO*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1999.

⁴⁶² Comparar con las declaraciones de Giovanni Jannuzzi, el representante de Italia en la OTAN, “I remember the surprise, which lasted only briefly” en Solomon: *The NATO enlargement debates, 1990 – 1997*, Westport, Praeger, 1998, pp. 33-34; contrasta con las noticias de las agencias de prensa en las cuales se subrayó la existencia de un acuerdo profundo sobre todas las cuestiones. Por ejemplo: “Large consensus á l’OTAN sur toutes les questions abordée”, Agencia AFP, Travemunde, 21 de octubre de 1993, EUA0138 I EXT / AFP-SB78.

declaración del Consejo de la OTAN y fue confirmada el 3 de diciembre en la declaración del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte.⁴⁶³

c) La Asociación para la Paz y las perspectivas de la ampliación de la OTAN (1994 – 1997).

El proyecto de la Asociación para la Paz (la Invitación y el Documento marco) se presentó y aprobó en la Cumbre de Bruselas en enero de 1994. Fue el programa de la cooperación política y militar entre la OTAN y los miembros del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte u otros Estados pertenecientes a la CSCE que decidieran asumir esta nueva forma de relacionarse con la OTAN.⁴⁶⁴ La aceptación de la Asociación para la Paz implicaba la elaboración del Programa de Asociación Individual por cada uno de los Estados lo cual daba a la cooperación el carácter más bilateral y permitía desarrollar las relaciones con la Alianza en función de las capacidades y las voluntades del Estado firmante.

La aceptación de la Asociación para la Paz no significó la renuncia a la idea de la ampliación de la OTAN. Como señaló el Secretario General de la OTAN M. Woerner en septiembre de 1993, “NATO is not a closed shop”.⁴⁶⁵ Por otra parte, un alto diplomático aliado, con las siguientes palabras, dejaba a entender que la OTAN, y más que nada, los EE.UU., estaban preparando o ya tenía elaborado un proyecto que implicaba la futura ampliación: “No se pondrá fecha de (...) entrada, pero sí se dejará claro que estamos abiertos a ella. Se ampliarán las consultas y los contactos y se buscará una fórmula para que, sin concederles las garantías de seguridad (contenidas en el artículo 5 del tratado de Washington), se sientan protegidos”.⁴⁶⁶

En realidad, en el proyecto de la Asociación para la Paz se aludía a la futura ampliación de la OTAN, aunque sin especificar el momento ni la forma de la ampliación.

⁴⁶³ Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Bruselas, 2 de diciembre de 1993, punto 4; Statement issued at the Meeting of the North Atlantic Cooperation Council, Bruselas, 3 de diciembre de 1993, punto 2, (Press Communiqué M-NACC-2(93)71).

⁴⁶⁴ Los textos de los documentos mencionados en *La Revue de l'OTAN*, nº1, febrero 1994, pp. 28 – 30.

⁴⁶⁵ “NATO’s Woerner Calls for Debat on New Members”, Agencia AP, Associated Press Writer, Sally Jacobsen, Bruselas, 10 de septiembre de 1993, R IBX BRC0607 10-09 00523 288 bru int nato

Las decisiones de Bruselas fueron acogidas en Polonia con mucha crítica debido a que retrasaban el tema de la integración en la Alianza.⁴⁶⁷ No obstante, en el debate sobre la Asociación para la Paz el ministro de Asuntos Exteriores, Olechowski, subrayó que la participación en esta iniciativa “garantizará la cooperación más estrecha que antes con la OTAN (...) nos aproximará a la integración en esta organización, (...) aumentará el grado de nuestra seguridad (...) aumentará el grado de la seguridad en general en Europa.”⁴⁶⁸ Polonia decidió asumir el nuevo proyecto. El 2 de febrero de 1994 firmó el Programa marco y declaró en el Documento de Presentación de 24 de abril 1994 que su política mantenía como objetivo la plena integración en la OTAN.⁴⁶⁹ El 5 de julio de 1994 Polonia presentó, como primer país, el Programa Individual de Cooperación para el año 1994.⁴⁷⁰

La participación en la Asociación para la Paz sirvió para preparar la integración en la Alianza atlántica. Esta nueva cooperación, aunque no aseguraba la entrada en la OTAN, abrió una etapa distinta en la política de seguridad de Polonia que se caracterizó por la implementación de las relaciones en el marco multilateral de la OTAN y en el marco bilateral con los miembros de la Alianza, por la profundización de las reformas de las Fuerzas Armadas, por la introducción de los cambios en la relación entre el Presidente y el Gobierno y entre el poder ejecutivo y el legislativo para ajustar sus prerrogativas a la exigencia del control civil y democrático del ejército.

Inicialmente no existían más que alusiones muy superficiales a la futura integración en la OTAN de algún/algunos de los países que formaban parte de la Asociación para la Paz. En este contexto destacó el discurso del Presidente Clinton quien el 12 de enero de 1994 en Praga, en la reunión con los líderes de los cuatro países

⁴⁶⁶ “Adhesión de Países de Europa del Este a OTAN gana adeptos”, Agencia EFE, Cristina Gallach, Bruselas, 10 de septiembre de 1993, XA6992 U OTABT 09-10 00709 mun exg.

⁴⁶⁷ Los debates en Polonia sobre el tema fueron presentados por Andrzej Krzeczunowicz (el embajador de Polonia en Bruselas entre 1992 – 1997): *Krok po kroku. Polska droga do NATO* [Paso a paso. El camino polaco a la OTAN], Warszawa, Wyd. Znak, 1999, pp. 127 – 131. La entrevista realizada con Andrzej Towpik (el embajador de Polonia ante la OTAN entre 1999 - 2002) confirma que había existido el conflicto en Polonia entre los que estaban a favor y en contra de la aceptación de la Asociación para la Paz.

⁴⁶⁸ *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°301/II kad., 15 de febrero de 1994, Warszawa, Sejm RP, pp. 1 – 2.

⁴⁶⁹ En *Indywidualny Program Partnerstwa pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i NATO* (El Programa Individual de la Asociación entre la República de Polonia y la OTAN) 1994, para uso interno, (Documento de la Oficina de Seguridad Nacional de Polonia).

⁴⁷⁰ *Materiał informacyjny n/t transformacji NATO i stanu współpracy Polska – NATO* [El informe sobre las transformaciones de la OTAN y del estado de la cooperación Polonia – OTAN] fax del Departamento

del Grupo de Visegrado, dijo que la ampliación iba a producirse aunque faltaban los elementos para definir “cuándo y cómo”.⁴⁷¹

La publicación del *Study on NATO Enlargement*⁴⁷² preparado por la OTAN y aprobado en la reunión del Consejo del Atlántico Norte el 20 de septiembre de 1995 fue el paso importante desde el punto de vista del futuro proceso de la ampliación. En este documento constituido por seis capítulos fueron analizados:

1. los objetivos de la ampliación (el apoyo a las reformas democráticas y, en especial al control civil y democrático de las Fuerzas Armadas, el aumento de la capacidad de la Alianza en la construcción del sistema europeo de seguridad) y los principios de la ampliación (la igualdad en los derechos y las obligaciones entre los viejos y los nuevos miembros de la OTAN, la ampliación como parte de la amplia arquitectura de seguridad, la decisión de ampliar en manos de la OTAN, sin lista de criterios fijos a cumplir por los candidatos).
2. la ampliación como parte de la arquitectura europea de seguridad (el papel de la OTAN, de la OSCE, la UEO, la UE; la cooperación con Rusia).
3. el papel del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte y de la Asociación para la Paz en la construcción del sistema de seguridad y en la ampliación.
4. el problema del mantenimiento de la plena capacidad militar de la Alianza después de la ampliación.
5. las implicaciones de la integración en la OTAN para los países candidatos y la forma de preparar la integración (la realización de los principios del Tratado de Washington, de los principios de la Asociación para la Paz y de la OSCE; especial atención al control civil y militar de las Fuerzas Armadas)
6. el procedimiento de la ampliación (el artículo 10 del Tratado de Washington).

La reacciones polacas al *Study* fueron muy favorables. El secretario de Estado del MAE, A. Towpik, destacó que este primer documento en el que el tema de la ampliación se trataba de forma tan extensa estaba de acuerdo con la dirección de las aspiraciones polacas y constituía un paso adelante hacia la ampliación de la Alianza y

de las Instituciones Europeas del ministerio de Asuntos Exteriores al director Faliński de la Oficina de Seguridad Nacional, 4 de abril de 1995 (con la nota “urgente”).

⁴⁷¹ El texto del discurso de la reunión con el grupo de Visegrado en *U.S. Department of State Dispatch*, vol. 5, n°1, January 1995, pp. 16 – 17.

⁴⁷² El texto del documento en la página web de la OTAN: <http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9501.htm>

hacia la construcción de la nueva arquitectura de seguridad en Europa.⁴⁷³ El resultado directo del estudio fue la implementación de la cooperación entre Polonia y la OTAN en el marco de la Asociación para la Paz y la cuidadosa preparación de los argumentos a favor de la integración de Polonia en la Alianza (Vid. DOCUMENTO n°15).

El calendario de la ampliación fue aprobado en la sesión ministerial de Bruselas, en diciembre de 1996. De acuerdo con la previsiones, la integración de los nuevos miembros en la OTAN iba a tener lugar en abril de 1999, previa invitación de nuevos miembros en la cumbre de Madrid en julio de 1997, las negociaciones finalizadas en 1997 y la ratificación en 1998.⁴⁷⁴ Los planes definidos en diciembre de 1996 se cumplieron en su totalidad. En la cumbre de la Alianza celebrada en Madrid el 8 y 9 de julio de 1997, el Secretario General de la OTAN, Javier Solana informó al Presidente polaco, A. Kwaśniewski sobre la decisión del Consejo del Atlántico Norte de invitar la República de Polonia a iniciar las negociaciones sobre la integración en la OTAN. La misma invitación fue dirigida a Hungría y a la República Checa.⁴⁷⁵ De acuerdo con las previsiones del Consejo del Atlántico Norte, las negociaciones se iban a desarrollar con la finalidad de firmar el protocolo de adhesión de los tres países a la OTAN en diciembre de 1997 y finalizar el proceso de ratificación en abril de 1999.⁴⁷⁶

d) Desde las negociaciones a la firma del protocolo de adhesión (1997).

⁴⁷³ El debate sobre el *Study on NATO enlargement* en *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°1936/II kad., 3 de octubre de 1995, II legislatura, Warszawa, Sejm RP. La declaración de Towpik en p. 8.

⁴⁷⁴ El calendario de la integración, de acuerdo con el documento elaborado en la Oficina de Seguridad Nacional de Varsovia: “Tezy do rozmów Szefa BBN podczas wizyty w USA” [Las tesis para las conversaciones del Jefe de la Oficina de Seguridad Nacional durante la visita en los EE.UU.], Warszawa, 25 de abril de 1997, elaborado por K. Piątkowski, aprobado por M.A. Faliński – director del Departamento de Integración con la OTAN.

⁴⁷⁵ Sobre la cumbre ver el dossier preparado por la Oficina de Información Diplomática: *Cumbre de Madrid, 8 y 9 de julio de 1997*. Además de las declaraciones oficiales y ruedas de prensa destacan los artículos en prensa. Por ejemplo el artículo del Presidente polaco: Kwaśniewski, A: “Nuevo orden”, en *El Mundo*, 8 de julio de 1997. Hay que destacar que el Presidente del Gobierno español, Aznar, declaró en la Cumbre la voluntad de España de integrar el país en la estructura militar de la Alianza. Ver el debate posterior en las Cortes: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°98, 17 de julio de 1997, pp. 4920 – 4950.

⁴⁷⁶ Los datos proceden del *Biuletyn Departamentu Integracji z NATO* [Boletín del Departamento de Integración con la OTAN] Warszawa, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego [Oficina de Seguridad Nacional], n°1, 15 de julio de 1997, pp. 5 – 8.

Los resultados de la cumbre de Madrid fueron analizados en la reunión del Comité de Defensa del País, presidida por Kwaśniewski y celebrada el 11 de julio de 1997. Desde el punto de vista de los futuros pasos de Polonia fue importante el nombramiento de ocho personas responsables de dirigir el Grupo de Negociación con la OTAN.⁴⁷⁷

Después de la primera reunión del Grupo de Negociación en el ministerio de Asuntos Exteriores el 17 de julio de 1997 en la cual sus miembros recibieron las nominaciones oficiales, el 25 de julio de 1997 en Bruselas tuvo lugar el *briefing* del Grupo de Negociación con los representantes de la OTAN con la finalidad de definir las bases de la negociación. De acuerdo con las decisiones tomadas en Bruselas, las negociaciones se iban a desarrollar entre 10 de septiembre de 1997 y finales de octubre de 1997. Su objetivo era acordar el texto del Protocolo de Adhesión y los compromisos políticos, de carácter militar, los asuntos financieros, la participación de Polonia en las estructuras e instituciones de la Alianza, la protección de la información secreta.⁴⁷⁸

Las negociaciones se iniciaron finalmente el 16 de septiembre de 1997 en la sede de la OTAN. En total, se celebraron cuatro rondas, la primera el 16 de septiembre (los compromisos políticos y jurídicos) la segunda el 29 de septiembre (los aspectos militares de la integración, el desarrollo de la Fuerzas Armadas polacas), la tercera el 9 de octubre (los compromisos financieros) y la cuarta el 23 de octubre (la protección de la información secreta).⁴⁷⁹ El contenido de las negociaciones fue secreto conforme a la petición de la OTAN. La opinión pública polaca no fue informada sobre su desarrollo.⁴⁸⁰

La carta de confirmación de los compromisos contraídos por la Delegación de Negociación enviada por el ministro de Asuntos Exteriores, B.Geremek, el 12 de

⁴⁷⁷ El grupo de negociación fue creado por la disposición n°5/97 de 11 de julio 1997 del Comité de Defensa del País. El grupo fue dirigido por Andrzej Towpik (secretario de Estado en MAE, después el primer embajador de Polonia ante la OTAN). Además estaba formado por: Andrzej Karkoszka (secretario de Estado en MAE), Robert Smoleń (secretario en la Oficina de Seguridad Nacional), Andrzej Krzeczunowicz (embajador RP en Bruselas), el general Czesław Piątas (Estado Mayor), Zbigniew Kosmal (ministerio de Finanzas), Ryszard Król (director del Departamento de la Cooperación con la OTAN en el ministerio de Defensa), Jan M. Nowak (director del Departamento de la Política de Seguridad del MAE, después el embajador de Polonia ante la OTAN). Las informaciones sobre el Grupo de Negociaciones proceden del *Biuletyn Departamentu Integracji z NATO*, Warszawa, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, n°1, 15 de julio de 1997, pp. 5 – 8.

⁴⁷⁸ *Biuletyn Departamentu Integracji z NATO*, Warszawa, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, n°2, 1 de agosto de 1997, pp. 5 – 6.

⁴⁷⁹ Sobre las negociaciones ver *Biuletyn Departamentu Integracji z NATO*, Warszawa, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, n°5, 15 de octubre de 1997, pp. 4 – 6; n°6, 1 de noviembre de 1997, pp. 7 – 9;

⁴⁸⁰ Sobre el carácter secreto de las negociaciones a petición de la OTAN escribió Smoleń, Robert: “Charakter rozmów akcesyjnych Polski z NATO” [El carácter de las negociaciones de Polonia con la

noviembre de 1997, cerró definitivamente el capítulo de las negociaciones entre Polonia y la OTAN.⁴⁸¹

Finalizadas las negociaciones, el Protocolo de adhesión de Polonia fue firmado por los ministros de asuntos exteriores de los miembros de la OTAN en diciembre de 1997. La ratificación del Protocolo por los cuerpos legislativos de cada país miembro de la Alianza se completó a finales de 1998. Cerrado esta etapa, en enero de 1999 el ministro de Asuntos Exteriores de Polonia recibió la invitación de Polonia para integrarse en la OTAN. El proceso finalizó con la entrega del Documento de Adhesión por el Presidente de Polonia en los Estados Unidos, el 12 de marzo de 1999. A partir de esta fecha Polonia se convirtió oficialmente en el miembro de la Alianza atlántica, cumpliendo el principal objetivo de su política de seguridad.

5. La cooperación en la organización de seguridad colectiva – la CSCE/OSCE.

El proceso de la construcción de la seguridad paneuropeas inició en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa celebrada en Helsinki (1973 – 1975) en el contexto del mundo bipolar.⁴⁸² Continuó en la conferencia de Madrid (1980 – 1983) y en la conferencia de Viena (1986 – 1989) en las que se trataron los temas relativos a los aspectos militares de la seguridad europea, a los derechos del hombre y a la dimensión humanitaria de la seguridad. En esta fase de la evolución de la CSCE, Polonia fue uno de los países muy involucrados en sus trabajos. Entre los diez puntos de la Declaración de Principios que debían regir las relaciones entre los Estados de la CSCE, aprobada en el Acta Final de Helsinki en 1975, se encontraban las referencias

OTAN], en *Biuletyn Departamentu Integracji z NATO*, Warszawa, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, n°5, 15 de octubre de 1997, pp.14 – 15.

⁴⁸¹ El texto y el análisis de la carta en *Biuletyn Departamentu Integracji z NATO*, Warszawa, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, n°7, 15 de noviembre de 1997, p. 15.

⁴⁸² La historia de la CSCE cuenta con una amplia bibliografía. La evolución de la organización hasta los primeros años 90 fue analizada por Bloed, Arie: *The Conference on Security and Co-operation in Europe: analysis and basic documents, 1972 – 1993*, Dordrecht, Nijhoff, 1993. La historia de la CSCE después del fin de la guerra fría fue estudiada por Ghebali, Victor-Yves: *L'OSCE dans l'Europe post-comuniste, 1990- 1996: vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 1996. Sobre la Carta de París ver el trabajo de Remacle, Eric: *La Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, Bruxelles, GRIP, 1990, colección Dossier, Notes et Documents 1990/10-11, n°150-151. Destaca también la tesis inédita de Cambon Crespo, Elia: *El proceso de la institucionalización de la Conferencia de Seguridad Y Cooperación para Europa: de la CSCE a la OSCE (1990 – 1994)*, leída el 11 de julio de 1995 en la Facultad de Ciencias Políticas de la UCM y dirigida por Santiago Patschen Verdaguer.

claras a la inviolabilidad de las fronteras y a la integridad territorial de los Estados. Los dos puntos fueron interpretados en Polonia como una especie de garantía de la estabilidad de la frontera polaco – Alemana en Oder-Neise.⁴⁸³

El significado de la participación de Polonia en la CSCE debe ser abordado, sin embargo, de forma mucho más amplia. Si, por una parte, Polonia consiguió una confirmación más de su frontera, por la otra, la referencia al respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad del pensamiento, de la conciencia, de la religión o creencia, en el punto siete de la Declaración, se convirtió en el arma de doble filo. Al aprobar la Declaración, Polonia y otros países socialistas demostraron su apertura, pero, al mismo tiempo, los miembros de la oposición utilizaron las decisiones de la CSCE para reforzar su legitimidad política en algunos países del bloque soviético. Esta doble lógica encontró su expresión en la creación del Comité Polaco de Helsinki que inició su funcionamiento en 1976.⁴⁸⁴

La posibilidad de una doble interpretación de los documentos aprobados en la CSCE, fue demostrada una vez más durante la crisis polaca iniciada por el golpe del gen. Jaruzelski, el 13 de diciembre de 1981. En el memorándum presentado por el Gobierno polaco, el 21 de enero de 1982, a los Estados miembros de la CSCE, al destacar que la situación en Polonia no suponía ninguna amenaza para otros Estados de la CSCE, se recordó el principio de la no – intervención en los asuntos internos de los Estados⁴⁸⁵. Por otra parte, en la Conferencia de Madrid, que se inició el 9 de febrero de 1982, los miembros de la OTAN criticaron la acción en Polonia, aunque, al mismo tiempo ofrecieron al gen. Jaruzelski la posibilidad de la salida del aislamiento internacional si finalizaba el estado especial y volvió la política de reformas.⁴⁸⁶

Con el fin de la guerra fría empezó una nueva etapa en la evolución de la CSCE. Esta organización que, de acuerdo con sus principios, funcionaba al margen de las alianzas y estaba formada por los Estados que tenían el mismo estatuto en el marco de la Conferencia (los miembros de la Alianza atlántica, del Pacto de Varsovia y los

⁴⁸³ La interpretación de los diez puntos de la Declaración se encuentra en la publicación preparada por la redacción de “Zbiór Dokumentów” del Instituto Polaco de Asuntos Internacionales. *Poland and the Implementation of the CSCE Decisions*, Warszawa, Interpress, 1989, pp. 18 – 32.

⁴⁸⁴ La influencia del Acta Final de Helsinki en la organización de la oposición fue señalada por Friszke, Andrzej: *Opozycja polityczna w PRL 1945 – 1980* [La oposición política en RPP 1945 – 1989], London, Aneks, 1994, pp. 407 – 489.

⁴⁸⁵ En *Poland and the Implementation of the CSCE Decisions*, Warszawa, Interpress, 1989, p. 25 – 26. La interpretación del principio de la no intervención en asuntos internos.

neutrales), podía convertirse en la herramienta útil en la construcción del nuevo orden internacional. De hecho, el tratado de las fuerzas convencionales en Europa, la declaración en la que los Estados de los dos bloques proclamaron que dejaban de tratarse como enemigos y la firma de la “Carta de la nueva Europa” por los 34 países, fueron los resultados de la conferencia de la CSCE celebrada en París entre 19 – 21 de noviembre 1990.

Los autores del informe sobre las perspectivas de la utilidad de la CSCE en la construcción del nuevo sistema de seguridad en Europa, preparado en el Instituto Polaco de Asuntos Internacionales en 1990, destacaron el problema que planteaba la CSCE los años 1989 – 1990:

“Los países de Europa central y oriental quieren transformar la CSCE en la base del nuevo sistema. El proceso de la CSCE está fuera de los bloques y tiene el carácter democrático que garantiza la igualdad de todos los participantes gracias al principio del consenso. Resultó de ayuda en el inicio de las transformaciones democráticas que se produjeron en estos países. No obstante, estos países esperan de la CSCE demasiado en muy corto tiempo. Debido a la desintegración del Pacto de Varsovia, los miembros de este Pacto quieren las garantías de seguridad para sí (...) a través de las soluciones aprobadas en la CSCE.”⁴⁸⁷

Inicialmente, la CSCE fue percibida como la base de la construcción de la seguridad paneuropea y el posible garante de la seguridad polaca. Como destacó Ryszard Zięba,⁴⁸⁸ Polonia tenía varios motivos para mantener su interés por la Conferencia después de 1989. La CSCE podía participar en la reconstrucción del sistema de seguridad en la Europa de la postguerra fría, ayudar en el fortalecimiento y en la difusión de la democracia, prevenir los conflictos y solucionar las crisis, facilitar la estabilización de las relaciones entre los vecinos y ser el marco del diálogo para la creación del nuevo orden militar en Europa. De hecho, en la información presentada por K. Skubiszewski sobre la política exterior polaca en febrero de 1990, el ministro de Asuntos Exteriores destacó como la primera prioridad de la política exterior polaca la participación en la creación del sistema de seguridad y unidad europea a través de las

⁴⁸⁶ El tema fue tratado por Sizoo, J.; Jurrjens, R.Th.: *CSCE Decision Making: the Madrid Experience*, The Hague, Boston, Lancaster, 1984, pp. 197 – 203.

⁴⁸⁷ *Perspektywy wykorzystania KBWE dla ustanowienia w Europie nowego systemu bezpieczeństwa /przed “szczytem” KBWE w Paryżu/* [Las perspectivas de la utilización de la CSCE para la creación del nuevo sistema de seguridad en Europa /antes de la “cumbre” de la CSCE en París/], Warszawa, PISM, 1990, p. 5 – 6.

⁴⁸⁸ Zięba, Ryszard: “KBWE/OBWE w polskiej polityce bezpieczeństwa”, en Kuźniar, Roman (red.): *Polska polityka bezpieczeństwa 1989 – 2000*, Warszawa, Scholar, 2000, p. 371.

acciones desarrolladas en el marco de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa.⁴⁸⁹ La “Carta de la nueva Europa” aprobada en el contexto de la CSCE, garantizaba el trato igual de todos los territorios de Europa en cuanto a su seguridad. Esta homogeneización de Europa significaba, como dijo Skubiszewski en abril de 1991, que Europa central no podría convertirse en la zona neutral o “zona gris”, algo que intentaban evitar los políticos polacos desde el inicio de la transición.⁴⁹⁰

En esta etapa, como se mencionó en el apartado relativo a la crisis de la OTAN, la Alianza atlántica desarrolló una política de relacionar sus funciones con las acciones de la CSCE. En la política exterior polaca aparecieron los ecos de esta tendencia que suscitó cierto interés positivo de los dirigentes polacos. El ministro de Asuntos Exteriores señaló que con el tiempo, sería necesario promover cierta fusión del sistema de la CSCE con la OTAN. Apoyó también la participación de la Alianza atlántica en el proceso de la construcción de la seguridad europea y afirmó que la presencia de las tropas americanas en Europa en el garante de la estabilidad.⁴⁹¹

Esta idea de la fusión desapareció de las declaraciones pronunciadas por el ministro de Asuntos Exteriores en los años siguientes.

Si en el año 1990 el ministro Skubiszewski situaba la participación en el proceso de la CSCE en el primer plano, esta situación cambió a tal punto que en el debate parlamentario de abril 1993 sobre la política exterior polaca, la cooperación activa con la CSCE pasó al tercer plano, adquiriendo una dimensión más general, vinculada a los derechos humanos y el desarme.⁴⁹² Entre las prioridades destacaba el mantenimiento y la intensificación del proceso de la integración de Polonia en las instituciones europeas (CE, UEO) y euro – atlánticas (OTAN).

Esta transformación de la actitud de Polonia hacia la CSCE coincidió con la marginación de la organización visible desde el año 1992. Aunque las decisiones tomadas en la conferencia de Helsinki (9 – 10 de julio 1992) reflejaron la tendencia a la ampliación de las funciones, a la institucionalización y al fortalecimiento de las estructuras de la CSCE, en la práctica, la CSCE se mantuvo como un mecanismo muy

⁴⁸⁹ *Sprawozdania stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu w dniu 26 kwietnia 1990*, 26 de abril de 1990, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 8.

⁴⁹⁰ *Sprawozdania stenograficzne z 51 posiedzenia Sejmu w dniu 14 lutego 1991*, 14 de febrero de 1991, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, p. 18.

⁴⁹¹ *Ibidem*.

⁴⁹² *Sprawozdania stenograficzne z 43 posiedzenia Sejmu w dniu 29 kwietnia 1993*, 29 de abril de 1993, I legislatura, Warszawa, Sejm RP, pp. 8 – 10; La información del Ministro Skubiszewski sobre la política exterior polaca.

ineficaz.⁴⁹³ La disminución del papel de la CSCE que resultó ser ineficaz frente al conflicto en la antigua Yugoslavia y se convirtió en el foro del debate sin la capacidad de acción jugó en contra de la opción paneuropea. Además, la política de la OTAN en Europa central y oriental contribuyó al debilitamiento de la CSCE. En diciembre de 1991, la Alianza atlántica decidió crear el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN). Fue el paso importante en el proceso de la marginación de la CSCE debido a que el CCAN doblaba las funciones de la CSCE, como subrayaron algunos autores,⁴⁹⁴ y realmente daba mayores esperanzas a los países de Europa central y oriental. Las propuestas de Francia de dar el marco legal – internacional al funcionamiento de la CSCE, o de Rusia de convertir la Conferencia en la organización regional de seguridad con la OTAN como su brazo armado, tampoco encontraron suficientes apoyos, aunque lo cierto es que en la conferencia de Budapest (5 – 6 de diciembre 1994) se tomó la decisión de convertir la CSCE en la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (a partir de 1 de enero 1995). La OSCE se transformó así en la plataforma del diálogo sobre la seguridad europea, centrando su preocupación en la defensa de los derechos humanos⁴⁹⁵.

Como destacó J.M. Nowak, el representante de Polonia ante la CSCE, haciendo una reflexión en el año 1997,

“(…) la CSCE/OSCE nunca fue incluida en las prioridades de la política polaca de seguridad, pero la relación con esta institución y la participación en sus actividades funcionó como el indicio del grado de compromiso de Polonia en los asuntos paneuropeos y de la desaparición de la visión estrecha de los problemas de seguridad de nuestro continente.”⁴⁹⁶

Su opinión refleja el papel secundario que ocupó la Organización en la política de seguridad desarrollada en la etapa final de la transición.

⁴⁹³ Sobre la historia de la CSCE en la postguerra fría ver la Tesis Doctoral de Cambon Crespo, Elia: *El proceso de la institucionalización de la Conferencia de Seguridad y Cooperación para Europa; de la CSCE a la OSCE (1990 – 1994)*, leída el 11 de julio de 1995 en la Facultad de Ciencias Política de la UCM.

⁴⁹⁴ Estas opiniones fueron expresadas en los debates en la Asamblea de la UEO en el año 1992 y 1993. Por ejemplo en: “Un nouvel ordre de sécurité en Europa”, Rapport de M. Caro, doc. 1309, 13 de mayo 1992, 216 – 218;

⁴⁹⁵ Ghebali, Victor-Yves: “La Crise d’identité de la CSCE”, en *Défense nationale*, 1994, v. 50, n°3, pp. 103-113

⁴⁹⁶ Nowak, Jerzy M.: *W poszukiwaniu wszechstronnego bezpieczeństwa europejskiego. Polska w OBWE* [En la búsqueda de la seguridad paneuropea. Polonia en la OSCE], Warszawa, PISM, septiembre de 1997, p. 3.

CUARTA PARTE

LA COMPARACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ESPAÑOLA Y POLACA EN LA TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA

Capítulo IX

Las variables independientes de la política de seguridad española y polaca.

El estudio de la política de seguridad en España y en Polonia en la transición surgió de la búsqueda de las razones que llevaron los dos países a la definición de los mismos objetivos, entre los cuales destacó la integración en la Alianza atlántica como el eje de la política de seguridad. En este trabajo, en su segunda y tercera parte, se procedió al estudio de los dos casos por separado para construir las bases del análisis comparado. En este contexto se realizó el análisis de la política de seguridad desde tres ángulos, el de los elementos que influyeron en el desarrollo de la política de seguridad, el del ciclo formal y el de los objetivos de la política de seguridad. En primer lugar, sin embargo, fueron abordados los factores que podían ser considerados como las variables independientes de la política de seguridad, es decir las variables susceptibles de la explicación de la variable dependiente (el atlantismo) en la política de seguridad. En este sentido, se analizaron los elementos como las herencias del pasado (los compromisos contraídos, las trayectorias históricas), la situación interna (la transición), la posición geopolítica y el contexto internacional (el sistema internacional y sus actores). En el capítulo que se presenta a continuación se realiza la comparación de las cuatro variables independientes que influyeron en el desarrollo de la política de seguridad española y polaca en la transición. El objetivo final de este capítulo es definir no solamente las similitudes y las diferencias entre los dos casos sino también establecer la relación entre las cuatro variables.

1. Las herencias del pasado español y polaco.

Lelewel quien a principios del siglo XIX analizó las similitudes entre Polonia y España, destacó que después de la etapa de la prosperidad que vivieron los dos Estados en el siglo XVI, llegó la fase de la decadencia en los siglos XVII y XVIII que se manifestó en el declive político, económico y cultural y en la pérdida de la influencia en la escena europea. Desde finales del siglo XVIII y en el siglo XIX Polonia no existió en el mapa de Europa, dividida entre sus tres vecinos, mientras que España se convirtió en el Estado de segunda orden que estaba perdiendo los últimos elementos de su gloria imperial – su imperio colonial. Si para Polonia la debilidad, dada su situación geopolítica significó la desaparición, para España alejada de los conflictos y rivalidades europeas, equivalió a la marginación. Aunque las trayectorias particulares podían ser distintas, las tendencias en la evolución general fueron similares.

En el siglo XX España y Polonia pasaron por la misma experiencia del régimen no democrático de larga duración. Algunos investigadores se atrevieron incluso a decir que España y Polonia eran los ejemplos de dos países y dos sociedades que en los años cincuenta se encontraban en la situación muy parecida desde el punto de vista político (el régimen autoritario), económico (el subdesarrollo económico) y social (la estructura social similar). Ahora bien, su evolución en las siguientes décadas determinó el desarrollo de las estructuras políticas, económicas y sociales en las direcciones diferentes.¹

El estudio de los regímenes autoritarios iniciado por Linz a mediados de los sesenta, continuado por O'Donnell quien se refirió al autoritarismo burocrático y por Perlmutter quien amplió las aportaciones de los dos a una dimensión estructural, sirvieron para crear las bases del análisis de diferentes tipos de regímenes no democráticos.² España y Polonia, aunque pertenecían a los regímenes autoritarios (excepto quizás sus fases iniciales cuando podría hablarse de la dictadura), representaban dos tipos distintos del autoritarismo desde el punto de vista de su origen,

¹ Dobek-Ostrowska, B.: *Hiszpania i Polska: elity polityczne w okresie przejścia do demokracji. Analiza porównawcza*, Wrocław, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, 1996, p. 50.

² Las investigaciones sobre el régimen autoritario aparecieron en el contexto de las transiciones en el sur de Europa y en América Latina y tuvieron como punto de referencia las anteriores aportaciones de Arendt, Fridrich, Brzezinski y Schapiro (de los años cincuenta y sesenta) sobre el régimen totalitario. El

su desarrollo, su carácter y su fin. Ello tuvo una influencia considerable en la posterior evolución de la transición democrática y se manifestó en la política de seguridad desarrollada durante la transición democrática.

El franquismo en España nació como un fenómeno nacional, interno, propio del país. Fue un régimen de derechas. El gobierno de Franco nunca fue percibido por la sociedad española como el resultado de la intervención de las fuerzas extranjeras. En realidad, Franco consiguió el poder como consecuencia de la victoria obtenida en la Guerra Civil en la cual recibió la ayuda de Alemania e Italia y el apoyo de una parte importante de la sociedad española. Por esta razón, el franquismo, incluso en su fase final, contó con un amplio respaldo de la sociedad aunque, por otra parte, tuvo que hacer frente a una creciente oposición interna desde los años sesenta. La influencia de las potencias extranjeras se manifestó en la ayuda en armamento ofrecida al régimen por los Estados del Eje, una participación directa marginal de las unidades alemanas y en el posterior reconocimiento de la dictadura franquista en la escena internacional por los Estados Unidos y otros países democráticos. No fue poco, pero en ningún momento era comparable con la posición de la URSS en los países de Europa central y oriental.

La aparición del socialismo en Polonia fue la consecuencia de la imposición exterior. Existían obviamente los grupos de apoyo al socialismo y a la Unión Soviética, pero su significado en Polonia era minoritario. Tradicionalmente, Polonia formaba parte del mundo occidental y apenas unos pocos años después del fin de la Primera Guerra Mundial, en 1920, el ejército polaco consiguió frenar la invasión soviética a los territorios de Polonia. La situación en la fase final de la Segunda Guerra Mundial y, sobre todo la llegada del Ejército Rojo a los territorios de Europa central, permitió el fortalecimiento de los comunistas en Polonia. El establecimiento del comunismo en Polonia fue el resultado de este factor exógeno al que se unió la actitud de las grandes potencias occidentales que aceptaron la dominación de la URSS en aquella parte de Europa.³ Las tradiciones del Estado polaco independiente, los vínculos con el Occidente y el recuerdo de la lucha por la libertad no desaparecieron durante los cuarenta años del régimen socialista. Este hecho tuvo mucha importancia en la evolución de la transición que contó con el apoyo social dado a los procesos del cambio, a la posterior apertura al Occidente y a la ruptura con el anterior aliado.

análisis de los dos enfoques en Brooker, Paul: *Non – democratic Regimes. Theory, Government and Politics*, Basingstoke, Macmillan, 1999.

³ Sobre los inicios del régimen comunista en Polonia ver Kersten, K.: *Narodziny systemu władzy. 1943 - 1948* [El nacimiento del sistema de poder. 1943 – 1948], Warszawa, 1989.

Aunque los dos Estados evolucionaron desde la etapa totalitaria a la fase autoritaria, sus características eran diferentes. Linz, al estudiar el franquismo en España, diferenció en su evolución la etapa del fascismo – totalitarismo que se desarrolló entre 1939 y 1957 y la etapa de la tecnocracia – autoritarismo que finalizó con la muerte de Franco. El papel de Franco fue esencial en el mantenimiento del régimen.⁴ En estos años, tuvo lugar una paulatina flexibilización del régimen, con las etapas de avances y retrocesos, una importante modernización económica y una vinculación de España con el sistema de seguridad occidental que, sin embargo, no superó el nivel de las relaciones bilaterales con los EE.UU., Portugal y Francia ni consiguió ir más allá del acuerdo preferencial con la CE.

En el caso de Polonia podemos hablar del paso de la etapa estalinista – totalitaria entre 1945 y 1956 a la etapa del socialismo autoritario o el socialismo real que finalizó en 1989. El partido comunista fue el eje de todo el sistema. A lo largo de estos años, marcados por las crisis recurrentes de la economía centralizada y los intentos de reformar el régimen, existió una estrecha vinculación de la política exterior y de seguridad de Polonia con el bloque soviético y con el Pacto de Varsovia.

Como conclusión se puede afirmar que el régimen autoritario en Polonia dio como resultado el alejamiento de Polonia de las estructuras occidentales y la ruptura con las normas democráticas de la organización del Estado y con los principios capitalistas de la organización de la economía y de la sociedad. En el caso de España esta ruptura, aunque se dio en la organización del Estado, no fue tan brusca en el campo de la economía y de la sociedad. Además, la transformación económica durante la fase autoritaria del régimen acortó las diferencias entre la economía capitalista y la economía española facilitando su posterior homologación con la economía occidental. En definitiva, aunque España al iniciar la transición tuvo que hacer un esfuerzo considerable para ajustar su sistema político y económico a las normas existentes en Europa occidental, en el caso de Polonia, este esfuerzo fue mucho más grande, porque el alejamiento de los esquemas de organización democrática y capitalista fue enorme.

Como consecuencia de las diferencias en el origen y la evolución del régimen autoritario existente en los dos países, la democratización que se inició en 1975 y en 1989 en España y en Polonia, respectivamente, tuvo, en parte, características distintas.

⁴ Linz, Juan: “Una teoría del régimen autoritario. El caso de España”, en *La España de los años setenta*, t. III, Madrid, 1974.

Aunque la transición y el contexto interno de la política de seguridad es el tema de los siguientes apartados, hay que destacar que, desde el punto de vista de la política de seguridad, el estudio de las características de los dos regímenes autoritarios y de las experiencias históricas permite ver la posterior evolución de la política de seguridad como la reacción a la situación creada durante la existencia del franquismo y del socialismo. En España, esta reacción fue menos brusca que en Polonia. En la política de seguridad española se trataba más bien de modificar la relación con los Estados Unidos y de ajustar la política de seguridad a la realidad del Estado democrático y, sobre todo, al nuevo ciclo formal democrático. Esta situación se puede explicar por el carácter muy fuerte de las bases sociales del régimen anterior (de hecho, los grupos vinculados al régimen anterior gozaron de la mayoría parlamentaria durante toda la transición), por la tradición anti - soviética y por los intereses de los Estados Unidos y de Europa occidental. España permaneció, pues, en el mismo bloque, y pese a la oposición de los partidos de izquierdas, entró en la Alianza atlántica. No podemos olvidar, tal como se subraya posteriormente, que la realidad del enfrentamiento bipolar favoreció la integración de España en la OTAN.

En el caso polaco, donde se pasó desde el socialismo al capitalismo y de la democracia popular a la democracia del tipo occidental, la transformación en la política de seguridad fue mucho más profunda. Polonia se alejó de su anterior aliado, la Unión Soviética/Rusia, contribuyó a la desaparición del Pacto de Varsovia y se vinculó a las estructuras occidentales. Esta ruptura se produjo como el resultado de la actitud de la sociedad polaca, favorable al cambio y a la desaparición del régimen impuesto desde fuera que coincidió con las transformaciones internacionales que facilitaron e incluso permitieron la transición. La tradición de la política exterior y de seguridad realizada en Polonia en la etapa de entreguerras y las experiencias históricas impulsaron a la sociedad polaca y a las elites procedentes de la oposición a romper los vínculos con el pasado y a apostar por la opción occidental, pese a las presiones soviéticas y a las amenazas rusas para impedir la ampliación de la OTAN al este.

Una breve aproximación a las herencias históricas de los dos países permite considerarlas como la variable que influyó en la política de seguridad nacional de España y Polonia favoreciendo cierto continuismo en la política de seguridad desarrollada en la transición española, donde fueron mantenidos los vínculos con el sistema de seguridad occidental, y contribuyendo al cambio total de la orientación en el

caso polaco, donde se dio la ruptura con la Unión Soviética/Rusia. La comparación gráfica de los elementos más destacados de las herencias históricas se realiza en el cuadro que viene a continuación.

CUADRO n°16: España y Polonia – las herencias del pasado

	España	Polonia
Edad moderna (siglos XV – XVIII)	Desde el auge a la decadencia y la marginación.	Desde el auge a la desaparición en 1795.
Siglo XIX	La pérdida del imperio colonial, los conflictos internos.	La lucha por recuperar la independencia del Estado polaco dividido entre los vecinos.
Siglo XX	Régimen no democrático de derechas, de larga duración, liderado por F. Franco (1939 – 1975). Origen endógeno.	Régimen no democrático de izquierdas, de larga duración, liderado por el Partido Obrero Unificado Polaco (1947 – 1989). Origen exógeno.
Visión del pasado	Una historia turbulenta percibida como el reflejo de la diferencia de España en comparación con el resto de Europa. Sentimiento de ser rechazado y distinto. La identificación de Europa occidental y democrática con la normalidad y la prosperidad.	El pasado como el reflejo de las dificultades en mantener el equilibrio entre la existencia del Estado polaco y la expansión de los dos poderosos vecinos, Rusia/URSS y Alemania. La percepción de Polonia por la mayoría de los polacos como parte de Europa y la identificación de Europa occidental democrática con la libertad, la independencia y la prosperidad.
Compromisos contraídos	Las relaciones bilaterales con los EE.UU. como la base de la vinculación indirecta con el sistema de seguridad occidental.	La pertenencia al Pacto de Varsovia, reforzada por las relaciones bilaterales con los miembros del Pacto y por las relaciones en el marco del CAEM.

FUENTE: Elaboración propia

2. La transición hacia la democracia y la política de seguridad en España y en Polonia.

España y Polonia son dos países que pasaron por el proceso de la transición del régimen autoritario a la democracia formando parte respectivamente, junto con Portugal y Grecia, de la ola de las transiciones en Europa mediterránea en los setenta y, junto con otros nueve países, de la ola de las transiciones en Europa central y oriental en los noventa. Los investigadores dedicados al estudio de la transición que, por cierto, realizaron varios estudios sobre el fenómeno de las transiciones, elaboraron una serie de teorías explicativas que se aglutinan en torno a tres enfoques.⁵ El primero, el enfoque estructuralista o funcionalista de los años cincuenta y sesenta insistió en la existencia de las “condiciones objetivas” económicas, sociales y políticas (alto nivel de renta per cápita, difusión de la educación, predominio de las clases medias) llamadas a generar el cambio desde el régimen autoritario a la democracia.⁶ Muy criticado por su carácter determinista, fue marginado en los años setenta por el enfoque genético cuya aparición coincidió con las transiciones en Europa del Sur. Este a su vez puso el acento en el papel de las decisiones estratégicas de los actores y en el peso de los comportamientos subjetivos percibidos como los elementos fundamentales en la transición.⁷ La confrontación entre los dos enfoques, uno criticado por su determinismo y el otro por su voluntarismo, encontró cierta solución en los noventa, cuando las transformaciones en Europa del Este permitieron una nueva aproximación al fenómeno y dieron lugar a un enfoque integrador que permite estudiar las interacciones entre los actores situadas en el contexto de las estructuras socio – económicas y políticas, insertando el análisis del contexto internacional en la democratización.⁸

Como se subrayó en la introducción de este trabajo, la comparación de la transición polaca y española no fue el objetivo de este estudio. Ahora bien, dado que la

⁵ Colomer, J.M.: “Teorías de la transición”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº68, octubre - diciembre 1994, pp. 243 – 253; Díaz Gijón, J.R.: “Estrategias de análisis y modelos de transición a la democracia”, en Tusell, J. y Soto, A.: *Historia de la Transición*, Madrid, Alianza, 1996, pp. 89 – 137.

⁶ Entre las aportaciones del enfoque funcionalista destacaron los trabajos de Lipset, S.M.: *Political Man*, New York, 1960 y “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, en *The American Political Science Review*, 1959; Almond, G. Y Verba, S.: *The Civic Culture*, New York, 1963; Linz, J.J y Stephan, A.: *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978.

⁷ El exponente de esta corriente es el trabajo de O'Donnell, G.; Schmitter, C.; Whitehead, L. (comps.): *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

⁸ Ver en especial el trabajo de Pridham, G; Herring, E; Sanford, G.: *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*, Leicester University Press, 1997.

transición constituyó el telón de fondo de la política de seguridad, conviene hacer algunas alusiones al tema para poder establecer el significado del contexto interno en la política de seguridad. Con esta finalidad, esta parte del trabajo se divide en dos apartados, el primero, en el que se realiza la comparación de las dos transiciones y el segundo, en el que se estudia comparativamente la transición como el factor que permitió el desarrollo de una nueva política interior (la construcción de las bases jurídicas y socio – políticas de los dos Estados) y de una nueva política exterior (nuevas oportunidades y nuevos objetivos).

A. La transición en España y en Polonia – dos caminos parcialmente similares a la democracia.

La comparación de las transiciones puede ser considerada como el método bien asentado en los estudios del fenómeno de la transición.⁹ Los trabajos que se realizaron sobre el tema, comparando las transiciones en Europa Mediterránea en los setenta, en América Latina en los ochenta, en Europa central y oriental en los noventa y, menos conocidas, en el Extremo Oriente en la misma década, ofrecen una amplia visión del problema demostrando, al mismo tiempo, que entre las distintas transiciones existen tanto semejanzas como diferencias y es difícil llegar a las conclusiones definitivas.

Limitando el análisis a las transiciones en Europa del Sur y en la antigua Europa del Este, es decir a los límites en los que se inscribe la transición española y polaca, destacan tres elementos que unen estos procesos. El mismo espacio geográfico es el primer punto que sirve de enlace entre las transiciones en Europa mediterránea y en Europa central y oriental. La pertenencia a Europa permite suponer, como bien resaltó Pridham, la existencia de las mismas preocupaciones geopolíticas y las mismas experiencias históricas en los dos casos. En segundo lugar, parece que las transiciones en Europa del Sur y en Europa central y oriental se vieron influidas por los mismos modelos o principios relativos a la organización y la vida política: el papel de los acuerdos consensuales, el principio de la proporcionalidad, de los sistemas parlamentarios, de la protección constitucional. En tercer lugar, la cuestión de la venganza o de la responsabilidad de los representantes del antiguo régimen encontró

⁹ Ver por ejemplo los comentarios de Badie, B.; Hermet, G.: *La politique comparée*, Paris, Armand Colin, 2001, pp. 198 – 200.

una solución similar, con medidas de sanción muy moderadas, en los dos espacios geográficos.¹⁰

Entre las diferencias, destaca la existencia del “efecto de difusión” en el caso de las transiciones en Europa central y oriental que, en principio, no adquirió las mismas dimensiones en las transiciones en Europa del Sur. Las paralelas transformaciones políticas, económicas y sociales que permiten hablar de la triple transición en Europa central y oriental¹¹ tampoco encuentran el reflejo en las transiciones del Sur que tuvieron el carácter eminentemente político. Existen también diferencias en cuanto al contexto internacional (la guerra fría y la postguerra fría), aunque el estudio más detenido de los actores exteriores que influyeron en las transiciones en Europa central y oriental y en Europa del Sur revela el papel similar de las estructuras europeas (CE/UE, CSCE, Consejo de Europa) y transatlánticas (OTAN).¹²

La comparación de las transiciones que se desarrollaron en los espacios geográficos distintos, aunque próximos - en Europa centro - oriental y en Europa del Sur, en este caso - ofrece una visión de las transformaciones en su conjunto. La comparación de muchos casos conduce, sin embargo, a ciertas simplificaciones, resultado de las diferencias considerables entre las transiciones que se desarrollaron en cada espacio geográfico. En este contexto, son difícilmente comparables las etapas o no coinciden todas las causas de la transición que se desarrolló en Portugal, en Grecia o en España. Existen también diferencias considerables entre las transiciones que se iniciaron a finales de los ochenta en los países de Europa central y oriental clasificados, a su vez, en siete subespacios: Europa central (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia), el territorio de la ex – Yugoslavia (Bosnia-Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Macedonia, Yugoslavia), los Balcanes orientales (Bulgaria, Rumania), las repúblicas bálticas (Letonia, Estonia, Lituania), las repúblicas eslavas ex – soviéticas (Bielorrusia, Ucrania, Rusia), las repúblicas del Cáucaso (Azerbaiyán, Armenia, Georgia) y las repúblicas centroasiáticas (Kazajstán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán). Las distancias entre las transiciones en Europa del sur y en Europa del

¹⁰ Pridham, Geoffrey: “Democratic Transition in theory and practice: Southern European lessons for Eastern Europe”, en Pridham, G. y Vanhanen, T.: (dirs.): *Democratization in Eastern Europe*, London, Routledge, pp. 15 – 37.

¹¹ Sobre la “triple transición” escribió Agh, Attila: “The Triple Transition and Nation – Building”, en *The Politics of Central Europe*, London, Sage Publications, 1998, pp. 49 – 78.

Este crecen mucho más si abordamos todos los casos en un mismo análisis. En consecuencia, son el estudio y la comparación de los casos concretos los que permiten introducir las matizaciones que no se perciben en los análisis tan amplios. En este contexto hay que resaltar el interés especial que los investigadores mostraron por la transición española y polaca, percibidas como los ejemplos emblemáticos en los dos espacios geográficos mencionados.

Guy Hermet destacó que el rasgo característico de las dos transiciones, la española y la polaca, fue la “democratización amistosa” (*démocratisation à l’amiable*), es decir la transformación evolutiva y pacífica del régimen político, sin los elementos de la violencia y del radicalismo, en la que el traspaso del poder a la oposición se efectuó de acuerdo con las normas legales.¹³ El caso español fue definido como el ejemplo clásico de la autorruptura con las viejas estructuras donde el camino a la transición fue emprendido por las viejas elites favorables a la reforma del sistema anterior, con el apoyo de la oposición y de la sociedad. En la literatura del tema se utilizó con frecuencia el término de la “reforma pactada” o la “ruptura pactada” para describir el posterior desarrollo de la transición española.¹⁴ En este contexto, destacó el acuerdo entre la oposición y los representantes del poder anterior que se consiguió en el Parlamento elegido en 1977 a través de los pactos explícitos (los pactos de la Moncloa) o implícitos (la eliminación de los temas que podían generar el desacuerdo entre las fuerzas políticas, por ejemplo algunos aspectos de la política exterior). Esta práctica eliminó los enfrentamientos políticos que pudieran bloquear la transición y permitió la construcción de las nuevas bases jurídicas del Estado española acordes con el modelo democrático.

En Polonia los representantes del régimen también dieron los primeros pasos hacia la transición iniciando las conversaciones con la oposición. En este sentido, la transición polaca puede ser considerada como el ejemplo de la autorruptura, de la reforma pactada o la ruptura pactada. La etapa de la reforma pactada que se extendió desde las elecciones en 1989 hasta la dimisión del Presidente Jaruzelski a finales de 1990 fue, sin embargo, mucho más corta que en el caso español. Se caracterizó por la

¹² Una breve comparación de las transiciones en Europa central y oriental, en Europa del Sur y en América Latina fue realizada por Taibo, C.: *Las transiciones en la Europa central y oriental. ¿Copias de papel carbón?*, Madrid, IUDC/UCM – Los Libros de la Catarata, 1998, pp. 247 – 252.

¹³ Hermet, Guy: “La démocratisation à l’amiable: de l’Espagne a la Pologne” en *Commentaire*, n°50, 1990, p. 279.

¹⁴ Ver por ejemplo el número monográfico dirigido por Javier Tusell de *Cuenta y Razón*, n°41, diciembre, 1988.

coexistencia del Presidente comunista y el Primer Ministro de la oposición. En esta etapa tuvieron lugar los procesos internos, además de las transformaciones exteriores, que permitieron mayores avances en la transición, como la disolución del Partido Obrero en enero de 1990, es decir pocos meses después de la constitución del primer gobierno dominado por la oposición. Desde el punto de vista legal, la principal fuerza política del régimen anterior desapareció de la escena política del país en la fase inicial de la transición.

Si analizamos las estrategias utilizadas por los actores que protagonizaron el cambio, las transiciones española y polaca podrían ser clasificadas en el mismo apartado de las transacciones multilaterales, es decir los procesos en los que existió la voluntad multilateral de llegar a una transacción. Si en este aspecto existe la coincidencia entre el caso español y polaco, de acuerdo con las apreciaciones de Karl y Schmitter del año 1991, las dos transformaciones pertenecen, sin embargo, a dos tipos distintos de las transiciones debido a los distintos papeles desempeñados por los actores. La preponderancia de las elites daría a la transición española el carácter del pacto (las elites llegan a una transacción multilateral entre ellas), mientras que la importancia de las masas convertiría la transición polaca en la reforma (las masas se movilizan desde abajo e imponen una solución de transacción sin recurrir a la violencia).¹⁵

El desarrollo de la transición polaca en los años posteriores permitió apreciar más diferencias entre los dos casos. En este sentido, como señaló Dobek – Ostrowska, si en la primera fase de la transición hubo similitudes entre el camino español y polaco a tal punto que los dos podían ser definidos como el modelo consensual de la transición, después de la renuncia de Jaruzelski se inició la etapa de la ruptura total con las viejas estructuras y la marginación de la Socialdemocracia de la República de Polonia que se constituyó como la heredera del Partido Obrero (entre 1991 – 1993 SdRP se encontraba al margen de la vida política pese a contar con el 13% de los escaños en el Parlamento). En Polonia, el modelo del consenso fue sustituido por el modelo de la discontinuidad e incluso de la confrontación sin uso de la fuerza.¹⁶

En Polonia, la desaparición formal de la principal fuerza del régimen anterior permitió la toma del poder por las fuerzas de la oposición en las fechas muy tempranas de la transición. El colapso del bloque soviético entre 1989 – 1991 no hizo sino

¹⁵ Karl, T.L.; Schmitter, Ph.C.: “Modos de transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n°128, junio 1991, pp. 283 – 300.

¹⁶ Dobek-Ostrowska, Bogusława: *Hiszpania i Polska: elity polityczne w okresie przejścia do demokracji. Analiza porównawcza*, Wrocław, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, 1996, pp. 70 – 71.

favorecer este traspaso. La posterior vuelta de los ex - comunistas polacos al poder, en 1993, tampoco frenó el proceso democratizador. En España, la dinámica fue distinta. Aquí las fuerzas vinculadas, en mayor o menor medida, al régimen franquista se mantuvieron en el poder durante toda la transición, contando con la mayoría parlamentaria. La sustitución del equipo gubernamental tuvo lugar en 1982, cuando el PSOE ganó las elecciones, marcando el fin de la transición y el inicio de la consolidación democrática.

Las diferencias y las similitudes entre las etapas de la democratización podrían multiplicarse. Con la finalidad de ordenar la comparación fueron utilizadas las aportaciones de Carmen González quien estudió la transición democrática en Hungría y proporcionó un esquema que le permitió la comparación de la transición húngara y española. Teniendo en cuenta que el modelo húngaro de la transición se aproxima bastante al modelo polaco, sus apreciaciones pueden servir como el punto de referencia en el análisis de la transición en España y en Polonia.¹⁷

CUADRO n°17

La transición española (1975 – 1982) y la transición polaca (1989 – 1997).

Diferencias y similitudes

Rasgos	España	Polonia
Carácter del régimen: Los regímenes autoritarios, aunque con características distintas.	De derechas, surge en el interior, se prolonga desde 1936 hasta 1975.	De izquierdas, impuesto desde fuera, surge como sistema bien definido, pensado para permanecer, dura desde 1947 hasta 1989.
Causas de la transición. Diferencias muy claras.	Desajuste entre la apertura económica y las limitaciones políticas impuestas por el régimen franquista.	Colapso del modelo socialista de la organización política y económica.

¹⁷ González Enríquez, Carmen: “La transición húngara y la española. Similitudes y diferencias”, en *Crisis y cambio en Europa del Este. La transición húngara a la democracia*, Madrid, Siglo XXI, 1993, pp. 362 – 368. Sobre los elementos que deben ser analizados en un estudio comparado consultar el artículo de la misma autora: “La transición a la democracia en Europa del Este. Un análisis comparado” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, n°78, octubre – diciembre 1992, pp. 195 – 217. En la misma dirección van las aportaciones de C. Taibo quien presentó un breve resumen de los elementos comunes de las transiciones en Europa centra y oriental y compara estas transiciones con las que se han producido en América Latina y Europa mediterránea. En Taibo, Carlos: *Las transiciones en la Europa central y oriental ¿Copias de papel carbón?*, Madrid, Catarata, 1998, pp. 240 – 280.

Tipo de transición	Pacto	Reforma
Objetivos de las transformaciones: la transición al sistema democrático	Se realizan los cambios políticos, en menor medida los cambios económicos y sociales. El proceso fue más sencillo. Tiene lugar la transición en la política exterior.	El paso del socialismo al capitalismo: - en lo político - paso de la democracia popular a la democracia de tipo occidental - en lo económico – de la economía centralizada a la economía del mercado - en lo social – crear la clase media, introducir la mentalidad capitalista de consumo. Mucha complejidad. Tiene lugar la transición en la política exterior.
Modo de transición	Transacción multilateral. (acuerdo entre las elites del régimen y de la oposición)	Transacción multilateral (representantes del régimen y de la oposición organizan “mesa redonda” y llegan al acuerdo, el papel del movimiento social)
Actores	Representantes del régimen, la oposición, sociedad civil. Hasta 1978 el protagonismo del Rey Juan Carlos I.	Representantes del régimen, la oposición (destaca movimiento “Solidaridad”), sociedad civil.
Factor militar	Importante, golpe de 23 de febrero 1981, problema del control democrático de las Fuerzas Armadas	Importante, la necesidad de alcanzar el control democrático del ejército.
Marco internacional	Guerra fría, sistema rígido, los Estados occidentales (Francia y Alemania) apoyan los cambios hacia la democracia. El papel no tan claro de los EE.UU.	Fin de la guerra fría, inestabilidad, contexto imprevisible, la resistencias de la URSS, el apoyo de Europa occidental (Francia y Alemania). El apoyo de los EE.UU. y del Vaticano.

FUENTE: Elaboración propia

El análisis de los elementos que C. González destacó como importantes: el tipo y el carácter del régimen desde el que se produce la transición, las causas de la transición, el tipo, los objetivos y el modelo de la transición, sus actores, el factor militar y el marco internacional, permite constatar que existieron diferencias importantes entre los dos procesos que une el hecho de tratarse, en los dos casos, de la transición desde el régimen autoritario a la democracia, iniciada mediante el acuerdo entre los representantes del antiguo régimen y la oposición. Parece además, que en Polonia el proceso fue mucho más complejo en la medida en que se trató de sustituir las normas políticas, económicas y sociales vigentes hasta 1989 por otras totalmente distintas, e incluso opuestas. Si se desciende a los detalles, las diferencias entre las dos transiciones fueron más notables.

Pese a que la transición española tuvo el carácter eminentemente político mientras que en la polaca los cambios políticos coincidieron con los económicos y los sociales, no cabe ninguna duda de que los dos procesos generaron una serie de problemas comunes que crearon el ambiente de la inseguridad y la inestabilidad. Los dos países unen la inestabilidad interna provocada en España y en Polonia en la etapa inicial de la transición por la ausencia de la seguridad en cuanto a la dirección de los cambios y por la falta de las reglas fijas del juego político hasta la aparición de la Constitución. En Polonia la inestabilidad fue generada, además, por los continuos cambios del gobierno, los conflictos entre el Presidente, el Gobierno y el Parlamento, la vuelta de los antiguos comunistas al poder, la crisis económica y, en general, por la sustitución del modelo socialista por el capitalismo de corte neoliberal. La inestabilidad interna en España no fue menor que en Polonia. En España existieron otros fenómenos que no se dieron en Polonia, como por ejemplo el terrorismo, el proceso de la creación de las comunidades autónomas o el golpismo (23F), que crearon el ambiente de caos e inseguridad igual o mayor que en Polonia. Además, la transición política española coincidió con la crisis económica mundial de los setenta que generó las huelgas y las protestas sociales en el país.

En este sentido, aunque la evolución de la transición, la relación entre las fuerzas del antiguo régimen y la oposición, el tipo de las transformaciones, etc., presentaron diferencias, la democratización y los problemas a los que se enfrentó asemeja los dos procesos.

B. El impacto de una nueva política interior y una nueva política exterior en la política de seguridad - las similitudes pese a las diferencias.

Las similitudes y las diferencias en la transición española y polaca podían multiplicarse en función del objetivo y de la profundidad de la investigación. Lo importante, sin embargo, es percibir la influencia de la democratización en la política de seguridad en los dos países. En este trabajo, para abordar el problema se optó por analizar la transición desde la perspectiva de las oportunidades que ofreció para la constitución de una nueva política interior y una nueva política exterior y, a través de estos dos enfoques, para la definición de la política de seguridad. Basándose en el estudio previo de los dos casos se pretende analizarlos comparativamente y demostrar que aunque hubo diferencias en la transición polaca y española, la política de seguridad entendida como el proceso se enfrentó a los mismos retos que, parcialmente, fueron solucionados de la misma manera.

a) Nuevas bases jurídicas y socio – políticas.

La democratización entendida como un complejo proceso que consiste en la sustitución del régimen no democrático por la democracia, significó la construcción de los nuevos fundamentos jurídicos y socio - políticos del Estado basados en los principios democráticos. Ello implicó, entre muchas cuestiones, la aprobación de la nueva Constitución y la construcción del sistema de partidos, los dos elementos fundamentales desde el punto de vista de la formulación y el funcionamiento del nuevo ciclo formal de la política de seguridad.

El proceso de la definición de las bases jurídicas de los dos Estados fue, por sí mismo, bastante complicado en los dos casos. Se puede afirmar, sin embargo, que en Polonia este proceso se caracterizó por mayores dificultades lo cual se manifestó a través de los problemas en la elaboración de la Constitución. Aquí, después de una previa fase de la reforma de la Constitución de 1952, que coincidió con los años 1989 – 1992, fue aprobada la “pequeña Constitución”. Pensada inicialmente como una ley transitoria que regulaba las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo y sobre la administración territorial, la “pequeña Constitución” estuvo en vigor hasta 1997, cuando fue aprobada una completamente nueva Constitución que definió las bases del Estado democrático. Si comparamos este proceso con el que se dio en España, las diferencias

son muy visibles. Después de la Ley de Reforma Política (1976) que equivalió a la introducción de los cambios en las Leyes Fundamentales del franquismo (y que podría compararse con las modificaciones de la Constitución polaca de 1952 realizadas en abril y diciembre de 1989) los esfuerzos de los legisladores y de los políticos se centraron en la elaboración de una nueva Constitución que entró en vigor en diciembre de 1978, es decir tres años después de iniciarse la transición. En definitiva, el proceso constitucional polaco fue mucho más accidentado y alargado mientras que el español se caracterizó por mayor homogeneidad y menor extensión temporal.

El proceso de la construcción de las bases jurídicas del Estado español y polaco dio como el resultado la aparición de dos Estados democráticos que, sin embargo, optaron por distintas formas de organización. Dadas las tradiciones históricas, la orientación del proceso democratizador, el papel de diversos actores, el Estado español se constituyó como la monarquía parlamentaria, mientras que en el Estado polaco se aplicó el modelo híbrido de la república parlamentario – presidencial,¹⁸ implicando unas diferencias importantes en la organización del poder ejecutivo .

Tanto el desarrollo del proceso constitucional como el tipo de la organización del Estado democrático, tuvieron una influencia directa en la definición del nuevo ciclo formal de la política de seguridad. La comparación del ciclo formal de los dos países realizada en el siguiente capítulo demuestra que las diferencias entre los dos se debieron, en gran parte, a las diferencias en la construcción de las bases jurídicas de los dos Estados y a las distintas formas de la organización política. En este sentido la transición tuvo una influencia directa en la política de seguridad entendida como una política pública.

Las dos jóvenes democracias se enfrentaron al mismo problema de la construcción del sistema de partidos que se convirtió en la base socio – política del Estado democrático. Su resultado fue la aparición del sistema multipartidista en los dos países. El sistema español marcado por una considerable moderación en cuanto al número de partidos y con la tendencia a la consolidación de los partidos mayoritarios (UCD, después AP/PP y PSOE) y a la existencia de los partidos nacionalistas encuentra, sin embargo, el difícil reflejo en el sistema polaco que se caracterizó por una marcada división de las fuerzas políticas, la ausencia de las mayorías claras, una buena

¹⁸ Sobre el modelo híbrido parlamentario – presidencial escribió Taibo, Carlos: *Las transiciones en la Europa central y oriental ¿Copias de papel carbón?*, Madrid, Catarata y IUDC/UCM, 1998, pp. 68 – 70.

organización de los partidos postcomunistas (Alianza de Izquierda Democrática y Partido Campesino Polaco) y la debilidad de la oposición en constante división. Fueron distintas también las consecuencias del desarrollo de los dos sistemas de partidos. La existencia de los partidos mayoritarios permitió la aparición de las amplias mayorías parlamentarias en el caso español lo cual facilitó la labor del Gobierno. En este sentido, el sistema de partidos existente en España en la transición fue uno de los elementos internos fundamentales en la aceptación de la decisión del Gobierno de Calvo Sotelo de iniciar el proceso de integración en la Alianza atlántica. La aprobación del legislativo fue conseguida gracias a la mayoría parlamentaria de la UCD.

La enorme división de los partidos en el sistema polaco provocó la dispersión del Parlamento y la tendencia a la debilidad de los consecutivos gobiernos basados en las coaliciones entre diversas fuerzas políticas. Mientras que en España entre noviembre de 1975 y noviembre de 1982 (seis años) el cargo del Jefe del Gobierno fue ocupado por tres personas, en Polonia entre septiembre de 1989 y septiembre de 1997 (ocho años) el mismo cargo cambió ocho veces a su titular. Las consecuencias de la debilidad de los gobiernos polacos para la política de seguridad no fueron, sin embargo, tan visibles debido a la existencia del consenso sobre esta política entre todas las fuerzas políticas. Ello permitió la continuidad en la política de seguridad al margen de los problemas políticos de los consecutivos gobiernos.

b) Nuevas oportunidades para la política exterior y de seguridad.

La transición, como se mencionó al iniciar este apartado, abrió nuevas oportunidades ante la política exterior. En este sentido, la presente investigación permitió observar la relación existente entre la política interior y la política exterior y confirmar una vez más que la separación entre los dos campos resulta artificial como demostraron los estudios de varios investigadores¹⁹ y como confirman los primeros resultados de la investigación dirigida por J.C. Pereira Castañares en el marco del proyecto titulado “La Transición y Consolidación democrática en España y la formulación del modelo de la política exterior democrática (1975 – 1986)”.

¹⁹ Ver las observaciones sobre la teoría del linkage en la Introducción. En particular, interesan los trabajos de Rosenau, J.: *Domestic Sources of Foreign policy*, New York, 1967; Kissinger, H.: “Estructura interior y política exterior”, en *Política exterior Norteamericana*, Barcelona, Caralt, 1970; Merle, M.: “La politique intérieure et la politique extérieure”, en *Forces et enjeux dans les Relations Internationales*, Paris, Economica, 1985, pp. 161 – 188.

La existencia de los regímenes no democráticos limitó visiblemente las opciones de la política exterior española y polaca. En ninguno de los dos casos, durante la vigencia del franquismo y del socialismo, pudieron desarrollarse de forma plena las relaciones con Europa, es decir con la región del interés y proyección natural de España y Polonia.

La existencia de los regímenes no democráticos cerraba a los dos Estados la puerta a la Europa comunitaria, aunque lo hacía de distintas maneras. La integración en la CE fue uno de los objetivos de la política exterior del franquismo que encontró sus primeras manifestaciones a principios de los sesenta en las solicitudes de integración. Las relaciones entre España y la CE nunca superaron los límites del acuerdo preferencial entre las dos partes y el recrudecimiento del régimen franquista en su etapa final provocó la ruptura de las relaciones con la CE. Polonia, al formar parte del bloque soviético y al ser el miembro del Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAEM), en principio estaba en el otro “bando” y la integración en la Comunidad Europea no era y no podía ser el objetivo de su política exterior en ningún momento. De hecho, las relaciones entre la CE y el CAEM se iniciaron en fechas muy tardías (1987), procedidas por una larga etapa de no reconocimiento mutuo, y se tradujeron en la firma de los primeros acuerdos comerciales multi- y bilaterales. Aún así, las relaciones con los miembros de la CE (a nivel bilateral) fueron consideradas en Polonia como una necesidad desde el punto de vista económico, tecnológico, cultural. En este contexto, la década de los setenta se caracterizó por un acercamiento a los países occidentales. El recrudecimiento del régimen a finales de 1981 provocó la ruptura de las relaciones entre Polonia y el Occidente y el aislamiento parcial del Estado polaco en la escena internacional. Además del significado simbólico, esta situación tuvo graves consecuencias en la economía del país y en la evolución política del Estado polaco.

Independientemente de los objetivos de la política exterior en los dos países antes de 1976 y de 1989, parecía obvio que la existencia del régimen no democrático (de derechas o de izquierdas) impedía el desarrollo de la cooperación estrecha con la CE que pudiera dar pie a la integración en las estructuras europeas. La transición, al significar la sustitución del régimen no democrático por la democracia, abrió nuevas oportunidades ante la política exterior de los dos países. Fue, quizás uno de los resultados más interesantes de la transición que se tradujo en la definición de unos nuevos objetivos de la política exterior.

La definición de nuevos objetivos expresada por los poderes correspondientes en cada Estado (el Gobierno) se vio favorecida por las reacciones positivas procedentes del contexto internacional y, en particular, del entorno inmediato - Europa occidental formada por los Estados democráticos - que apoyó la democratización. En este sentido, se estableció una compleja relación entre: la democratización – los nuevos objetivos de la política exterior – las reacciones del sistema internacional, que generó una serie de reacciones:

- Avances en la democratización provocaban mayor apoyo del exterior a la democratización y a los nuevos objetivos de la política exterior.
- Mayor apoyo del exterior significaba mayores posibilidades de realizar nuevos objetivos de la política exterior.
- En el interior se percibía que para realizar nuevos objetivos de la política exterior existía la necesidad de avanzar en la democratización.

En España y en Polonia, la democratización permitió la creación de una nueva imagen de los dos países en el exterior que generó las reacciones positivas e inmediatas expresadas por la Comunidad Europea que reunía a las democracias occidentales. En los dos casos, la CE se convirtió en el actor internacional que ofreció mayor ayuda simbólica y real a la democratización al iniciar una política activa de acercamiento entre España/Polonia y las estructuras europeas. Dadas las particulares relaciones entre el régimen de Franco y los Estados Unidos, las reacciones norteamericanas no fueron tan espontáneas, aunque también llegaron a tiempo. En el caso de Polonia los EE.UU. también jugaron el papel importante en la medida en que expresaron su apoyo a la democratización. En definitiva se trataba de favorecer la sustitución del régimen enemigo por la “siempre defendida democracia”.

El análisis de la relación entre la democratización y el papel de los actores como la CE o los Estados Unidos conduce al complejo problema de la influencia del contexto internacional en los procesos de la democratización. La revalorización del significado del contexto externo en la democratización que se dio en los años noventa como consecuencia del impacto visible de este factor en las transiciones en Europa del Este permite contar hoy con algunas interpretaciones interesantes sobre la relación existente entre los dos. En este sentido destacan las mencionadas apreciaciones de Whitehead quien insistió en las formas de la influencia, definiéndolas como el contagio, el control y

el consentimiento y las de Schmitter quien a lo anterior añadió el concepto de la condicionalidad y destacó la relación entre la interdependencia y la democratización de las instituciones políticas nacionales.²⁰ Las aportaciones mencionadas se ajustan muy bien al papel que ejerció la CE y los Estados Unidos en la democratización española y polaca.

La nueva imagen en el exterior generada por la democratización facilitó la definición y/o la realización de los nuevos objetivos de la política exterior española y polaca. Conviene subrayar que en el caso español habría que referirse a una parcial redefinición de los objetivos que estaban definidos incluso durante el régimen franquista y subordinados a los intereses del régimen preocupado por garantizar su supervivencia. En este sentido, la transición ofreció nuevas posibilidades a la realización de los objetivos previamente presentes, aunque a partir de entonces definidos en función de los intereses del Estado democrático. En el caso polaco hay que hablar tanto de la definición de los nuevos objetivos como de su realización posible gracias a la transición y al apoyo ofrecido por el Occidente. La política de seguridad, como parte de la política exterior, participó, en mayor o menor medida como se estudia a continuación, de esta redefinición.

Los nuevos objetivos de la política exterior española fueron presentados el 11 de julio de 1977 por el Presidente del Gobierno, A.Suárez, en la *Declaración Programática*. El ministro de Exteriores, K. Skubiszewski, realizó la exposición de los objetivos de la política exterior polaca el 26 de abril de 1990. Las dos declaraciones presentadas en la segunda y tercera parte de esta investigación (páginas 114/115 y 318/319, respectivamente) se analizan comparativamente en el cuadro a continuación (Vid. CUADRO nº18). Para comparar los objetivos, éstos fueron divididos en siete tipos: los principios de la política exterior, las relaciones bilaterales (los países europeos, los EE.UU.), la dirección europea, la dirección atlántica, las relaciones

²⁰ Whitehead, L.: "Three International Dimensions of Democratization", en Whitehead, L.: *The International Dimensions of Democratization*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 24. A las aportaciones clásicas sobre la influencia del contexto internacional en la transición democrática pertenecen además los trabajos de Schmitter, P.C.: "The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in neo-Democracies", en Whitehead, L.: *The International Dimensions of Democratization*, Oxford, Oxford University Press, 1996; y de Pridham, G.; Herring, E.; Sanford, G.: *Building Democracy? The International Dimension of Democratisation in Eastern Europe*, Leicester University Press, 1997.

regionales (Mediterráneo, Europa central), las relaciones extraeuropeas, otros objetivos. Los números que acompañan a los objetivos coinciden con el orden de la presentación por el Presidente Suárez (1 – 11) y el ministro Skubiszewski (1 – 9).

CUADRO n°18

Los objetivos de la política exterior española y polaca en la fase inicial de la transición

Tipo de objetivo	España	Polonia
Principios de la política exterior	1. Universalización de las relaciones diplomáticas de España. 2. Respeto a las normas del Derecho Internacional y los principios de las Naciones Unidas 3. Fortalecimiento de la paz y la seguridad mediante la distensión, el desarme, la defensa de los derechos del hombre y un orden económico internacional justo y equitativo.	5. La reconstrucción de las relaciones con los Estados de otros continentes(...) 7. La cooperación con la organizaciones internacionales, especialmente con la Organización de Naciones Unidas en la solución de los problemas globales. 8. El fortalecimiento de la justicia en las relaciones internacionales, la defensa de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales.
Relaciones bilaterales – países europeos, Estados Unidos.	4. Estrechar las relaciones con los países de Europa y el mantenimiento de la cooperación con Portugal. 6. Desarrollar las relaciones de amistad y cooperación y su contribución al sistema defensivo occidental con los Estados Unidos sobre la base de la necesaria equidad del vínculo mutuo.	2. La transformación de las relaciones con los poderosos vecinos, la Unión Soviética y Alemania, para conseguir la definición de los intereses comunes y una mejor convivencia. 4. La ampliación de los lazos políticos, económicos y culturales – civilizatorios con los Estados de Europa occidental y con los Estados Unidos.
Dirección europea	5. Integración en las Comunidades Europeas y en las instituciones europea.	1. La participación en la construcción del sistema de seguridad europea a través de la CSCE y la ampliación de las relaciones de Polonia con las organizaciones y los grupos europeos, sobre todo, con las comunidades europeas y con el Consejo de Europa.

Dirección atlántica	7. Apertura de un debate parlamentario para examinar la posible inserción de España en la Alianza atlántica.	No aparece como objetivo prioritario hasta mayo de 1992.
Relaciones regionales - Mediterráneo - Europa central	9. Favorecer la seguridad y el entendimiento entre los ribereños del área mediterránea, reiterando la política de amistad con la nación árabe, compartiendo sus justas causas.	3. El desarrollo de los nuevos lazos regionales (la integración en el triángulo Checoslovaquia – Polonia - Hungría, la dirección meridional, la dirección báltica)
Relaciones extraeuropeas	8. Intensificar las relaciones con todos los pueblos de Iberoamérica, revalorizando con realismo la ideas y hechos que unen a aquéllos y España.	5. La reconstrucción de las relaciones con los Estados de otros continentes, en particular con América Latina y con los países no alineados.
Otros	10. Restaurar la integridad territorial en el caso de Gibraltar. 11. Revisión del Concordato con la Santa Sede.	6. La reducción de la deuda exterior. 9. La eliminación de las fronteras y la creación de las facilidades en los movimientos de las personas, sobre todo en lo que se refiere a la conexión de los polacos con el mundo y de los emigrantes polacos con el país.

FUENTE: Elaboración propia

Aunque el orden de la presentación de los objetivos difiere, en los dos casos existe una similitud en cuanto a la mayoría de los objetivos, por lo menos en lo relativo a sus aspectos generales. En este sentido, hay que subrayar que los principios de la política exterior española y polaca fueron definidos como el respeto al derecho internacional y a las normas de las Naciones Unidas, la defensa de los derechos del hombre, la justicia, la universalización de las relaciones diplomáticas o la reconstrucción de las relaciones con otros Estados. En los dos casos los principios de la política exterior pueden ser tratados como la declaración realizada por un Estado democrático o un Estado que quiere subrayar su carácter democrático.

Las relaciones bilaterales encontraron un tratamiento distinto en el caso polaco, dada la posición geopolítica de Polonia situada entre las dos potencias: Alemania y URSS, que en el español, donde se mencionó las relaciones con Portugal. En los dos

países se subrayó la importancia de las relaciones con los países europeos y con los Estados Unidos.

La integración en la Comunidad Europea y en otras instituciones europeas (CSCE, Consejo de Europa) fue declarada como el objetivo de la política exterior de los dos países. En el caso de Polonia se puede apreciar, además, la percepción de la CE como una parte importante en la construcción del sistema de seguridad europea.

La dirección atlántica apareció como una posibilidad a debatir en la declaración de Suárez. En Polonia, este objetivo no se articuló hasta mayo de 1992, aunque las alusiones en las declaraciones de Skubiszewski a las relaciones con la OTAN proceden ya de principios del año 1991.

Las relaciones regionales se convirtieron en una parte importante de las dos políticas exteriores, quizás más resaltadas en el caso polaco que en el español. En este contexto se pudo apreciar la preocupación por la región del Mediterráneo y por Europa central, las áreas de proyección natural de los dos Estados.

En cuanto a las relaciones extraeuropeas destacó la importancia dada a los tradicionales lazos entre España y América Latina y poca atención prestada por Polonia a otros continentes.

Hay que subrayar que entre los objetivos de la política exterior española y polaca que coincidieron destacan: los principios de la política exterior de los dos Estados que emprendieron el camino de la democratización, la importancia dada a las relaciones bilaterales con los países europeos y con los EE.UU., la prioridad de la integración en la Comunidad Europea y en otras organizaciones europeas. La opción atlántica, presente en la política de seguridad española, apareció en la política polaca en la fecha posterior.

Las diferencias entre los objetivos fueron el resultado de distinta posición geopolítica, de otra tradición histórica y de otra situación internacional. En España, por lo tanto, las relaciones bilaterales con los vecinos no tuvieron tanto peso como en Polonia, donde constituyeron uno de los puntos básicos de la política exterior y de seguridad. Por otra parte, la relación bilateral entre España y los EE.UU. estaba cargada con años de historia no siempre valorada de forma positiva, cuando las relaciones polaco – norteamericanas estaban en proceso de la reconstrucción después de cuatro décadas de distanciamiento próximo a la enemistad. En lo relativo a otras direcciones de la política exterior, la proyección española se orientó hacia el Mediterráneo y América Latina, zonas de su interés natural e histórico, mientras que la proyección polaca se

limitó a Europa central, la región de su interés geopolítico. Además, en la política exterior polaca se pueden percibir las preocupaciones por la construcción del nuevo sistema de seguridad europea mientras que en el caso español, la referencia a la distensión y el desarme (punto3) tuvo la relación estrecha con los principios vigentes durante la guerra fría.

El análisis de los objetivos de la política exterior española y polaca permite llegar a cuatro conclusiones importantes:

- Los dos países asumieron los principios democráticos como la base de su política exterior.
- Los dos países dieron la prioridad a la dirección europea y atlántica a nivel bi- y multilateral (las relaciones con los Estados europeos y con los EE.UU., las relaciones con la CE y con la OTAN), expresando de esta manera su interés por la integración plena en Europa occidental considerada como el sinónimo de Europa.
- Los dos países desarrollaron otros objetivos de la política exterior, acordes con sus intereses regionales y con sus lazos históricos (Mediterráneo, América Latina, Europa central).
- Entre los objetivos de la política exterior fueron incluidos distintos elementos que pueden ser considerados como parte de la política de seguridad. En este sentido, en España la política de seguridad se articuló en torno a la relación con los EE.UU. y la integración en la OTAN. En Polonia, después de la inicial relación entre la CSCE, la CE y la política de seguridad, se dio la prioridad a la OTAN y a la relación con los EE.UU. En los dos casos, la transición significó la redefinición de la política de seguridad en comparación con la etapa anterior. En este sentido, el Presidente Suárez destacó la necesidad de desarrollar las relaciones con los EE.UU. “sobre la base de la necesaria equidad del vínculo mutuo” y la posibilidad de integración española en la OTAN. Las declaraciones de Skubiszewski equivalían a la ruptura con la política de seguridad polaca anterior a 1990.

Si queremos definir la relación entre la transición/democratización y la política de seguridad desarrollada en los dos países, hay que destacar la importancia de la transición como el marco de la política de seguridad. En este contexto, la transición,

independientemente de las diferencias existentes entre el proceso español y polaco, abrió las oportunidades inexistentes con anterioridad. Permitió la construcción de nuevas bases jurídicas y socio – políticas del Estado español y polaco, marcando los fundamentos del nuevo ciclo formal de la política exterior y de seguridad. En segundo lugar, la transición significó la construcción de una nueva política exterior que se manifestó en la redefinición de los objetivos entre los cuales se dio la prioridad a la integración en las estructuras europeas (dirección europea y atlántica). La nueva imagen que los dos Estados adquirieron en el exterior gracias a la transición facilitó su realización.

3. La posición geopolítica

La posición geopolítica puede ser considerada como uno de los elementos primordiales desde el punto de vista de la política de seguridad de un país en la medida en que influye en el tipo de las relaciones del Estado con su entorno a nivel bi- y multilateral, regional y mundial, y en la definición de las amenazas. El estudio de la situación geopolítica de los dos países permitió observar las diferencias notables entre los dos casos. La posición de España situada en la península Ibérica y con las fronteras delimitadas por los accidentes naturales, contrasta visiblemente con la situación de Polonia, cuyo territorio se extiende en la llanura Centroeuropea y ofrece las facilidades del acceso. La existencia de la amenaza del sur, muy constante en el caso español, tampoco es comparable con el dilema de Polonia marcado por la vecindad de dos poderosos Estados (URSS/Rusia y Alemania) y por la inestabilidad de Europa central.

Limitando el análisis de la posición geopolítica en el siglo XX, hay que subrayar que ésta cambió en el caso de Polonia en varias ocasiones. La situación geopolítica del Estado polaco en la etapa de entreguerras, donde la expansión de los dos vecinos, URSS y Alemania, provocó su segunda desaparición del mapa de Europa en 1939, fue distinta de la posición de Polonia después de la Segunda Guerra Mundial cuando la definición de las amenazas y los posibles enemigos se realizaba en función de la pertenencia del país al bloque soviético. La desaparición del Pacto de Varsovia y la URSS, unidos a la nueva orientación en la política exterior iniciada durante la transición democrática, provocaron el siguiente vuelco en la posición geopolítica de Polonia. A partir de 1989 – 1991, ésta se vio determinada por las transformaciones internas que favorecieron la

dirección occidental de la política exterior y de seguridad polaca lo cual provocó una nueva percepción de las amenazas: la sustitución de la amenaza del occidente por otro tipo de amenazas, entre las cuales resaltaban las que podían surgir de la inestabilidad en la frontera oriental polaca.

En contraste con Polonia, la posición geopolítica española se caracterizó por mayor estabilidad y la consolidación de la amenaza del sur. El único cambio que se produjo estaba relacionado con la revalorización de la posición española en la defensa de Europa occidental en el contexto de la guerra fría. El inicio de la transición española, contrariamente a lo que ocurrió en Polonia, no provocó el cambio en la posición geopolítica del país. Incluso la integración en la OTAN, dada la anterior vinculación indirecta de España con el sistema de seguridad occidental, equivalió no tanto a la transformación de la posición geopolítica del Estado española como a la consolidación de los anteriores vínculos.

En los dos casos, la posición geopolítica jugó el papel importante en la definición de la política de seguridad. Mientras que la Alianza atlántica y los Estados Unidos estaban interesados en las facilidades que ofrecía España, para España, la entrada en la OTAN implicó la integración en una alianza defensiva de primera orden, lo cual tuvo sus consecuencias tanto defensivas como políticas. En el caso de Polonia, la relación entre la política de seguridad y la posición geopolítica fue algo distinta. Por una parte, la OTAN quiso reforzar su posición ampliando sus fronteras a los territorios de Polonia, Hungría y República Checa. Aproximándose a los territorios de menor estabilidad política (Europa central, oriental y balcánica) la Alianza justificaba su existencia. Por otra parte, Polonia optó por la integración en las estructuras occidentales (CE/UE, OTAN) para garantizar su propia seguridad en la región. Aquí, la entrada en la OTAN fue la consecuencia de los intereses polacos bien definidos. En España, esta relación carecía de claridad, por lo menos teórica, dado que los territorios españoles en África, donde la amenaza del sur fue más presente, no estaban protegidos por las cláusulas del Tratado de Washington. En este contexto, la política de seguridad polaca podría parecer más coherente y acorde con el interés nacional mientras que la política de seguridad española sería el reflejo más de los intereses de la OTAN que del Estado español.

4. El sistema internacional como el condicionante de la política de seguridad en España y en Polonia.

El sistema internacional fue definido como “un conjunto de actores cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a determinadas reglas”.²¹ Su análisis implica, por lo tanto, el estudio de la estructura, de los procesos y de los actores. En la presente investigación se optó por utilizar este concepto como el elemento a partir del cual se puede definir la influencia del contexto exterior en la política de seguridad de dos países inmersos en el proceso de la transición. De ahí que en los capítulos correspondientes a la política de seguridad española y polaca esta cuestión encontró un amplio desarrollo apoyado por una importante acumulación de datos empíricos. En los párrafos que siguen a continuación se analizan comparativamente los tres elementos del sistema internacional: estructura, procesos, actores. Su finalidad es establecer las similitudes y las diferencias entre el caso español y el polaco, llegando después a las conclusiones generales sobre el peso del sistema internacional en la definición de la política de seguridad nacional.

A. La rigidez del sistema bipolar y la flexibilidad de la postguerra fría.

El sistema internacional que existió entre 1945 y 1989 fue definido como el sistema bipolar. Su estructura, es decir la configuración del poder surgida de las relaciones entre los actores,²² se basó en la existencia de dos superpotencias (la URSS y los EE.UU.) con capacidades equivalentes y superiores a las restantes unidades del sistema y un mecanismo que permitió mantener el equilibrio bipolar (la disuasión nuclear).²³ Las dos superpotencias establecieron sus zonas de influencia que

²¹ Sobre el sistema internacional escribió de esta manera Barbé, Esther: *Relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 115. La autora utilizó las aportaciones de Kaplan, M. (comp.): *System and Process in International Politics*, New York, Wiley, 1957 y de Holsti, Kal: *International Politics. A Framework for analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1988.

²² Los teóricos de las relaciones internacionales utilizaron el criterio del número de las grandes potencias para definir los tipos del sistema internacional: sistema multipolar, bipolar, unipolar o imperial. Ver por ejemplo las aportaciones de Morton Kaplan, Kenneth Waltz, Hedley Bull. R. Aron introdujo además la idea de los sistemas homogéneos y heterogéneos (iguales/distintos sistemas de valores).

²³ Sobre el funcionamiento del sistema Este-Oeste ver la aportación Moreau Defarge, Philippe: *Les relations internationales dans le monde d'aujourd'hui. Entre globalisation et fragmentation*, Paris, Les Editions S.T.H., 1992. 15 – 81.

controlaban, constituyendo dos subsistemas del sistema internacional. Las dos eran consideradas como los actores primordiales del sistema internacional y como los autores responsables de la definición de la agenda y de las normas de coexistencia. La convivencia de los dos subsistemas, debido a distintos valores que representaban, uno relacionado con el comunismo y el otro con el capitalismo, se caracterizó por mucha complejidad y constantes tensiones.

El sistema bipolar entre 1945 – 1989 fue descrito por E. Barbé como “el sistema muy constreñido por lo que el margen de maniobra de los otros actores respecto de las potencias será muy limitado” y como el sistema que “ha de absorber una avalancha de nuevos actores (pueblos descolonizados), que cada vez más alejan a la nueva sociedad mundial de la anterior sociedad eurocéntrica.”²⁴ Los procesos que se estaban desarrollando en el sistema internacional constreñido o rígido, como se prefiere llamar en este trabajo, fueron denominados como la guerra fría que pasó por las etapas de tensión y distensión, es decir, por las fases de mayor cooperación o mayor enfrentamiento entre las dos potencias, véase, los dos bloques o subsistemas del sistema internacional

En esta lógica bipolar se estaba desarrollando la política de seguridad española, coincidiendo los años de la transición democrática, 1975 – 1982, con la crisis de la distensión y el inicio de la segunda guerra fría. Las transformaciones que convirtieron el Mediterráneo en el nuevo escenario del enfrentamiento bipolar (la descolonización de África, la crisis en el Próximo Oriente) y la crisis de la OTAN (el desacuerdo entre los aliados europeos y los EE.UU., la revolución portuguesa, el conflicto greco – turco, las fuerzas de izquierda en los gobiernos de Italia y Francia), estudiados con amplitud en esta investigación, deben ser analizados y tratados como la manifestación de los procesos que se estaban dando en el sistema internacional bipolar. Los dos tuvieron la influencia decisiva en la modificación del papel de España en la escena internacional favoreciendo su creciente importancia para el sistema de seguridad occidental. Fue el elemento que permitió estrechar la cooperación y condujo, finalmente a la integración del país en la OTAN.

La guerra fría, no cabe ninguna duda, dio cierta estabilidad a la sociedad internacional. Facilitó también la vinculación de España con sistema de seguridad europeo desde 1953 mediante los acuerdos bilaterales con los Estados Unidos, pese al

²⁴ El análisis del sistema bipolar existente entre 1945 – 1989 en Barbé, Esther: *Relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1995, pp. 227 – 257.

rechazo que generaba el régimen de Franco en las democracias occidentales. La estabilidad bipolar, existente a mediados de los setenta permitió a España centrarse en sus asuntos internos y dejar la política de seguridad en el segundo plano. Ahora bien, en el marco del sistema poco flexible, la vinculación de España desde los cincuenta con el sistema de seguridad occidental existente implicó la necesidad de continuar con los compromisos contraídos. La ruptura española con el sistema de defensa occidental sería interpretada por la potencia hegemónica del subsistema capitalista en aquel entonces (los EE.UU.) como el resultado de la acción de “los enemigos del otro bloque”. En este sentido, el sistema internacional bipolar y la previa vinculación española con el sistema de seguridad occidental limitaron las posibles opciones de la política de seguridad española y jugaron a favor de la continuación de los compromisos españoles de la etapa franquista.

La política de seguridad en la transición polaca se desarrolló en el contexto de la postguerra fría. El colapso del bloque soviético, independientemente de sus causas, transformó radicalmente la realidad internacional. La disolución de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia y la democratización de los países del Este equivalió a la desaparición de uno de los actores principales y de uno de los subsistemas del anterior sistema bipolar. Como destacó Fred Halliday “un sistema hegemónico, y su correlativo reparto del poder, se han hundido. El mapa de los Estados se está rehaciendo. Un grado de incertidumbre sin parangón desde la década de los treinta predomina en el escenario internacional.”²⁵ El fin de la guerra fría significó no solamente el fin de un sistema internacional sino también la inseguridad en cuanto a la estructura del nuevo sistema que estaba surgiendo. En este contexto, los investigadores hablaron de la estructura unipolar con el papel hegemónico de los Estados Unidos o de la estructura multipolar marcada por la importancia económica de los EE.UU., de Japón y de la Comunidad Europea.²⁶

²⁵ Halliday, Fred: “El balance de 1993: El mundo nuevo y sus insatisfacciones”, en *Anuario Internacional CIDOB 1993*, Barcelona, CIDOB, 1994, p. 15. En la misma dirección apuntaba Arenal del, Celestino: “El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales”, en *VVAA: Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Don Manuel Díaz de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993.

²⁶ Ver por ejemplo los artículos de Krauthamer, Ch.: “The unipolar moment”, en *Foreign Affairs*, vol. 70, n°1, 1991, pp. 23 – 33; Hoffman, S.: “A New World Order and its Troubles”, en *Foreign Affairs*, vol. 69, n°4, 1990, pp. 115 – 122; Nye, J.: “What New World Order?”, en *Foreign Affairs*, vol.71, n°2, 1992, pp. 20 – 37. Cox, R.W.: “Multilateralism and World Order”, en *Review of International Studies*, vol.18, n°2, 1992, pp. 161 – 180.

Los procesos relacionados con la construcción del nuevo sistema internacional se manifestaron con toda fuerza en Europa occidental donde tuvo lugar una confrontación entre la dimensión mundial (el papel de las superpotencias como los Estados Unidos) y regional (la construcción de Europa unida) del sistema internacional. El ajuste de la Alianza atlántica a las nuevas funciones, el interés de los EE.UU. por mantener su posición en el mundo y en Europa y las tendencias de la CE a formar la unión política y construir su propia política exterior y de seguridad, deben ser vistas en la perspectiva de la construcción del nuevo sistema internacional, en el que los viejos actores no querían perder sus anteriores puestos. Ello llevó a los enfrentamientos entre los Estados Unidos/la OTAN y la CE, raras veces reconocidos oficialmente.

La inestabilidad y la inseguridad que caracterizó los primeros años después de la desaparición del mundo bipolar se manifestó también con toda amplitud en los países de Europa central. La disolución del Pacto de Varsovia provocó la aparición de la zona del vacío de seguridad o la zona gris. Los cambios territoriales generados por la desaparición de la Unión Soviética y el temor a la unificación alemana no hicieron sino agravar esta inseguridad. Por esta razón no existió en Polonia, tal como se produjo en España, la posibilidad de dejar la política de seguridad en el segundo plano. Desde los primeros momentos de la transición polaca comenzó la búsqueda de los mecanismos que garantizaran la seguridad del país y, al mismo tiempo, asegurasen la continuación de los cambios democráticos. La construcción de una nueva política de seguridad ajustada a la situación interna y externa fue el asunto vital después de 1989. Ahora bien, la definición de esta política de seguridad se estaba realizando de forma paralela a la construcción del nuevo sistema internacional. La coincidencia de los dos procesos provocó cierto caos en la definición de los objetivos de la política de seguridad polaca en los primeros años de la transición polaca. La transformación del sistema internacional y, en particular, el proceso del ajuste de las funciones de los actores internacionales (OTAN, CE, UEO) a la nueva realidad, analizado en este trabajo con particular atención, provocaron finalmente la inserción del atlantismo en la política de seguridad polaca. Hay que reconocer que la sustitución del sistema internacional bipolar y constreñido por un sistema en transformación y, por lo tanto, flexible, permitió realizar estos cambios radicales en la política de seguridad polaca. En Polonia en la transición se efectuó el giro importante hacia Europa occidental y hacia la OTAN, rompiendo con el antiguo aliado, la URSS/Rusia. En la valoración de este cambio no puede escaparse la importancia de las herencias históricas que favorecieron el apoyo

dado por la sociedad a la transformación de la política polaca no solamente en sus aspectos internos sino también en lo relativo a la política exterior y de seguridad.

La caída del muro de Berlín, la disolución del Pacto de Varsovia y la desaparición de la Unión Soviética fueron los acontecimientos que marcaron el fin del sistema bipolar e iniciaron una nueva etapa en la organización del sistema internacional, uni- o multipolar. La política de seguridad desarrollada en España y en Polonia en la etapa de la transición coincidió pues con dos sistemas internacionales diferentes tanto desde el punto de vista de su estructura como de los procesos. Ahora bien, si comparamos la influencia de los dos sistemas internacionales en la política de seguridad española y polaca, no cabe ninguna duda de que en los dos casos ésta fue decisiva. Sus resultados fueron, sin embargo, diferentes. La política de seguridad española se caracterizó por mayor continuismo y ello se debió, sobre todo, a la estabilidad y rigidez del sistema internacional y a las herencias históricas mencionadas antes. En España, el franquismo era el sistema que surgió dentro del país y contaba con el amplio apoyo social incluso al iniciarse la transición lo cual impidió una radicalización de los cambios democráticos y una sustitución rápida de las fuerzas conservadoras por la oposición al régimen anterior, lo cual a su vez impidió la ruptura en la política de seguridad. Al margen de esta afirmación, se puede especular que incluso si se hubiera efectuado la rápida sustitución de las fuerzas de la UCD por la oposición procedente de izquierdas, no parece muy probable que se hubiera producido la ruptura entre España y el sistema de defensa occidental. El caso de Portugal donde hubo este peligro puede servir como ejemplo, confirmando una vez más que la rigidez del sistema internacional tuvo el significado primordial en la definición de la política de seguridad nacional. En Polonia la transformación del sistema internacional paralela a la rápida transición interna permitió romper con el régimen que había llegado desde fuera y no contó con el apoyo de la mayoría de la población. La tradicional vinculación de Polonia con Europa occidental, interrumpida durante la etapa soviética, facilitó este cambio en la dirección de la política de seguridad.

El análisis de la estructura y de los procesos que se estaban produciendo en los dos sistemas internacionales permitió observar que la intensidad de los cambios en la política de seguridad española y polaca desarrollada en la transición dependió de la estabilidad/inestabilidad del sistema internacional. Ello lleva a afirmar que la

estabilidad/inestabilidad o la rigidez/flexibilidad del sistema internacional puede ser considerada como la variable explicativa fundamental en la definición de la política de seguridad en los dos países.

B. Los actores internacionales y la política de seguridad española y polaca.

El análisis de los actores internacionales y la preocupación por su clasificación dio lugar a la extensión del concepto del actor. Asumiendo que el actor internacional es aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer la influencia sobre otros actores y que goza de cierta autonomía,²⁷ en el presente trabajo se prestó especial atención a los actores estatales (los Estados Unidos, la Unión Soviética/Rusia, otros Estados europeos) y a las organizaciones internacionales (OTAN, CE/UE, UEO, CSCE). El estudio permitió apreciar su influencia en la definición de la política de seguridad nacional y percibir la interesante relación entre los principales actores del sistema internacional y los actores que operaron a nivel regional. Las conclusiones a las que se llegó, relativas al papel de cada uno de ellos, se pueden resumir en los siguientes términos:

Los Estados Unidos

El papel de los Estados Unidos en la política de seguridad española y polaca debe ser analizado desde la perspectiva de la posición hegemónica norteamericana en el sistema internacional y de la política exterior y de seguridad de los EE.UU. hacia Europa. En este sentido, España y Polonia formaron parte de un amplio diseño de la política norteamericana desarrollado durante la guerra fría y la postguerra fría, respectivamente. Su objetivo era mantener la posición privilegiada de los EE.UU. en la definición de la seguridad europea utilizando la OTAN y estableciendo las apropiadas relaciones bilaterales.

Durante la guerra fría, los Estados Unidos como el centro del bloque occidental construyeron el sistema de seguridad basado en las alianzas defensivas y las relaciones bilaterales. En este contexto, la relación entre España y los EE.UU. iniciada en 1953 fue

²⁷ La definición del actor en Barbé, E.: *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 117.

parte de la estrategia anti – soviética que consistió, entre otros elementos, en la creación del sistema de bases en el Mediterráneo. Durante la transición democrática e incluso antes de que ésta se iniciara (a partir de 1973/1974) los EE.UU. favorecieron la integración de España en la OTAN presionando los aliados y estableciendo los mecanismos bilaterales hispano – norteamericanos (desde 1976 funcionó el Consejo Hispano – Norteamericano) que preparaban las Fuerzas Armadas españolas para la integración.

Finalizada la guerra fría, los EE.UU. iniciaron una política dirigida hacia la defensa de su posición en Europa definida durante la guerra fría por el papel protagonista desempeñado en la OTAN y por la principal función de la Alianza. En este sentido, los EE.UU. defendieron la posición prioritaria de la OTAN en la seguridad europea enfrentándose a los proyectos de la CE de construir el sistema de seguridad y defensa puramente europeo (las presiones directas y a través de Gran Bretaña en contactos bi- y multilaterales). En su afán de evitar la marginación, los EE.UU. desarrollaron una política hacia los países de Europa central y oriental. En este contexto, establecieron las relaciones particulares con algunos países de Europa central como Polonia. A través del fortalecimiento de las relaciones bilaterales, se convirtieron en su aliado más importante, obteniendo la posibilidad de influir de forma decisiva en la política de seguridad polaca. Por otra parte, como el miembro de mayor peso de la Alianza atlántica, favorecieron el establecimiento de las relaciones cada vez más estrechas entre la OTAN y los países de Europa central, incluida Polonia, contribuyendo a la inserción del atlantismo en la política de seguridad de estos países y, por lo tanto, al fortalecimiento de la posición de la Alianza en Europa.

La presente investigación parece confirmar, en definitiva, que los Estados Unidos tuvieron una influencia decisiva en la política de seguridad española y polaca durante la transición por varias razones. Primero, tuvieron la capacidad de transformar la relación bilateral con los EE.UU. en el elemento fundamental de la política de seguridad española y polaca (cada caso tuvo sus propias circunstancias). Segundo, presionaron a favor de la integración de España y Polonia en la OTAN. Tercero, crearon o tuvieron influencia decisiva en la creación de los mecanismos que prepararon la futura entrada de los dos países en la Alianza (Consejo Hispano – Norteamericano, Asociación para la Paz). Cuarto, apoyaron activamente la modernización de las Fuerzas Armadas

de los dos países (las donaciones del material y armamento, los préstamos, la formación de los militares).

La Unión Soviética/Rusia

La Unión Soviética como la cabeza del bloque soviético, jugó el papel esencial en la política de seguridad polaca durante la etapa de la pertenencia de Polonia al Pacto de Varsovia. En la misma fase, su capacidad de influir la política de seguridad española fue bastante limitada. De hecho, aunque la URSS como el eje del bloque socialista expresó, en varias ocasiones, su desacuerdo con la integración de España en la OTAN, no pudo impedir al gobierno español de tomar la decisión de entrar en la Alianza.

El peso de la URSS/Rusia fue mucho más importante en el caso polaco debido a la anterior relación de dependencia en el marco del Pacto de Varsovia y de otras estructuras del bloque soviético, la proximidad geográfica y a las tendencias rusas de mantener su privilegiada posición en la región, incluso después de la desaparición de la Unión Soviética. De ahí que aunque durante la transición Polonia consiguió reorientar su política interior y exterior, la URSS/Rusia, como el poderoso Estado vecino y la superpotencia que pocos años antes controló la región de Europa central y oriental, siguió jugando el papel significativo en la política de seguridad polaca. Destacaron las dificultades en la redefinición de las relaciones bilaterales de acuerdo con la nueva realidad en la región y las presiones contra la integración de Polonia y/o de otros países en la OTAN. En realidad Rusia hasta finales de 1996 y principios de 1997 no aceptó la ampliación de la Alianza al este lo cual fue uno de los importantes factores que retrasó la entrada de Polonia en la OTAN.

La función de la Unión Soviética/Rusia en la política de seguridad española y polaca plantea claras diferencias y obliga a no olvidar que la existencia de dos situaciones geopolíticas distintas, de dos trayectorias históricas diversas, pese a la misma experiencia del régimen no democrático, y de diferentes compromisos contraídos por España y Polonia en la etapa previa a la transición, creó las diferencias obvias entre el caso español y polaco.

Francia y Alemania

Francia y Alemania, independientemente de mantener las relaciones bilaterales con España y Polonia, respectivamente, al desempeñar el importante papel en el sistema

de seguridad occidental y al gozar del estatuto de grandes potencias, tenían la capacidad de condicionar la relación entre España/Polonia y este sistema.

Parece que Francia y Alemania comparten ciertas características en cuanto al papel que jugaron en la política de seguridad española y polaca. En este sentido, como defendieron los políticos españoles, la actitud negativa de Francia hacia la integración de España en la CE iba a acelerar la decisión española de entrar en la OTAN y aproximarla, de esta manera, a las estructuras europeas. Aunque la investigación demostró que el retraso de la integración de España en la Comunidad se debió a un complicado juego de factores relacionados con la crisis de la CE y con los ajustes que tenían que realizarse en España, la percepción de Francia como la causante del retraso fue muy presente durante la transición y la consolidación democrática. Alemania, por el contrario, fue vista como el país que favoreció la decisión del gobierno socialista español de aceptar la permanencia en la OTAN a cambio del apoyo ofrecido a la integración de España en la Comunidad Europea.

Algo similar, salvando las distancias, se dio en el contexto de la transición polaca, donde Alemania, pocos años después de iniciarse el cambio en Europa central y oriental, promocionó la idea de la ampliación de la Alianza atlántica y de la Comunidad Europea al este, a los países como Polonia, Hungría, Checoslovaquia. Sin entrar en la valoración de los intereses políticos, estratégicos y económicos que impulsaron a Alemania, ésta se convirtió en el importante partidario de las dos ampliaciones. Aunque la relación entre Francia y la política de seguridad polaca fue tratada de forma marginal en esta investigación, en la actitud francesa destacó prudencia y cierto temor a la ampliación de la OTAN y de la CE/UE.

Otros países europeos

La influencia de otros países europeos en la política de seguridad española y polaca se manifestó a través de las relaciones de vecindad. En este sentido, tanto España en sus contactos con Francia y Portugal como Polonia en los contactos con sus siete vecinos (Alemania, Eslovaquia, República Checa, Ucrania, Bielorrusia, Rusia, Lituania), consiguieron construir unas relaciones bilaterales que, aunque no siempre exentas de problemas, como se planteó en las partes correspondientes de este trabajo, no suponían la amenaza a la integridad, la independencia o la permanencia física del Estado. Los problemas particulares de España y Polonia en sus relaciones con los vecinos fueron, sin embargo, distintos. Así pues y al margen de Portugal y Francia,

España siguió preocupada por la situación del Gibraltar y por las reivindicaciones marroquíes de Ceuta y Melilla que podían afectar la integridad territorial del Estado español. En el caso polaco, el establecimiento de buenas relaciones con los vecinos fue condicionado por las consecuencias de las transiciones en Europa del Este donde se constituyeron nuevos Estados que se convirtieron en nuevos vecinos de Polonia (caso de las tres ex – repúblicas soviéticas, la división de Checoslovaquia). Además, las transformaciones que se operaron en la URSS/Rusia y en las dos Alemanias obligaron a la redefinición de los contactos bilaterales con dos grandes vecinos, intentando asegurar la autonomía y la independencia de Polonia en la escena internacional y garantizar la estabilidad y la legalidad de la frontera Oder – Neise.

La Alianza atlántica

Aunque es difícilmente comparable la situación internacional de los setenta con la de los noventa, se encuentran ciertas similitudes en la situación de la Alianza atlántica en los años mencionados. La presente investigación permitió acercarse a la crisis que vivió la OTAN en la década de los setenta y de los noventa y confirmar que la integración de los nuevos miembros fue utilizada por la Organización para superar sus problemas internos.

La crisis a la cual se enfrentó la OTAN en los años setenta estaba relacionada con la distensión, las divergencias entre la política de los aliados europeos y los norteamericanos, los conflictos entre los aliados (crisis greco – turca), las transformaciones internas en algunos países miembros (la revolución portuguesa, la transición griega, los socialistas y los comunistas en los gobiernos de Francia e Italia, respectivamente). La crisis afectó a los países con la proyección mediterránea debilitando el flanco sur de la OTAN en el momento del crecimiento de la tensión en el Mediterráneo. En este contexto, la entrada de España en la OTAN tuvo como finalidad reforzar la organización desde el punto de vista político y militar.

Al finalizar la guerra fría la OTAN perdió los argumentos para su permanencia como una alianza defensiva. El proceso del ajuste de la Alianza a la nueva realidad consistió en cambiar la doctrina (reforzando el significado político de la Alianza), convertirse en el brazo armado de las organizaciones de seguridad colectiva (la ONU, la CSCE), ampliar el marco geográfico de la OTAN implicándose en la seguridad de los países de Europa central y oriental. Polonia como parte de Europa central y oriental

quedó incluida en este proceso. Las estructuras como el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, la Asociación para la Paz y la integración de nuevos miembros (Polonia, Hungría, República Checa) formaron parte de la amplia estrategia concebida para superar la crisis de la Alianza.

En la labor de extender su influencia a los países de Europa central y oriental la OTAN chocó inicialmente con otras organizaciones de seguridad y/o con las alianzas europeas (CSCE, UEO) que habían establecido con anterioridad los contactos con algunos países de Europa central y oriental. La estrategia de la OTAN consistió aquí en eliminar la importancia de estas organizaciones. En el presente trabajo se intentó demostrar las relaciones conflictivas entre la OTAN y la UEO. Su resultado fue la marginación de la UEO en Europa central lo cual favoreció el cambio de la orientación de la política de seguridad polaca que pasó desde la opción europea a la opción atlántica.

Aunque los elementos concretos que provocaron la crisis de la Alianza fueron diferentes en las dos etapas de su historia, en el origen de las dos crisis, se encontraba el peligro de la desaparición de los argumentos a favor de su permanencia (durante la distensión, después de la desaparición del bloque soviético) que generaba la falta de cohesión de la Alianza y podía conducir a su marginación o incluso a su aniquilación. Las soluciones a las dos crisis resultaron bastante similares. En los dos casos la Alianza utilizó la ampliación, además de otros mecanismos que resultaron ser necesarios en el caso de la crisis de la postguerra fría, para solucionar sus problemas. Para conseguirlo, favoreció la política del acercamiento de los potenciales candidatos y aceptó, finalmente, la integración de los nuevos miembros. En la medida en que se convirtió en el punto de referencia en España y en Polonia, la OTAN desempeñó, por lo tanto, el papel esencial en la articulación de las dos políticas de seguridad en torno a la opción atlántica. En este sentido, se puede hablar del papel parecido de la Alianza en la política de seguridad española y polaca.

Al analizar la función de la Alianza en los dos casos, no puede pasar desapercibido que fueron los Estados Unidos, el miembro de mayor peso en la Organización, los que jugaron el papel de enlace entre la OTAN y sus futuros miembros e impulsaron las iniciativas dirigidas hacia su integración o hacia una cooperación creciente con la Alianza.

La Comunidad Europea/la Unión Europea

Tanto en España como en Polonia la integración en la Europa unida fue el objetivo primordial de la política exterior en la transición. En los dos países se estableció, por otra parte, una particular relación entre la entrada en la CE y la política de seguridad nacional que obliga a incluir la Comunidad Europea entre los actores no estatales que influyeron en las dos políticas de seguridad.

La CE apoyó la transición española y aceptó iniciar las negociaciones de ingreso con España después de la solicitud presentada a mediados de 1977. El proceso de la integración en la CE, largo y complicado, fue el eje de la política exterior española durante toda la transición. La integración en la CE fue percibida como la integración en Europa. No existió, sin embargo, una relación directa entre la integración en la CE y la política de seguridad española, dado que la CE carecía de la dimensión política formalmente confirmada. Esta relación fue establecida por el Gobierno español que consideró o transmitió la idea de la integración española en la OTAN como el paso hacia la integración en la CE. La vinculación entre la integración en la OTAN y la entrada en la CE establecida de esta manera fue, por lo tanto, algo artificial, dado que se basó en una previsión no comprobada de que al entrar en la Alianza se podría ejercer las presiones para acelerar la integración en la Comunidad Europea. Independientemente del efecto real y de difícil demostración de tales presiones, la Comunidad Europea se convirtió en el actor presente, simbólicamente hablando, en los debates sobre la política de seguridad española, jugando a favor de la integración en la Alianza atlántica.

La presencia real de la opción europea en la política de seguridad española empezó a articularse a partir de 1984 (el Decálogo de Felipe González) y se consolidó en 1988 cuando España se convirtió en el miembro de la UEO. La inserción de la dimensión europea correspondió con el proceso de la revitalización de la UEO, aunque por otra parte sirvió para disminuir los efectos de la aceptación por el PSOE de la permanencia en la OTAN.

La CE fue una de las primeras estructuras que apoyó las países de Europa central y oriental que iniciaron la transición. Polonia firmó los acuerdos de asociación con la CE en diciembre de 1991 y solicitó la integración en enero de 1994. La integración en la CE/UE fue uno de los objetivos fundamentales de la política exterior polaca en la medida en que significaba “volver a Europa”. Además de la dimensión económica y simbólica de este proceso, existió una relación directa entre la CE/UE y la política de

seguridad polaca debido a la ampliación de la cooperación entre los miembros de la CE al campo de la política exterior y de seguridad a través de la UEO (la política exterior y de seguridad común a partir del Tratado de Maastricht de la UE se convirtió en el segundo pilar de la UE). En este contexto, la integración en la CE y en la UEO se percibió como la oportunidad para relacionar la seguridad polaca con la seguridad de Europa occidental. La relación establecida entre la política de seguridad nacional y la CE fue, por lo tanto real y muy directa, hasta tal punto que en los primeros años de la transición (hasta mediados de 1992) la opción europea en la política de seguridad polaca tuvo el carácter prioritario y una dimensión muy bien definida.

La integración en la Comunidad Europea, el actor fundamental de la escena europea, se convirtió en la prioridad de las políticas exteriores de los dos países. Desde el punto de vista de la política de seguridad, la CE desempeñó, sin embargo, el papel distinto en los dos casos: muy activo en la política de seguridad polaca y más pasivo en la política de seguridad española (por lo menos durante la transición). La diferencia se debió a la situación de la Comunidad Europea que en la etapa de la transición española carecía de la dimensión política y no poseía su propia política exterior y de seguridad. Las transformaciones de la postguerra fría impulsaron la construcción de la PESC, convirtiendo la CE en el actor de la escena internacional, importante también por las garantías de seguridad que, eventualmente, pudiera ofrecer a los países que estaban viviendo la transición. En este sentido, la opción europea fue considerada en Polonia en la fase inicial de la transición como una opción real.

La diferencia entre el caso español y el polaco se manifestó también en el tipo de relaciones que se establecieron en el triángulo: la CE – la OTAN – España/Polonia. Debido a que las dos organizaciones actuaban en los campos distintos, la CE en el económico y la OTAN en el de la defensa, en los años setenta no existió la rivalidad entre ellas. Después de la desaparición del mundo bipolar, cuando los miembros de la CE apostaron por la cooperación política y la construcción de su propia política exterior y de seguridad común, esta situación cambió drásticamente. Los proyectos de la CE chocaron con los intereses de la Alianza atlántica y llevaron a la rivalidad que se manifestó también en el enfrentamiento muy bien encubierto por la influencia en los países de Europa central.

Debido a la evolución que vivió la CE en los noventa, parece que la relación entre la CE y la política de seguridad polaca fue más amplia y más directa que en el

caso español donde la realización de algunos objetivos de la política de seguridad (integración en la OTAN) fue percibida y/o presentada como la aproximación a la integración en la Comunidad Europea.

La comparación de los actores, detrás de la cual se encuentra una amplia acumulación de datos empíricos recogidos en la segunda y tercera parte de esta investigación, permitió observar que la política de seguridad española y polaca fue influida por el mismo tipo de actores internacionales que actuaron en la escena europea. Destacó la función preponderante de las dos superpotencias, aunque los Estados Unidos jugaron el papel esencial en la política de seguridad de España y Polonia en la transición, mientras que la influencia de la Unión Soviética se limitó al caso polaco. Se pudo percibir el peso de las grandes potencias europeas, Francia y Alemania, y la influencia de otros Estados europeos más pequeños que como vecinos de los dos países entraron a formar parte del amplio diseño de la política de seguridad nacional. Entre los actores extraestatales destacaron las organizaciones internacionales, la OTAN y la CE/UE, que por su propia capacidad de actuación como por el complejo juego de relaciones de complementariedad y competitividad que existió entre los dos, dejaron una aportación fundamental a la política de seguridad en España y en Polonia.

5. La relación entre las variables independientes de la política de seguridad.

Las variables independientes de la política de seguridad española y polaca fueron definidas como las variables que por separado o mediante una relación existente entre ellas, pueden explicar las razones de la aparición del atlantismo en la política de seguridad de los dos países. La elección de las cuatro variables: las herencias del pasado, la situación interna, la situación geopolítica y el contexto externo, surgió del peso del pasado que constituye la esencia de la investigación histórica y es cada vez más reconocido por los investigadores procedentes de otros campos de ciencias sociales, de la existencia de la estrecha vinculación entre lo interior y lo exterior (la teoría del *linkage*), de la importancia que se atribuye a la posición geopolítica en la definición de la política e seguridad.

En los párrafos anteriores se compararon las herencias del pasado, el contexto interno, la posición geopolítica y la situación internacional. Pese a que cada uno de los elementos tuvo su propia influencia, el estudio comparado de las cuatro variables permitió demostrar que la explicación de la prioridad dada al atlantismo en la política de seguridad española y polaca durante la transición es compleja y multidimensional. Existió una interrelación entre las cuatro variables que convirtió la integración en la Alianza atlántica en el eje de la política de seguridad en los dos casos. Su comparación hizo esta relación más explícita, demostrando que es imposible cerrar la política de seguridad en una reflexión simple e unidimensional, limitando por ejemplo la explicación al debate nacional que se dio en España en el año 1981 o presentando el tema como un proceso unilineal y obvio, como se suele hacer en el caso de la política de seguridad polaca.

En primer lugar, la transición democrática española y polaca debe ser considerada como el entorno en el que se desarrolló la política de seguridad, proporcionando las condiciones necesarias para que se pudiera operar la redefinición de las dos políticas de seguridad. En este sentido el significado de la transición se manifestó en tres aspectos. En primer lugar, permitió romper las barreras que dificultaban o impedían la modificación de la política de seguridad con anterioridad (la oposición de las democracias occidentales a la integración en la OTAN del país no democrático, la pertenencia al bloque socialista). En segundo lugar, la democratización contribuyó a la creación de nuevas bases jurídicas y socio – políticas en los dos Estados que se convirtieron en el fundamento del nuevo ciclo formal de la política de seguridad, ajustado a la realidad del Estado democrático y preparado, mejor o peor, para la elaboración, la ejecución y el control de la política entendida como un proyecto colectivo. Finalmente, la transición contribuyó a la modificación de los objetivos de la política exterior y de seguridad española y polaca de acuerdo con los principios democráticos y tomando como referencia la proyección europea.

El análisis de los sistemas internacionales con su estructura (bipolar, multi-unipolar), sus procesos (Mediterráneo, Europa central y oriental) y sus actores (superpotencias, grandes potencias, otros Estados, organizaciones internacionales: OTAN, CE/UE) demostró las diferencias obvias entre el sistema bipolar y el de la postguerra fría, aunque permitió percibir las similitudes en el tipo y el papel de los actores internacionales que marcaron su presencia en las dos políticas nacionales.

Independientemente de las diferencias, la comparación sirvió para apreciar la influencia decisiva del sistema internacional en la definición de la política de seguridad nacional. En este contexto, el sistema internacional puede ser considerado como la variable explicativa del atlantismo en la política de seguridad española y polaca. Sin la existencia del sistema internacional (estructura, procesos, actores) favorable a la integración de los dos países en la Alianza atlántica, ésta no se hubiera producido, aunque hubiera existido la voluntad de España y Polonia de entrar en la OTAN. El sistema favorable no significó lo mismo en los dos casos. De hecho, el sistema bipolar favoreció la entrada de España en la Alianza debido a su rigidez, mientras que el sistema de la postguerra fría contribuyó a la integración de Polonia gracias a su flexibilidad.

El estudio de las variables sirvió para revalorizar la importancia de la dimensión histórica en la definición de la política de seguridad española y polaca. Las experiencias del pasado reciente (el régimen autoritario) y del pasado remoto (experiencias de la época moderna y del siglo XIX), que se manifestaron tanto en la memoria colectiva como en los compromisos contraídos, fueron distintas en España y en Polonia. Ahora bien, su análisis, unido a otras variables, facilita la explicación y el entendimiento de las decisiones relativas a la política de seguridad. En este marco, se entienden mejor las diferentes reacciones a la integración en la OTAN en los dos países y se perciben con más claridad las limitaciones impuestas a la política de seguridad mediante los compromisos previos a la transición.

La estrecha relación entre la posición geopolítica y la percepción de las amenazas, y el significado de la posición geopolítica en la definición del papel de un Estado en la escena internacional, convierten esta variable en un elemento importante en la definición de la política de seguridad. Su función tiene que ser analizada, sin embargo, en relación con otras variables (el sistema internacional, la situación interna). Es cuando la posición geopolítica adquiere su pleno significado como la variable explicativa de la política de seguridad.

La explicación de la preponderancia del atlantismo en la política de seguridad española y polaca durante la transición exige la combinación de las cuatro variables, demostrando la estrecha relación entre lo interior y lo exterior. Permite, al mismo tiempo, apreciar el gran peso del sistema internacional en la definición de la política de seguridad de un país, como España o como Polonia, inmerso en la transición democrática.

Capítulo X

El ciclo formal de la política de seguridad española y polaca

La política de seguridad como parte de la política exterior puede ser entendida como un conjunto de decisiones y actividades que tienen como finalidad directa y específica incrementar la seguridad exterior del Estado. La política de seguridad, por otra parte, es una política pública que como otras políticas públicas, constituye un complejo proceso dividido por los investigadores en la fase de la elaboración, la ejecución y el control y denominado como el ciclo formal que cuenta además con los medios que permiten la realización de los objetivos, destacando el papel de las Fuerzas Armadas.

El estudio del ciclo formal de la política de seguridad española y polaca, fue realizado en la segunda y tercer parte de esta investigación. En este capítulo se pretende analizar los dos utilizando la comparación. Con esta finalidad, en su primera parte se comparan los actores que formaban parte de los dos ciclos formales, tomando como el punto de referencia la Constitución de 1978 y la “pequeña Constitución” de 1992 e insistiendo en la diferencia generada por dos modelos distintos de la organización del Estado, el monárquico en el caso español y el parlamentario – presidencial en el caso polaco. En la segunda parte se analizan algunos de los aspectos fundamentales para el funcionamiento de los dos ciclos formales. En este sentido, se intenta establecer el tipo de las relaciones entre los actores que elaboran, ejecutan y controlan la política de seguridad, se aborda el tema de la influencia del consenso sobre la política de seguridad entre las fuerzas políticas en la dinámica del ciclo formal y se reflexiona sobre la inserción de las Fuerzas Armadas en el ciclo formal democrático de la política de seguridad.

1. Los actores del ciclo formal español y polaco.

Tomando como el punto de referencia la Constitución española y de 1978 y la “pequeña Constitución” polaca de 1992, hay que destacar que en el ciclo formal de la política de seguridad de los dos países participaron diversos actores responsables de la definición, la ejecución y el control de esta política. Con la finalidad de definir las diferencias y las similitudes entre los dos ciclos formales, en el cuadro que viene a continuación se realiza la comparación de estos actores, haciendo una breve referencia a sus funciones. En cursiva fueron destacadas las diferencias entre el caso español y el polaco.

CUADRO n°19

Los elementos del ciclo formal de la política de seguridad en España y en Polonia y sus funciones

Elementos del ciclo formal	España	Polonia
Sistema político	<i>Monarquía parlamentaria</i>	<i>República parlamentario – presidencial</i>
Actores que elaboran la política de seguridad	-Jefe del Estado (<i>Rey</i>) -Gobierno con el Jefe del Gobierno (Presidente del Gobierno) al frente	-Jefe del Estado (<i>Presidente</i>) -Gobierno con el Jefe del Gobierno (Primer Ministro) al frente
Jefe del Estado	-símbolo de su unidad y permanencia, -arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, -asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica -responsable de ejercer el mando supremo de las Fuerzas Armadas	-el supremo representante del Estado Polaco en las relaciones interiores y exteriores. -vigila el cumplimiento de la Constitución -cuida la soberanía y la seguridad del Estado, la inviolabilidad de sus fronteras, la indivisibilidad de su territorio y el cumplimiento de los acuerdos internacionales -la jefatura de las Fuerzas Armadas

	<p>-acredita a los embajadores y a otros representantes diplomáticos,</p> <p>-manifiesta el consentimiento del Estado para la aceptación de los compromisos internacionales, -concluye un tratado, -declara la guerra, hace la paz.</p> <p>-todos los actos del Rey debían ser refrenados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los ministros competentes,</p>	<p>-el poder de nombrar y revocar los representantes de Polonia en el extranjero,</p> <p>-el poder de ratificar y revocar los acuerdos internacionales informando el Parlamento, -el poder de decidir el estado especial en las circunstancias de la amenaza exterior.</p> <p>-los actos del Presidente debían ir firmados por el Presidente del Gobierno o por el ministro correspondiente.</p> <p><i>-la dirección general en el ámbito de las relaciones exteriores, - la dirección general en el ámbito de la seguridad interior y exterior del Estado.</i></p> <p><i>-propone sus candidatos a los puestos del ministro de Asuntos Exteriores y de Defensa.</i></p> <p><i>-el poder de disolver el Parlamento si el Sejm durante tres meses no podía formar el Gobierno, no aprobaba el presupuesto o aprobaba las disposiciones que imposibilitaban al Presidente desempeñar sus funciones.</i></p>
<p>Gobierno y Jefe del Gobierno</p>	<p>-el centro del poder ejecutivo</p> <p>-el órgano central responsable de la elaboración y la toma de decisiones relativas a la política interior y exterior, la política de defensa y la política militar.</p> <p>-la aprobación de la firma de tratados y acuerdos internacionales;</p> <p><i>-la función de dirigir las Fuerzas Armadas, -la función de dirigir la Administración militar, incluido el nombramiento del personal</i></p>	<p>-el centro del poder ejecutivo</p> <p>-conduce la política exterior -debe garantizar la seguridad interior y exterior del Estado</p> <p>-responsable de las relaciones y la firma de los acuerdos con otros países y las organizaciones internacionales,</p>

	<i>administrativo del ministerio de Defensa no perteneciente a la cadena del mando militar y el personal de las Fuerzas Armadas,</i>	
Actores que ejecutan la política de seguridad	-ministerio de Asuntos Exteriores, -ministerio de Defensa	-ministerio de Asuntos Exteriores, -ministerio de Defensa, <i>-Oficina de Seguridad Nacional</i>
Ministerio de Asuntos Exteriores	-promover, proyectar, dirigir y ejecutar la política exterior del Estado, de acuerdo con las directrices del Gobierno y en aplicación del principio de unidad de acción en el exterior, -concertar las relaciones del Estado con otros Estados y Entidades internacionales, -defender y fomentar los intereses nacionales en el exterior, -llevar a cabo una adecuada y eficaz política de protección a los ciudadanos españoles residentes en el extranjero, -en 1983 se creó la Dirección General de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme.	-elaboración de las bases de la política exterior, -programación de la política de tratados, -la dirección y coordinación de la actividad informativa, -representación de los intereses de Polonia y de sus ciudadanos en el extranjero -el mantenimiento y el fortalecimiento de los lazos con los polacos en el extranjero, -la coordinación política de las actividades de los ministros, los directores de las instituciones y las instituciones centrales en el ámbito de la política exterior, -desde 1996 existe el Departamento de la Política de Seguridad.
Ministerio de Defensa	-ordenación y coordinación de la política general del Gobierno en cuanto se refiere a la Defensa Nacional -ejecución de la política militar correspondiente,	-órgano de la dirección política y administrativa de las Fuerzas Armadas, -responsable de la preparación de la política de defensa y de la defensa del país.
Oficina de Seguridad Nacional u otros órganos	No existe	<i>-órgano de apoyo para el Presidente y para el Comité de Defensa del País, -la preparación de los materiales necesarios en la realización de las competencias del Presidente en el ámbito de seguridad, defensa y orden público, -la función del Secretariado del Comité de Defensa del País, -preparación de informaciones sobre el estado de la seguridad</i>

		<p><i>nacional y su presentación ante el Presidente y otros miembros del Comité de Defensa Nacional,</i></p> <p><i>-definición de las amenazas y la elaboración de las propuestas sobre su eliminación,</i></p> <p><i>-organización de la actividad investigadora, informativa y promotora en los ámbitos de seguridad nacional,</i></p> <p><i>-organización de las reuniones del Comité de Defensa Nacional, -</i></p> <p><i>vigilancia de la realización de las decisiones del KOK,</i></p> <p><i>-cooperación con el Gobierno, el Parlamento y con otras instituciones en los temas de seguridad y defensa.</i></p>
Actores que controlan la política de seguridad	Parlamento, sociedad	Parlamento, sociedad
Parlamento	<p>-potestad legislativa del Estado (incluidas las relativas a las relaciones con el extranjero y a la seguridad)</p> <p>-aprobación del presupuesto (incluidos los gastos destinados para la defensa y seguridad)</p> <p>-da la confianza al gobierno</p> <p>-la declaración de la guerra y la conclusión de la paz</p> <p>-la aprobación y la denuncia de los tratados o compromisos internacionales</p> <p>-los procedimientos parlamentarios del control: solicitud de información (preguntas e interpelaciones), mociones,</p>	<p>-aprobación de las leyes,</p> <p>-aprobación del presupuesto</p> <p>-confirmación o retirada de la confianza al gobierno (apoyo o desacuerdo con el programa de la política exterior y de seguridad del Gobierno)</p> <p>-decisión sobre la guerra y paz</p> <p>-ratificación de los acuerdos internacionales sobre las fronteras, las alianzas militares y los acuerdos que exigían cambios en la legislación polaca,</p> <p>-los procedimientos parlamentarios del control: solicitud de información (preguntas e interpelaciones), mociones, debates</p>

	debates (durante la apertura de la sesión, en la presentación del Presupuesto, debates de confianza), las comparecencias del Gobierno ante las cámaras, el trabajo de las Comisiones de Asuntos Exteriores y de Defensa (pocas prerrogativas).	(durante la apertura de la sesión, en la presentación del Presupuesto, debates de confianza), las comparecencias del Gobierno ante las cámaras, el trabajo de las <i>Comisiones de Asuntos Exteriores y de Defensa (destaca la participación de las Comisiones en el nombramiento del nuevo ministro de asuntos exteriores y de defensa).</i>
Sociedad	-el control mediante la consulta electoral y el referéndum -la opinión pública,	-el control mediante la consulta electoral y el referéndum -la opinión pública

FUENTE: Elaboración propia

La presentación comparada de los actores del ciclo formal español y polaco de la política de seguridad permite observar una serie de similitudes que existieron entre los dos en la medida en que se trataba de dos Estados democráticos. En este sentido, las etapas de la elaboración, la ejecución y el control de la política de seguridad estaban marcados por los mismos tipos de actores. Las posibles diferencias en los actores o en sus funciones se debieron a distintos sistemas políticos establecidos en los dos Estados: la monarquía parlamentaria y la república parlamentario – presidencial, en España y en Polonia, respectivamente. Subrayando algunos aspectos relativos a los actores de los dos ciclos formales habría que mencionar las siguientes observaciones:

- La diferencia en el sistema político establecido en España y en Polonia provocó la diferencia en cuanto al tipo del Jefe del Estado existente en cada país: el Rey (función hereditaria) y el Presidente (elegido en las elecciones directas, cada cinco años),
- Las funciones del Jefe del Estado polaco fueron más amplias que las del Rey español. El Presidente de Polonia asumió numerosas e importantes prerrogativas en materia de la política exterior y de seguridad (la dirección general de la política exterior y de seguridad, influencia en el nombramiento del ministro de Exteriores y de Defensa) mientras que el Rey español, de acuerdo con la Constitución de 1978, desempeñó el papel simbólico en el ciclo formal de la política exterior y de seguridad.

- El Gobierno se convirtió, en los dos casos, en el centro del poder ejecutivo, aunque existieron diferencias en la definición de las áreas de la actuación del Gobierno: en España el Gobierno elaboraba y tomaba las decisiones relativas a la política exterior, la política de defensa y la política militar, en Polonia - elaboraba y tomaba las decisiones relativas a la política exterior y la seguridad interior y exterior del Estado. La definición de las funciones del Gobierno polaco en materia de la política de seguridad fue muy clara, mientras que en España se encubría tras la política exterior, de defensa y militar. En el caso español se definió claramente la responsabilidad del Gobierno de dirigir las Fuerzas Armadas y de dirigir la Administración militar, algo que no se especificó en el caso polaco.
- El ministerio de Exteriores y de Defensa participaron en la ejecución de la política de seguridad española y polaca. En Polonia existió además la Oficina de Seguridad Nacional, el órgano que dependía del Presidente y formaba parte del ciclo formal.
- El ministerio de Exteriores jugó el papel central en los dos países en la coordinación de la política exterior y de seguridad (con otros ministerios como por ejemplo el ministerio de Defensa). Esta prerrogativa del ministerio de Exteriores parecía más asumida por otros actores en Polonia que en España donde las reminiscencias de los problemas de la coordinación entre distintos ministerios aparecían incluso en la etapa de la consolidación democrática. En los dos casos, durante la transición se dio el proceso de la construcción de las estructuras dentro del ministerio de Exteriores responsables de la política de seguridad entendida como parte de la política exterior (Polonia - Departamento de la Política de Seguridad, España - Dirección General de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme).
- El control de la política de seguridad española y polaca descansaba en manos del Parlamento y de la sociedad que, teóricamente, gozaban de un amplio abanico de herramientas para ejercer sus funciones.

2. El funcionamiento del ciclo formal español y polaco.

El estudio del funcionamiento del ciclo formal de la política de seguridad se plantea como una cuestión compleja que supera el simple análisis de los actores y sus funciones. En este sentido, el abordar el ciclo formal español y polaco implica comparar las relaciones entre los actores que participaron en la definición, la ejecución y el control de la política de seguridad durante la transición, uniendo este estudio al problema del consenso en la política de seguridad que influyó en la dinámica del ciclo y al difícil proceso de la inserción de las Fuerzas Armadas en el ciclo formal basado en los principios democráticos.

A. Las relaciones entre los actores del ciclo formal español y polaco.

En el Estado polaco de la transición, constituido como la república parlamentario – presidencial, el poder ejecutivo fue repartido entre el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno, otorgando a los dos unas amplias prerrogativas en la elaboración y la dirección de la política exterior y de seguridad. Esta situación se convirtió en la principal fuente de conflictos entre los dos centros del poder afectando, en particular, la política exterior y de seguridad. La confusa definición de las competencias de las dos ramas del poder ejecutivo en la “pequeña Constitución” en lo relativo a la dirección de la política exterior y de seguridad, provocó serios problemas de coordinación entre el Jefe del Estado y el Primer Ministro, dado que no era tan simple discernir entre la “dirección general” de la política exterior y de seguridad - la tarea del primero -, y la responsabilidad del segundo de “conducir” la política exterior y “garantizar” la seguridad. La falta de precisión en la definición de las competencias se vio agravada por la personalidad del Presidente Wałęsa quien ocupó el cargo entre 1991 –1995 y puso especial atención en convertir la dirección de la política exterior y de seguridad en una de sus responsabilidades más importantes, chocando con las competencias del Gobierno en la misma materia. En este sentido, especialmente conflictivos fueron los años 1993 – 1995 marcados por el Presidente de la oposición (“Solidaridad”) y el Gobierno de los ex – comunistas. Los nombramientos del ministro de Exteriores y del de Defensa efectuados en esta etapa por el Presidente fueron particularmente difíciles de asumir por

el Gobierno, dado que se trataba de personas procedentes, en ocasiones, de otras formaciones políticas.

Los problemas de la separación de las funciones del Jefe del Estado y de las prerrogativas del Gobierno que se dieron en Polonia, no existieron en España, donde el Rey asumió la función simbólica y el Gobierno se convirtió en el principal centro responsable de la elaboración de las políticas, incluida la política de seguridad. En este sentido, el ciclo formal español no tuvo que enfrentarse a las situaciones que, en algunos momentos, ocasionaron en Polonia serios problemas de la coordinación de la política de seguridad que encontraban un reflejo muy negativo tanto en el interior como en el exterior del país.

El análisis de los actores que participaron en la elaboración de la política de seguridad polaca permitió observar como la anterior división del poder ejecutivo entre el Presidente y el Gobierno favoreció la aparición de mayor número de actores responsables de la ejecución de la política de seguridad. Mientras que el Gobierno tuvo sus propias estructuras como el ministerio de Asuntos Exteriores y el ministerio de Defensa, el Presidente creó la Oficina de Seguridad Nacional como el órgano de apoyo y con las funciones que, de alguna manera, duplicaban las de los dos ministerios. Independientemente de los mecanismos establecidos para evitar los problemas entre los dos centros de poder y sus estructuras de ejecución, éstos eran inevitables. Esta situación se solucionó en la Constitución de 1997 que limitó las prerrogativas del Presidente en materia de la política exterior, de seguridad y defensa y reforzó el papel del Gobierno, eliminando las confusiones en la definición de las funciones tanto a nivel de la elaboración como de la ejecución de la política de seguridad. En España este problema no existió, dado que solamente el Gobierno como el centro del poder ejecutivo, contó con las estructuras responsables de la ejecución de la política de seguridad. En este marco destacó el papel del ministerio de Asuntos Exteriores y del ministerio de Defensa.

Tanto en España como en Polonia se puso especial atención, de acuerdo con el principio de la unidad de acción exterior del Estado, en preservar la prioridad del ministro de Asuntos Exteriores en la tarea de coordinar la política exterior y de seguridad. No siempre con éxito. En este contexto, parece que en Polonia existió mayor conciencia de la superioridad del ministerio de Exteriores como el centro de coordinación de la política exterior y de seguridad. En cuanto al ministerio de Defensa,

destacó, en los dos casos, el proceso de su construcción como el órgano administrativo dirigido por un civil y esencial en el control civil y democrático de las Fuerzas Armadas.

El control de la política de seguridad constituye el último elemento del ciclo formal de la política de seguridad. Tanto en España como en Polonia se pudo comprobar la amplitud de los mecanismos del control político (a través del Parlamento) y público (elecciones, referéndum, opinión pública). En los dos casos, sin embargo, se apreciaron las dificultades de controlar la política de seguridad desarrollada por el Gobierno. En España, destacó el problema de las mayorías parlamentarias que convirtieron todas las pruebas de introducir los cambios en la política del Gobierno, independientemente de los mecanismos del control parlamentario, en los esfuerzos carentes de resultados. En Polonia, parece que los mecanismos del control parlamentario fueron incluso más amplios. Destacó, en este contexto, la labor desarrollada por la Comisión de Asuntos Exteriores y la Comisión de Defensa. Aquí, sin embargo, la debilidad del Parlamento, que entre 1989 – 1993 cambió su composición tres veces y fue disuelto en una ocasión por el Presidente (1993), actuaba también a favor del papel primordial del ejecutivo en la definición de la política de seguridad.

En definitiva, el peso del control popular en la política de seguridad, en los dos casos, fue marginal. Aunque es cierto que la campaña electoral anti – OTAN desarrollada por el PSOE y el voto mayoritario del electorado español en 1982, permitió la victoria de la oposición, demostrando que éste podía influir en la posible modificación de la política de seguridad, el posterior desarrollo de los acontecimientos demostró la posibilidad de cambiar la opinión pública a favor de una opción política distinta. En el caso de Polonia, la baja participación en las elecciones y el tratamiento marginal que encontró la política exterior y de seguridad en los programas electorales, permiten atribuir al control popular el escaso papel en la definición de la política de seguridad polaca.

El referéndum, como la herramienta del control popular, fue utilizado en apenas una ocasión durante la transición tanto en España (1976 – referéndum sobre la Ley de Reforma Política) como en Polonia (1997 – la Constitución) y, en ningún caso en relación con la política de seguridad (el referéndum sobre la OTAN celebrado en 1986 en España pertenece a la fase de la consolidación democrática). De ahí se puede hablar del papel marginal de esta herramienta en el control de la política de seguridad.

Las repercusiones de la deficiencia de los mecanismos del control fueron mucho más graves en España que en Polonia. En el primer caso se optó por la integración en la Alianza atlántica pese a la amplia oposición del PSOE, del PCE y de una parte importante de la sociedad, mientras que en el caso polaco, existió, por lo menos, el consenso y el apoyo social en cuanto a la opción atlántica lo cual disminuyó los efectos negativos del control insuficiente.

Las relaciones entre los distintos actores del ciclo formal de la política de seguridad, que coincide con el de la política exterior, confirman la preponderancia del ejecutivo en la definición de la política de seguridad, el papel muy limitado del Parlamento, del electorado y de la opinión pública en el control y la estrecha relación entre los actores que elaboran y que ejecutan la política de seguridad. En este sentido, los dos ciclos formales, presentaron las similitudes, confirmando las dificultades, destacadas por numerosos investigadores,²⁸ que plantea someter la política exterior y de seguridad a las reglas del Estado democrático.

B. El consenso en la política de seguridad española y polaca.

Aunque el estudio de las relaciones entre los actores del ciclo formal permitió definir los rasgos básicos del ciclo, el análisis de su funcionamiento debe incluir el tema del consenso que permite entender mejor la dinámica del ciclo en los momentos concretos de la evolución de la política de seguridad.

El estudio del consenso en la política de seguridad lleva a afirmar que el caso español y polaco presentan diferencias esenciales. Aunque en los dos países se consiguió, finalmente, el consenso, los caminos español y polaco al consenso fueron diferentes. En España, en primer lugar, los temas de la política de seguridad (en particular la integración en la OTAN sobre la cual existió el desacuerdo entre la oposición y el gobierno) fueron trasladados al segundo plano lo cual permitió su eliminación de los debates políticos durante gran parte de la transición. Esta apariencia del consenso establecida en 1977 fue rota en 1981, cuando el Gobierno de Calvo Sotelo decidió dar la prioridad a la dirección atlántica en la política exterior. El acuerdo en cuanto a la dirección de la política de seguridad se dio cuando el PSOE, después de las

²⁸ En este sentido ver los comentario de Vilanova, Pere: *El Estado y el sistema internacional. Una aproximación al estudio de la política exterior*, Barcelona, EUB, 1995, pp. 13 – 22.

elecciones ganadas en 1982, inició el giro en su política de seguridad que condujo a la renuncia a las posiciones anti – atlantistas y a la aceptación de la permanencia de España en la OTAN. En 1984, González en su “decálogo” defendió la permanencia en la OTAN acercándose a las posiciones que antes rechazaba. Ello permitió, finalmente, establecer el consenso en la política de seguridad, confirmado por los resultados del referéndum sobre la OTAN en 1986.

En Polonia, el proceso de la llegada al consenso fue distinto. En primer lugar, el desarrollo de la política de seguridad se convirtió en una de las prioridades de la política exterior debido a la situación internacional y, en particular, a la situación en Europa central y oriental. En segundo lugar, e igual que en España, existió un claro desacuerdo entre las fuerzas políticas sobre la política de seguridad. Mientras que la oposición defendía la vinculación de Polonia a las estructuras de seguridad occidentales, los herederos del régimen anterior (los socialdemócratas) estaban a favor de la estrecha relación con la URSS. La evolución de la situación interior y exterior obligó a estos últimos a modificar sus posiciones. Así pues, en los años 1992 – 1993 tuvo lugar la paulatina adaptación del programa de los ex – comunistas a las expectativas del electorado favorable a la integración en la OTAN y en la Unión Europea. La victoria de los ex - comunista en 1993 aceleró este proceso que culminó en la declaración conjunta de las fuerzas ex – comunistas donde fue manifestado el apoyo a la dirección atlántica y europea en la política de seguridad polaca. Ello constituyó la base del consenso sobre la política de seguridad establecido entre todas las fuerzas políticas a finales de 1993. Este consenso permaneció inalterado durante toda la transición.

La diferencia esencial entre el caso español y polaco radica no tanto en el tipo de las fuerzas políticas que apoyaban una u otra opción (de hecho aquí hay similitudes en los dos países en la medida en que los representantes del régimen anterior defendían la continuidad en la política de seguridad y los de la oposición querían la ruptura), como en la fecha de la llegada al acuerdo entre diferentes opciones. El consenso en la política de seguridad se alcanzó en España después de la integración en la OTAN mientras que en Polonia ello se produjo mucho antes de la integración. De esta manera el tema de la OTAN generó el conflicto interno en España, mientras que en Polonia el mismo tema suscitó el acuerdo y el apoyo de la sociedad y de las fuerzas políticas.

Obviamente, no se puede entender el proceso de la llegada al consenso en la política de seguridad sin aludir a las herencias históricas y a la diferencia en la percepción de la Alianza atlántica y de los Estados Unidos. Mientras que en el caso

español los norteamericanos apoyaron el régimen franquista, en el caso polaco luchaban con el bloque soviético y la ideología comunista. En España, el rechazo de la oposición y de una parte de la sociedad a la integración en la OTAN fue, pues, una reacción natural. En Polonia, el apoyo dado a la Alianza fue también una reacción natural en la medida en que la oposición y la sociedad interpretaron la integración como el acercamiento al mundo occidental. En Polonia, los representantes del régimen anterior, aunque inicialmente más reacios a la ruptura de los lazos de amistad con la URSS y con el Pacto de Varsovia, tuvieron que aceptar la nueva dirección debido a la ausencia de otra alternativa frente al colapso del bloque socialista y de su sistema de seguridad.

Las diferencias en el proceso de la llegada al consenso provocaron las distintas dinámicas en el funcionamiento de los dos ciclos formales de la política de seguridad. En este sentido, España ofreció el ejemplo del enfrentamiento, demostrando al mismo tiempo la poca capacidad de la oposición de modificar las decisiones tomadas por el gobierno y apoyadas por su mayoría parlamentaria, mientras que en Polonia la decisión de entrar en la OTAN despertó reacciones, casi en su totalidad, positivas, pese a la existencia de mayor división parlamentaria y de previos conflictos entre los grupos parlamentarios por otros asuntos de política interior. En definitiva, en el gran debate nacional que se desarrolló en España sobre la integración en la Alianza atlántica en el año 1981 y en la posterior campaña electoral de 1982 se enfrentaron los defensores y los detractores de la opción atlántica en la política de seguridad española. En Polonia, por el contrario, existió unanimidad (con pocas excepciones)²⁹ en cuanto a la integración en la OTAN que se manifestó tanto en los programas electorales como en los debates parlamentarios.

C. La inserción de las Fuerzas Armadas en el ciclo formal.

Las Fuerzas Armadas desempeñaron el papel muy importante en el ciclo formal español y polaco tanto como el actor de este ciclo como el medio utilizado para la realización de los objetivos de la política de seguridad. Durante la transición democrática se pudo observar el proceso de la inserción de las Fuerzas Armadas

²⁹ Entre las excepciones hay que mencionar el partido político Samoobrona (Autodefensa) de carácter bastante populista y con fuertes apoyos en el sector agrario. En sus programas electorales y políticos manifestó el rechazo a la integración tanto en la OTAN como en la Unión Europea. Entró a formar parte del Parlamento en las elecciones de 1997, cuando se inició la etapa de la consolidación democrática.

españolas y polacas en el ciclo formal democrático que permitió conseguir la modificación del papel desempeñado por el ejército en la etapa franquista o socialista. Este complejo proceso se desarrolló bajo el lema del establecimiento del control civil y democrático de las Fuerzas Armadas que se convirtió en una de las preocupaciones básicas tanto en España como en Polonia. La necesidad de someter el ejército al control civil y democrático se planteó en los dos países desde el inicio de la transición democrática. La relación estrecha existente entre el régimen anterior y las Fuerzas Armadas, por una parte, y la incompatibilidad entre la democracia y el ejército autónomo que podía poner en peligro los fundamentos del nuevo Estado democrático, fueron los elementos que impulsaron las primeras reformas promovidas con el objetivo de conseguir la separación entre el poder civil y el poder militar y la despolitización de las Fuerzas Armadas. En este contexto, en los dos países se prohibió la participación de los militares en los partidos políticos, se inició la reforma de la enseñanza, se desarrolló una cuidadosa política de la eliminación de los elementos más apegados al régimen anterior a través de las jubilaciones y del rejuvenecimiento de las plantillas, se ajustó la simbología militar a la realidad del Estado democrático.

El segundo elemento en el proceso del establecimiento del control civil fue la reforma de las relaciones y de las competencias de los órganos de la Administración central. En la definición de la subordinación del poder militar al poder civil fueron cruciales todas las reformas que tuvieron lugar en el marco de la transición política y que culminaron en la aprobación de la Constitución, como la base del ordenamiento jurídico – político del nuevo Estado democrático. Por otra parte, destacaron las transformaciones en el ministerio de Defensa que se convirtieron en la piedra angular en el control civil de las Fuerzas Armadas. Su resultado final fue la separación entre la rama administrativo - civil y la rama militar y el establecimiento de la dependencia directa del Jefe del Estado Mayor del ministro de Defensa, lo cual implicaba la dependencia de las Fuerzas Armadas del poder civil representado por un ministro de Defensa civil.

Tanto en Polonia como en España, en el proceso del establecimiento del control civil y democrático se pudieron apreciar las mismas tendencias en cuanto a la dirección de las modificaciones introducidas en el ejército: desde los fundamentos (los niveles bajos de las Fuerzas Armadas) y desde arriba (las transformaciones de las estructuras superiores militares y estatales). Ahora bien, en el desarrollo del proceso se dieron particularidades propias para cada caso que fueron el resultado de las diferencias

existentes entre los dos regímenes autoritarios, de las diferencias en la misma transición y de las diferencias en el contexto internacional.

El ejército fue un actor importante en los dos regímenes autoritarios. No obstante, parece que en el caso español las Fuerzas Armadas desempeñaron el papel más destacado como la base del franquismo y, de acuerdo con las aportaciones mencionadas de Bañón y Olmeda, como el subsistema del sistema franquista, utilizado para garantizar la continuidad de la dictadura. En la República Popular Polaca el ejército también formó parte del sistema, siendo una institución fuertemente politizada y utilizada en caso de la amenaza a la permanencia del Estado socialista. Su posición no era, sin embargo, autónoma. El ejército sirvió a los intereses del Partido, pero con la excepción del general Jaruzelski, en ningún momento al frente del Estado Polaco se encontraba un militar. El control del ejército ejercido por el Partido Obrero provocó, por lo tanto, otros resultados que el control personal de Franco. En definitiva, era menos complicado sustituir la subordinación al Partido por la subordinación al Estado democrático que cambiar la subordinación a Franco por la subordinación a las instituciones democráticas del nuevo Estado. El traspaso de la autoridad desde el Partido a las instituciones democráticas, en el caso de Polonia se produjo de forma paulatina, con el apoyo inicial del Partido que se disolvió de forma pacífica poco después de iniciarse la transición. Además, en el contexto internacional, del que era difícil esperar apoyos al retorno de los comunistas, el eventual intento del golpe militar carecía de fundamentos reales. El ejército, por lo tanto, asumió la transición democrática con cierta naturalidad y, como destacaron los representantes de las Fuerzas Armadas polacas en algunas de las reuniones de la Comisión de Defensa citadas en la tercera parte del trabajo, en el ejército no existían tendencias que podían amenazar la estabilidad del país. La disolución del Pacto de Varsovia y la posterior elección de la opción atlántica como la prioridad de la política de seguridad polaca tampoco suscitaban las reacciones adversas en el ejército y visibles en el exterior. Y no olvidemos que se trataba de dos alianzas militares que apenas unos pocos años antes eran enemigas.

En España el asunto era mucho más complejo. El Rey Juan Carlos asumió los poderes de acuerdo con la legalidad del régimen franquista y, en principio, iba a garantizar la continuidad del régimen. El posterior desarrollo de la situación española desembocó en la transición desde el régimen franquista hacia la democracia. Esta evolución fue mal recibida por una parte importante de las Fuerzas Armadas, apegadas

al régimen anterior y a su autonomía, y dio como el resultado el fallido golpe de 23 de febrero de 1981.

En Polonia, aunque el ejército asumió con bastante tranquilidad los cambios realizados en el marco de la transición democrática, el verdadero problema creó el proceso del establecimiento de los mecanismos del control civil en los niveles más altos de la administración. Las dificultades de definir de forma clara las competencias en materia de la política de defensa entre el Presidente y el Gobierno, la doble dependencia del ministro de Defensa de los dos centros del poder ejecutivo introducida por la “pequeña Constitución”, las tendencias a utilizar el ejército en los conflictos políticos, fueron los elementos que marcaron la escena política polaca en los años 1991 – 1995. En España no se dieron estos problemas lo cual se debió, en parte, a la capacidad del Rey de renunciar a sus amplios poderes como el Jefe del Estado y de asumir el papel simbólico en el marco de la Monarquía parlamentaria. Además, la Monarquía aparecía como el sistema establecido con anterioridad y, en principio, no cuestionable. En Polonia, la personalidad de Lech Wałęsa, quien asumió el cargo del Presidente a finales de 1990, y manifestó las tendencias a acumular un fuerte poder, dificultó las relaciones de las dos ramas del ejecutivo y retrasó el establecimiento del control civil y democrático efectivo. Hay que tener presente también el camino recorrido por la transición en los dos países. Si en España, la transición estaba más controlado por las fuerzas del régimen, en Polonia tuvo lugar el rápido acceso de la oposición al poder, sin previa experiencia de gobernar. En este contexto se estaban definiendo los fundamentos del nuevo Estado que, finalmente fue organizado de acuerdo con el modelo híbrido, parlamentario – presidencial que dificultó aún más la tarea de insertar las Fuerzas Armadas en el ciclo formal de la política de seguridad.

El golpe de 1981 en España y los análisis de los observadores extranjeros sobre la situación en Polonia, demostraron que el establecimiento del control civil y democrático estaba lejos de finalizar. No obstante, parece que en España y en Polonia de la transición se pusieron las bases sólidas para continuar el proceso en los años posteriores y eliminar los elementos que podían dificultar el funcionamiento del ciclo formal de la política de seguridad ajustándolo cada vez más a las exigencias del Estado democrático.

Capítulo XI

Los resultados de la política de seguridad. Desde las diferencias hacia las similitudes.

La política de seguridad en España y en Polonia en la transición se manifestó a través de una serie de objetivos pensados para aumentar la seguridad exterior de los dos Estados. Si comparamos los objetivos de la política de seguridad en los dos países, se puede apreciar la similitud entre varios de ellos, destacando la integración en la Alianza atlántica, la introducción de la dimensión europea (UEO y CE/UE), la participación en los trabajos de la CSCE, las relaciones privilegiadas con los Estados Unidos. Las diferencias más notables en los objetivos de la política de seguridad de los dos países surgieron como el resultado de su posición geográfica/geopolítica y de las experiencias históricas. Se manifestaron en una serie de aspectos. Así pues, en Polonia se dio gran importancia a las relaciones con los vecinos, con la URSS/Rusia y con Alemania que se entiende perfectamente al analizar la experiencia histórica y la posición geopolítica del país situado entre los dos grandes colosos. Las relaciones que España estableció con sus vecinos, con Portugal y Francia, aunque también significativas, en ningún momento podían ser comparables con el caso polaco. Por el contrario, en España existieron los proyectos de la neutralidad o del no – alineamiento, seriamente defendidos por algunas de las principales fuerzas políticas del país e incluso practicados por el Jefe del Gobierno, Suárez, durante una corta etapa. Destaca también la diferencia en cuanto al significado de las relaciones regionales en la política de seguridad de los dos países. No se puede negar que la dimensión regional (el Mediterráneo) presente en menor medida en la política de seguridad española de la transición debido a la dificultad de desarrollar una política regional en un mundo bipolar, fue el rasgo importante de la política de seguridad polaca (Europa central).

El análisis comparado de los objetivos de la política de seguridad debe ir más lejos de la simple constatación de la existencia de los objetivos parecidos y distintos en los dos políticas. Debemos preguntar adónde llevó la realización de los objetivos, debemos preguntar, en definitiva, por los resultados más generales de la política de seguridad desarrollada en los dos países durante la transición. Las reflexiones sobre el

tema conducen a delimitar tres consecuencias de la política de seguridad que fueron similares en los dos países y sobre los que se reflexiona en este capítulo. En primer lugar destaca la integración en el sistema de seguridad occidental/europeo que se dio como consecuencia de la inserción paulatina de la dimensión atlántica, europea y paneuropea en las dos políticas de seguridad. En segundo lugar, hay que referirse a la transformación de los dos países en las potencias medias regionales con nuevas funciones de los Estados fronterizos de este sistema. En tercer lugar, destacan las modificaciones de las Fuerzas Armadas que se dieron de forma paralela a la realización de los objetivos de la política de seguridad y que tuvieron como el objetivo ajustar la estructura y el armamento de los dos ejércitos a las nuevas funciones.

1. La integración en el sistema de seguridad occidental/europeo. Europa como el referente para la política de seguridad española y polaca.

B.Buzan, al referirse a la región señaló que, tradicionalmente, en los términos de seguridad, la región significaba la existencia de un diferente y significativo subsistema de las relaciones de seguridad entre un grupo de Estados que se encontraban en la proximidad geográfica. Europa, donde esta concepción de la región tiene una larga tradición relacionada con la idea del equilibrio del poder, representa el sistema regional de seguridad. “Denmark and Italy might have almost no direct security interaction, but both of them could easily find themselves caught up in the same pattern of alliances and war”.³⁰ Para Buzan esta definición de la región sirvió como punto de partida en la elaboración de su propio concepto de *security complex* entendido como “a group of states whose primary security concerns link together sufficiently closely that their national securities cannot realistically be considered apart from one another”³¹ que refleja mejor la realidad de la región y de las relaciones de seguridad que en ella existen. Europa, como el ejemplo del *security complex* presenta enorme complejidad, consecuencia de convertirse en el escenario de las rivalidades entre las superpotencias durante la guerra fría donde se dio el solapamiento de las cuestiones regionales con los asuntos mundiales. Por otra parte, esta complejidad se debe a la existencia de las

³⁰ Buzan, Barry: *People, States and Fear: an agenda for security studies in the post-cold war era*, London, Weatsheaf, 1991, p. 188.

³¹ *Ibidem*, p. 190.

subregiones con sus diferentes características que empezaron a manifestarse con mayor fuerza durante la postguerra fría. Siguiendo a Buzan, hay que subrayar que el *security complex* se creó como consecuencia de la evolución histórica.³² El estudio de la dimensión histórica es uno de los elementos importantes que permiten entender sus dinámicas, las divisiones internas, la evolución de las relaciones de amistad o enemistad. En la definición de Europa como *security complex*, la división en Europa occidental y Europa del Este, como consecuencia de la guerra fría, parece haber jugado el papel primordial. En este marco, las dos Europas, unidas por la enemistad bipolar, evolucionaron de forma diferente. Centrando la atención en Europa occidental, hay que subrayar que ésta creó su propia identidad económica y social muy vinculada al marco de la Comunidad Europea. Además, Europa occidental asumió también una serie de elementos comunes desde la perspectiva de la seguridad, que algunos definieron como los principios esenciales de la seguridad europea, mientras que otros denominaron el sistema de seguridad occidental.³³ Estos principios de acuerdo con las reflexiones del general Eduardo Munilla Gómez son los siguientes:

- “cooperar en la defensa de Occidente,
- proporcionar la seguridad de forma más lógica y más económica,
- ser propia de los países democráticos,
- la igualdad soberana (cualquiera de los países puede evitar acuerdos que no le resulten aceptables),
- respeto a la independencia política,
- finalidad defensiva,
- solidaridad colectiva (en el Tratado de Washington no hay cláusulas de respuesta automática a la agresión)
- unidad dentro de la diversidad,
- cooperación en el plano informativo,
- flexibilidad,

³² *Ibidem*, pp. 202 – 209.

³³ Es un concepto utilizado por Moreau Defarge Philippe: *La politique internationale*, Paris, Hachette Supérieur, 1990. María Luisa Rodríguez Mojón utiliza este concepto en su Tesis Doctoral *La incorporación de España al sistema de seguridad occidental: aspectos socio - políticos* (leída el 16 de diciembre de 1993 en la Facultad de Ciencias Políticas de la UCM). Félix Arteaga Martín hace lo mismo en su tesis *La seguridad en la Europa occidental, 1986 – 1991* (leída 19 de noviembre de 1993, Facultad de Ciencias Políticas de la UCM).

- normalización acusada, especialmente en el campo del armamento y material, telecomunicaciones, etc.,
- Interoperabilidad cada día mayor, especialmente en las fuerzas bajo la directa dependencia de los Mandos OTAN.”³⁴

La visión de los principios de la seguridad europea presentada por Gómez Munilla contiene varios elementos de interés, aunque quizás se centra demasiado en la OTAN y los aspectos técnicos. Reteniendo algunos aspectos, los principios de la seguridad europea podrían ser resumidos en tres puntos:

- Actores que participan en la construcción de la seguridad:
 - los Estados democráticos que pertenecen a Europa occidental (implicaciones para el proceso de la elaboración, ejecución y control de la política exterior y de seguridad, el control democrático de las fuerzas armadas),
 - la Comunidad Europea (el actor que construye lentamente su política exterior y de seguridad, la atracción que ejerce en los países que no forman parte de la CE/UE),
 - los EE.UU. (la superpotencia que interviene en Europa).
- Objetivos – defensa y seguridad del Occidente, aunque las amenazas pueden cambiar.
- Instrumentos:
 - Alianzas:
 - la OTAN – como el garante principal de la seguridad europea y el reflejo del papel especial de los EE.UU. en la seguridad europea
 - la UEO – como el instrumento puramente europeo de la defensa, casi inexistente durante la guerra fría, en reactivación a partir de finales de los ochenta, la base de la PESC,
 - la seguridad colectiva en el marco de la ONU y/o la CSCE.

La construcción del sistema de la seguridad occidental puede ser considerada como un proceso histórico, en el cual los instrumentos como la UEO y la OTAN aparecen antes que el actor que finalmente dio la cohesión y se convirtió en el sinónimo de la identidad de Europa occidental – la Comunidad Europea/Unión Europea. Lo interesante

³⁴ Munilla Gómez, Eduardo: “La seguridad europea y las fuerzas armadas españolas”, en *Jornadas Informativas sobre temas internacionales*, Madrid, Sociedad de Estudios Internacionales, 1984, pp. 129 – 145 (pp. 130 – 131).

es destacar que los tres elementos mencionados (actores, objetivos, instrumentos) fueron y son una constante en la seguridad europea a partir de mediados de los cincuenta, aunque la relación entre los distintos instrumentos y el peso de cada uno sufrió transformaciones importantes, observándose la tendencia al desarrollo del componente puramente europeo y de la seguridad colectiva, en tensiones con la OTAN y con el papel de los EE.UU. en Europa. Estos principios de la política de seguridad europea pueden ser considerados como la base de un sistema de seguridad regional que influyó en la construcción de las políticas de seguridad nacionales de los Estados que optaron por sumarse al *club* de las democracias occidentales, como España o Polonia. La construcción de este sistema fue un proceso largo y complejo, lleno de interacciones entre diferentes actores presentes en Europa occidental. No podemos olvidar que la política de seguridad de los Estados de Europa occidental durante la guerra fría se caracterizó por numerosas diferencias en lo que a los instrumentos de la seguridad se refiere. Existían Estados que formaban o no formaban parte de la OTAN y de la UEO. La pertenencia a la CE era otro elemento diferenciador.³⁵ No fue hasta la etapa final de la guerra fría y en la postguerra fría cuando se demostró la tendencia a la homogeneización de todos los Estados de Europa occidental en cuanto a la introducción de la dimensión atlántica, europea y paneuropea en sus políticas nacionales.

Como se sugirió en los párrafos anteriores, los principios de la seguridad europea o el sistema de seguridad europea/occidental influyeron en la política de seguridad de los Estados que estaban en proceso de la transición como España y Polonia y lo hicieron por dos razones.

En primer lugar, la pertenencia de España y Polonia a Europa, significaba, como destacó Pridham, las mismas preocupaciones geopolíticas,³⁶ y como manifestó Buzan, la pertenencia al mismo *security complex*. En este sentido, independientemente de la voluntad mayor o menor en los dos países, Europa como región ofrecía un sistema de seguridad basado en los componentes mencionados. Tanto en España como en Polonia de la transición se pudo optar o no por la integración en este sistema. La pertenencia a la misma región significó, sin embargo, la existencia de éstas y no de otras opciones lo cual limitó la política de seguridad desarrollada en los dos países durante la transición a

³⁵ La evolución del sistema de seguridad occidental entre 1953 – 1997, incorporada la posición de España y Polonia en este sistema, es presentada en CUADROS nº 20 – 26 que se insertan posteriormente en el texto.

un conjunto de posibilidades bien definidas e iguales en los dos casos. La realidad demostró que los dos países eligieron la integración y, en su decisión, contaron con el apoyo de las democracias occidentales. Es un elemento que, sin duda, asemeja las dos políticas de seguridad.

En segundo lugar, los dos países que estaban viviendo la transición optaron por la integración en el sistema de seguridad occidental porque ello podía significar la aproximación mayor a Europa, identificada generalmente con la Comunidad Europea/Unión Europea, y percibida como el espacio de su interés natural y como el espacio privilegiado desde el punto de vista político y socio – económico. Para definir la relación entre España/Polonia y Europa conviene citar las palabras de Moreno Juste quien destacó que:

“Europa ha actuado como una variable independiente sobre nuestro devenir histórico cuya impronta se ha proyectado en tres direcciones: bien como referente simbólico y/o legitimador, bien como entorno cultural y político inmediato, o bien, a través de una intervención de desigual intensidad , según cada momento histórico concreto, sobre las grandes convulsiones políticas, económicas, sociales, culturales e internacionales que ha experimentado nuestro país.”³⁷

Pertenecer a Europa significaba sobre todo ingresar en la Comunidad Europea, lo cual encontró su proyección en la prioridad dada a la dirección europea en la política exterior española y polaca durante la transición. En este trabajo se analizó si pertenecer a la OTAN podía aproximar la integración en la CE/UE. No se puede olvidar que la Comunidad Europea y la OTAN, eran las estructuras vinculadas al mismo espacio y formadas mayoritariamente por los mismos miembros. Los actores que participaron en la definición de la política exterior de los dos países podían suponer que el formar parte de la OTAN podía equivaler a aproximarse más a la Comunidad Europea. De hecho, fue el argumento utilizado tanto en España como en Polonia por los defensores de la opción atlántica. En este contexto, el gobierno español estableció una relación entre la integración/la permanencia en la OTAN que debió ser importante desde el punto de vista de la opinión pública. En el caso de Polonia, aunque fue el tema abordado en este

³⁶ Pridham, Geoffrey: “Democratic Transition in theory and practice: Southern European lessons for Eastern Europe”, en Pridham, G. y Vanhanen, T.: (dirs.): *Democratization in Eastern Europe*, London, Routledge, pp. 15 – 37.

³⁷ Moreno Juste, Antonio: “Del “problema de España” a la “España europeizada”: excepcionalidad y normalización en la posición de España en Europa”, en Pereira, J.C. (Coord.): *La política exterior de*

trabajo de forma marginal, la integración en la OTAN fue presentada también, en algunos discursos políticos, como un paso hacia la UE. Dado que la entrada en la Alianza no suscitó rechazos de la sociedad y de la opinión pública, tampoco fue un argumento explorado con intensidad.

El concepto de Europa supera, sin embargo, los límites del concepto de la CE/UE.³⁸ Es un “referente simbólico y/o legitimador”, un “entorno cultural y político inmediato”, como destacó Moreno Juste, pero es también un referente de seguridad como se demostró en las páginas anteriores. El utilizar este amplio concepto de Europa permite afirmar que para un país en transición y “separado” durante años de la plena participación en Europa, el pertenecer a Europa significaba asumir todas las dimensiones de Europa, incluida la dimensión de seguridad. Desde luego, como se analizó en la segunda y tercera parte de este trabajo en los capítulos relativos a las herencias históricas españolas y polacas, éstas jugaron aquí el papel fundamental. En el caso de España, dada la particular relación que tuvo el régimen franquista con los Estados Unidos y con la OTAN, la inserción en el sistema de seguridad occidental a través de la integración en la Alianza suscitó rechazos de una parte importante de la sociedad no superados hasta los años avanzados de la consolidación democrática. En Polonia, por el contrario, este proceso fue percibido desde el inicio como una aproximación a Europa y contó con la misma aceptación que la integración en la Unión Europea.

Asumiendo las matizaciones relativas al caso español, debemos subrayar que Europa, además de jugar el papel del polo de atracción por sus características política, económicas, sociales o de seguridad, desempeñaría también el papel de la región que exige y que impone ciertas reglas de comportamiento. En este sentido, del análisis de la región como el punto de referencia de la política de seguridad española y polaca no puede escapar un elemento fundamental relacionado con la importancia dada por la mayoría de los Estados occidentales a la democratización de los países que iban a formar parte de la CE y de la OTAN. Por esta razón y pese a que la OTAN no impidió que los países miembros como Grecia o Turquía funcionaran como los regímenes no democráticos en distintos momentos de su historia, España durante el régimen

España (1800 – 2003), Barcelona, Ariel Historia, 2003. P. 295. El autor se refirió a la relación entre España y Europa. Sus reflexiones parecen reflejar también a la relación entre Polonia y Europa.

³⁸ Sobre la diferencia entre el concepto amplio de Europa y la dimensión política de la CE/UE reflexionó Moreno Juste, A.: “La idea de Europa: balance de un siglo”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n°21, 1999, pp. 167 – 179.

franquista, precisamente por el carácter de su régimen no entró en la Alianza atlántica y pudo conseguir únicamente la vinculación indirecta con el sistema de seguridad occidental a través de las relaciones bilaterales con los Estados Unidos. La pertenencia de Polonia al otro bloque eliminaba esta opción de la agenda política tanto polaca como europea.

La transición, al significar la democratización, abrió nuevas posibilidades ante la política exterior y de seguridad y permitió una paulatina integración de los dos países en el sistema de seguridad occidental. Bajo la condición de su democratización, exigida tanto para el ingreso en la CE/UE como en la OTAN, los dos Estados pudieron iniciar y, finalmente, conseguir la integración en el sistema de seguridad occidental que se dio como el resultado de la inserción de la dimensión atlántica, europea y paneuropea en las políticas nacionales de seguridad. Aunque durante la transición no se alcanzó la integración plena, se puede afirmar que al finalizarla los dos países crearon las bases muy fuertes para proseguir el proceso y alcanzar este resultado en los años posteriores.

En los tres párrafos que siguen a continuación se analizan dos casos presentando por separado y de forma gráfica el proceso de la integración de España y de Polonia en el sistema de seguridad occidental, para realizar, finalmente, la comparación de la inserción de la dimensión atlántica, europea y paneuropea en las dos políticas nacionales.

A. La integración de España en el sistema de seguridad occidental.

La integración de España en el sistema de seguridad occidental se inició en 1953 a través de la relación bilateral con los EE.UU. Muy criticada por su carácter desigual, la relación con los Estados Unidos permitió, sin embargo, la vinculación indirecta de España con el sistema de seguridad occidental. Como destacó Viñas en su reciente trabajo, la relación bilateral con los Estados Unidos tuvo su importancia desde el punto de vista de la política exterior y la proyección exterior de España dado que “sacó al franquismo del atolladero en que había caído tras la Segunda Guerra Mundial como consecuencia de su “pecado original” y “favoreció el acceso de España a los novedosos esquemas de cooperación multilateral tanto a escala global (ONU, Bretton Woods) como cuasi regional (OECD/OCDE)”. La relación bilateral con los EE.UU. no logró, sin embargo, romper barreras para entrar en los esquemas de cooperación e integración

política y económica en el contexto europeo, como la CE o el Consejo de Europa, o político y de seguridad en el contexto euroatlántico, como la OTAN³⁹ (Vid. CUADRO n°20).⁴⁰

En la etapa final del franquismo, España con su participación en la CSCE (1973 – 1975), añadió una nueva dimensión a su política de seguridad (Vid. CUADRO n°21), aunque lo cierto es que no fue hasta la transición cuando la cooperación en esta organización de seguridad colectiva adquirió su plenitud.

La política de seguridad desarrollada en la transición permitió avanzar en la integración de España en el sistema de seguridad occidental. La entrada de España en la Alianza atlántica en el año 1982, independientemente de los debates nacionales que suscitó, fue un paso importante en la sustitución de la vinculación indirecta por la vinculación directa con el sistema de seguridad occidental (Vid. CUADRO n°22). Permitió también pasar del bilateralismo al multilateralismo en la política de seguridad nacional, ampliando de esta forma los esquemas de cooperación y de integración.

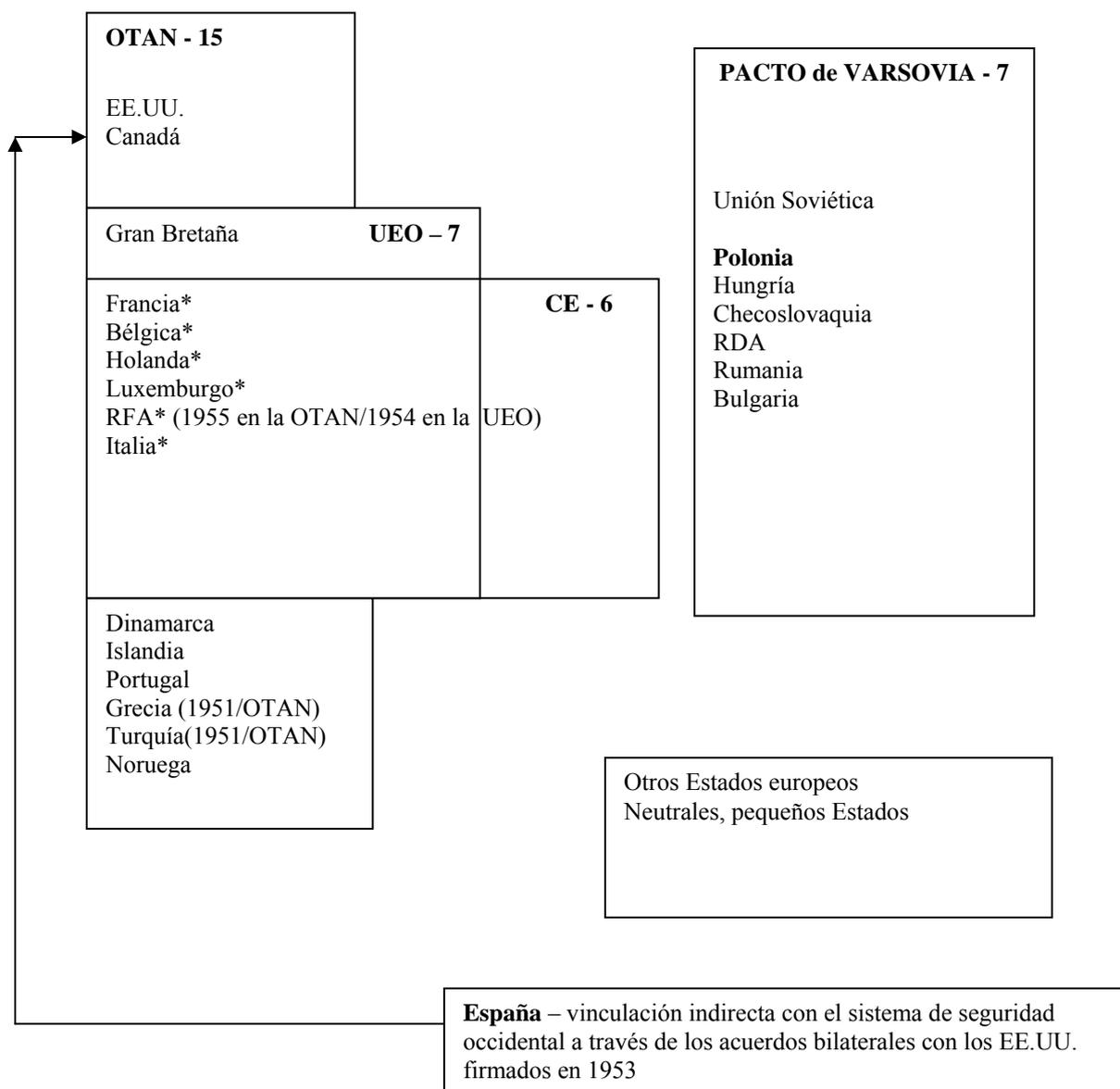
Como destacó E. Barbé, la plena integración de España en el sistema de seguridad europea (occidental en este caso) se dio en 1988, cuando España, previo referéndum favorable a la permanencia en la OTAN del año 1986, definió su papel en la Alianza atlántica y entró en la Unión de Europa Occidental (Vid. CUADRO n°23).⁴¹ De esta manera, en el mismo año se conseguía consolidar la dimensión atlántica e insertar formalmente la dimensión europea en la política de seguridad española, finalizando de esta manera la integración plena en el sistema de seguridad occidental.

³⁹ Viñas, A.: *En las garras del águila: los pactos con Estados Unidos de Francisco Franco a Felipe González, 1945 – 1995*, Madrid, Crítica, 2003, p. 513.

⁴⁰ Los CUADROS n°20 – 26 son de elaboración propia aunque la idea procede de los cuadros que la OTAN y los Estados Unidos utilizan frecuentemente en los últimos años para presentar el sistema de seguridad en Europa.

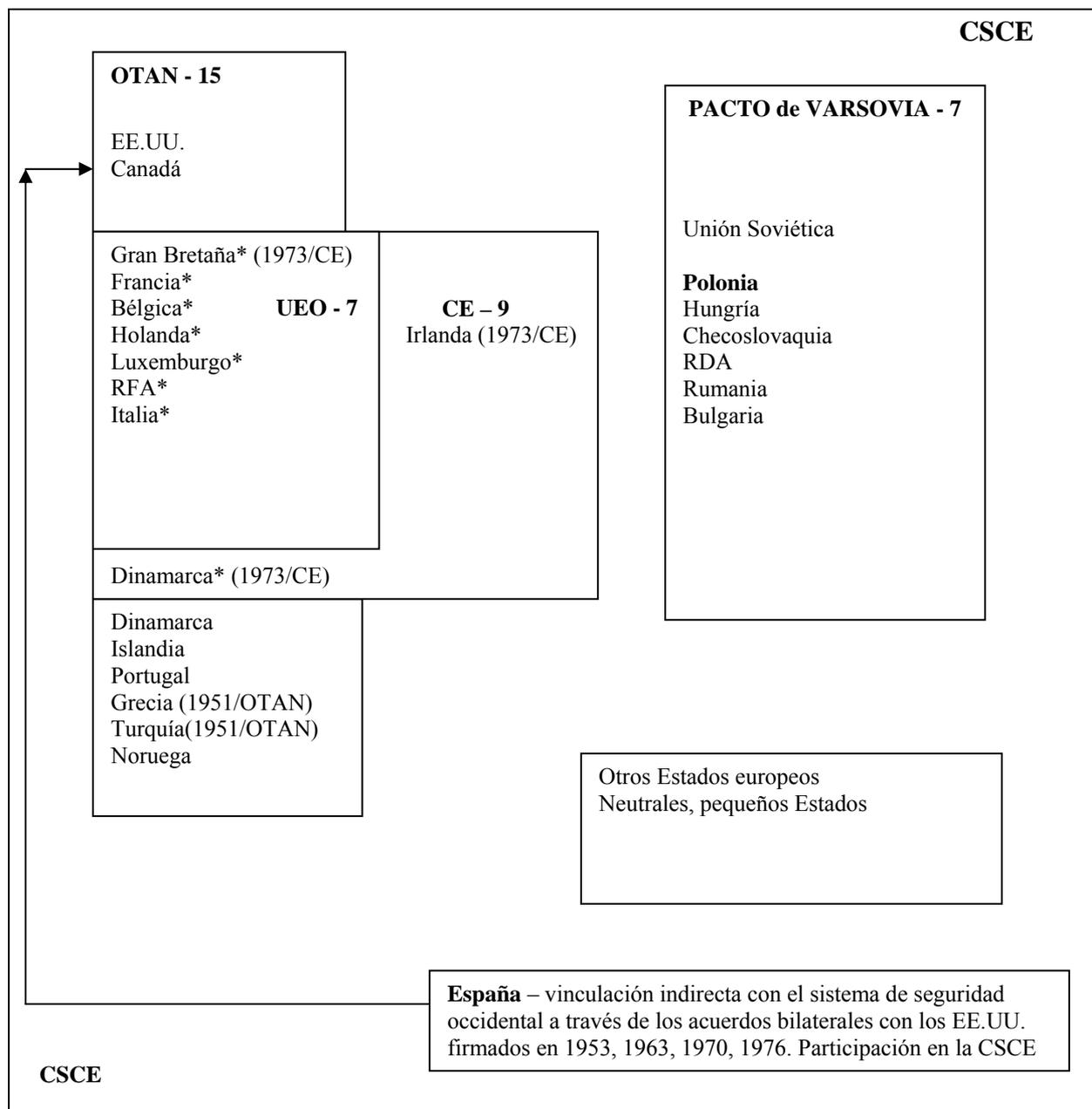
⁴¹ Barbé, Esther: “Spanish Security Policy and the Mediterranean Question”, en Eliassen, Kjell A.: *Foreign and Security Policy in the European Union*, London, Sage Publications, 1998, p. 150 (pp. 146 – 160).

CUADRO n°20
El sistema de seguridad en Europa en 1957. La vinculación indirecta de España
con el sistema de seguridad occidental



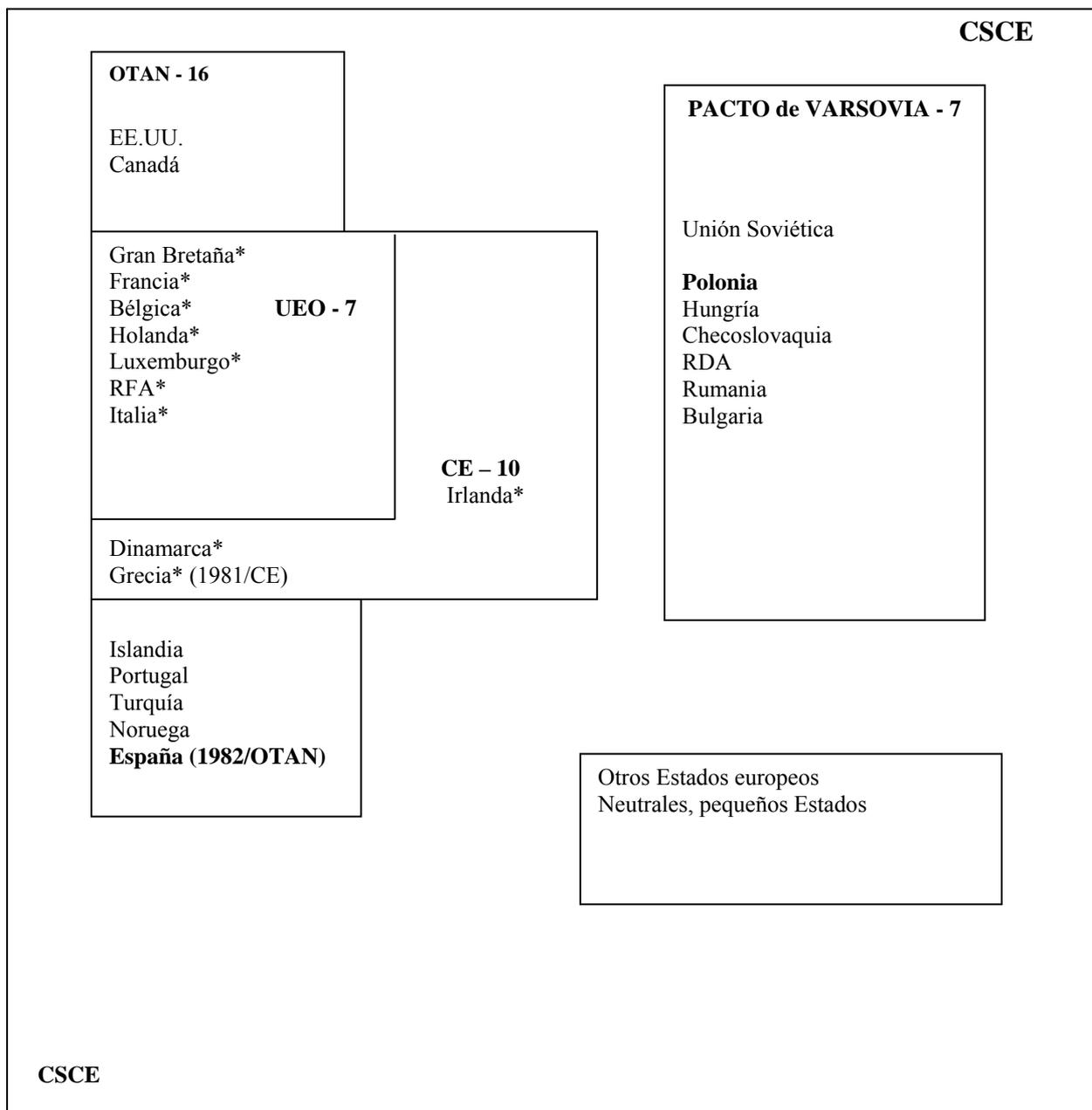
FUENTE: Elaboración propia

CUADRO n°21
La CSCE en la seguridad europea y española (1975)



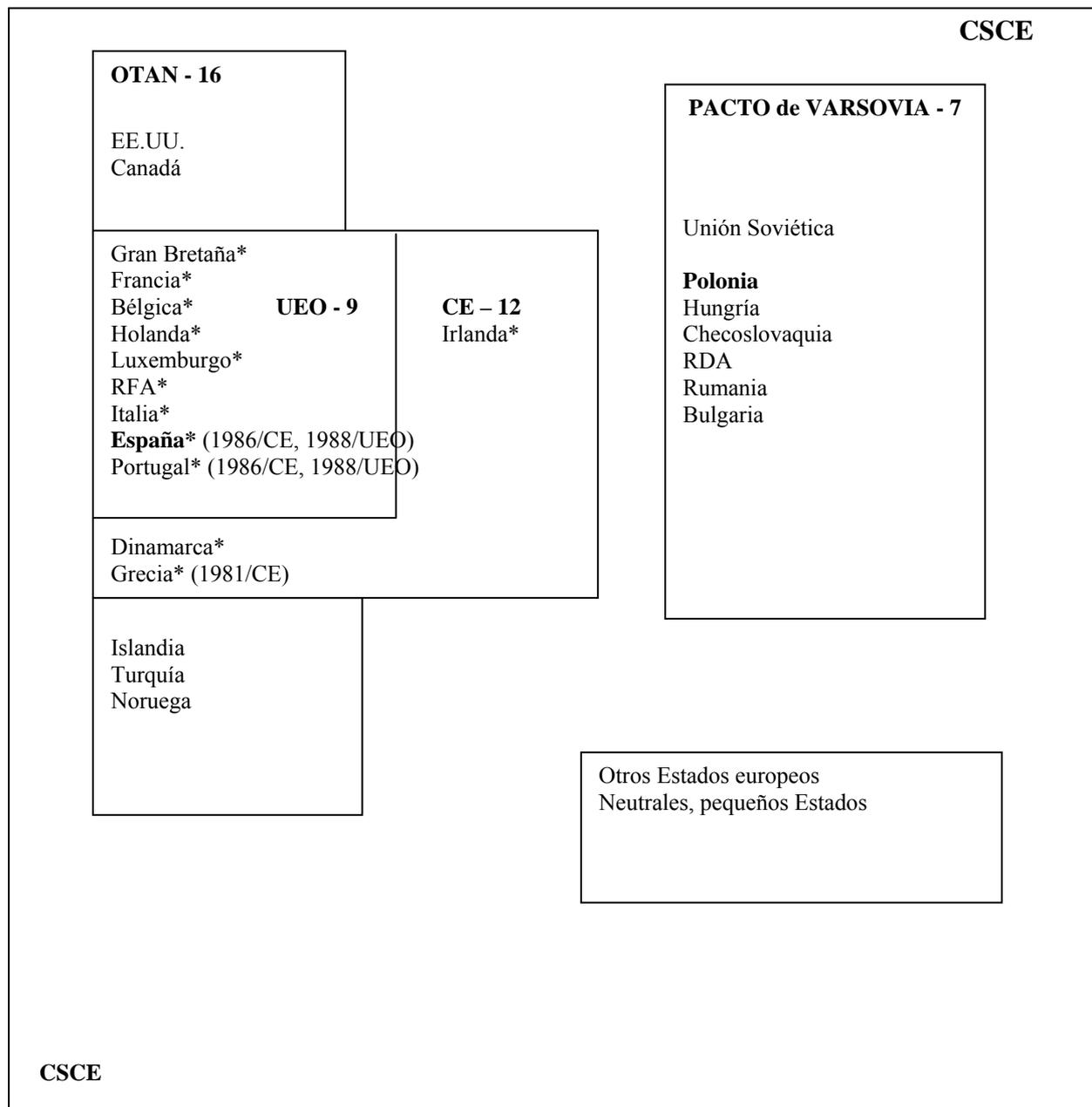
FUENTE: Elaboración propia

CUADRO n°22
España en la Alianza atlántica (1982)



FUENTE: Elaboración propia

CUADRO n°23
España en la UEO (1988)



FUENTE: Elaboración propia

B. La integración de Polonia en el sistema de seguridad occidental/europeo.

En el caso de Polonia, la integración en el sistema de seguridad occidental se inició en 1989 y se desarrolló durante la transición democrática. En este contexto hay que recordar que Polonia a partir del año 1991 se encontraba en un vacío de seguridad marcado por la desaparición del Pacto de Varsovia y por la necesidad de construir nuevos fundamentos de la política de seguridad (Vid. CUADRO n°24). Desde una perspectiva de medio plazo, Polonia durante la transición sustituyó su anterior relación con el Pacto de Varsovia y con la URSS por la vinculación a lo que fue en su tiempo el sistema de seguridad occidental y que, después del fin de la guerra fría, se convirtió en el sistema de seguridad europea. El fin de la guerra fría impulsó la evolución del sistema de seguridad occidental/europeo (el nuevo papel de la CE, el ajuste de las funciones de la OTAN a la nueva realidad, los problemas por la división de funciones entre las distintas organizaciones) y dio como el resultado un sistema con los mismos componentes (componente atlántico - OTAN, europeo – CE/UEO, paneuropeo - CSCE/OSCE) pero con la preponderancia de la Alianza atlántica como el eje del sistema de seguridad no solamente en Europa occidental sino también en Europa central y, en parte, en Europa oriental, a través de las estructuras como el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (1991). Polonia participó activamente en los trabajos del CCAN introduciendo en su política de seguridad la dimensión atlántica. Al mismo tiempo, y dado que la CE manifestaba cada vez más sus intereses en dar a la Comunidad la dimensión política, la firma de los acuerdos de asociación con la CE en diciembre de 1991 añadió a la política de seguridad polaca una clara dimensión europea (Vid. CUADRO n°25). No olvidemos que la dimensión paneuropea (CSCE/OSCE) se insertó en la política de seguridad polaca en el año 1975.

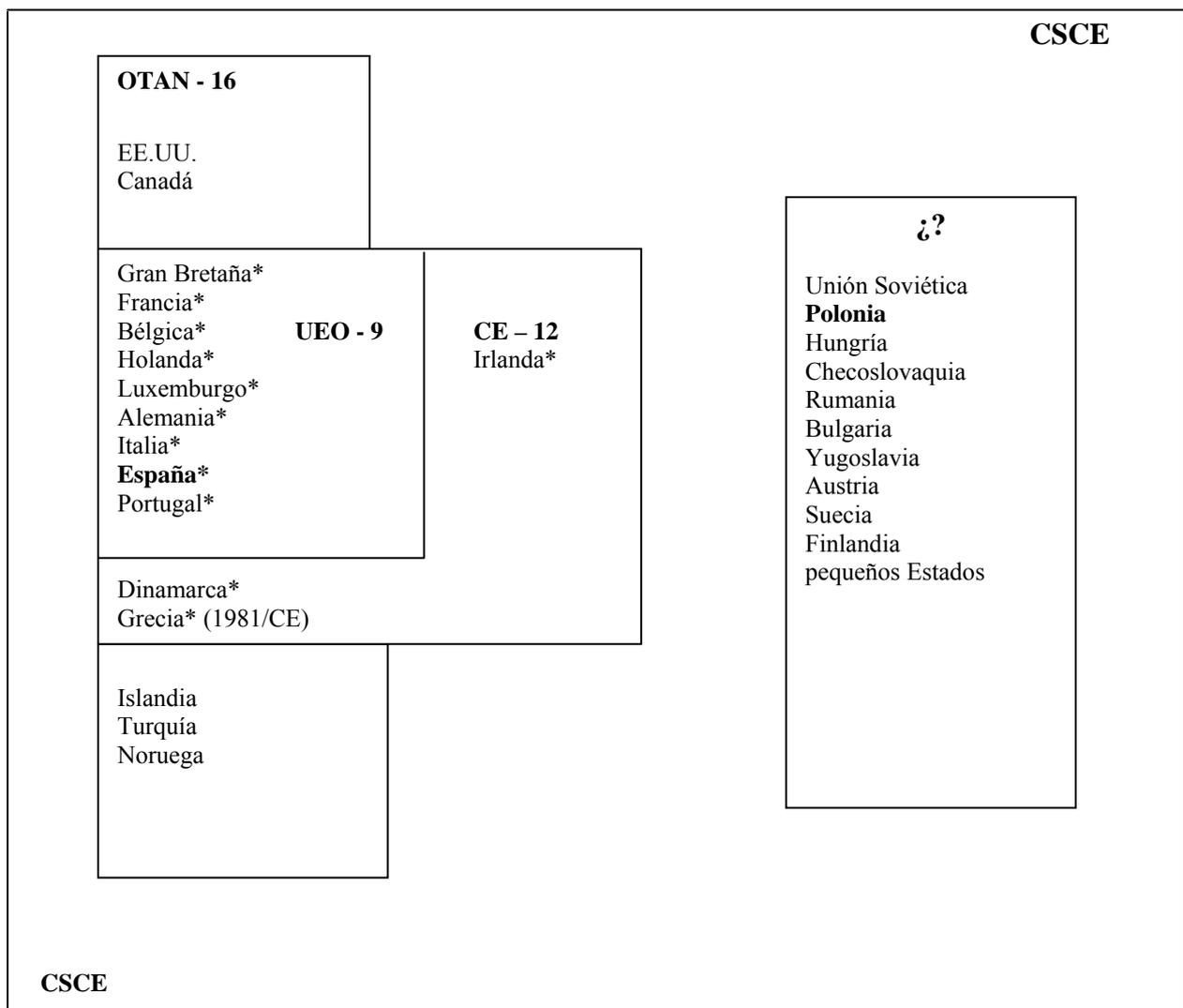
Como se presentó en el capítulo de los objetivos de la política de seguridad polaca, los años que pasaron entre 1991 y 1997 permitieron una mayor aproximación de Polonia a las estructuras europeas (CE/UE i la UEO) y a la Alianza atlántica. Ello permitió a Polonia situarse, finalmente, en el grupo de los aspirante a la OTAN y a la Unión Europea (Vid. CUADRO n°26).

Si consideramos la existencia de los lazos formales como el síntoma de la integración o de la próxima integración en el sistema de seguridad occidental/europea, Polonia durante la transición consiguió la vinculación indirecta con este sistema y construyó las bases sólidas para alcanzar la integración en la etapa de la consolidación

democrática. La integración plena tuvo lugar en 1999 cuando Polonia entró oficialmente en la Alianza atlántica. La previsible adhesión de Polonia a la Unión Europea completará este proceso en mayo de 2004, permitiendo su participación en todas las estructuras del sistema de seguridad europeo.

CUADRO n° 24

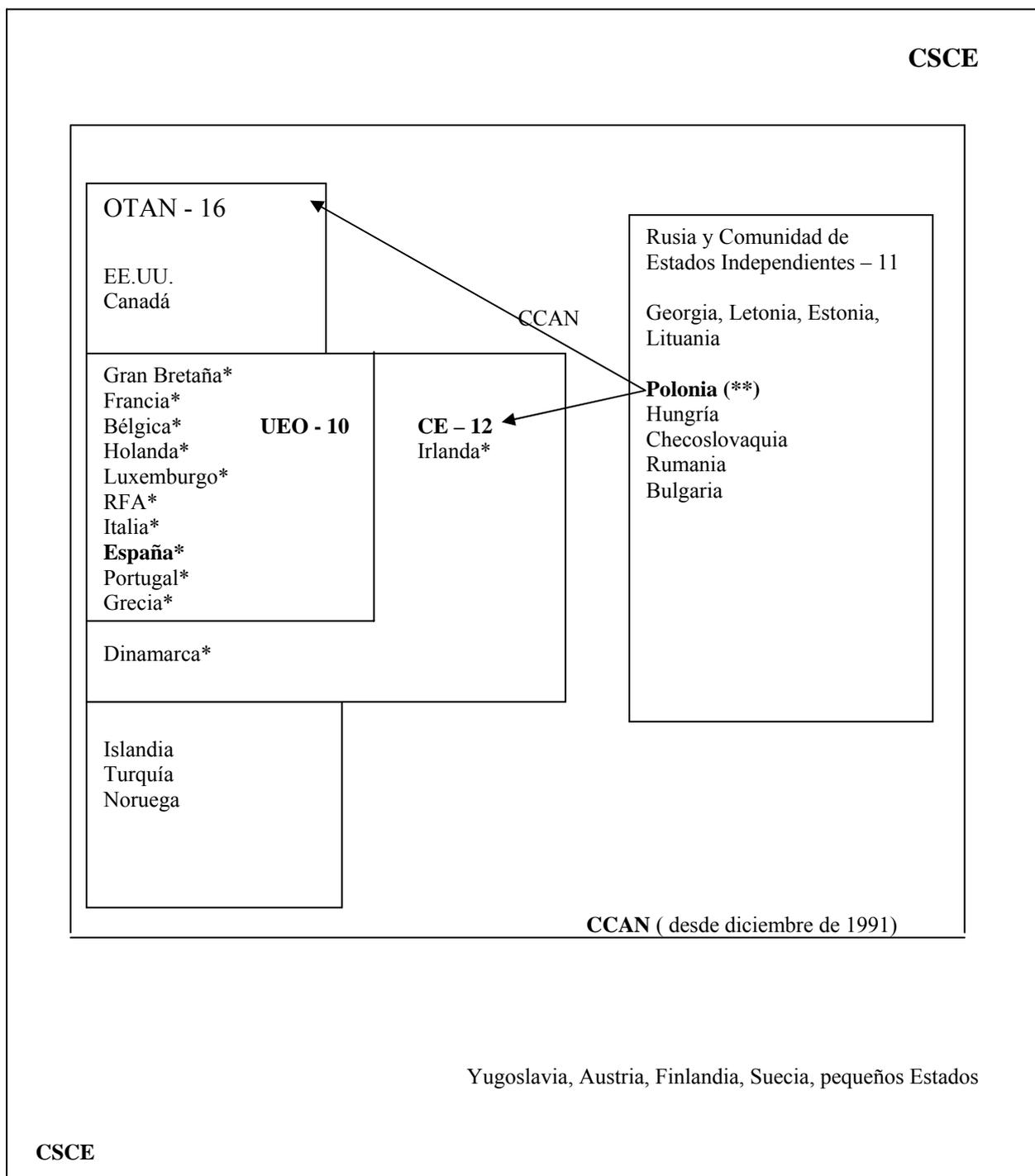
El sistema de seguridad en Europa después de la desaparición del Pacto de Varsovia. Polonia en un vacío de seguridad (otoño de 1991)



FUENTE: Elaboración propia

CUADRO n°25

El sistema de seguridad en Europa en 1992. La vinculación indirecta de Polonia a la OTAN y a la CE/UEO.

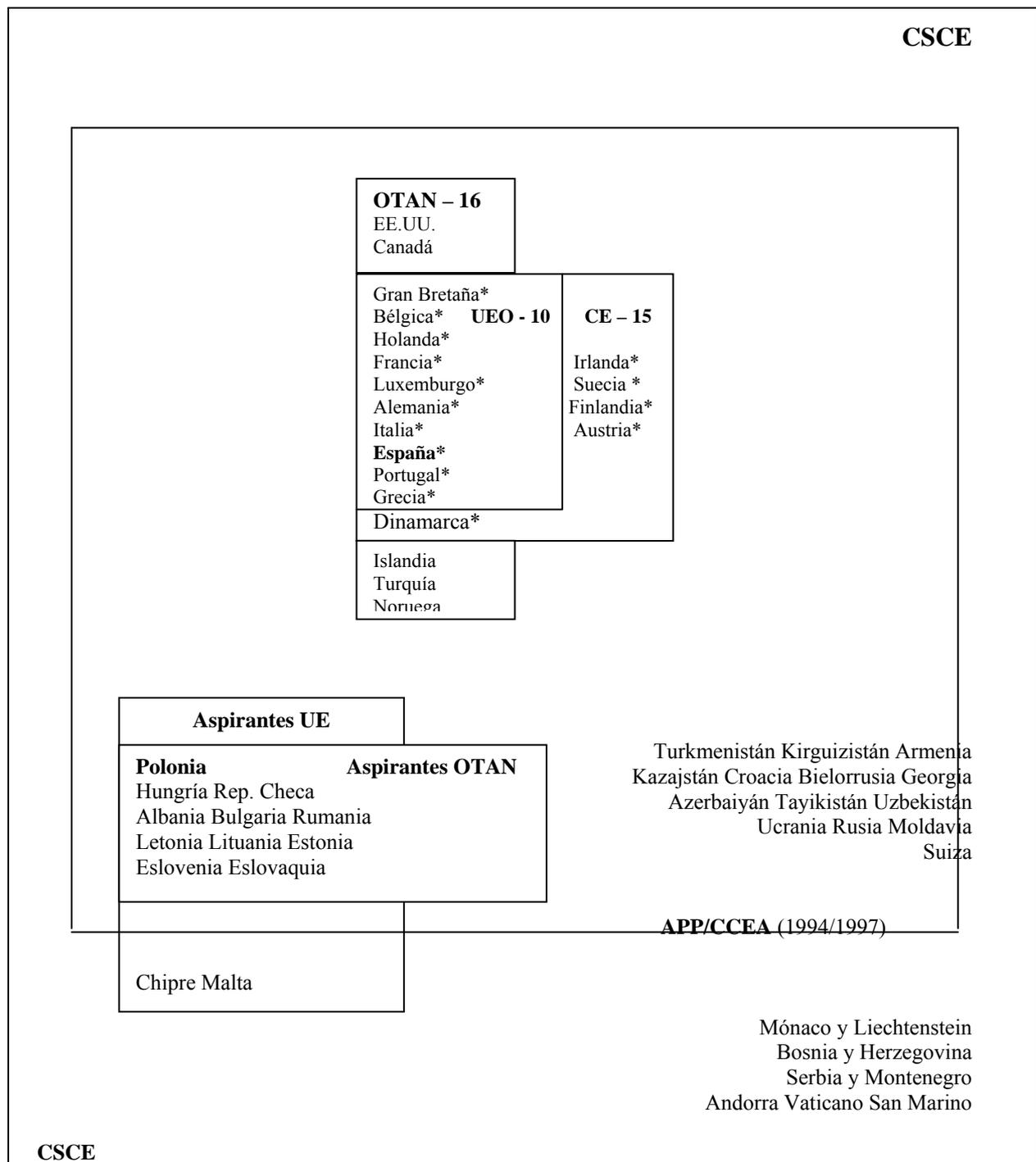


FUENTE: Elaboración propia

(**) – diciembre de 1991 – Tratado de Asociación de Polonia con la Comunidad Europea

CUADRO n°26

La vinculación de Polonia al sistema de seguridad occidental al finalizar la transición (fin de 1997).



FUENTE: Elaboración propia

C. España y Polonia como partes del sistema de seguridad occidental/europeo.

Como demuestran las reflexiones anteriores, el resultado final de la política de seguridad desarrollada en España y Polonia en la transición invita a las comparaciones y sugiere las semejanzas entre los dos casos en la medida en que los dos países consiguieron la integración en el sistema de seguridad occidental/europeo, constituido por tres dimensiones: la dimensión atlántica, la dimensión europea y la dimensión paneuropea. Para completar esta reflexión, hay que reconocer, sin embargo, que los caminos de España y Polonia a la integración en el sistema de seguridad occidental fueron diferentes y cada país siguió su propia evolución en la integración de las tres dimensiones del sistema de seguridad occidental. En los párrafos que se presentan a continuación se compara el proceso de la inserción de la dimensión atlántica, europea y paneuropea en la política de seguridad nacional de los dos países.

a) La dimensión atlántica en la política de seguridad española y polaca.

La integración de los nuevos miembros en la OTAN cuenta con una larga tradición en la historia de la Alianza atlántica. Después de la adhesión de Grecia y Turquía en 1951 y de la República Federal de Alemania en 1955, tuvo lugar la integración de España en 1982. En la realidad de la postguerra fría, los miembros de la Alianza decidieron admitir tres nuevos países, Polonia, Hungría y la República Checa, que se convirtieron en los socios de la OTAN en 1999. Las consecutivas ampliaciones de la OTAN se desarrollaron en la coyuntura internacional diferente, marcada en el caso de Grecia, Turquía, RFA y España por la guerra fría y en el caso de los tres países de Europa central por la imprevisibilidad del nuevo orden mundial.

Aunque la integración de España y Polonia en la OTAN se produjo en dos contextos internacionales distintos, la similitud en la situación interna y en el papel de los actores internacionales que marcaron la política de seguridad española y polaca en la transición permite afirmar que las dos adhesiones tuvieron algunos puntos comunes. Estos parecidos se pueden apreciar con mayor fuerza en el proceso de la integración en la Alianza atlántica, en el desarrollo del cual podemos diferenciar dos fases.

La primera fue la fase preparatoria que en España coincidió con la participación en el Consejo Hispano – Norteamericano entre 1976 – 1981, y en Polonia, con la participación en la Asociación para la Paz entre 1994 – 1997. Ni las relaciones

bilaterales hispano – norteamericanas en el caso español ni la cooperación en el marco de la APP en el caso polaco aseguraban la entrada en la OTAN, pero sí preparaban para la eventual integración centrándose en el tema del control democrático de las Fuerzas Armadas y en la modernización del ejército. De hecho, Mark Smith quien estudió las ampliaciones de la Alianza durante la guerra fría destacó que la adhesión de España a la OTAN fue, quizás, la más similar a la primera ampliación de la Alianza en la postguerra fría precisamente por la existencia de esta fase preparatoria.⁴²

La segunda fase coincidió con la decisión de los miembros de la Alianza de aceptar la integración en la OTAN. Fue la fase que difirió sustancialmente en los dos países. Cuando se planteó la cuestión de la integración de España en la Alianza, este proyecto contó con el apoyo de todos los miembros de la OTAN. No existieron los debates sobre el tema en los foros internacionales. Podía parecer que la decisión de la integración fue tomada exclusivamente en España, pese a la oposición interna. No obstante, como se demostró en la segunda parte de la investigación, existió el interés de la Alianza y de los Estados Unidos en la adhesión española. La segunda fase se desarrolló en España con extrema rapidez. Si en octubre de 1981 las Cortes españolas aprobaron el Dictamen sobre la adhesión de España en la OTAN, en diciembre del mismo año fue firmado el Protocolo de adhesión al Tratado del Atlántico Norte y en mayo de 1982 el Rey Juan Carlos I firmó el Instrumento de Adhesión del Reino de España al Tratado del Atlántico Norte.

En el caso polaco, el tema de la integración en la OTAN se convirtió en el asunto internacional, debatido en todos los escenarios y analizado desde todas las perspectivas posibles. De hecho, se trataba de ampliar la Alianza a uno o varios países de la antigua Europa del Este lo cual daba al asunto mayor complejidad y suscitaba los rechazos de la Rusia que pocos años antes controló los países en cuestión. En julio de 1997, los miembros de la Alianza aceptaron, finalmente, la entrada en la OTAN de Polonia, Hungría y República Checa. Fue la decisión que marcó el inicio de la segunda fase en el camino polaco a la OTAN. Esta decisión vino desde fuera, aunque contó con el pleno apoyo en Polonia. En diciembre de 1997 los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la OTAN firmaron el Protocolo de adhesión de Polonia al Tratado del Atlántico Norte. La integración oficial se produjo después de dos años a lo largo de los cuales los cuerpos legislativos de cada país aprobaban la decisión. En enero

⁴² Smith, Mark: *NATO Enlargement during the Cold War*, New York, Polgrave, 2000, p. 17.

de 1999 el Secretario General dirigió la invitación formal de entrar en la OTAN a Polonia, Hungría y República Checa. El Presidente de Polonia Kwaśniewski firmó el Instrumento de Adhesión a la OTAN el 26 de febrero de 1999.

El periodo desde la decisión de ampliar la Alianza a la entrada formal en la OTAN se extendió a casi dos años, mientras que en el caso español eran apenas unos meses. Esta situación fue el reflejo de la mayor complejidad internacional del camino polaco a la Alianza, marcado por los desacuerdos internos dentro de la Organización y por la compleja situación internacional. Por el contrario, la decisión polaca contó con un apoyo casi unánime de las fuerzas políticas y la sociedad polaca lo cual contrastó con los amplios y difíciles debates nacionales desarrollados en España en 1981 y entre 1984 – 1986.

Tanto España como Polonia consiguieron definir la dirección básica de la política de seguridad en los años de la transición optando por la integración en la OTAN. En España la integración se produjo en 1982, es decir en la fase final de la transición y en Polonia no se efectuó hasta 1999, en la etapa de la consolidación democrática. Afirmar, no obstante, que España consiguió definir su situación en la OTAN durante la transición sería erróneo, si tenemos en cuenta que fue el referéndum sobre la permanencia del país en la OTAN, celebrado en 1986, en la fase de la consolidación democrática, el que cerró las cuestiones pendientes en relación con la Alianza atlántica.

b) La dimensión europea en la política de seguridad de los dos países.

Como se destacó en la parte relativa a la opción europea en la política de seguridad española, es difícil hablar de su existencia durante la transición por la simple razón de su ausencia en los proyectos de la Comunidad Europea. Ahora bien, es cierto que durante la guerra fría se crearon dos elementos que en el futuro iban a ser las piezas importantes en la construcción de la política exterior y de seguridad común. Fue la Unión de Europa Occidental que empezó su revitalización en 1984 y la Cooperación Política Europea que entre 1970 –1986 sirvió de marco para la coordinación de las políticas exteriores nacionales de los países miembros de la CE. España desde el comienzo del proceso de la integración en la CE participó en los trabajos de la CPE lo cual, visto desde la perspectiva histórica, puede ser considerado como un primer

acercamiento a la opción europea en la política de seguridad. La inserción consciente de la dimensión europea en la política de seguridad española, a través de la posible entrada en la UEO, no se anunció hasta el año 1984, en el contexto de la consolidación democrática. La posterior integración de España en la UEO, en 1988, fue el síntoma de la integración real de la dimensión europea en la política de seguridad española.

En el caso polaco, dada la transformación de la Comunidad Europea en la Unión Europea y la construcción de la política exterior y de seguridad común en la que la UEO debía desempeñar el papel importante, el acercamiento de Polonia a la CE/UE, significó al mismo tiempo el acercamiento a una estructura que contaba con una dimensión reconocida de seguridad. Por esta razón, cuando Polonia firmó el tratado de asociación con la CE en diciembre de 1991, la opción europea entró en los planteamientos de la política de seguridad polaca desde los primeros momentos de la transición. Fue reafirmada en 1994 cuando Polonia solicitó formalmente la integración en la UE. El paralelo desarrollo de las relaciones con la UEO afirmaba la existencia de la dimensión europea en la política de seguridad polaca. Independientemente de la posterior sustitución de la opción europea por la opción atlántica como la prioridad de la política de seguridad polaca, la dimensión europea se mantuvo constante en la política de seguridad de Polonia.

Si comparamos el caso español y el polaco, las diferencias entre los dos fueron el resultado no tanto de una percepción distinta de la importancia dada a la introducción de la dimensión europea en las políticas de seguridad nacionales sino de la evolución histórica de la Comunidad Europea a la cual se aludió al reflexionar sobre el papel de los actores internacionales en la política de seguridad de los dos países.

c) La cooperación en las organizaciones de seguridad regional – la CSCE

La etapa final de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa coincidió con los últimos meses del régimen franquista y con el inicio de la transición española. La posterior participación española en la Conferencia, incluida la organización de la segunda reunión de la CSCE en Madrid, sirvió para demostrar el apoyo de España a la distensión y, al mismo tiempo, promocionar la dimensión mediterránea en este foro multilateral que, a largo plazo, dio los resultados muy positivos.

Después de 1989, la CSCE con sus casi 25 años de funcionamiento, se convirtió en un importante instrumento y foro de diálogo sobre la nueva arquitectura de seguridad

en las dos partes de Europa. En Polonia que inició su transición en 1989, y sin olvidar que con anterioridad participó activamente en los trabajos de la Conferencia apoyando la idea de la distensión en las relaciones bipolares, la CSCE fue considerada como la pieza clave en la promoción de los intereses de Europa central y en la construcción de nuevo sistema de seguridad basado en la igualdad de todos los Estados europeos.

Si comparamos el papel de la CSCE en los dos países, hay que destacar la función que tuvo la organización en la promoción de los valores democráticos. Ahora bien, aunque en los dos casos la CSCE fue considerada como el componente importante del sistema de seguridad europea y, por lo tanto una de las piezas de la política de seguridad nacional, su significado real resultó ser secundario. Si la Conferencia celebrada en Madrid en el clima de la segunda guerra fría demostró las dificultades de continuar el trabajo iniciado en Helsinki, la evolución de la CSCE durante los primeros años de la postguerra fría reflejó la imposibilidad de la organización de garantizar la seguridad en Europa tanto por sus propias limitaciones, como por los intereses de las otras organizaciones de ocupar el lugar prioritario en la arquitectura de seguridad europea.

2. Una nueva posición geopolítica – España y Polonia como las potencias medias regionales y los Estados fronterizos.

La posición geográfica de España situada en la península Ibérica y con las fronteras bien delimitadas por los accidentes naturales contrasta con la ubicación geográfica de Polonia en la llanura abierta que se extiende desde el río Elba hasta el golfo de Finlandia abarcando Alemania, Polonia, los países bálticos, Bielorrusia y gran parte de Rusia. El conocimiento de la situación geográfica sin el factor político no tiene, sin embargo, mayor utilidad para el análisis histórico. Por esta razón, en este trabajo la situación geográfica fue analizada en relación con el marco internacional. En este contexto se pudo constatar que España, al iniciar la transición democrática fue importante por su particular posición como “el apéndice de Europa, el flanco del Mediterráneo, la puerta de Africa y el puente para América”, mientras que Polonia tuvo que afrontar el problema de su posición entre dos poderosos vecinos, Alemania y Rusia/URSS.

Si al iniciarse la transición la situación geopolítica de los dos Estados era muy diferente, al finalizarla los dos Estados presentaron bastantes similitudes en cuanto a dos aspectos: 1. se convirtieron en las potencias medias regionales y 2. estaban en camino de ocupar el lugar de los países fronterizos de la Alianza atlántica.

La política de seguridad desarrollada en la transición permitió a los dos países adquirir una nueva dimensión geopolítica relacionada con la capacidad y la voluntad de desempeñar el papel de las potencias medias regionales, situadas además en la periferia de Europa. Definidas como “Estados que carecen de la capacidad y/o voluntad de ejercer su hegemonía a escala mundial, pero que intervienen, económica, política, ideológica y militarmente de modo eficaz en un área geopolíticamente más restringida”, las potencias regionales desempeñan:

“(…) una importante función mediatizadora y catalizadora del poderío de las grandes potencias respecto de los pequeños sometidos a su dominación. (...) simultáneamente, las potencias medias mantienen políticas exteriores que responden, al menos parcialmente, no a sus propios intereses nacionales sino al protagonismo hegemónico de los grandes estados, y en la medida en que imponen a los demás países estas políticas exteriores tienden a perpetuar la jerarquía mundial imperante”.⁴³

Jordi Palau en el año 1993 realizó el estudio comparado de dos potencias medias, España y México. Con el objetivo de analizar y comparar el poder de los dos Estados utilizó los indicadores geográficos y demográficos (dimensión, naturaleza del territorio, situación física y geopolítica, número de habitantes), económicos (PNB y PIB, industrialización, productividad, nivel tecnológico, comercio), indicadores de tipo militar (número de hombres movilizados o movilizables, industria del armamento, tipo de organización militar), políticos y de recursos humanos (sistema político, estabilidad política, cohesión, capacidad de acción política)⁴⁴ que le permitieron constatar que los dos países desempeñaban los papeles parecidos y podían ser considerados dentro de la categoría de las potencias medias regionales. Aplicando las aportaciones de J. Palau al caso de España y de Polonia en la etapa de la transición (Vid. CUADRO n°27) se llega a las conclusiones parecidas.

⁴³ Calduch Cervera, Rafael: *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, pp. 160 – 161. Entre otras aportaciones de referencia sobre las potencias medias regionales destacan: Holbraad, C.: *Middle powers in International Politics*, Londres, Macmillan, 1984; Merle, M.: *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza, 1980, p. 306 – 307;

CUADRO n°27**España y Polonia como potencias medias regionales al finalizar la transición**

Indicadores	España	Polonia
Población	40 millones de habitantes	38,7 millones de habitantes
Territorio	504.000 km ²	312.000 km ²
Situación geoestratégica	Punto de unión entre el Mediterráneo y el Atlántico, entre Europa y Africa	Centro geográfico de Europa, punto de unión y de tránsito entre Europa oriental y occidental
Sistema político	Establecimiento de la democracia después de la muerte de Franco en 1975	Sistema democrático después del colapso del régimen socialista en 1989
Desarrollo económico	Economía capitalista, ajustes a los niveles de Europa occidental	Economía en transición al capitalismo
Nivel diplomático	Relaciones especiales con el Magreb y América Latina	Relaciones de carácter regional con los países de Europa central, y con algunos de Europa oriental que ven en Polonia el puente que une con Europa (Ucrania, países bálticos)
Nivel militar	Integración en la OTAN en 1982/1986 y modernización de las Fuerzas Armadas	Integración en la OTAN en 1999, modernización de las Fuerzas Armadas desde 1994
Relaciones con grandes potencias	Relación muy fuerte con los EE.UU.	Relación muy fuerte con los EE.UU., defensa de los intereses americanos a ultranza

FUENTE: Elaboración propia basada en Palau, J.: "El concepto de potencia media. Los casos de España y México" en *Afers Internacionals*, n°26, 1993, pp. 7 – 35. Ajustado al análisis comparado de España y Polonia.

⁴⁴ Palau, Jordi: "El concepto de potencia media. Los casos de España y México", en *Afers Internacionals*, n°26, 1993, pp. 7 – 35.

Polonia puede ser considerada como potencia media con el papel regional. Polonia empezó a adquirir este estatuto a partir de las transformaciones en Europa central y oriental que provocaron el cambio en la situación geopolítica de la región y coincidieron, además, con la voluntad y/o capacidad de Polonia de ejercer la influencia política, ideológica y económica en Europa central. En el caso de España, esta voluntad se manifestó en los primeros años de la transición democrática. El ministro de Asuntos Exteriores, M. Oreja, en 1977 destacó que España contaba “con las virtudes suficientes para desempeñar un papel de potencia internacional de carácter intermedio o de potencia regional de primer orden” y podía “representar un papel significativo en esta esfera geopolítica que nos es dada y, dentro de ella, con unas responsabilidades específicas importantes”.⁴⁵ El análisis comparado de las características de España y Polonia como potencias medias regionales permite afirmar que al finalizar la transición existían similitudes entre las dos. Destacó únicamente la diferencia en el nivel del desarrollo económico de los dos países que, por lo demás, compartían las mismas características y querían desempeñar el papel del punto de unión y del puente en sus regiones respectivas, entre Europa - África/América Latina y Europa - Europa oriental/Asia. Esta función de puente podía convertirse fácilmente, dependiendo de la coyuntura, en la de la barrera frente a las migraciones del continente africano o de Europa oriental. Además, tanto España como Polonia jugaron, o tenían la voluntad de jugar, el papel del mediador en la propia región (Mediterráneo, Europa central) y entre Europa - América Latina, Europa occidental - Europa oriental. Es importante destacar también el prestigio del que gozaron, o que se auto - adjudicaron los dos países, como los modelos de la transición - España, para los países de América Latina y de la antigua Europa del Este y Polonia como el país que inició la transición democrática en el bloque soviético.

España y Polonia, como consecuencia de su política de seguridad, se convirtieron además en los países fronterizos de la Alianza atlántica. La nueva situación geopolítica significó la aparición de nuevas funciones y responsabilidades. Es interesante señalar que las similitudes entre España y Polonia en este sentido fueron percibidas en el siglo XIX por los historiadores polacos que analizaban la situación de los dos países en la etapa de su auge político. Destacó, en este contexto, la aportación de

⁴⁵ La intervención del ministro de asuntos exteriores Marcelino Oreja: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº10, 20 de septiembre de 1977, p. 277.

Antoni Walewski⁴⁶ quien introdujo, en el siglo XIX, el concepto de “*monarchie wschodowe*” – las monarquías orientalistas/limitrofes, aplicado a los casos de España y Polonia, cuya función histórica consistía en ser el escudo de Europa y servir como una fuente renovadora de la civilización occidental - europea. En la misma dirección iban, como destacó Wierzbicki⁴⁷, los estudios de Adam Szelaowski, situados en los inicios del siglo XX, en los cuales fue utilizada una paralela similar entre el papel de Polonia y España como las potencias intermediarias en la transmisión de la cultura entre diferentes civilizaciones y, en menor medida, defensoras de la civilización occidental.

Al concluir el proceso de la definición de la política de seguridad en los dos países, España y Polonia adquirieron la función de los Estados fronterizos, compartiendo los problemas relacionados con su nuevo papel de ser la barrera o el puente entre Europa y los territorios fronterizos como Africa y América Latina, Europa oriental y Asia. En este sentido, la política de seguridad desarrollada en los dos países trajo consecuencias parecidas y situó a los dos frente a los problemas similares, relacionados con el fortalecimiento de la frontera oriental de Polonia y la frontera meridional de España. Aunque la solución de los problemas concretos debió plantearse de maneras distintas, dadas las particularidades de la frontera terrestre y marítima, en el fondo los objetivos eran iguales.

3. El ajuste de las Fuerzas Armadas a los nuevos objetivos de la política de seguridad en España y en Polonia.

La integración de España y Polonia en el sistema de seguridad occidental/europea que se manifestó en la incorporación paulatina de la dimensión atlántica, europea y paneuropea a la política de seguridad de los dos países tuvo consecuencias directas en la redefinición de sus políticas de defensa y, particularmente, en las transformaciones que se realizaron en las Fuerzas Armadas tratadas con una especial atención en el presente trabajo.

⁴⁶ Wierzbicki, A.: *Wschód - Zachód w koncepcjach dziejów Polski* [Este – Oeste en las concepciones de la historia de Polonia], Varsovia, PIW, 1984, pp. 184 – 192.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 314.

No se puede afirmar tajantemente que los cambios en las Fuerzas Armadas fueron el resultado única y exclusivamente de la necesidad de ajustarlas a los nuevos objetivos de la política de seguridad dado que la necesidad de reformar el ejército existió con anterioridad al inicio de la transición. Además, uno de los componentes importantes de la reforma como el control civil y democrático sobre el que se reflexionó en el capítulo dedicado al ciclo formal de las dos políticas de seguridad surgió en los dos casos de la exigencia del propio Estado democrático que se estaba construyendo y que exigía insertar las Fuerzas Armadas que funcionaron como el actor político muy independiente en la etapa franquista o como el actor controlado por las estructuras del Partido a las exigencias del ciclo formal democrático.

Asumiendo estas matizaciones, hay que subrayar que existió una relación estrecha entre la definición/la realización de los objetivos de la política de seguridad y las transformaciones en las Fuerzas Armadas, visible quizás más en el caso polaco que en el español por las razones que se explican posteriormente.

Los cambios en las Fuerzas Armadas, aparte del ya mencionado establecimiento del control civil y democrático, giraron en torno a dos cuestiones fundamentales: la modernización del armamento y del material, la modificación de la estructura y de las funciones de acuerdo con las prioridades de la política de seguridad desarrollada en la transición. En los párrafos que siguen se comparan estos elementos.

Al iniciarse la transición democrática, el ejército polaco y el español, como las estructuras organizadas de acuerdo con la política desarrollada por los regímenes anteriores, se encontraron frente a la necesidad de ajustarse a una nueva política de seguridad.

Si comparamos los dos ejércitos en la etapa final del régimen franquista y socialista hay que destacar que existían unas diferencias considerables entre ellos, pese a que los dos se enfrentaban a la misma necesidad de reducir su tamaño, rejuvenecer los cuadros y modernizar su armamento. El español, era un ejército autónomo, pero enfocado a la defensa del interior y a la lucha contra el enemigo interior. Solamente su pequeña parte estaba destinada a la defensa de la amenaza exterior. Existía un desequilibrio entre el Ejército de Tierra mal equipado y muy numeroso, y el Ejército del Aire y la Marina que por sus relaciones con las Fuerzas Armadas extranjeras y la cooperación con los EE.UU., se ajustaban mejor a las necesidades de una política de

seguridad relacionada con el sistema de defensa occidental. El ejército polaco, como uno de los componentes de las Fuerzas Armadas del Pacto de Varsovia, estaba organizado de acuerdo con la planificación global realizada en el centro del bloque, es decir en la Unión Soviética. Ello tuvo como el resultado la concentración del ejército en la frontera occidental de Polonia y la desprotección del resto del territorio. Ahora bien, la función de la defensa contra la amenaza exterior, contrariamente al caso español, estaba muy presente en el ejército polaco.

La reforma de las Fuerzas Armadas que se planteó en la transición tuvo como finalidad crear unas Fuerzas Armadas más eficaces y mejor preparadas para la política de seguridad que se basaba en la integración del país en el sistema de seguridad occidental/europeo. Ello significaba la preparación de las Fuerzas Armadas a la cooperación con otros ejércitos y una nueva distribución/estructura del ejército dependiendo de las funciones en el sistema. Dado que durante la transición democrática no se consiguió la integración plena en el sistema de seguridad occidental, aunque se crearon las bases firmes para alcanzar este objetivo durante la consolidación, la reforma de las Fuerzas Armadas españolas y polacas fue limitada por la inseguridad en cuanto a las decisiones finales. De hecho, hasta 1986 no se sabía si España iba a permanecer en la OTAN, pese a que la entrada tuvo lugar en 1982, y hasta 1999 no estaba claro si Polonia iba a entrar en la Alianza, aunque ya en 1997 se firmaron los Protocolos de Adhesión. Aún así, hay que reconocer que durante la transición se realizó una amplia labor de ajustar las Fuerzas Armadas a la futura participación en el sistema de seguridad occidental (a la OTAN, en concreto). La cooperación con los Estados Unidos, en el marco del Consejo Hispano – Norteamericano y en el contexto de la Asociación para la Paz, fue fundamental en la medida en que permitió el aprendizaje de los militares españoles y polacos, sirvió como el canal para la realización de las necesarias transformaciones para conseguir un mínimo de interoperatividad, y facilitó préstamos para la modernización del armamento y del material de las Fuerzas Armadas. La transformación de las Fuerzas Armadas que estaba lejos de finalizar cuando terminó la transición política, continuó durante la consolidación democrática. La integración de los dos países en la Alianza atlántica fue el factor que dio el impulso definitivo en este sentido.

Además de las similitudes en los problemas generales con los que se enfrentó el ejército español y polaco al iniciarse la transición, existieron diferencias entre los dos

casos que fueron el resultado de distintas herencias dejadas por los regímenes autoritarios. De hecho, no se puede comparar el grado de la complejidad que planteó la necesidad de cambiar la estructura territorial de las Fuerzas Armadas polacas con la situación en España. En el primer caso se trataba de transformar totalmente la organización territorial del ejército polaco preparado durante el régimen socialista a luchar contra la intervención desde el occidente. La reorientación de la política de seguridad polaca hacia el occidente provocó la modificación en la percepción de las amenazas. Mayores probabilidades de una amenaza que pudiera llegar desde el oriente obligaron a una total reordenación de las Fuerzas Armadas polacas concentradas hasta el año 1991 en la frontera occidental. El proceso equivalió al traslado de las unidades desde la frontera occidental a la oriental o, por lo menos, a una distribución más equilibrada de los ejércitos. En el caso español se mantuvo la prioridad de la amenaza procedente del sur tanto en los planteamientos españoles como en los planes de la Alianza atlántica lo cual simplificó el ajuste de la estructura del ejército español a las funciones en la Alianza, eliminando la redistribución drástica de las tropas españolas. Tampoco es comparable el ajuste de las Fuerzas Armadas que pertenecían al Pacto de Varsovia a las nuevas funciones en la OTAN, con las transformaciones que se operaron en el ejército español que contó con una larga tradición de cooperación y contactos con la Alianza atlántica. Se trataba no solamente de romper con las barreras técnicas sino también con años de tratarse como enemigos.

Independientemente de las diferencias, no parece exagerado afirmar que la política de seguridad desarrollada en la transición obligó transformar los ejércitos en los dos países en unas Fuerzas Armadas ajustadas, en mayor o menor medida, a la participación en el sistema de seguridad occidental, dirigidas hacia el exterior y controladas democráticamente. En este sentido, el resultado de la transformación de las Fuerzas Armadas españolas y polacas fue similar.

CONCLUSIONES

España y Polonia son dos países situados en dos extremos de Europa y separados por miles de kilómetros de distancia que dificultan los contactos bilaterales. De hecho, como estudiaron varios historiadores, durante siglos la barrera geográfica impidió el desarrollo y la promoción de las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales. Hasta el XVIII, los contactos directos se limitaban a los protagonizados por los diplomáticos y por algunos viajeros que visitaban los lugares sagrados o las universidades. En la misma edad moderna, las complejas relaciones familiares entre las dinastías europeas dieron como el resultado dos episodios en las relaciones polaco - hispanas de poca transcendencia política. El papel que el comercio pudo desempeñar en la promoción de los contactos bilaterales es casi desconocido.

La desaparición del Estado polaco del mapa de Europa en 1795 impidió el desarrollo de los posibles lazos diplomáticos que podían existir entre los dos Estados, aunque, por otra parte, se dieron casos de los contactos personales, entre los cuales destacó uno protagonizado por el grupo de polacos que al lado de Napoleón llegaron a la Península Ibérica.

La situación en el siglo XX tampoco favoreció el desarrollo de los contactos bilaterales. Mencionando la participación de un numeroso grupo de los polacos en las Brigadas Internacionales durante la Guerra Civil, hay que subrayar que la separación de Europa por el telón de acero que se inició después de la Segunda Guerra Mundial y la pertenencia de España y Polonia a dos regímenes incompatibles ideológicamente, provocó la ruptura total de las relaciones entre los dos países no restablecida hasta el año 1977.

La transición española, paralela a la transición en la política exterior, dio como fruto la normalización de las relaciones con los países del bloque soviético. Ello a la larga permitió la intensificación de los contactos bilaterales y favoreció el interés mutuo.

El verdadero giro en las relaciones entre Polonia y España se inició, sin embargo, en el momento de la transición democrática polaca. La búsqueda de los modelos de la transición desde el régimen autoritario a la democracia dirigió la atención de los polacos hacia España que pocos años antes vivió el mismo proceso. Aunque se puede hablar del abuso que caracterizó a los políticos tanto españoles como polacos en el uso del modelo española de la transición y en la presentación de su posible utilidad para el caso polaco, no cabe ninguna duda de que la transición polaca acertó,

simbólicamente hablando, las distancias geográficas que existían entre los dos países y que dificultaban las relaciones bilaterales en los años anteriores.

La integración de Polonia en la OTAN en 1999 y la próxima entrada en la Unión Europea prevista para mayo de 2004 dieron ya sus primeros frutos desde el punto de vista de las relaciones bilaterales. Dado el mismo estatuto de las potencias medias del que gozan los dos países, en los últimos años tuvo lugar el indudable acercamiento de los dos que se manifestó por ejemplo en su posición común respecto a la crisis del Irak. En este marco político, crece el interés por la historia de cada uno de los países que pese a la distancia geográfica, encontraron los intereses comunes y consiguieron acercarse tanto. La investigación que se presenta en este marco tan particular, además de significar una aportación a larga historia de las relaciones polaco – españolas, posee el indudable interés político. El conocimiento de la política de seguridad polaca, de las diferencias y las similitudes entre el caso español y polaco puede explicar mejor ciertos comportamientos y servir para la futura preparación de las líneas de acción hacia este nuevo miembro de la OTAN y de la UE.

Además del acercamiento entre los dos países que se puede medir a través de las relaciones diplomáticas, de los intercambios comerciales o de los contactos culturales, las similitudes observadas a primera vista en la transición polaca y española abrieron también nuevos horizontes ante los investigadores dando el impulso a la realización de los interesantes análisis comparados del conjunto de las transiciones democráticas que tuvieron lugar en los países de Europa mediterránea y Europa del Este en los años setenta y los noventa, respectivamente.

Desde la perspectiva de esta Tesis Doctoral y desde el punto de vista de los investigadores que analizan la relación entre la transición y la política exterior, destacando aquí la labor realizada por J.C. Pereira y por los que participan en el proyecto “La Transición y Consolidación democrática en España y la formulación del modelo de política exterior democrática (1975 – 1986)”, la más llamativa resultó, sin embargo, no tanto (aunque también) la similitud o la diferencia entre la transición democrática española y polaca como la coincidencia en la definición de los mismos objetivos de la política exterior y de seguridad de los dos países: la integración en la Comunidad Europea/Unión Europea, la integración en las organizaciones internacionales regionales como el Consejo de Europa, la universalización de las relaciones bilaterales, la entrada en la Alianza atlántica. De ahí surgió la búsqueda de las

similitudes y las diferencias entre los ciclos formales de las dos políticas exteriores y de seguridad y la preocupación por el análisis de los factores como las herencias históricas, la transición, el contexto internacional que pudieron condicionar la definición de los mismos objetivos de la política exterior y de seguridad. Esta Tesis Doctoral forma parte de este amplio proyecto y aborda uno de sus aspectos: el problema de la política de seguridad española entre los años 1975 – 1982 y la política de seguridad polaca entre 1989 – 1997.

El análisis comparado de la política de seguridad en España y en Polonia en la transición surgió de la búsqueda de los factores responsables de la inserción del atlantismo en la política de seguridad de los dos países. El desarrollo de la investigación demostró la complejidad del problema y obligó a estudiarlo en un amplio marco de la política de seguridad entendida como parte de la política exterior y como una política pública. Desde el punto de vista científico, que es el que más interesa en esta Tesis Doctoral, la investigación que se realizó presenta interés por varios aspectos.

En primer lugar destaca la originalidad del tema. El análisis comparado de la política de seguridad en España y en Polonia, dos países que vivieron una transición democrática, es un tema que no fue tratado por los investigadores. Aunque se realizaron los estudios comparados de los aspectos relativos a la integración de España, Portugal y Grecia o de España y Polonia en la Comunidad Europea, la política de seguridad y, en particular, la integración en la Alianza atlántica, no recibió el mismo tratamiento. Esta investigación supone pues una aportación a la historiografía española y polaca donde los análisis comparados son poco frecuentes y no existen los estudios comparados de la política de seguridad.

En segundo lugar, hay que subrayar la originalidad del enfoque. La política de seguridad en España y en Polonia en la transición a la democracia es el tema que se inscribe en el marco de Historia de las Relaciones Internacionales, aunque por su complejidad, plantea una serie de cuestiones adicionales que afectan el fondo de la investigación histórica y que giran en torno al problema de las bases del análisis comparado y de la Historia del Tiempo Presente. Este enfoque pluridisciplinar permitió abordar el análisis comparado de la política de seguridad de España y Polonia en la

transición utilizando las aportaciones procedentes del campo de la historia y de las ciencias políticas y demostrar, al mismo tiempo, la complementariedad de las dos ciencias y de la Historia de las Relaciones Internacionales.

En tercer lugar, hay que referirse a la originalidad del método, utilizado por otros investigadores, pero raras veces aplicado al estudio de la política exterior y de seguridad española. En el presente trabajo se optó por el estudio de dos casos o *focused comparison*. En primer lugar se establecieron las bases de la comparación, analizando por separado y de acuerdo con el mismo esquema la política de seguridad en España y la política de seguridad en Polonia (las variables independientes, el ciclo formal, los objetivos), para comparar después los dos casos. Se trata de una técnica que de acuerdo con las aportaciones de numerosos politólogos ofrece los resultados muy positivos no solamente por ajustarse bien al análisis de las políticas públicas sino también por estar sensible a las particularidades de cada caso (resultantes de su trayectoria histórica) y por tener gran capacidad de explicación.

En cuarto lugar, destacan nuevas fuentes primarias que fueron utilizadas en la investigación. En este contexto, de particular relevancia debe ser considerada la documentación polaca (Diarios de Sesiones del Parlamento polaco y de las Comisiones, la documentación del archivo de la Oficina de Seguridad Nacional) prácticamente desconocida en España tanto por la barrera lingüística como por la poca tradición que tienen los “estudios polacos” en la historiografía española. De hecho, apenas existe el reducido grupo de los investigadores españoles que realizan los trabajos sobre Polonia. Destaca también la documentación estadounidense - *The Department of State Bulletin* -, ausente en otras investigaciones sobre el tema. Merecen cierta atención las series documentales de las organizaciones internacionales como la CE/UE, la Unión de Europa Occidental, muy poco presentes en los estudios relativos a la política de seguridad española y polaca. En cuanto a la documentación española, mucho más conocida por razones obvias, debe ser resaltado el *Informe sobre ejércitos extranjeros*, que hasta ahora no encontró su lugar adecuado en los estudios sobre la política de seguridad. Por otra parte, aunque presentes en otras investigaciones, de gran relevancia resultaron los *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados* que ofrecieron un amplio material relacionado con el funcionamiento del ciclo formal de la política de seguridad española.

Las fuentes mencionadas y otras más conocidas, todas ellas descritas en la introducción y detalladas en el apartado final de FUENTES y BIBLIOGRAFIA, permitieron acercarse al tema de la investigación desde diferentes perspectivas y, en particular, ofrecieron la posibilidad de superar el enfoque extremadamente interior con el que se suele estudiar la integración de España en la Alianza atlántica y de ampliar la visión oficial que se utiliza para presentar la política de seguridad polaca.

La recopilación de las fuentes para la presente Tesis Doctoral permitió confirmar que es viable llevar a cabo la investigación sobre un aspecto perteneciente a la Historia del Tiempo Presente, contando con las fuentes primarias de diferentes tipos. En este sentido, se puede hablar de la aportación de esta investigación a la ampliación del concepto de fuente histórica en el cual, además de la documentación acumulada en los archivos históricos, es necesario incluir otro tipo de fuentes entre los cuales destacan los utilizados en esta investigación como las publicaciones parlamentarias, las publicaciones del poder ejecutivo, la legislación, la documentación militar accesible, las series documentales de las organizaciones internacionales, las fuentes hemerográficas, los discursos, las memorias, las fuentes orales, las entrevistas de opinión pública. Su utilidad puede ser mayor o menor, dependiendo del tipo de la investigación y de sus objetivos. En el caso particular de esta investigación, hay que destacar el carácter relevante de las fuentes impresas y el relativamente escaso papel de las fuentes orales que no parecen tener tanta importancia para el análisis de los temas pertenecientes a la Historia del Tiempo Presente y relacionados con la política exterior y de seguridad.

No cabe ninguna duda de que el peso de la investigación se mide, finalmente, mediante el grado de la confirmación de las hipótesis iniciales del trabajo y las posibilidades que ofrece para elaborar las generalizaciones aplicables a otros casos. En este sentido, la investigación cumplió plenamente con sus objetivos y permitió incluso llegar a las afirmaciones no esperadas al comienzo del proceso investigador. Para alcanzar los objetivos previstos en el inicio de la investigación fue importante la elección de estudiar y de presentar las políticas de seguridad, española y polaca, como dos casos separados, aunque utilizando el mismo esquema aplicable después a la comparación. Este ejercicio permitió construir una visión distinta y más completa de lo que fueron las dos políticas de seguridad nacional y superar la insuficiente atención prestada a la influencia del sistema internacional en el caso español o la preponderancia del enfoque oficial en el caso polaco. Esta es también una de las aportaciones de la

investigación que, independientemente del objetivo de comparar las dos políticas, contribuyó a descubrir nuevos aspectos de la política de seguridad española y polaca en la transición.

Los resultados finales de la investigación que se presentan a continuación son ordenados en cuatro apartados: el primero dedicado a las conclusiones que surgen del estudio de la política de seguridad española, el segundo relativo a la política de seguridad polaca, el tercero a las conclusiones de la comparación y el cuarto a las generalizaciones.

La política de seguridad española en la transición.

La política de seguridad española desarrollada en la transición se basó inicialmente en la relación bilateral con los Estados Unidos que creó las estructuras como el Consejo Hispano – Norteamericano destinadas para preparar la entrada de España en la OTAN. La integración de España en la Alianza atlántica resultó ser un proceso complejo que se inició en 1973/1974 y finalizó en 1986/1988. Durante la transición fue el elemento presente de forma un tanto encubierta en la política de seguridad española y se convirtió en su eje a partir de 1981.

Los acuerdos bilaterales con los Estados Unidos y la creación, en 1976, del Consejo Hispano – Norteamericano jugaron el papel esencial en la preparación de la entrada de España en la OTAN. La etapa entre 1976 y 1982 puede ser considerada, por lo tanto, como la etapa preparatoria en el proceso de la integración de España en la Alianza. En el presente trabajo se insistió mucho en este aspecto no reconocido por la historiografía española y señalado en contadas ocasiones por los investigadores extranjeros.

Además de la integración en la OTAN y de los acuerdos con los EE.UU., en la transición estaban surgiendo o se estaban planteando otros componentes de la política de seguridad. En este contexto hay que mencionar la participación de España en el proceso de la distensión dirigido por la CSCE que permitió dar, a largo plazo, mayor peso a la dimensión mediterránea de la política de seguridad española. Destacaron también los comienzos de la opción europea en la política de seguridad española que no se asumió hasta 1984 y no se manifestó plenamente hasta 1988 cuando España fue

admitida en la Unión de Europa Occidental. Desde el punto de vista de la relación entre la opción europea en la política exterior y la integración en la Alianza, la investigación demostró, y ello puede ser considerado como una aportación original, que la relación entre el europeísmo (la integración en la CE) y el atlantismo (la entrada en la OTAN) en la política exterior española se caracterizó por un complejo juego de condicionantes cuyo estudio obliga a olvidar las simples interpretaciones de acuerdo con las cuales el veto francés a la entrada española en la CE fue el elemento esencial en la decisión del gobierno español de entrar en la OTAN, y a optar por una visión amplia del proceso en el cual las transformaciones de la CE, el sistema internacional y las estrategias del Gobierno español tuvieron su propio significado.

El estudio de la política de seguridad española desde la perspectiva de las variables independientes, tal como lo hemos estudiado en esta investigación, permitió observar que la inserción del atlantismo en la política de seguridad fue un complejo proceso en el que jugaron el papel importante las herencias del pasado, los factores internos, la posición geopolítica y los condicionantes externos.

Una política pública se realiza sobre la base de las experiencias previas que condicionan las posibles opciones. En el caso de la política de seguridad española, las herencias del pasado fueron consideradas como uno de los aspectos destacados en la definición de los objetivos de esta política. Si las ideas o la memoria colectiva podían influir en las decisiones de los actores como individuos y en las percepciones colectivas, los compromisos contraídos durante la etapa franquista tuvieron un significado particular en la medida en que limitaban las posibles opciones de la política de seguridad. En este marco, la relación con los Estados Unidos se convirtió en el elemento que influyó de forma decisiva en el desarrollo de la política de seguridad española en la transición y sirvió como el elemento de enlace entre España y la Alianza atlántica.

En el marco del estudio de las herencias del pasado contemplado desde la perspectiva de comparar la política de seguridad de la etapa franquista con la de los años de la transición surge la cuestión del cambio y/o la continuidad entre las dos etapas. El análisis que se realizó permite afirmar que la política de seguridad de la transición se caracterizó por bastante continuidad en cuanto a sus líneas básicas. De hecho, la entrada en la OTAN en 1982 puede ser considerada como la culminación de la política desarrollada durante la etapa franquista. España permaneció en el sistema de seguridad occidental, aunque lo que sí se produjo fue el paso desde las relaciones

bilaterales como la base de la política de seguridad a las relaciones multilaterales en el marco de la Alianza atlántica. Por otra parte, y es aquí donde se puede hablar de la falta del continuismo, tuvo lugar el ajuste de los mecanismos de toma de decisiones, la ejecución y el control de la política de seguridad a las exigencias del Estado democrático. En este sentido, se produjo la sustitución del ciclo formal de la etapa franquista por el nuevo basado en la Constitución de 1978. Ello, a su vez, obliga a diferenciar entre la continuidad en la política de seguridad entendida como el resultado (en la transición permanecen los mismos objetivos como la integración en la CE y en la OTAN) y la ruptura en la política de seguridad percibida como el proceso o como una política pública (en la transición cambia el ciclo formal).

La influencia de los factores internos fue abordada desde la perspectiva de la transición - el tema bien estudiado por los investigadores. De ahí que en el presente trabajo se insistió sobre todo en la transición entendida como el factor que permitió la construcción de una nueva política interior y exterior. En este sentido, por una parte, la investigación confirmó la relación estrecha entre las nuevas bases jurídicas y socio – políticas del Estado democrático (la Constitución, el sistema de partidos) y la aparición del nuevo ciclo formal de la política de seguridad. Aunque el estudio de este tema cuenta con algunas aportaciones teóricas de los politólogos, en esta investigación se hizo el esfuerzo práctico de estudiar el ciclo formal de la política de seguridad española, entendida como parte de la política exterior. Además de abordar los temas conocidos como los actores que elaboran, ejecutan y controlan las políticas públicas, la investigación permitió observar el proceso de la articulación de la política de seguridad en el seno de la política exterior. Sirvió también para observar el proceso de la inserción de las Fuerzas Armadas (como el actor) en el ciclo formal de la política de seguridad a través del establecimiento del control civil y democrático y para analizar la relación entre los objetivos de la política de seguridad y las transformaciones de las Fuerzas Armadas (como el medio) que se estaban ajustando a las nuevas funciones relacionadas con la defensa exterior del territorio español y a los compromisos internacionales (modernización del material, cambio de la estructura territorial, eliminación de la defensa contra la subversión).

El análisis del contexto interno de la política de seguridad invita a la reflexión sobre la relación entre la evolución política que estaba viviendo España en aquel entonces y la política de seguridad. El estudio de los objetivos de la política de seguridad permitió afirmar que la definición de la política de seguridad sobrepasó los

límites de la transición política española y no se alcanzó hasta el año 1988, cuando España definió su posición en la Alianza y entró en la UEO.

Los factores externos y su influencia en la integración de España en la OTAN y, en general, en la definición de la política de seguridad fueron minusvalorados en la mayoría de los estudios sobre el tema. En este trabajo, previa presentación de la situación geopolítica de España, que no hizo sino apoyar los resultados de las investigaciones ya realizadas sobre el papel de esta variable en la definición de la política de seguridad, se analizaron algunos de los componentes del sistema internacional existente en la etapa estudiada, como la situación de la cuenca del Mediterráneo durante la guerra fría, con especial atención puesta en la etapa entre 1973 – 1982 y en la crisis de la Alianza atlántica en la segunda mitad de los setenta. La revalorización de España como el actor importante para el sistema de seguridad occidental y para los intereses de los EE.UU. en el Mediterráneo, en el Norte de Africa y en el Próximo Oriente, se produjo a partir de mediados de los setenta como consecuencia de las transformaciones en el Mediterráneo y de la crisis de los aliados con la proyección mediterránea y atlántica y se mantuvo con posterioridad. Esta revalorización tuvo un peso fundamental e incluso decisivo en la elaboración de la política de seguridad española.

Si en la mayoría de los trabajos los factores externos fueron tratados de forma marginal, la presente investigación demuestra que es imposible entender la política de seguridad española y, en particular, la integración en la Alianza atlántica, sin la referencia al sistema internacional, su estructura, sus actores y sus procesos, sobre todo los relativos a las transformaciones en la cuenca del Mediterráneo y a la crisis de la Alianza atlántica. El significado de estas afirmaciones tiene un valor especial dado que viene apoyado por una documentación estadounidense no utilizada en España.

La política de seguridad polaca en la transición.

La política de seguridad desarrollada en Polonia en los años 1989 – 1997 surgió de la necesidad de buscar nuevas garantías de seguridad para el país que estaba viviendo la triple transición y se encontraba a partir de mediados de 1991 (la disolución del Pacto de Varsovia) en la zona del vacío de seguridad. La construcción de una política de seguridad que, de acuerdo con las percepciones de sus autores, debió servir para

garantizar la supervivencia física del Estado, la integridad territorial y la soberanía política giró, hasta mediados de 1992, en torno a las relaciones con la Comunidad Europea que, además de la dimensión económica tan valorada en Polonia, empezó a tener la dimensión política. En esta fase fue importante también la cooperación con la CSCE, considerada como el marco de la construcción de una nueva arquitectura de seguridad paneuropea. A partir de mediados de 1992, las prioridades de Polonia cambiaron como consecuencia de la política de los Estados Unidos y la OTAN. La política de seguridad polaca, a partir de esta fecha, se dirigió hacia la integración en la Alianza que se convirtió en el eje de esta política. Las relaciones bilaterales con los poderosos vecinos (Alemania, URSS/Rusia) con los Estados Unidos y los países de Europa occidental constituían el segundo pilar de la política de seguridad. En tercer lugar se encontraba la construcción de los lazos regionales en Europa central que se mantuvo, igual que el bilateralismo, como una constante de la política polaca.

El estudio de las variables independientes de la política de seguridad realizado en esta investigación permitió llegar a interesantes conclusiones. En este sentido, la aproximación a las herencias del pasado ayudó a entender el apoyo prestado por la sociedad a las decisiones de los políticos que durante la transición optaron por el alejamiento de los compromisos anteriores, relacionados con la pertenencia al Pacto de Varsovia y al bloque soviético y decidieron el acercamiento a las estructuras europeas y euro – atlánticas de seguridad. De hecho, las experiencias vividas por Polonia a partir del siglo XVIII, la situación del país en el siglo XX cuando se pasó desde la recuperación de la independencia a la inserción en el bloque soviético, fueron los elementos importantes en la construcción de la memoria colectiva marcada, al mismo tiempo, por la existencia del fuerte sentimiento de la pertenencia a Europa, identificada con los valores de Europa occidental. Aunque es bastante obvio, la comparación entre la política de seguridad desarrollada en la etapa previa al 1989 y la política de seguridad de la transición, conduce a afirmar que tuvo lugar una ruptura entre las dos que se manifestó en el paso desde el Pacto de Varsovia y la alianza con la URSS a la cooperación con la Alianza atlántica, la CE/UE y los Estados Unidos.

Aunque la transición polaca es bastante conocida y cuenta con una serie de análisis significativos, el presente trabajo supone una aportación interesante al tema en la medida en que acerca la problemática de la construcción de las bases jurídicas y socio-políticas del Estado polaco y de la definición de una nueva política exterior

utilizando la documentación primaria desconocida en España. El estudio de la transición desde esta perspectiva permite considerarla no tanto (aunque también) el marco de la política de seguridad como el factor que permitió una nueva definición de los objetivos de la política exterior y de seguridad e influyó en la construcción del nuevo ciclo formal, acorde con los principios democráticos. Hay que reconocer igualmente el valor del amplio estudio del ciclo formal de la política de seguridad polaca realizado con la utilización de las fuentes de acceso restringido incluso en Polonia (archivo de la Oficina de Seguridad Nacional).

Desde el punto de vista de la inserción del atlantismo y de la política de seguridad polaca fueron fundamentales los factores externos sin los cuales, en primer lugar, la transición no se hubiera producido. La importancia del sistema internacional en la política de seguridad polaca fue reconocida por la mayoría de los investigadores. No cabe ninguna duda de que la desaparición del mundo bipolar (la disolución del Pacto de Varsovia y de la Unión Soviética) permitió la transformación de las relaciones de seguridad existentes en Europa central y oriental entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y el año 1991. La investigación que se presenta sirvió para ampliar estas afirmaciones y llegar a nuevas conclusiones. En este contexto, fue descubierta la importancia de las relaciones de competitividad entre la Comunidad Europea/la Unión de Europa Occidental y la Alianza atlántica (inmersas en la construcción de la nueva arquitectura de seguridad en Europa) en la definición de la política de seguridad polaca. Hay que subrayar, por una parte, que esta relación entre la CE/UEO y la OTAN fue reconocida por muy pocos investigadores capaces de analizar los vínculos transatlánticos con mayor criticismo. El estudio de la política de seguridad polaca desarrollado en este trabajo supone pues una confirmación de sus hipótesis tímidamente expresadas que cuentan con muy pocos restos en la documentación oficial. Por otra parte, la idea confirmada en la investigación de acuerdo con la cual en la política de seguridad polaca entre 1989 – 1992 tuvo lugar el importante giro en las prioridades que evolucionaron desde la opción europea a la opción atlántica, supone uno de los logros más interesantes de este trabajo tanto para la historiografía española como polaca. En este sentido y dado el carácter oficial de la bibliografía sobre el tema donde se margina el peso de los primeros años de la transición en la construcción de la política de seguridad polaca y ni siquiera se estudia el impacto de las relaciones entre la CE/UEO y la OTAN en la definición de las prioridades de la política polaca, la presente

investigación significa una revisión y ofrece una nueva visión de lo que fue la política de seguridad polaca.

Los resultados de la comparación de las dos políticas de seguridad.

El estudio de los dos casos permitió realizar las contribuciones al conocimiento de las política de seguridad nacionales mencionadas en los párrafos anteriores. Estas aportaciones surgieron, podría decirse, al margen del objetivo fundamental de la investigación que fue comparar las dos política de seguridad. En este contexto, el trabajo de investigación, utilizando el método comparado, permitió confirmar las hipótesis iniciales mencionadas en el capítulo introductorio de esta tesis. Realizando una breve presentación de las conclusiones hay que mencionar los siguientes elementos:

1. La política de seguridad de España y Polonia en la transición presenta similitudes en cuanto al marco interno (transición/democratización) y los problemas internos con los que se enfrentó. La solución de los problemas, dado el desarrollo de la transición y el peso de la historia pudo variar en los dos casos.
- En los dos países la transición, además de ser el telón de fondo de la política de seguridad, dio el impulso al cambio en la política exterior y la política de seguridad que se manifestó en la redefinición de los objetivos políticos y en la construcción del ciclo formal democrático. Dado que las transformaciones polacas tuvieron el carácter más rupturista como consecuencia del acceso temprano de la oposición al poder y de los cambios casi revolucionarios en Europa del Este, las transformaciones en la política de seguridad de este país fueron más profundas. Se operó el cambio total de los objetivos (la prioridad dada a la dirección europea y atlántica) y se inició el proceso de la modificación del ciclo formal de acuerdo con los principios democráticos. En el caso español, donde el poder se mantuvo durante toda la transición en manos de las fuerzas próximas al régimen franquista el cambio en los objetivos fue menor. De hecho, tanto la dirección europea como la atlántica estuvieron presentes en la política franquista. Durante la transición adquirieron mayor peso y unas claras connotaciones democráticas (menores en caso de la dirección atlántica). Igual que en Polonia, tuvo lugar el ajuste del ciclo formal a la

realidad del Estado democrático. Concluyendo, parece más apropiado hablar de la modificación de la política de seguridad en el caso español (lo cual implica mayor continuidad) y de la ruptura en el caso polaco.

- La transición hacia la democracia influyó en la imagen de los dos países en el exterior y en el apoyo dado a las transformaciones por los países de Europa occidental y por la Comunidad Europea que favoreció la realización de los nuevos objetivos de la política exterior y de seguridad.
- La transición generó los mismos problemas en la política de seguridad de los dos países relacionados con la necesidad de llegar al consenso en la política de seguridad, la construcción del nuevo ciclo formal de la política de seguridad y el control civil y democrático de las Fuerzas Armadas.
 - En los dos países se consiguió el consenso sobre la política de seguridad, aunque el camino polaco y español al consenso fue distinto. El consenso polaco conseguido en las fechas tempranas de la transición (1993) eliminó unas posibles tensiones políticas en torno a la OTAN que resultaron inevitables en el caso español donde las fuerzas políticas llegaron al acuerdo sobre la política de seguridad en la etapa de la consolidación democrática. En España, después de un inicial aparcamiento de los temas de seguridad que equivalió a la existencia de un consenso un tanto artificial (1977 – 1981) se dio la ruptura en 1981 entre las fuerzas políticas divididas por el tema de la integración en la OTAN. La evolución del PSOE a partir de 1982 hacia las posiciones pro – atlantistas y el referéndum celebrado en 1986 sobre la permanencia de España en la OTAN establecieron el consenso en la política de seguridad española.
 - La construcción del ciclo formal de la política de seguridad, presente en los dos países, generó mayores problemas en el caso polaco, donde la constitución de la república parlamentario – presidencial, la confusa definición de las prerrogativas del Jefe del Estado y del Jefe del Gobierno, favorecieron los conflictos entre los dos centros del poder ejecutivo que se solucionaron después de la aprobación de la Constitución en 1997.
 - El establecimiento del control civil y democrático de las Fuerzas Armadas fue una de las exigencias del Estado democrático. Los dos países desarrollaron un amplio programa para conseguir el control civil y democrático del ejército y, de esta manera insertar las Fuerzas Armadas en el ciclo formal democrático. La integración en la OTAN favoreció también esta tarea, aunque su peso fue mayor

en el caso polaco que en el español (la democratización fue uno de los condicionantes para la entrada de Polonia en la Alianza, el control civil fue uno de los objetivos de la Asociación para la Paz).

2. Los resultados finales de la política de seguridad en los dos países fueron similares:
 - En los dos países se dio la prioridad a la opción atlántica que llevó a la integración en la OTAN. De ahí que en los dos casos se puede hablar del atlantismo en la política de seguridad. El proceso de la integración en la OTAN fue bastante largo (España entre 1973 – 1986/88, Polonia entre 1991/92 – 1999) y complejo. En los dos casos existió la etapa preparatoria antes de la integración, relacionada con el funcionamiento del Consejo Hispano – Norteamericano en el caso español (1976 – 1982) y la participación de Polonia en la Asociación para la Paz (1994 – 1999). Ahora bien, desde el punto de vista de la reacción exterior, el proceso de la integración fue más complejo en el caso polaco que en el español. En este contexto, no se puede olvidar que España fue el único país que entró en la OTAN en 1982 y *de facto* pertenecía al bloque occidental con anterioridad. Apenas existió el debate internacional sobre el tema. En el caso de Polonia, además del amplio debate internacional sobre la ampliación de la Alianza al este (tanto entre los aliados como en la URSS/Rusia), varios países expresaron su voluntad de entrar en la Alianza. Finalmente, tres candidatos fueron invitados a integrarse en la OTAN: Polonia, Hungría y República Checa. La ampliación de la Alianza en los noventa fue un hecho a mayor escala. Desde el punto de vista interior, la ausencia del consenso nacional sobre la integración de España en la OTAN convirtió el proceso en más complicado que en el caso polaco, donde existió un amplio apoyo interno a la entrada en la Alianza.
 - Los dos países, mediante su política de seguridad, consiguieron la integración en el sistema de seguridad occidental/europeo compuesto de la dimensión atlántica (OTAN), la dimensión europea (UEO, CE/UE) y la paneuropea (CSCE). En la política de seguridad de los dos países fueron integradas las tres dimensiones del sistema de seguridad occidental/europeo.
 - Los dos países, como consecuencia de su política de seguridad se transformaron en las potencias medias regionales y los Estados fronterizos del sistema de seguridad occidental/europeo (Estados fronterizos de la Alianza atlántica y de la CE/UE)

- En los dos países fue realizado el ajuste de las Fuerzas Armadas a la nueva política de seguridad (modernización del armamento y del material, ajuste del personal, cambio de la estructura, la prioridad dada a la defensa del exterior).
3. La política de seguridad en España y Polonia se desarrolló en dos contextos internacionales distintos (guerra fría/postguerra fría). Ahora bien, el sistema internacional fue el factor que desempeñó la función más importante en la definición de la política de seguridad en los dos países. Sin el sistema internacional favorable no se hubiera producido la integración de España y Polonia en la Alianza atlántica.
- La guerra fría generó la estabilidad del sistema internacional y permitió a España dejar la política de seguridad en el segundo plano durante los primeros años de la transición.
 - La rigidez del sistema internacional (el mundo bipolar) o su poca flexibilidad permitió solamente la modificación en la política de seguridad española (la relación bilateral con los EE.UU., como la base de la política de seguridad, fue sustituida por la relación multilateral en el marco de la OTAN). España permaneció en el sistema de seguridad occidental.
 - En Polonia, el contexto inestable de la postguerra fría obligó a tratar los temas de seguridad desde el principio de la transición.
 - La flexibilidad y la inestabilidad del sistema internacional de la postguerra fría permitieron la ruptura con el anterior aliado (la URSS) y el establecimiento de nuevos compromisos con la OTAN.
 - La dinámica española y polaca permiten afirmar que la estabilidad/inestabilidad del sistema internacional influyó en la intensidad de los cambios en la política de seguridad en España y en Polonia provocando mayor continuidad (equivalente a una modificación) en el caso español y mayor ruptura en el caso polaco.
 - La política de seguridad polaca se estaba definiendo en el contexto de un amplio proceso de la redefinición de todo el sistema internacional, formando parte de esta redefinición. Las transformaciones en la política de seguridad polaca tenían, por lo tanto, una repercusión internacional importante, dado que se trataba de sustituir la relación con el Pacto de Varsovia y la URSS por la relación con la OTAN y los Estados Unidos. En el caso español, el sistema internacional era estable. Dado que España formaba parte de forma indirecta del sistema de seguridad occidental, la

decisión de entrar en la OTAN no tuvo tantas consecuencias para la transformación del sistema internacional.

4. El papel de la OTAN fue primordial en la definición de la política de seguridad española y polaca.
 - La crisis vivida por la Alianza en la segunda mitad de los años setenta y en la primera mitad de los noventa fue solucionada, en parte, gracias a la integración de España y Polonia en la OTAN. La adhesión de los nuevos miembros reforzó la OTAN desde el punto de vista simbólico y militar. En la segunda mitad de los setenta y a principios de los ochenta la OTAN intentó superar la crisis del flanco sur (debilitado por el conflicto greco – turco, la revolución portuguesa, los socialistas y los comunistas en los gobiernos de Francia e Italia) que se desarrolló en el marco de las transformaciones en el Mediterráneo (nuevo escenario del enfrentamiento bipolar). La integración de España en la Alianza tuvo, en este contexto, el significado simbólico (un nuevo Estado en la Alianza demostró la atracción de la organización) y militar (el peso de la posición geopolítica de España). Para entender la integración de Polonia hay que tener presente que en la primera mitad de los noventa la OTAN se enfrentó a una grave crisis de identidad después de la desaparición del Pacto de Varsovia y del bloque comunista. En este contexto, la búsqueda de los nuevos objetivos para la Alianza que iban a garantizar su supervivencia llevó la Organización a resaltar su papel político y su función de la defensora de la democracia. Ello, a su vez, acercó la OTAN a los antiguos países comunistas que estaban viviendo el proceso de la transición democrática. El paulatino desarrollo de la cooperación permitió a la OTAN ganar la influencia en los países de Europa central, incluida Polonia. La integración de Polonia en la Alianza tuvo el significado simbólico/político, demostrando que la Organización seguía atractiva y desempeñaba el papel activo en la defensa de la democracia, y el significado militar, permitiendo la ampliación de los límites de la Alianza a los territorios claves en Europa central (Polonia como el punto de unión entre oriente y occidente) y próximos a las zonas del conflicto.
5. La política de seguridad española y polaca desarrollada durante la transición estuvo relacionada con la integración en la Comunidad Europea. Se puede hablar del papel activo desempeñado por la CE en el caso polaco. La construcción de la PESC

(utilizando la UEO) permitió insertar la dimensión europea en la política de seguridad polaca desde la fase inicial de la transición. La relación entre la CE y la política de seguridad española fue más pasiva y condicionada por la percepción de que la integración en la Alianza atlántica permitiría la aceleración de la entrada en la CE. La inserción real de la dimensión europea en la política de seguridad española se produjo entre 1984 (primeras declaraciones del gobierno sobre el tema) y 1988 (la integración de España en la UEO).

6. Las herencias del pasado (la memoria colectiva, los compromisos contraídos por el régimen anterior) jugaron el papel importante en la definición de la política de seguridad de cada país. Su influencia en la política de seguridad debe ser valorada, sin embargo, en estrecha relación con el sistema internacional existente y con la evolución de la transición. En este sentido, en el caso español, el sistema internacional bipolar (rígido) y el carácter de la transición influyeron en el mantenimiento de los compromisos del régimen franquista y facilitaron la integración en la Alianza pese a la oposición de una parte importante de la sociedad. El sistema internacional en reconstrucción después del fin de la guerra fría (flexible) y la rápida sustitución de los representantes del régimen por la oposición permitieron en Polonia asumir nuevos compromisos. La nueva dirección en la política de seguridad, al estar de acuerdo con la memoria colectiva, se vio apoyada por la sociedad de Polonia. Concluyendo se puede afirmar que las herencias del pasado favorecieron mayor continuidad en el caso español y mayor ruptura en el caso polaco.

Además de las conclusiones mencionadas, la investigación proporciona otros resultados de carácter más general.

1. Destaca la aportación de la investigación al conocimiento de la relación entre la política de seguridad, como parte de la política exterior, y la transición política. Como resultado de los análisis realizados se puede afirmar que la conclusión de la transición hacia la democracia (1982 en España, 1997 en Polonia) no significó el fin del proceso

de la definición de la política de seguridad. La definición de la política de seguridad, que llegó en el momento de la inserción de la dimensión atlántica, europea y paneuropea en las políticas nacionales, sobrepasó los límites de la transición. En España el tema de la OTAN se cerró con el referéndum en 1986 y la firma de los acuerdos sobre la contribución española a la Alianza en 1988. La dimensión europea fue incluida en 1988 con la entrada en la UEO. En Polonia la integración en la OTAN se produjo en 1999, mientras que la integración de la dimensión europea está por concluir. Estas fechas pueden ser consideradas como el fin de la etapa de la definición de la política de seguridad en los dos países. La diferencia en las fechas del fin de la transición y del fin de la etapa de la definición de la política de seguridad da pie a suponer que los dos procesos no se desarrollaron de forma paralela lo cual confirma las hipótesis sobre la existencia de distintos tiempos de la transición política y de la transición en la política exterior y de seguridad defendidas por J.C. Pereira Castañares.

2. En segundo lugar, la investigación contribuyó a establecer la relación entre las variables independientes elegidas y la política de seguridad de un país inmerso en la transición. En este sentido hay que destacar la importancia de la democratización que al ofrecer nuevas posibilidades ante la política interior y exterior, abre también nuevas opciones ante la política de seguridad. Parece que el grado de la redefinición de los objetivos de la política de seguridad depende del desarrollo de la transición (el acceso temprano de los grupos de la oposición – caso de Polonia - favorece mayor ruptura y la permanencia de las fuerzas del régimen no democrático – caso de España - favorece mayor continuidad).

Aunque la redefinición de los objetivos puede ser mayor o menor (de acuerdo con la evolución de la transición y en función de la situación internacional) el paso desde el régimen no democrático a la democracia significa siempre la construcción del nuevo ciclo formal de la política de seguridad basado en los principios democrático, lo cual a la larga debe conducir a una definición de los objetivos políticos en función de un proyecto colectivo.

La transición a la democracia, que podríamos llamar como la variable imprescindible dado que su existencia es necesaria para que pudiera operarse el cambio en la política de seguridad, no es por sí mismo la variable que permite explicar la definición de la política de seguridad en la transición. En este sentido, hay que recurrir al sistema internacional que fue tratado en la presente investigación con especial

atención. Parece que el sistema internacional condiciona el grado de los cambios en la política de seguridad. La rigidez del sistema ofrece mayores posibilidad para la continuidad mientras que la flexibilidad favorece el cambio en la política de seguridad de un Estado en la transición democrática. Los casos de la política de seguridad española y polaca en la transición pueden ser considerados como dos ejemplos muy claros en este contexto.

Por otra parte, el análisis del entorno internacional permite confirmar el peso del contexto regional (Europa en este caso) en la definición de la política de seguridad. Europa con sus estructuras de seguridad, ofrece ciertas posibilidades bien delimitadas e influye en la política de seguridad nacional a través de sus principales actores estatales y no estatales. La CE/UE y la OTAN desempeñan aquí el papel fundamental permitiendo definir la posición internacional de los países que iniciaron el proceso de la transición y favoreciendo la europeización y la occidentalización de los que optaron por la integración en las dos estructuras.

Las otras variables, como la posición geopolítica y las herencias del pasado, funcionan en estrecha relación con el sistema internacional, influyendo a favor o en contra de los determinados objetivos de la política de seguridad.

Retomando la última reflexión, hay que destacar que la investigación abre también las perspectivas de nuevas comparaciones que permitan definir con mayor precisión las relaciones entre las variables. España y Polonia son dos ejemplos de los países que pasaron por la experiencia democrática e insertaron el atlantismo en su política de seguridad. No se puede olvidar, sin embargo, que existen otros Estados del antiguo bloque soviético que vivieron la transición democrática en la misma etapa que Polonia y no incluyeron o no pudieron incluir la integración en la OTAN entre las prioridades de su política de seguridad. La realización de la comparación entre las políticas de seguridad de algunos de estos países permitiría profundizar en la relación existente entre las herencias del pasado, la situación interna, la posición geopolítica y la política de seguridad nacional, completando los resultados de la presente investigación. Por otra parte, la investigación dirigida por J.C. Pereira, cuya conclusión está prevista para finales de 2005, significará, sin ninguna duda, un avance interesante en este aspecto en la medida en que aborda el problema de la política exterior su conjunto y explora sus problemas desde una amplia perspectiva de la formulación del modelo de la política exterior democrática en la etapa de la transición y consolidación democrática.

3. Desde una perspectiva amplia, la investigación confirmó que existe la estrecha relación entre lo interior y lo exterior. En este sentido se pudo apreciar la interacción entre la definición de la política de seguridad (lo interior) y el sistema internacional (lo exterior) que tanto en el caso español como en el polaco se caracterizó por un continuo intercambio de reacciones desarrolladas en el marco de la estructura concreta del sistema internacional (bipolar/unipolar), en relación con los procesos de este sistema (guerra fría/construcción del nuevo orden mundial) y con la participación más o menos activa de diferentes actores internacionales (estatales, organizaciones internacionales).

Aunque de forma marginal, se pudo observar la relación entre la situación interna de España/Polonia y el sistema internacional, en la medida en que la transición influyó en la modificación de su estructura (caso de la transición polaca y de las transiciones en Europa central y oriental) y obligó los actores internacionales a reaccionar y a asumir los resultados de las transformaciones internas en España y en Polonia (caso de la CE).

Finalmente, se pudo percibir la influencia del cambio de la situación interna en la política exterior y de seguridad. En este contexto, fue confirmado el peso considerable de la transición en la modificación de la política exterior y de seguridad. Su resultado se manifestó en la aparición del ciclo formal democrático y el ajuste (en España) e incluso una total reorientación (en Polonia) de los objetivos de la política exterior y de seguridad.

¿Hay más similitudes o más diferencias entre la política de seguridad española y polaca desarrollada durante la transición? Los estudios comparados de las transiciones en Europa central y oriental en los noventa y en Europa mediterránea en los setenta demostraron que existen tanto semejanzas como diferencias y que no es sencillo valorar si tienen más peso las unas o las otras. La investigación realizada sobre la política de seguridad española y polaca desarrollada en España y Polonia en la transición permite afirmar que tampoco existe una respuesta simple y tajante a esta cuestión. Parece incluso que utilizar los términos de similar o diferente, que tienen una fuerte connotación con los hechos particulares, es una simplificación de la compleja realidad existente en los dos países. Por esta razón, en este trabajo se hizo el esfuerzo de sobrepasar los límites del análisis de los elementos coyunturales, insertándolos en los procesos y estableciendo las relaciones con el sistema internacional. En este contexto, la

pertenencia de España y Polonia a Europa, entendida como el espacio de referencia inmediato, que se traduce en las mismas preocupaciones geopolíticas, la existencia de ciertos parecidos en las experiencias históricas y las mismas limitaciones u oportunidades que abrió la transición democrática, favorecieron las similitudes entre los dos casos. Desde esta perspectiva, las políticas de seguridad, española y polaca sí, son parecidas en la medida en que estuvieron condicionadas por las mismas variables y dieron los mismos resultados finales, comparables al concluir la transición en los dos países (la inserción en el sistema de seguridad occidental, la transformación en las potencias medias regionales y los países fronterizos de la Alianza, el ajuste de las Fuerzas Armadas a la nueva política de seguridad). Ahora bien, las particularidades históricas y políticas de cada país o la realidad del entorno inmediato (el Mediterráneo, Europa central) generaron las diferencias visibles en el desarrollo de las dos políticas de seguridad entendidas como el proceso que evolucionó de dos maneras distintas en el marco de las dos transiciones democráticas.

FUENTES y BIBLIOGRAFIA

FUENTES

Las fuentes utilizadas en la investigación que se enumeran a continuación son presentadas de acuerdo con la siguiente clasificación:

1. Publicaciones parlamentarias (de España, Polonia, Francia, Estados Unidos).
2. Publicaciones del poder ejecutivo (presidente, gobierno, ministerios, otros órganos ejecutivos - en España, Polonia, Estados Unidos).
3. Legislación (España, Polonia).
4. Documentación militar.
5. Series documentales de las organizaciones internacionales (Comunidad Europea/Unión Europea, Unión de Europa Occidental, OTAN).
6. Fuentes hemerográficas (revistas, prensa diaria; internacionales, españolas, polacas, francesas).
7. Recopilaciones de documentos y discursos.
8. Memorias.
9. Fuentes orales (entrevistas realizadas, entrevistas publicadas).
10. Las encuestas de opinión pública.

1. Publicaciones parlamentarias

España:

- **Boletín Oficial de las Cortes Generales**
 - *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, nº111-I, 10 de octubre de 1981, Serie C.
 - *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, nº110-II, 16 de octubre de 1981, Serie C.
- **Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados**, particularmente los números:
 - *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº10, 20 de septiembre de 1977.
 - *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº28, 8 de marzo de 1978.

- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores, n°44, 18 de abril de 1978.*
- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n°3, 30 de marzo 1979.*
- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n°21, 27 de junio de 1979.*
- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n°143, 18 de febrero de 1981.*
- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n°145, 20 de febrero de 1981*
- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n°180, 15 de septiembre de 1981*
- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores, n°41, 6 de octubre de 1981.*
- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores, n°42, 7 de octubre de 1981*
- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores, n°43, 8 de octubre de 1981,*
- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n°191, 27 de octubre de 1981*
- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n°192, 28 de octubre de 1981.*
- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n°193, 29 de octubre de 1981*
- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n°222, 16 de marzo de 1982.*
- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n°3, 30 de noviembre de 1982.*
- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n°157, 23 de octubre de 1984.*
- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n°266, 4 de febrero de 1986.*
- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n°267, 5 de febrero de 1986.*
- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n°98, 17 de julio de 1997.*

Polonia:

- **Boletín de las reuniones de la Comisión de Asuntos Exteriores, la Comisión de Defensa y la Comisión Extraordinaria del proyecto de la ley constitucional.**
Destacan los números:
 - *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 9 września 1989* [Boletín de la Comisión de Defensa Nacional], n°45/X, 9 de septiembre de 1989, X legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
 - *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 10 stycznia 1990*, n°225/X kad., 10 de enero de 1990, X legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.

- *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 16 lutego 1990*, n°299/X kad., 16 de febrero de 1990, X legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 8 maja 1990*, n°435/X kad., 8 de mayo de 1990, X legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 26 czerwca 1990*, n°542/X kad., 26 de junio de 1990, X legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 6 lipca 1990*, n°569/X, 6 de julio de 1990, X legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 21 listopada 1990*, n°807/X kad., 21 de noviembre de 1990, X legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 5 grudnia 1990*, n°835/X kad., 5 de diciembre de 1990, X legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 11 lipca 1991*, n°1313/X kad., 11 de julio de 1991, X legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 18 września 1991*, n°1416/X kad., 18 de septiembre de 1991, X legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 22 grudnia 1991*, n°60/I kad., 22 de diciembre de 1991, I legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 9 kwietnia 1992*, n°318/I kad., 9 de abril de 1992, I legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 22 maja 1992*, n°413/I kad., 22 de mayo de 1992, I legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 1994*, n°1032/II kad., 23 de noviembre de 1994, II legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 9 grudnia 1992*, n°902/I kad., 9 de diciembre de 1992, I legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 18 lutego 1997*, n°3373/II kad., 18 de febrero de 1997, II legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 10 kwietnia 1997*, n°3496/II kad., 10 de abril de 1997, II legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Obrony Narodowej* [Boletín de la Comisión de Asuntos Exteriores y de Defensa Nacional], n°434/X kad., 8 de mayo de 1990, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.

- *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej i Komisji Spraw Zagranicznych*, n°847, 12 de diciembre 1990, X legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej i Komisji Spraw Zagranicznych* n°1069, 13 de marzo 1991, X legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.

- *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych* [Boletín de la Comisión de Asuntos Exteriores], n°625, 25 de mayo 1990, X legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°1122, 17 de abril 1991, X legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°44/I, 21 de diciembre de 1991, I legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Informacyjne.
- *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°846, 18 de noviembre 1992, I legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Informacyjne.
- *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych* n°48/II, 9 de noviembre de 1993, II legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°127/II kad., 30 de noviembre de 1993, II legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°301/II kad., 15 de febrero de 1994, II legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°439/II kad., 28 de abril de 1994, II legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°492/II kad., 28 de abril de 1994, II legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°543/II kad. 20 de mayo de 1994, II legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°1166/II kad., 3 de enero de 1995, II legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°1936/II kad., 3 de octubre de 1995, II legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°2401/IIkad., 12 de marzo de 1996, II legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.
- *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, n°2839/II kad., 27 de agosto de 1996, II legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe.

- Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy konstytucyjnej [Boletín de la reunión de la Comisión Extraordinaria del proyecto de la ley constitucional], 3 y 9 de junio de 1992, I legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Informacyjne.
- *Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy konstytucyjnej* [Boletín de la reunión de la Comisión Extraordinaria del proyecto de la ley constitucional], 11, 14 - 17 de junio 1992, I legislatura, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Informacyjne.
- **Las transcripciones de los debates de las reuniones plenarias del Parlamento polaco** (Sejm) en los años 1989 – 1997. Destacan los números:
 - *Sprawozdania stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu RP*, 12 de septiembre de 1989, X cadencia, Warszawa, Sejm PRL.
 - *Sprawozdania stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu RP w dniu 26, 27 i 29 kwietnia 1990*, 26 – 29 de abril de 1990, X legislatura, Warszawa, Sejm RP.
 - *Sprawozdania stenograficzne z 51 posiedzenia Sejmu w dniu 14 lutego 1991*, 14 de febrero de 1991, X legislatura, Warszawa, Sejm RP.
 - *Sprawozdania stenograficzne z 62 posiedzenia Sejmu w dniu 7 czerwca 1991 roku*, 7 de junio de 1991, X legislatura, Warszawa, Sejm RP.
 - *Sprawozdania stenograficzne z 65 posiedzenia Sejmu*, 27 de junio de 1991, X Legislatura, Warszawa, Sejm RP.
 - *Sprawozdania stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu w dniu 8 maja 1992*, 8 de mayo de 1992, I legislatura, Warszawa, Sejm RP.
 - *Sprawozdania stenograficzne z 43 posiedzenia Sejmu w dniu 29 kwietnia 1993*, 29 de abril 1993, I legislatura, Warszawa, Sejm RP.
 - *Sprawozdania stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu z 8 listopada 1993*, 8 de noviembre 1993, II legislatura, Warszawa, Sejm RP.
 - *Sprawozdania stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu z 9 listopada 1993*, 9 de noviembre de 1993, II legislatura, Warszawa, Sejm RP.
 - *Sprawozdania stenograficzne z 17 posiedzenia Sejmu*, 7 de abril de 1994, II legislatura, Warszawa, Sejm RP.

- **Otros**

- *Druk* [Impreso]n°69, 0Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, II legislatura, Sejm RP.
- *Druk* n°720, Komisja Obrony Narodowej, ON-0-152/94, II legislatura, Sejm RP.
- *Druk* n°1182, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, II legislatura, Sejm RP.
- *Informacja o pracy Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej od początku II kadencji Sejmu i III Senatu RP do 31 grudnia 1993* [Información sobre el trabajo del Club Parlamentario de la Alianza de la Izquierda Democrática], wyd. Biuro KP SLD, Warszawa, styczeń 1994, zał. n°4.
- *Informacja o pracy Komisji Spraw Zagranicznych w okresie pierwszej kadencji Sejmu RP* [Información sobre el trabajo de la Comisión de Asuntos Exteriores durante la primera legislatura del Parlamento de la RP], Warszawa, Kancelaria Sejmu RP, 1993.
- *Informacja o pracy Komisji Spraw Zagranicznych w okresie drugiej kadencji Sejmu RP* [Información sobre el trabajo de la Comisión de Asuntos Exteriores durante la segunda legislatura del Parlamento de la RP], Warszawa, Kancelaria Sejmu RP, 1997.

Francia

- **Las transcripciones de los debates en las reuniones del Senado francés:**

- *Journal Officiel de la République Française, Débats Parlementaires, Sénat, n°8 S, Seance du 25 fevrier 1980.*
- *Journal Officiel de la République Française, Débats Parlementaires, Sénat, n°41 S, Seance du 20 mai 1980.*
- *Journal Officiel de la République Française, Débats Parlementaires, Sénat, n°48 S, Seance du 4 juin 1980.*
- *Journal Officiel de la République Française, Débats Parlementaires, Sénat, n°64 S, Seance du 27 juin 1980.*
- *Journal Officiel de la République Française, Débats Parlementaires, Sénat, n°81 S, Seance du 21 septembre 1982.*

Estados Unidos

- **“Hearings”**

- “United States Economic Policy Objectives”, en *Hearings before the Subcommittee on International Economic Policy of the Committee on International Relations House of Representatives*, Ninety-Fourth Congress, September 26 and October 23, 1975, Washington, U.S. Government Printing Office, 1976.
- “Western Europe in 1977: Security, Economic and Politicas Issues”, en *Hearings before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on International Relations House of Representatives*, Ninety-Fifth Congress, June 14, 28; July 20 – 27; October 3, 4, 1977, Washington, U.S. Government Printing Office, 1977.
- *Hearings before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on International Relations House of Representatives*, Ninety-Fifth Congress, First session, Washington, U.S. Government Printing Office, 1977, Appendix n°7.

- **Informes**

- “European Community’s 1992 Economic Integration Plan”, *Report of the Subcommttee on International Economic Policy and Trade to the Committee on Foreign Affairs U.S. House of the Representatives*, July 1989, Washington, U.S. Government Printing Office, 1989.
- “European Community: Issues Raised by the Integration”, *Report prepared for the Subcommittee on International Economic Policy and Trade of the Committee on Foreign Affairs U.S. House of Representatives by the Congressional Research Service Library of Congress*, June 1989, Washington, U.S. Government Printing Office, 1989.
- Donfried, K.E.: “EC Enlargement”, en Harrison, G.J. (ed.): *Europe and United States. Competition & Cooperation in the 90’s*, a study submitted to the Subcommittee on International Economic Policy and Trade and the Subcommittee on Europe and Middle East of the U.S Committee on Foreign Affairs U.S House of Representatives, 1992, New York, M.E. Sharpe, 1994.

2. Publicaciones del poder ejecutivo (presidente, gobierno, ministerios, otros órganos ejecutivos)

España

- “Informe General 1/77 del Ministro de Defensa”. El texto completo del Informe en: *Ejército*, n°454, noviembre de 1977, pp. 27 - 28.
- Presidencia del Gobierno: *Libro Blanco sobre la Administración Exterior del Estado*, Informe sobre la organización de la Administración Exterior del Estado preparado por Comisión Interministerial para la elaboración del Libro Blanco sobre la Administración Exterior del Estado, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1986.
- *Memoria de la Legislatura (1982 – 1986)*, Ministerio de Defensa, Secretaria General Técnica, Centro de Publicaciones, 1986.

Polonia

- **Monitor Polski** (1989 – 1996) - decretos presidenciales, otros documentos.
- **Przegląd Rządowy** (1989 – 1996) disposiciones y decisiones gubernamentales.
- **Oficina de Seguridad Nacional** - los siguientes documentos del archivo:

Informes y faxes:

- “Materiał informacyjny n/t transformacji NATO i stanu współpracy Polska – NATO” [El documento informativo sobre las transformaciones de la OTAN y el estado de la cooperación Polonia – OTAN] fax del Departamento de las Instituciones Europeas del Ministerio de Asuntos Exteriores al director Faliński de la Oficina de Seguridad Nacional, 4 de abril de 1995 (con nota “urgente”).
- Informe sobre *Bureau for Parliamentary Affairs MOD. A short description*, 1995.
- Informe sobre las acciones del Estado Mayor que garanticen la interoperabilidad con las estructuras de la OTAN, enviado por el general Jerzy Gotowała del Estado Mayor a Andrzej Załucki, subsecretario de asuntos sociales y parlamentarios del Ministerio de Defensa, de 28 de marzo 1996.

- “Polsko – Amerykańska współpraca wojskowa” [La cooperación militar polaco – americana], Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Obrony Narodowej, actualización de 26 de mayo 1997.
- Informe sobre los argumentos legales, económicos y de efectividad contra la existencia de la Oficina de Seguridad Nacional preparado por Maria A. Faliński, Oficina de Seguridad Nacional, Departamento de Integración con la OTAN, para Robert Smoleń, Subsecretario de Estado, Cancillería del Presidente de RP, Warszawa, 14 de noviembre de 1997.
- Fax del Departamento de Seguridad Internacional del Ministerio de Defensa al Director Faliński de la Oficina de Seguridad Nacional, “Informacje MON na temat obecnego stanu przygotowań do członkostwa w NATO” [las informaciones del Ministerio de Defensa sobre el actual estado de la preparación de la integración en la OTAN], 8 de abril de 1997.
- “Organizacyjno – prawne podstawy oraz zakres działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego” [Las bases legales y de organización y el marco del funcionamiento de la Oficina de Seguridad Nacional], Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa, 17 de noviembre de 1997.

Boletín del Departamento de Integración con la OTAN:

- *Biuletyn Departamentu Integracji z NATO*, Warszawa, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, n°1, 15 de julio de 1997.
- *Biuletyn Departamentu Integracji z NATO*, Warszawa, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, n°2, 1 de agosto de 1997.
- *Biuletyn Departamentu Integracji z NATO*, Warszawa, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, n°5, 15 de octubre de 1997.
- *Biuletyn Departamentu Integracji z NATO*, Warszawa, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, n°6, 1 de noviembre de 1997.
- *Biuletyn Departamentu Integracji z NATO*, Warszawa, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, n°7, 15 de noviembre de 1997.

Otros:

- *Partnerstwo dla Pokoju* [Asociación para la Paz], Warszawa, Biuro Prac i Informacji MON, Studia i Materiały, n°8/94.

- *Indywidualny Program Partnerstwa pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i NATO* (El Programa Individual de la Asociación entre la República de Polonia y la OTAN) 1994, para el uso interno, de los archivos de la Oficina de Seguridad Nacional de Polonia.
- Orden del Presidente de la RP de 24 de mayo de 1996 sobre la organización de la Oficina de Seguridad Nacional, capítulo III; El reglamento de la Oficina de Seguridad Nacional, 3 de marzo de 1997.
- “Tezy do rozmów Szefa BBN podczas wizyty w USA” [Las tesis para las conversaciones del Jefe de la Oficina de Seguridad Nacional durante la visita en los EE.UU.], Warszawa, 25 de abril de 1997, elaborado por K. Piątkowski, aprobado por M.A. Faliński – director del Departamento de Integración con la OTAN.

Estados Unidos

- **The Department of State Bulletin. The Official Weekly Record of United States Foreign Policy:**
 - *The Department of State Bulletin*, February 2, 1970.
 - *The Department of State Bulletin*, March 9, 1970.
 - *The Department of State Bulletin*, March 23, 1970.
 - *The Department of State Bulletin*, April 20, 1970.

 - *The Department of State Bulletin*, December 13, 1971.

 - *The Department of State Bulletin*, July 8, 1974.
 - *The Department of State Bulletin*, August 5, 1974.
 - *The Department of State Bulletin*, August 12, 1974.
 - *The Department of State Bulletin*, October 28, 1974.
 - *The Department of State Bulletin*, November 11, 1974.
 - *The Department of State Bulletin*, December 30, 1974.

 - *The Department of State Bulletin*, January 6, 1975.
 - *The Department of State Bulletin*, January 20, 1975.
 - *The Department of State Bulletin*, March 31, 1975.

- *The Department of State Bulletin*, April 14, 1975.
- *The Department of State Bulletin*, June 16, 1975
- *The Department of State Bulletin*, June 30, 1975.
- *The Department of State Bulletin*, July 7, 1975.
- *The Department of State Bulletin*, July 21, 1975.
- *The Department of State Bulletin*, August 11, 1975.
- *The Department of State Bulletin*, September 15, 1975.
- *The Department of State Bulletin*, September 29, 1975.
- *The Department of State Bulletin*, October 6, 1975.
- *The Department of State Bulletin*, October 13, 1975.
- *The Department of State Bulletin*, October 20, 1975.

- *The Department of State Bulletin*, January 12, 1976.
- *The Department of State Bulletin*, January 19, 1976.
- *The Department of State Bulletin*, March 1, 1976.
- *The Department of State Bulletin*, May 3, 1976.
- *The Department of State Bulletin*, March 22, 1976.
- *The Department of State Bulletin*, March 22, 1976.
- *The Department of State Bulletin*, April 5, 1976.
- *The Department of State Bulletin*, April 26, 1976.
- *The Department of State Bulletin*, June 7, 1976.
- *The Department of State Bulletin*, July 19, 1976.
- *The Department of State Bulletin*, November 1, 1976.
- *The Department of State Bulletin*, December 13, 1976.

- *The Department of State Bulletin*, February 14, 1977.
- *The Department of State Bulletin*, November 14, 1977

- *The Department of State Bulletin*, February 1980.
- *The Department of State Bulletin*, April 1980.
- *The Department of State Bulletin*, May 1980.
- *The Department of State Bulletin*, June, 1980.
- *The Department of State Bulletin*, July 1980.
- *The Department of State Bulletin*, August 1980.

- *The Department of State Bulletin*, February, 1981.
- *The Department of State Bulletin*, April, 1981.
- *The Department of State Bulletin*, June 1981.
- *The Department of State Bulletin*, November, 1981.

- *The Department of State Bulletin*, March, 1982.
- *The Department of State Bulletin*, July 1982.

- *The Department of State Bulletin*, May 1983

- *The Department of State Bulletin*, May 1984.

- *The Department of State Bulletin*, June 1989.
- *The Department of State Bulletin*, July 1989.
- *The Department of State Bulletin*, September, 1989.

- **U.S. Department of State Dispatch:**
 - *U.S. Department of State Dispatch*, vol.5, n°1, January 1992.
 - *U.S. Department of State Dispatch*, vol.4, n°4, January 1993.
 - *U.S. Department of State Dispatch*, vol.4, n°9, Mach 1, 1993.

3. Legislación

España:

- **Boletín Oficial del Estado** (1975 – 1982)
- **La Constitución española de 1978**
- **Colección Legislativa del Ejército**, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ejército
– “Diario Oficial”, 1978 – 1983

Polonia:

- **Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej** [La Constitución de la República Popular Polaca], *uchwalona przez Sejm ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952*, Warszawa, Książka i Wiedza, 1989. Edición con las modificaciones de 8 de abril 1989.
- **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej** [La Constitución de la República de Polonia], Warszawa, Książka i Wiedza, 1990. Edición con las modificaciones de diciembre de 1989.
- **Dziennik Ustaw**, equivalente del Boletín del Estado – contiene solamente leyes, (1988 – 1996)

4. Documentación militar

- **Informe anual sobre Ejércitos Extranjeros**
 - *Informe anual sobre Ejércitos Extranjeros (1971)*, Instrucción 269 – 2 del EMC, Estado Mayor Central del Ejército, 2ª Sección, Madrid, mayo 1972, difusión limitada.
 - *Informe anual sobre ejércitos extranjeros (1974)*, según la instrucción 269-2 del E.M.C., Estado Mayor Central del Ejército, Jefatura de Información, Sección de Información Exterior, Madrid, octubre 1975, difusión limitada.
 - *Informe anual sobre ejércitos extranjeros (1975)*, Según la instrucción 269-2 del E.M.C, Estado Mayor Central del Ejército, Jefatura de Información, Sección de Información Exterior, Madrid, febrero 1977, difusión limitada.
 - *Informe anual sobre ejércitos extranjeros (1976)*, Según la instrucción 269-2 del E.M.C, Estado Mayor Central del Ejército, Jefatura de Información, Sección de Información Exterior, Madrid, agosto 1977, difusión limitada.
- **El Balance Militar, 1975 – 1976, 1976 – 1977**, la traducción del *Military Balance*, editada en Madrid, por Estado Mayor Central del Ejército, Jefatura de Información, Sección de Información Exterior, enero 1976 y enero de 1977.

- **Informes militares**

- *Prawdopodobne wymiary zagrożeń militarnych RP – ROZWOJ-5* [Las posibles dimensiones de las amenazas militares de la RP – Desarrollo-5], el informe preparado para el Estado Mayor del Ejército polaco.

5. Series documentales – Organizaciones Internacionales

- **Publicaciones de la Comunidad Europea/Unión Europea (1962 – 1999)**

Rapport Générale:

- *Cinquième Rapport général sur l'activité de la Communauté (du 1er mai 1961 au 30 avril 1962)*, Communauté Economique Européenne, Commission, juin 1962.
- *Huitième Rapport général sur l'activité de la Communauté*, Communauté Economique Européenne, Commission, juin 1965.
- *Premier Rapport général sur l'activité des Communautés en 1967*, CECA, CEE, CEEA, Commission, Bruxelles – Luxembourg, février, 1968
- *Quatrième Rapport général sur l'activité des Communautés en 1970*, CECA, CEE, CEEA, Commission, Bruxelles – Luxembourg, février, 1971.
- *Neuvième Rapport général sur l'activité des Communautés européennes en 1975*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles – Luxembourg, février 1976.
- *Treizième Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1979*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles - Luxembourg, 1980.
- *Quatorzième Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1980*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles – Luxembourg, 1981.
- *Quinzième Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1981*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles – Luxembourg, 1982
- *Seizième Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1982*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles – Luxembourg, 1983.
- *Dix-septième Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1983*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles – Luxembourg, 1984.
- *Dix-huitième Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1984*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles – Luxembourg, 1984.

- *Dix-neuvième Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1985*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles – Luxembourg, 1986.
- *XXI^e Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1987*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles – Luxembourg, 1988.
- *XXII^e Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1988*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles – Luxembourg, 1989.
- *XXIII^e Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1989*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles – Luxembourg, 1990.
- *XXIV^e Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1990*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles – Luxembourg, 1991.
- *XXV^e Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1991*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles – Luxembourg, 1992.
- *XXVI^e Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1992*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles – Luxembourg, 1993.
- *XXVII^e Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1993*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles – Luxembourg, 1994.
- *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne 1997*, Commission européenne, Bruxelles – Luxembourg, 1998.
- *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne 1998*, Commission européenne, Bruxelles – Luxembourg, 1999.

Bulletin des Communautés Européennes/ Union européenne:

- *Bulletin des Communautés Européennes, Commission, Bruxelles, n°7/8, 1977.*
- *Bulletin des Communautés Européennes, Commission, Bruxelles, n°12, 1978.*
- *Bulletin des Communautés Européennes, Supplément 1/1978, Supplément 2/1978, Commission, Bruxelles, 1978.*
- *Bulletin des Communautés Européennes, Commission, Bruxelles, n°2, 1979.*
- *Bulletin des Communautés Européennes, Commission, Bruxelles, n°5, 1979.*
- *Bulletin des Communautés Européennes, Commission, Bruxelles, n°9, 1979.*
- *Bulletin des Communautés Européennes, Commission, Bruxelles, n°2, 1980.*
- *Bulletin des Communautés Européennes, Commission, Bruxelles, n°4, 1980.*
- *Bulletin des Communautés Européennes, Commission, Bruxelles, n°7/8, 1980.*
- *Bulletin des Communautés Européennes, Commission, Bruxelles, n°10, 1980.*
- *Bulletin des Communautés Européennes, Commission, Bruxelles, n°11, 1980.*

- *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°4, 1989.*
 - *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°10, 1989.*
 - *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°7/8, 1989.*
 - *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°9, 1989.*
 - *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°12, 1989.*
 - *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°1/2, 1990.*
 - *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°4, 1990.*
 - *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°9, 1990.*
 - *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°11, 1990.*
 - *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°12, 1990.*
 - *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°4, 1991.*
 - *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°12, 1991.*
 - *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°5, 1992.*
 - *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°10, 1992.*
 - *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°12, 1992.*
 - *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°3, 1993.*
 - *Bulletin des Communautés européennes, Commission, Bruxelles, n°6, 1993.*
 - *Bulletin de l'Union européenne, Commission, Bruxelles, n°4, 1994.*
 - *Bulletin de l'Union européenne, Commission, Bruxelles, n°4, 1994.*
 - *Bulletin de l'Union européenne, Commission, Bruxelles, n°6, 1994.*
 - *Bulletin de l'Union européenne, Commission, Bruxelles, n°12, 1994.*
 - *Bulletin de l'Union européenne, Commission, Bruxelles, n°7/8, 1997.*
 - *Bulletin de l'Union européenne, Supplément, 7/1997, Commission, Bruxelles, 1997.*
- **Actas oficiales de la Asamblea de la Unión de Europa Occidental** publicados en los años 1989 – 1994. En particular los siguientes documentos:
 - *Directive n°73 sur l'établissement d'un ordre de paix et de sécurité en Europe, en Actes Officiels, 35 session ordinaire, deuxième partie, décembre 1989, IV Procès verbaux Compt rendu des débats, UEO.*
 - *Actes Officiels, session extraordinaire, mars 1990, Procès verbaux Compt rendu des débats Documents de séance, UEO, Paris.*
 - *Actes officiels 36 session ordinaire, première partie, juin 1990, II Procès verbaux Compt rendu des débats, UEO, Paris.*

- “Deuxième partie du 35 Rapport annuel du Conseil à l’Assemblée de l’UEO” de 1 de julio a 31 de diciembre 1989, documento 1219 en *Actes Officiels*, Trente-sixieme session ordinaire, première partie, juin 1990, I Documents de séance, UEO, Paris.
- “Première partie de 36 Rapport annuel du Conseil à l’Assemblée de l’UEO” desde 1 de enero a 30 de junio de 1990, documento n°1247 en *Actes Officiels* Trente-sixieme session ordinaire, deuxième partie, décembre 1990, III Documents de séance, UEO, Paris.
- Communiqué publié à l’issue de la réunion du Conseil des ministres de l’UEO, Bruxelles, 23 d’avril 1990, en “Première partie du 36 Rapport annuel du Conseil à l’Assemblée de l’UEO” de 1 de enero a 30 de junio 1990, documento 1247, en *Actes Officiels*, Trente-sixieme session ordinaire, deuxième partie, décembre 1990, III Documents de séance, UEO, Paris.
- “Deuxième partie du 36 Rapport annuel du Conseil à l’Assemblée de l’UEO” de 1 de julio a 31 de diciembre 1990, documento n°1265, en *Actes officiels*, 37 session ordinaire, première partie, juin, 1991, I Documents de séans, UEO, Paris.
- *Actes officiels*, 37 session ordinaire, première partie, juin 1991, II Procès verbaux Compt rendu des débats, UEO, Paris.
- “Première partie du 37 Rapport annuel du Conseil a l’Assemblée de l’UEO” de 1 de enero a 30 de junio 1991, documento n°1282, en *Actes officiels*, 37 session ordinaire, deuxième partie, décembre 1991, III Documents de séance, UEO, Paris.
- “Deuxième partie du 37 Rapport annuel du Conseil à l’Assemblée de l’UEO” de 1 de julio a 31 de diciembre 1991, documento 1315 en *Actes Officiels*, Trente-huitième session ordinaire, première partie, juin, 1992, I Documents de séance, UEO, Paris.
- Recommandation n°500 sur les consequences de l’évolution de l’Europe centrale et orientale pour la sécurité européenne, en *Actes officiels* , 37 session ordinaire, première partie, juin 1991, II Procès verbaux Compt rendu des débats, UEO, Paris.
- Communiqué du Conseil des ministres de l’UEO, Bonn, 18 novembre 1992, en “Deuxième partie du 37 Rapport annuel du Conseil a l’Assemblée de l’UEO”, de 1 de julio a 31 de diciembre 1991, en *Actes officiels*, 38 session ordinaire, première partie, juin, 1992, I Documents de séans, UEO, Paris,
- *Actes officiels* , 38 session ordinaire, deuxième partie, décembre 1992, IV Procès verbaux Compt rendu des débats, UEO, Paris

- Declaración de Bonn de 19 de junio 1992, en *Actes officiels*, 38 session ordinaire, deuxième partie, décembre 1992, III Documents de séance, documento n°1322, UEO, Paris,
 - “Première partie du 40 Rapport annuel du Conseil à l’Assemblée de l’UEO”, de 1 de enero a 30 de junio 1994, documento 1433, en *Actes officiels*, 40 session ordinaire, deuxième partie, novembre-décembre 1994, III Documents de séance, UEO, Paris.
- **Los comunicados ministeriales de la OTAN**
- “Declaration des chefs d’Etat et de gouvernement participant a la réunion du Conseil de l’Atlantique nord a Bruxelles” – 29 et 30 mai 1989, en *Revue de l’OTAN*, juin, n°3, pp. 28-32,
 - Ministerial Communiqué, North Atlantic Council, 14-15 de diciembre de 1989, Bruselas en *Revue de l’OTAN*, n°6, décembre, 1989, pp. 24 - 26.
 - Ministerial Communiqué de North Atlantic Council, Turnberry, 7-8 de junio de 1990, punto 12, en *Revue de l’OTAN*, n°3, junio 1990, pp. 28 – 31
 - “Declaration de Londres sur une Alliance de l’Atlantique nord renouée, publiée par les chefs d’Etat et de gouvernement participant a la reunion du Conseil e l’Atlantique nord tenue a Londres “ – 5-6 juillet 1990, punto 6, en *Revue de l’OTAN*, n°5, agosto 1990, pp. 32-33.
 - Ministerial Communiqué, Defence Planning Committee and Nuclear Planning Group, Bruselas, 6-7 de diciembre de 1990, punto 5, *Revue de l’OTAN*, n°1, febrero 1991, pp. 29 – 31
 - “La situation en Union Soviétique” – Declaration du Conseil de l’Atlantique Nord reuni en session ministerielle au siège de l’OTAN, 12 de agosto 1991, en *Revue de l’OTAN*, n°4, agosto 1991, pp. 8 – 9.
 - “Déclaration de Rome sur la paix et la cooperation – publiée par les chefs d’Etat et de gouvernement participant a la réunion du Conseil de l’Atlantique nord a Rome” – 7 – 8 de noviembre 1991, punto 11 y 12, en *Revue de l’OTAN*, n°6, diciembre 1991, pp. 19 - 22.
 - Communiqué du Conseil de l’Atlantique Nord reuni en session ministérielle a Oslo, le 4 juin 1992, en *Revue de l’OTAN*, n°3, junio de 1992, pp. 30 - 32.
 - Communiqué publié par le Conseil de l’Atlantique Nord reuni en session ministérielle au siège de l’OTAN, Bruxelles, le 17 décembre 1992, en *Revue de l’OTAN*, n°6, diciembre de 1992, pp. 28 – 31.

- Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Bruselas, 2 de diciembre de 1993, Statement issued at the Meeting of the North Atlantic Cooperation Council, Bruselas, 3 de diciembre de 1993, (Press Communiqué M-NACC-2(93)71).

6. Fuentes hemerográficas

Internacionales:

- **Revue de l'OTAN** (1975 – 1982 y 1989 – 1994).
- Comunicados de las **agencias de información** – Agencia EFE, Agencia France Press (AFP), Reuter.

España:

- **Boletín de Información** del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (1976 – 1981). Los números de particular interés:
 - *Boletín de información*, CESEDEN, n°103-VI, agosto – septiembre de 1976
 - *Boletín de Información*, CESEDEN, n°105-IV, noviembre - diciembre de 1976
 - *Boletín de Información*, CESEDEN, n°108-IV, marzo de 1977.
 - *Boletín de Información*, CESEDEN, n°112-IV, agosto – septiembre de 1977,
 - *Boletín de Información*, CESEDEN, n°113-I, octubre 1977.
 - *Boletín de Información*, CESEDEN, n°105-IV, noviembre – diciembre 1976.
 - *Boletín de Información*, CESEDEN, n°116-IV, marzo de 1978,
 - *Boletín de Información*, CESEDEN, n°130-IV, octubre de 1979.
 - *Boletín de Información*, CESEDEN, n°140-IV, noviembre – diciembre de 1980.
- **revistas militares españolas**
 - *Ejército* (1975 – 1982)
 - *Revista de Aeronáutica y Astronáutica* (1975 – 1982)

- **prensa diaria**

- *ABC* (1989 – 1991)
- *El Diario 16* (1989 – 1991)
- *Cinco días* (1989 – 1991)
- *YA* (1989 – 1991)
- *El País* (1981)

Polonia:

- **Revista** *Sprawy Międzynarodowe* (1989 – 1997)
- **prensa diaria:**
 - *Rzeczpospolita* (1989 – 1997)
 - *Gazeta wyborcza* (1989 – 1991)
 - *Nowy Świat* (1994)

Francia:

- **Revista militar:** *Défense Nationale* (1975 – 1982)

7. Recopilaciones de documentos y discursos:

- Arenal, C. del; Aldecoa, F.: *España y la OTAN. Textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986.
- Bloed, A.; Wessel R. A.: *The changing functions of the Western European Union (WEU): introduction and basic documents*, Nijhoff, Dordrecht, 1994.
- *Collection de textes de base sur la sécurité et la défense européenne*, Document de Travail, Parlement Européen, Serie politique W1, octubre 1992.
- *Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa*, Cuadernos de Documentación, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores.

- *Negociaciones sobre Gibraltar: los documentos presentados a las Cortes españolas*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1967.
- Oreja Aguirre, M.: *Discursos y Declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores d. Marcelino Oreja Aguirre*, Madrid, OID, 1978 – 1980, tomo I – V.
- Przyborowska-Klimczak, A.; Staszewski, W.: *Stosunki traktatowe Polski z państwami sąsiednim* [Las relaciones de Polonia con los estados vecinos a través de los tratados], Lublin, Lubelskie Wydawnictwo Prawnicze, 1998.
- Słodkowska, I. (red.): *Wybory 1991. Programy partii i ugrupowań politycznych* [Las elecciones 1991. Los programas de los partidos y coaliciones políticas], Warszawa, Instytut Studiów Politycznych PAN, 2001.
- Słodkowska, Inka (red.): *Wybory 1993. Programy partii i ugrupowań politycznych* [Las elecciones 1993. Los programas de los partidos y coaliciones políticas], Warszawa, Instytut Studiów Politycznych PAN, 2001.
- Stefanowicz, J.(red): *Polska – NATO. Wprowadzenie i wybór dokumentów, 1990 – 1997* [Polonia –OTAN. Introducción y la selección de documentos, 1990-199], Warszawa, ISPPAN, 1997.
- *Sprawy polskie na konferencji pokojowej w Paryżu w 1919r. Dokumenty i materiały* [Los asuntos polacos en a conferencia de paz en París en 1919. Documentos y materiales], Warszawa, 1965.
- *Teheran – Jalta – Poczdam. Dokumenty konferencji szefów rządu trzech wielkich mocarstw* [Teherán - Yalta - Potsdam. Los documentos de la conferencia de tres grandes portencias], Warszawa, 1970.
- Wałęsa, L.: *Wszystko co robię, robię dla Polski* [Todo lo que hago, hago para Polonia], Warszawa, Kancelaria Prezydenta RP, 1995.

8. Memorias

- Gorbachov, M.: *Gorbachov, algo más sobre la Perestroika. Últimas proposiciones del líder soviético*, Buenos Aires, Emecé Editores, 1988.
- Gorbachov, M.: *El golpe de agosto. Las verdades y sus consecuencias*, Barcelona, Ediciones B, 1991.
- Gorbachov, M.: *Memoria de los años decisivos (1985 – 1992)*, Madrid, Acento, 1993.
- Krzeczunowicz A. (el embajador de Polonia en Bruselas entre 1992 – 1997): *Krok po kroku. Polska droga do NATO* [Paso a paso. El camino de Polonia a la OTAN], Warszawa, Wyd. Znak, 1999.
- Skubiszewski, K. (el ministro de Asuntos Exteriores de Polonia entre 1989 – 1993): “Polska i Sojusz Północnoatlantycki w latach 1989 – 1991” [Polonia y la Alianza atlántica en los años 1989 – 1991], en *Sprawy Międzynarodowe*, n°1 styczeń-marzec 1999.
- Skubiszewski, K.: “*Pozycja Polski w Europie*” [Posición de Polonia en Europa], Warszawa, Fundacja Studiów Międzynarodowych, 1994.
- Van Eekelen, W. (el Secretario General de la UEO): *Debating European security 1948 – 1998*, Bruxelles, Sdu Publishers, Centre for European Policy Studies, 1998.

9. Fuentes orales

- **entrevistas realizadas** por la autora del trabajo con:
 - Andrzej Towpik, funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores (participó en las negociaciones entre la UEO y Polonia sobre el estatuto de Polonia, en las negociaciones de ingreso de Polonia en la OTAN, el embajador de Polonia ante la OTAN entre 1999 - 2002).
 - Jerzy M. Nowak, funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores (representante de Polonia en la CSCE, el embajador de Polonia en Madrid, embajador polaco ante la OTAN desde 2002)
 - Piotr Naimski (especialista en temas de defensa, fue consejero en temas de defensa del primer ministro Buzek)

- el representante de la embajada norteamericana que estuvo en Polonia entre 1993 – 1997 (no quiere que su nombre aparezca en el trabajo)
 - Angel Lobo, el general del ejército español (participó en los trabajos del Consejo Hispano – Norteamericano desde 1976 y en las negociaciones del tratado con los EE.UU. de 1976 y de 1982).
- **entrevistas publicadas:**
 - Skubiszewski Krzysztof – el Ministro de Asuntos Exteriores
 - Woerner Manfred - el Secretario General de la OTAN
 - Olszewski Jan - el Primer Ministro polaco
 - Iglesias, Maria Antonia: *La memoria recuperada. Lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas*, Madrid, Aguilar, octava edición, 2004.

10. Las encuestas de opinión pública

- Conde, Rosa (dir): *Actitudes de los españoles ante la OTAN*, Madrid, CIS, 1987.
- *Spoleczeństwo i władza lat osiemdziesiątych w badaniach CBOS* [La sociedad polaca en los estudios del Centro de Análisis de la Opinión Pública], Warszawa, 1994.
- Las encuestas y los sondeos realizados por el OBOP (Ośrodek Badań Opinii Publicznej – Centro de Estudios de la Opinión Pública) entre los años 1990 – 1996. Proceden del archivo de OBOP (a petición de la autora del trabajo).
- Karpowicz, E.; Osiecka, J.: *Polityka zagraniczna w sondażach opinii publicznej*, [La política exterior en las encuestas de la opinión pública], Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, agosto 1996, Información n°408.

BIBLIOGRAFIA

A continuación se presenta la bibliografía relativa a distintos aspectos del análisis comparado de la política de seguridad española y polaca en la transición democrática. La selección abarca, mayoritariamente, las obras utilizadas en esta investigación y se divide en nueve apartados ordenados de acuerdo con el esquema que viene a continuación..

1. Historia de las Relaciones Internacionales y Historia del Tiempo Presente.
2. Los procesos de la transición política en Europa. Las transiciones en España y en Polonia. Estudios comparados.
3. El concepto de seguridad. La política de seguridad como una política pública y como parte de la política exterior. Una aproximación teórica.
4. La política de seguridad en España y las obras generales sobre la política exterior española en la transición.
5. Los actores nacionales y el ciclo formal de la política de seguridad española en la transición.
6. El contexto internacional y los actores internacionales en la política de seguridad española en la transición
7. La política de seguridad en Polonia y las obras generales sobre la política exterior polaca en la transición.
8. Los actores nacionales y el ciclo formal de la política de seguridad polaca en la transición.
9. El contexto internacional y los actores internacionales en la política de seguridad polaca en la transición.

1. Historia de las Relaciones Internacionales y Historia del Tiempo Presente.

Araceli R.; Oliver J.; Segura A: *El mundo actual de la Segunda Guerra Mundial a nuestros días*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 1995

Arenal, C. Del: *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1987.

Aróstegui, J. (coord.): “Dossier: Historia y Tiempo Presente” en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n°20, 1998, pp. 15 – 105.

Barbé, E.: *Relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1995.

Bédarida, F.: “Definición, método y práctica de la Historia del Tiempo Presente”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n°20, 1998, pp. 19 – 27.

Bossuat, G.; Jardin, P.; Mares, A.; Rey-López, A.: “Problèmes de méthode pour les historiens européens”, en *Relations Internationales*, n°42, verano de 1985.

Calduch Cervera, R.: *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1993.

Calvocoressi, P.: *Historia política del mundo contemporáneo*, Madrid, Akal, 1987.

Cuesta, J.: *Historia del Presente*, Madrid, Eudema, 1993.

Chauveau, A.; Tétart, P.: *Questions a l'Histoire des Temps présents*, Paris, Ed. Complexe, 1992.

Díaz Barrado, M.P. (coord.): *Historia del Tiempo Presente. Teoría y Metodología*, Universidad de Extremadura, 1998.

Díaz Barrado, M.P.: “Historia del Tiempo Presente y nuevos soportes para la información” en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n°20, 1998, pp. 41 – 60.

Duroselle, J.-B.: *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Fernández García, A.: *Historia universal. Edad Contemporánea*, vol. IV, Barcelona, Vicens – Vives, 1984.

Fuentes, E.: “L'Histoire des relations internationales en Espagne: la fin de la létargie” en *Relations Internationales*, n°42, 1985, pp. 183 – 186.

Friedlander, S.; Kapur, H.; Reszler, A.: *L'historien et les relations internationales*, Genève, Institute Universitaire des Hautes Etudes Internationales, 1981.

Huguet Santos, M.: “Historia del Tiempo Presente e Historia de las Relaciones Internacionales” en *Ayer*, n°42, 2001, pp. 43 – 69.

Joll, J.: *Historia de Europa desde 1870*, Madrid, Alianza Universidad, 1983.

Lozano Bartolozzi, P.: *Relaciones internacionales*, Pamplona, Eunsa, 1994, dos tomos.

Mammarella, G.: *Historia de Europa Contemporánea desde 1945 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, 1996.

Merle, M.: *Forces et enjeux dans les relations internationales*, Paris, Ed. Economica, 1985.

Merle, M.: *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza, 1980.

Moreno Juste, A.: “La Historia de las Relaciones Internacionales y de la política exterior española” en *Ayer*, n°42, 2001, pp. 71 – 96.

Neila Hernández, J. L.: “La Historia de las Relaciones Internacionales: Notas para una aproximación historiográfica” en *Ayer*, n°42, 2001, pp. 17 – 42.

Pereira, J.C.: “Reflexiones sobre la historia de las relaciones internacionales y la política exterior española”, en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, n°8, 1987, pp. 269 – 289.

Pereira, J.C.: “De la historia diplomática a la historia de las relaciones internacionales: algo más que el cambio de un término” en *Historia contemporánea*, n°7, 1992.

Pereira, J.C.: “La historia de las Relaciones Internacionales en España. Respuestas, propuestas y conclusiones” en *La Historia de las Relaciones Internacionales: una visión desde España*, Madrid, CEHRI, 1996, pp. 1 – 8.

Quintana Navarro, F.: “La historia de las relaciones internacionales en España: apuntes para un balance historiográfico” en VV.AA.: *La historia de las Relaciones Internacionales: una visión desde España*, Madrid, CEHRI, 1996, pp. 9 – 65.

Reynolds, P.A.: *Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 1971.

Remond, R.: “Le retour du politique” en Chauveau, A.; Tétart, P.: *Questions a l'Histoire des Temps présents*, Paris, Ed. Complexe, 1992, pp. 55 – 64.

Renouvin, P.; Duroselle, J.-B.: *Introducción a la política internacional*, Madrid, Ed. Rialp, 1968.

Renouvin, P.: *Historia de las relaciones internacionales*, Madrid, Aguilar, 1967.

Truyol y Serra, A.: *La Teoría de las Relaciones Internacionales como Sociología (Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958.

Vaisse, M.: *Les relations internationales depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 1995

Vigazzi, B.: “Teóricos e historiadores de las relaciones internacionales. Discusiones y perspectivas” en Duroselle, J.-B.: *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Zorgbibe, Ch.: *Historia de las relaciones internacionales. Del sistema de Yalta hasta nuestros días*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

2. Los procesos de transición política en Europa. Las transiciones en España y en Polonia. Estudios comparados.

Abel, Ch.; Torrents, N.: *Spain Conditional Democracy*, New York, St. Martin's Press, 1984

Aguila, R. del: "La transición a la democracia en España: reforma, ruptura, consenso", en *Revista de Estudios Políticos*, nº25, 1982.

Aguila, R. del: "El problema del diseño político de la transición española", en *Documentación Social*, nº73, 1988.

Ash, T.G.: *The Polish Revolution: Solidarity*, New York, Vintage, 1985.

Ash, T.G.: *Los frutos de la adversidad*, Barcelona, Planeta, 1992.

Badie, B. y Hermet, G.: *La politique comparée*, Paris, Armand Colin, 2001.

Bazzana, B.: "Le "modele" espagnol de transition vers la démocratie a l'épreuve de la chute du mur de Berlin", en *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 30, nº1, 1999, pp. 105 – 138.

Bernas, B.: "Porównanie rozwoju gospodarki Polski i Hiszpanii w latach 1970 – 1985" [La comparación del desarrollo de la economía de Polonia y España en los años 1970 – 1985], en *Gospodarka Planowa*, nº12, 1987, pp. 509 – 513.

Bernatowicz, G.: "Europejska polityka Hiszpanii. Wnioski dla Polski" [Política europea de España. Conclusiones para Polonia], en *Sprawy Międzynarodowe*, nº4, 1993, pp. 85 – 100.

Blondel, J.: "Generalités: le comparatisme" en Grawitz, M.; Leca, J.: *Traité de science politique*, vol. 2, Paris, PUF, 1985, pp. 1 – 26.

Brooker, P.: *Non – Democratic Regimes*, Basingstoke, Macmillan, 1999.

Carantoño, F.A.; Fuente F.G. (eds): *La perestroika, problemas y perspectivas de la reforma en los países socialistas*, León, Universidad de León, 1991.

Carr, R. Y Fusí, J.P.: *España, de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Planeta, 1979.

Colomer, J.M.: *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona, Anagrama, 1998.

Colomer, J.M.: "Transition by agreement", en *The American Political Science Review*, nº85, 4, 1991.

Cotarelo, R. (comp.): *Transición política y consolidación democrática. España (1975 – 1986)*, Madrid, CIS, 1992.

Cotarelo, R.: "Visiones de la transición", en *Revista del Centro de Estudios Internacionales*, nº18, 1994, pp. 9 – 77.

Cueto Nogueras, C. de: *La Transición política en Europa central. Una experiencia de consolidación democrática*, Granada, Universidad de Granada, 2001.

Diamond, L; Linz, J.J; Lipset, S.M.: *Democracy in Developing Countries. Asia*, Boulder, Colo, Lynne Rienner Publishers, 1989.

Díaz, E.: *Transición a la democracia (claves ideológicas, 1976 – 1986)*, Bilbao, Mensajero, 1987.

Di Palma, G.: *Crafting Democracies: An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley, University of California Press, 1990

Dobek - Ostrowska, B.: *Hiszpania i Polska: elity polityczne w okresie przejścia do demokracji. Analiza porównawcza* [España y Polonia: las elites políticas en la etapa

de la transición democrática. Análisis comparado], Wrocław, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, 1996.

Dobek – Ostrowska, B.: “La transición democrática en España y en Polonia (análisis comparativo)” en *Investigaciones Históricas*, Valladolid, nº16, 1996, pp. 239 – 256.

Dobek – Ostrowska, B.: “El proceso de transición en Polonia” en Martín de la Guardia, R. Pérez Sánchez, G.: *Los países de la antigua Europa del Este y España ante la ampliación de la Unión Europea*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2001, pp. 53 – 69.

Ethier, D. (ed): *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, London, Macmillan, 1990.

Filar, D.: “Polonia es diferente, czyli Socjoekonomiczna paralela Polski z Hiszpanią u schyłku wieku totalizmów” [Polonia es diferente, es decir la paralela socioeconómica de Polonia y España a finales del siglo de los totalitarismos] en *Przegląd Powszechny*, nº1, 1990, pp. 105 – 116.

Garreton, A.: *Reconstruir la democracia*, Santiago, Ed. Andante, 1987.

Gil Calvo, E.: “Crítica de la Transición”, en *Claves*, nº197, 2000, pp. 9 – 15.

Girón, J.; Anderle, A.: *Estudios sobre transiciones democráticas en América Latina*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1997.

Girón, J. (ed.): *La Transición Democrática en el centro y este de Europa*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1997, dos tomos.

González Enríquez, C.: “La transición a la democracia en Europa del Este. Un análisis comparado” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, nº78, octubre – diciembre 1992, pp. 195 – 217.

González Enríquez, C.: *Crisis y cambio en Europa del Este. La transición húngara a la democracia*, Madrid, CIS-Siglo XXI, 1993.

González Enríquez, C.: “La transición húngara y la española. Similitudes y diferencias” en *Crisis y cambio en Europa del Este. La transición húngara a la democracia*, Madrid, Siglo XXI, 1993.

Gunther, R.; Diamandourus, P.; Poughle, H.J. (comps.): *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995.

Hague, Rod; Harrop, Martin; Breslin, Susan: *Comparative Government and Politics. An Introduction*, London, Macmillan, 1993

Hague, Rod; Harrop, Martin: *Comparative government and politics. An Introduction*, New York, Palgrave, 2001.

Held, D.: *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza, 1991.

Hermet, G.: *Aux frontières de la démocratie*, Paris, PUF, 1983.

Hermet, G.: *Les désenchantements de la liberté. Les transicions démocratique dans les années 90*, Paris, Fayard, 1993.

Hermet, G.: “La démocratisation a l’amiable: de l’Espagne à la Pologne” en *Commentaire*, nº50, 1990, p. 279.

Huntington, S.: “Will more countries become democratic?”, en *Political Science Quarterly*, nº99, 1984, pp. 193 – 218.

Huntington, S.: *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

Flores Juberías, C. (edi.): *Estudios sobre la Europa Oriental*, Valencia, Universidad de Valencia, 2002.

Juliá, S.: “Transiciones a la democracia en la España del siglo XX”, en *Sistema*, nº84, 1988, pp. 25 – 40.

Karl, T.L.; Schmitter, Ph.C.: “Modos de transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº128, junio 1991, pp. 283 – 300.

Kieniewicz, J.: “Doświadczenia hiszpańskie w rzeczywistości polskiej” [Experiencias española en la realidad polaca] en *Polska w Europie*, nº21, 1996, pp. 102 – 114.

Kieniewicz, J.: “Hiszpania – przykład czy wyzwanie” [España – ejemplo o desafío] en *Przegląd Powszechny*, nº1, 1990, pp. 92 – 104.

Kieniewicz, J.: “La obra de Joachim Lelewel: Paralelo histórico entre España y Polonia en los siglos XVI, XVII y XVIII” en *Hispania*, nº178, 1991, pp. 695 – 734.

Lelewel, J.: *Historyczna paralela Hiszpanii z Polską w XVI, XVII i XVIII wieku. Rozwazył ją i skreślił w roku 1820* en *Dziela*, vol. VII, Warszawa, PWN, 1961, pp. 215 - 263.

Liphart, A.: *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1991.

Linz, J.J.: “La transición española en perspectiva comparada” en Tusell, J. y Soto, A. (eds.): *Historia de la transición 1975 – 1986*, Madrid, Alianza, 1996.

Linz, Juan J.: *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978.

Linz, J.J.; Stephan, A. (eds.): *The Problems of Democratic Transition and Consolidation: South Europe South America and Post – Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

Maravall, J.: *La política de la transición*, Madrid, Taurus, 1984.

Maravall, J.M.; Santamaría, J.: “Transición política y consolidación de la democracia en España” en Tezanos, Cotarelo, De Blas (eds.): *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1993, pp. 182 – 249.

Maravall, J.M.; Santamaría, J.: “Political Change in Spain and the Prospects for Democracy”, en O’Donnell, G.; Schmitter, Ph.C.; Whitehead, L.: *Transition from Authoritarian Rule. Southern Europe*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 71 – 108.

Mesa, R.: “La transición política”, en *Sistema*, nº160, 2001, pp. 3 – 14.

Millard, F.: *The Anatomy of the New Poland*, Aldershot, Edward Elgar, 1994.

Morlino, L.: *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*, Madrid, CEC, 1985.

O’Donnell, G. y Schmitter, P.: *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Paidós, Barcelona, 1994.

Offe, C.: “Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe” en *Social Research*, vol. 58, nº4, 1991 (invierno), pp. 868 – 872.

Pereira, J.C.: “Transición y política exterior: el nuevo reto de la historiografía española” en *Ayer*, nº42, 2001.

- Pérez Sánchez, G.; Martín de la Guardia, R.: *Derechos humanos y comunismo*, Madrid, Arco Libros, 1999.
- Powell, Ch.: “La dimensión exterior de la transición española” en *Afers Internacionals*, nº26, 1993, pp. 37 – 64.
- Powell, Ch.: *España en la democracia, 1975 – 2000*, Barcelona, Plaza & Janés, 2001.
- Preston, P.: *El triunfo de la democracia en España*, Barcelona, Plaza y Janés, 1986.
- Pridham, G.: “The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective”, en Gunther, R.; Diamandouros, P. N.; Puhle, H.-J.: *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 165 – 203.
- Pridham, G.: “European integration and democratic consolidation en southern Europe”, en Costa, A.; Teixeira, N.S.: *Southern Europe and the Making of the European Union 1945 – 1980s*, New York, Colombia University Press, 2002, pp. 183 – 207;
- Pridham, G.; Vanhanen, T.: *Democratization in Eastern Europe. Domestic and international perspectives*, London and New York, Routledge, 1994.
- Pridham, G. (ed): *The New Mediterranean Democracies: Regimen Transition in Spain, Greece and Portugal*, London, Frank Cass, 1984.
- Pridham, G.: *Encouraging Democracy. The International Context of Regimen Transition in Southern Europe*, Leicester University Press, 1991.
- Pridham, G.; Herring, E.; Sanford, G.: *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*, Leicester University Press, 1997.
- Przeworski, A.: *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Ragin, Ch.: *The Comparative Method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*, Berkeley, University of California Press, 1989.
- Sanford, G.: *Poland. The Conquest of History*, Amsterdam, Harwood Academic Publishers, 1999.
- Sanford, G.: *Democratization in Poland 1988 – 1990*, Basingstoke, Macmillan, 1992.
- Santamaría, J.: *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid, CIS, 1981.
- Sartori, G.: *Theory of Democracy Revisited. The Contemporary Debate*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- Schmitter, P.; O’Donnell, G.; Whitehead, L.: *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.
- Szucs, J.: *Trzy Europy* [Las tres Europas], Lublin, Instytut Europy Srodkowo Wschodniej, 1995, La publicación francesa es del año 1985.
- Taibo, C.: *Las transiciones en la Europa central y oriental ¿Copias de papel carbón?*, Madrid, Catarata, 1998.
- Taibo, C.; González Enríquez, C.: *La transición política en Europa del Este*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

Tarnawski, E.: “Revolucionarios e intérpretes: las revoluciones anticomunistas en la perspectiva comparada”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, n°78, octubre-diciembre 1992, pp. 219 – 239.

Tarnawski, E.: “Una alternativa al socialismo real: corpotativismo para la Europa del Este”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, n°68, abril-junio 1990, pp. 153 – 179.

Tezanos, J.F.; Cotarelo, R.; De Blas, A.: *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1993.

Tusell, J. et al: *Historia de la transición y consolidación democrática en España*, 2 vols., Madrid, UNED – UAM, 1995.

Tusell, J.; Soto, A. (eds): *Historia de la transición 1975 – 1986*, Madrid, Alianza Universidad, 1996.

Vanhanen, T.: *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980 – 1988*, New York, Crane Russak, 1990.

VVAA: *Polonia y España ante el futuro de la Unión Europea*, Madrid, Librería Popular, 2003.

Ważniewski, P.: “Grecja, Hiszpania i Portugalia na drodze do Unii Europejskiej – wnioski z doświadczeń” [Grecia, España y Portugal en el camino a la Unión Europea – conclusiones de las experiencias], en *Handel Zagraniczny*, n°10 – 11, 1994, pp. 22 – 27.

Whitehead, L.: “International aspects of democratization”, en O’Donnell, G.; Schmitter, P.C.; Whitehead, L.: *Transition from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1986.

Whitehead, L. (ed): *The international dimensions of democratization: Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

Weclawowicz, G.: *Contemporary Poland: Space and Society*, London, UCL Press, 1996.

Yllán, E.: *La transición española*, Madrid, Akal, 1992.

Zamoyski, A.: *The Polish Way: a Thousand Year of History of the Poles and their Culture*, London, John Murray, 1987.

3. El concepto de seguridad. La política de seguridad como una política pública y como parte de la política exterior. Una aproximación teórica.

Allison G.: *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles*, Buenos Aires, Ed. GEL, 1988.

Allison, G.: “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”, en *American Political Science Review*, n°53, September 1969, pp. 689 – 718.

Almond, G. A.: “The International – National Connection”, en *British Journal of Political Science*, vol. 19, n°2, 1989, pp. 237 – 259.

Bieleń, S.: “Modele bezpieczeństwa międzynarodowego w nauce brytyjskiej” [Los modelos de la seguridad internacional en la ciencia británica], en *Sprawy Międzynarodowe*, n°10, październik, 1983, pp. 107 – 120.

Bobrow, D.B.; Haliżak, E.; Zięba, R.: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku* [La seguridad nacional e internacional a finales del siglo XX], Warszawa, Scholar, 1997.

Booth, K.: “Security in Anarchy: Utopian Realism in Theory and Practice”, en *International Affairs*, vol. 67, n°3, 1991, pp. 527 – 545.

Buchan, A.: *The Age of Security. Encounter*, June 1963.

Buzan, B.: *Is international security possible?* en Ken B.(ed.): *New Thinking about Strategy and International Security*. London, Harper Collins, 1991.

Buzan, B.: *People, State and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post – Cold War Era*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1991, p. 3. (segunda edición).

Buzan, B.; Waever, O.; De Wilde, J.: *Security: a new framework for analysis*, Boulder/London, Lynne Rienner, 1998.

Buzan, B.; Kelstrup, M.; Lemaitre, P.; Tromer, Elzbieta; Waever, Ole: *The European Security Order Recast. Scenarios for the Post-Cold War Era*. London and New York, Printer Publishers, 1991

Calduch Cervera, R.: “La política exterior de los Estados”, en Pereira, J.C. (coord.): *La política exterior de España (1800 – 2003)*, Barcelona, Ariel Historia, 1993, pp. 31 – 53.

Croft, S.; Terriff, T.: *Critical Reflections on Security and Change*, London, Frank Cass, 2000, pp. 18 – 38.

David, Ch.-Ph.: *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

Garnett, J.(ed.): *Theories of Peace and Security. A Reader in Contemporary Strategic Thought*, London, 1970.

Guillen, P.: “Politique intérieure et relations internationales”, en *Relations Internationales*, n°41, printemps 1985, pp. 111 – 124.

Hebberecht, P.; Duprez, D.: *The Prevention and Security Policies in Europe*, Bruxelles, VUBPress, 2002.

Hermann, Ch.; Kegley, Ch.W.Jr.; Rosenau, J.: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Herper Collins Academic, 1987.

Holbraad, C.: *Middle powers in international politics*, London, Macmillan, 1984;

Holsti, K. (ed.): *Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*, London, Allen and Unwin, 1982.

Holsti, K. J.: *International Politics. A Framework for Analysis*, University of British Columbia, Prentice-Hall International, Inc., 1995, 7° edición.

Ingram, H. M.; Fiederlein, S. L.: “Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy”, en *The Western Political Quarterly*, vol. 41, n°4, September 1988, pp. 725 – 745.

Jervis, R.: *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1976.

Jones, Ch.O.: *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Dexbury Press, 1970.

Jreisat, J. E.: *Comparative Public Administration and Policy*, University of South Florida, Westview, 2002.

Kegler, Ch. W. Jr. y Wittkopf, E. R.: *World Politics. Trend and Transformation*, New York, St. Martin's Press, 1988, tercera edición.

Keohane, R.; Nye, J.: *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1972.

Kołodziej, E. A.: "Security Studies for the Next Millenium: Quo Vadis?", en Croft, S.; Terriff, T.: *Critical Reflections on Security and Change*, London, Frank Cass, 2000, pp. 18 – 38.

Light, M.: "Foreign policy analysis", en Groom, A.J.R.; Light, M.: *Contemporary International Relations: a Guide to Theory*, London, Printer Publishers, 1994, pp. 93 – 108.

Lipschutz, R.D.: *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995.

Louw, Michael H.H.: *National Security : a Modern Approach*, Pretoria, Institut for Strategic Studies, University of Pretoria, 1978.

Lowi, T.: "Four Systems of Policy, Politics and Choice", en *Public Administration Review*, n°32, July/August 1972, pp. 298 – 310.

Manning, Ch.: "The Elements of Collective Security", en Bourquin, W.H. (ed.): *Collective Security*, Paris, 1936.

Medina Lois, A.: "La doctrina de la seguridad nacional", en Cavalla Rojas, A.: *Geopolítica y seguridad nacional en América*, México, Universidad Autónoma de México, 1979, pp. 305 – 311.

Meny, Y.; Thoenig, J.-C.: *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel, 1992,

Merle, M.: "La politique étrangere", en Grawitz, M.; Leca, J.: *Traité de Science Politique*, Tomo IV, Paris, PUF, 1985.

Meyriat, J.: "L'Etude de la Politique Extérieure", en *Revue Française de Science Politique*, vol. XI, n°1, mars 1961.

Moreau Defarges, Ph.: *La politique internationale*, Paris, Hachette Supérieur, 1990.

Multan, W.: *Bezpieczeństwo międzynarodowej ery nuklearnej* [La seguridad internacional de la era nuclear], Warszawa, PISM, 1991.

Murray, D.J.; Viotti, P.R.: *The Defence Policies of Nations. A Comparative Study*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1989.

Ninci, M.: *Democracy and Foreign Policy: the Fallacy of Political Realism*, New York, Columbia University Press, 1992.

Nye, J.; Lynn-Jones, S.: "International Security Studies: A Raport of a Conference on the State of the Field", en *International Security*, vol. 12, n°4, 1988, pp. 5 – 27.

Palau, J.: "El concepto de potencia media. Los casos de España y México" en *Afers Internacionals*, n°26, 1993, pp. 7 – 35.

Papadakis, M.; Starr, H.: "Opportunity, Willingness, and Small States: the Relationship between Environment and Foreign Policy", en Hermann, Ch.; Kegley, Ch. W.Jr.; Rosenau, J.: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Herper Collins Academic, 1987, pp. 409 – 432.

Pearson, F. S.; Rochester, J. Martin: *Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI*, Bogotá, Interamericana, 2000, 4ª edición, pp. 161 – 191. Traducción de la primera edición inglesa: *International Relations. The global condition in the Twenty-First Century*, The McGraw-Hill Companies, Inc.

Raymond, G. A.: "Evaluation: A Neglected Task for the Comparative Study of Foreign Policy", en Hermann, Ch.; Kegley, Ch. W.Jr.; Rosenau, J.: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Herper Collins Academic, 1987, pp. 96 – 110.

Remiro Brotons, A.: *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

Roche, J.-J.: *Théories des relations internationales*, Paris, Montchrestien, 2001, 4º edición, pp. 55 – 60.

Rosati, J.A.: "Cycles in Foreign Policy Restructuring The Politics of Continuity and Change in U.S. Foreign Policy" en Rosati, J.; Hagan, J.; Sampson III, M.: *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*, Columbia, University of South Carolina Press, 1993, pp. 221 – 239.

Rosati, J.; Hagan, J.; Sampson III, M.: *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*, Columbia, University of South Carolina Press, 1993.

Rosenau, J.: *The Domestic Sources of Foreign Policy*, New York, Free Press, 1967.

Rosenau, J.: *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International System*, New York, Free Press, 1969.

Shultz, R.; Godson, R.; Greenwood, T.: *Security Studies for the 1990s*, Washington, Brassey's, 1993.

Smith, S.: "The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years", en Croft, S.; Terriff, T.: *Critical Reflections on Security and Change*, London, Frank Cass, 2000, pp. 81 – 83.

Steans, J.: *Gender and International Relations: An Introduction*, Cambridge, Polity, 1998.

Sverker, G.: "Types of policy and types of politics", en *Scandinavian Political Studies*, vol. 3, New Series, 1980.

Ténékides, G.: *L'élaboration de la politique étrangère des Etats et leur sécurité*, Paris V, Les Cours de Droit, Fascicule II, 1972.

Terriff, T.: *Security Studies today*, Malden, Blackwell Publishers Inc., 1999.

Tickner, A.: *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security*, New York, Columbia University Press, 1992.

Tuchman Mathews, J.: "Redefining Security", en *Foreign Affairs*, vol. 68, nº2, 1989, pp. 162 – 177.

Ullman, R.: "Redefining Security", en *International Security*, vol. 8, nº1, 1983, pp. 129 – 153.

Vilanova, P.: “Nouvelles menaces: le problème de la perception” en *Afers Internacionals*, n°27, pp. 53 – 58.

Vilanova, P.: *El Estado y el sistema internacional. Una aproximación al estudio de la política exterior*, Barcelona, EUB, 1995.

Viotti, P.R.; Kauppi, M.V.: *International Relations Theory, Realism, Pluralism, Globalism*, New York, Macmillan Publishing Company, 1993.

VVAA: *Ustrój państwa a polityka zagraniczna* [El régimen del Estados y la política exterior], Warszawa, PISM, 2002.

Waltz, K.: *Theory of International Politics*, Reading, Addison Wesley, 1979.

Wendt, A.: “Anarchy is what States make of it”, en *International Organization*, vol. 46, n°2, Spring 1992, pp. 391 – 425.

Wolfers, A.: *Discord and Collaboration*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press, 1962.

Wyn Jones, R.: “Message in a Bottle? Theory and Praxis in Criticas Security Studies”, en *Contemporary Security Policy*, vol. 16, n°3, december 1995, pp. 299 – 319.

Zimmerman, W.: “Issue Area and Foreign-Policy Process: A Research Note in Search of a General Theory”, *American Political Science Review*, n°67, december 1973, pp. 1204 – 1212.

4. La política de seguridad en España y las obras generales sobre la política exterior española en la transición.

Aldecoa Luzárraga, F.: “La política exterior de España en perspectiva histórica, 1945 – 1984. De la autocracia al Estado de Derecho”, en *Sistema*, 1984, n°63, pp. 111 – 131.

Aldecoa Luzárraga, F.: “Significado y efectos de la adhesión de España a la Alianza atlántica en su proceso de participación activa en las Relaciones Internacionales”, en *Revista de Estudios Internacionales*, n°1, 1983.

Aldecoa Luzárraga, F.: “Constantes de la política exterior española durante el decenio constitucional”, en *Revista Política y Sociedad*, n°2, 1989, pp. 61 – 77.

Aldecoa Luzárraga, F.: “La transición y la redefinición de la política exterior española”, en Calduch, R.: *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid, Ed. Ciencias Sociales, 1994, pp. 157 – 168.

Almansa de Moreno Barrera, F.: “Neutralidad y bipolaridad”, en *Jornadas Informativas sobre temas internacionales – 1984*, Madrid, Sociedad de Estudios Internacionales, 1984, pp. 191 – 198.

Alonso Baquer, M.: *Estrategia para la defensa. Los elementos para la situación militar en España*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1988.

Alonso, C.; Herrero, M.; Aguirre, M.: “Política española de paz y seguridad”, en *Cuadernos y Debates*, n°4, 1987.

Alvarez de Castro: *¿España en la OTAN?*, Madrid, Manifiesto Editorial, 1978.

Arenal, C. del: “Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio”, en Vidal, J. (ed.): *España a debate, I. La política*, Madrid, Tecnos, 1991, pp. 45 – 65.

Arenal, C. del: “La posición exterior de España” en Cotarelo, R. (comp.): *Transición política y consolidación democrática. España (1975 – 1986)*, Madrid, CIS, 1992.

Arenal, C. del; Aldecoa, F.: *España y la OTAN. Textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986.

Armero, J.M.: *Política exterior de España en Democracia*, Madrid, Espasa Calpe, 1989.

Armero, J.M.: *España en la Alianza atlántica*, Madrid, ICI, 1988.

Asociación de Periodistas Europeos: *La defensa de Europa: OTAN sí, OTAN no*, Barcelona, Argos, 1984.

Barbé, E.: *España y la OTAN. La problemática europea en materia de seguridad*, Barcelona, Laia, 1981.

Bernatowicz – Bierut, G.: “Konsekwencje przystąpienia Hiszpanii do Paktu Północnoatlantyckiego” [Las consecuencias de la adhesión de España en el Pacto del Atlántico Norte], en *Sprawy Międzynarodowe*, n°8/9, sierpień-wrzesień 1982, pp. 25 – 38.

Bernatowicz – Bierut, G.: “Główne tendencje w polityce zagranicznej Portugalii, Hiszpanii i Grecji”, [Las principales tendencias en la política exterior de Portugal, España y Grecia], en *Sprawy Międzynarodowe*, n°12, grudzień 1980, pp. 73 – 84.

Breisky, A.E.: “El papel de España en la estrategia occidental. Un punto de vista norteamericano”, en *Boletín de Información del CESEDEN*, n°108 – IV, marzo de 1977.

Bueno y Vicente, J.M.: “España y sus posibilidades de neutralidad”, en *Jornadas Informativas sobre temas internacionales – 1984*, Madrid, Sociedad de Estudios Internacionales, 1984, pp. 209 – 221.

Bassols, R.: *España en Europa*, Madrid, Política Exterior, 1995.

Chamorro, E.; Fontes, I.: *Las bases norteamericanas en España*, Barcelona, Euros, 1976

Cuartero, M.: “Condiciones y límites de la defensa independiente” en VV.AA. *España ¿qué defensa? Las opciones españolas de seguridad*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1981, pp. 173 – 189.

Cajal, M.: *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar ¿Dónde acaba España?*, Madrid, Siglo XXI, 2003.

Calduch, R. (Coord.): *La Política Exterior Española en el Siglo XX*, Madrid, Ediciones Ciencias Sociales, 1994.

Eiroa, M.: *Las relaciones exteriores de Franco con Europa Centro-Oriental (1939 – 1955)*, Barcelona, Ariel Historia, 2001.

Fuentes, J.: *La línea de la distensión*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, 1980.

Fuentes, J.: “Carácter global de la política exterior española”, en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 3, n°2, 1982.

Fuentes, J.: *El círculo de Helsinki*, Madrid, El Ministerio de Asuntos Exteriores, 1988.

García Flores, D.: *Ceuta y Melilla: cuestión de Estado*, Ceuta, Ciudad Autónoma, 1999.

Gillespie, R.; Rodrigo, F; Story, J. (eds.): *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.

Gold, P.: *Europe or Africa? A contemporary study of the Spanish North African enclaves of Ceuta and Melilla*, Liverpool, Liverpool University Press, 2000.

Grange, D.J.: “Le Méditerranée, berceau ou frontiere?”, en *Relations Internationales*, n°87, automne 1996, pp. 243 – 259.

Grasa, R.: “Evolución de la percepción de las amenazas a la seguridad en España” en *Afers Internacionals*, n°26, pp. 65 – 76.

Ghebali, V.Y.: “Toward a CSCE in the Mediterranean: the CSCM” en Lucas, M.R (ed.): *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, pp. 335 – 343.

Hills, G.: *El Peñon de la discordia: Historia de Gibraltar*, Madrid, San Martín, 1974.

Jacquot, R.: “Chronique – l’Espagne et l’OTAN”, en *Défense Nationale*, décembre 1979, pp. 138 – 139.

Jacquot, R.: “Chronique – les options de l’Espagne”, en *Défense Nationale*, janvier 1980.

Jornadas Informativas sobre temas internacionales – 1984, Madrid, Sociedad de Estudios Internacionales, 1984.

Jover Zamora, J.M.: “La percepción española de los conflictos europeos: nota histórica para su entendimiento”, en *Revista de Occidente*, febrero de 1986, pp. 5 – 42.

Jiménez Redondo, J.C.: *El ocaso de la amistad entre las dictaduras, 1955 – 1968*, Mérida, UNED, Centro Regional de Extremadura, 1996.

Jiménez Redondo, J.C.: *Franco e Salazar. As relações luso – espanholas durante a guerra fria*, Lisboa, Assírio&Alvim, 1996.

Kirpatrik, G.: “Reflexiones sobre política exterior de España con relación al mundo occidental”, en *Revista de Política Internacional*, n°165, 1979, pp. 35 – 52.

Komorowsky: “España y la defensa de la OTAN”, en *Boletín de Información del CESEDEN*, n°105-IV, noviembre – diciembre 1976, pp. 3 – 5.

Labatut, B.: *Renaissance d’une puissance? Politique de défense et réforme militaire dans l’Espagne démocratique*, Paris, FEDN, 1993.

Lemus, E.; Pereira, J.C.: “Francia y el ingreso en la Comunidad Europea: España en Europa”, en Pereira, J.C. (coord.): *La política exterior de España (1800 – 2003)*, Barcelona, Ariel Historia, 2003. pp. 522 – 529.

Lobo, A.: *OTAN y España. El precio de una Alianza*, Madrid, Sábado Gráfico, 1981.

Marquina Barrio, A. (ed.): *La descolonización de Gibraltar*, Madrid, INCI, 1981.

Marquina Barrio, A.: *España en la política de seguridad occidental 1939 – 1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986.

Marquina Barrio, A.: “España y Estados Unidos: la historia de una relación de seguridad”, en *Revista de Occidente*, n°57, febrero de 1986, pp. 117 – 135.

Marquina Barrio, A.: “La política exterior de la Unión del Centro Democrático” en Tusell, J.; Soto, A. (eds): *Historia de la transición 1975 – 1986*, Madrid, Alianza Universidad, 1996.

Manera Regueyra, E.: “Reflexiones sobre la integración de España en la defensa de Europa” en *Boletín de Información del CESEDEN*, nº112-IV, agosto – septiembre de 1977.

Mascarenhas, Jerónimo: *Historia de la ciudad de Ceuta*, Málaga, Algazara, 1995.

Maxwell, K. (ed.): *Spanish Foreign and Defence Policy*, Boulder, Westview Press, 1991.

Menéndez del Valle, E.: “Política exterior y transición democrática en España”, en Tezanos, Cotarelo, de Blas: *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1993, pp. 715 – 755.

Mesa, R.: “La política exterior en la España democrática”, en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 3, nº1, enero-marzo 1982, pp. 7 – 67.

Mesa, R.: “La posición internacional de España. Entre el centro y la periferia”, en *Leviatán*, nº33, 1988, pp. 33 – 40.

Mesa, R.: *Democracia y política exterior en España*, Madrid, Eudema, 1988.

Morales – Lezcano, V.: “L’Espagne, de l’isolationnisme a l’intégration internationales”, en *Relations internationales*, nº50, été 1987, pp. 147 – 155.

Morán, F.: *Una política exterior para España. Una alternativa socialista*, Barcelona, Planeta, 1980.

Morris, D.S.; Haigh, R.H.: *Britain, Spain and Gibraltar 1945 – 1990. The Eternal Triangle*, London, Routledge, 1992.

Munilla Gómez, E.: “Relaciones de seguridad entre España y Portugal: aspectos militares”, informe presentado en el coloquio organizado por el Instituto de Economía Aplicada, Universidad Autónoma de Madrid.

Munilla Gómez, E.: *Introducción a la estrategia militar española*, Madrid, Servicio de publicaciones del EME, 1984.

Navarro – Ferré, J.: “Los factores de seguridad que afectan a las islas Canarias” en VVAA: *España ¿qué defensa? Las opciones españolas de seguridad*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1981, pp.49 – 60.

Ortega, A.: *El purgatorio de la OTAN*, Madrid, Ed. El País, 1986.

Pereira, J.C. (coord.): *La política exterior de España (1800 – 2003)*, Barcelona, Ariel Historia, 2003.

Pereira Castañares, J.C.: “Política exterior 1939 – 1975”, en Paredes, Javier (coord.): *Historia contemporánea de España (siglo XX)*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 720 – 755.

Pérez – Llorca, J.P.: “De cómo y por qué entramos en la Alianza Atlántica” en *Ideas para la democracia*, nº1, 1984, pp. 311 – 320.

Pérez Navarro, F.J.: *Aportación de la política exterior española de España al proceso político – diplomático internacional de distensión. 1975 – 1985*, Tesis Doctoral inédita, leída en 1991, bajo la dirección de Antonio Marquina Barrio.

Piris Laespada, A.: “España ante el conflicto Norte – Sur”, en *Ejército*, nº476, septiembre de 1979, pp. 21 – 25.

Pollack, B.; Hunter, G.: *The paradox of Spanish foreign policy*, London, Printer, 1987.

Portero, F.: “La política de seguridad 1975 – 1988”, en Tusell, J.; Avilés, J.; Pardo, R. (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED, Biblioteca Nueva, 2000, pp. 473 – 510.

Powell, Ch.: “La dimensión exterior de la transición española”, en *Afers Internacionals*, nº26, pp. 37 – 64.

Preston, P.; Smyth, D.: *España ante la CEE y la OTAN*, Barcelona, Grijalb, 1985.

Puell de la Villa F.: “Política de defensa y política militar”, en VVAA: *La organización del Estado*, Madrid, Sociedad Nuevo Milenio, 2001, pp. 165 – 186.

Reinares, F.: “Democratización y terrorismo en el caso español” en Tezanos, Cotarelo, De Blas (eds.): *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1993, pp. 611 – 644.

Remiro Brotons, A.: *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984.

Riera Pons, M.: “Situación estratégica mundial y situación geoestratégica española. Repercusiones de ambas en las relaciones España – Estados Unidos” en *Boletín de Información del CESEDEN*, nº140-IV, noviembre – diciembre de 1980.

Ripol Perelló, E. (ed): *Congreso Internacional “El Estrecho de Gibraltar”*, Ceuta, UNED, 1987.

Roberts, A.: “La defensa de los neutrales” en VV.AA. *España ¿qué defensa? Las opciones españolas de seguridad*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1981, pp. 167 – 171.

Rupérez, J.: *España en la OTAN: relato parcial*, Barcelona, Plaza & Janés, 1986.

Salas López, F. de: *¿Nos interesa la OTAN?*, Madrid, Imprenta J. Benita Ulises, 1981.

Salas López, F. de: “España y la OTAN en 1976” en *Boletín de Información del CESEDEN*, nº103-VI, agosto – septiembre de 1976.

Salas López, F.: *España, la OTAN y los organismos militares internacionales*, Madrid, 1978.

Sánchez Gijón, A.: *España en la OTAN*, Madrid, 1978.

Stefano S.: “España en el flanco sur de Europa” en VVAA: *España ¿qué defensa? Las opciones españolas de seguridad*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1981, pp. 43 - 47.

Thilere, J.: “Chronique – Espagne: implications possible de l’accord commercial hispano – soviétique dans le domaine des relations extérieur et de la défense”, en *Défense Nationale*, janvier 1973, pp. 149 – 150.

Thilere J.: “Chronique – Espagne – Portugal. Perspectives de renouvellement des accords sur les bases stratégiques américaines”, en *Défense Nationale*, février 1974, pp. 163 – 164.

Tilhere, J.: “Chronique – OTAN la session d’automne du Conseil de l’Atlantique Nord”, en *Défense Nationale*, mars 1977.

Treverton, G.: “Spain, the United States and NATO: Strategic Facts and Political Realities” en Gil, J.S.; Tulchin, F.S. (eds): *Spain’s Entry Into NATO: Conflicting Political and Strategic Perspectives*, Boulder, CO: Lynne Reiner, 1988, p. 136.

Tusell, J.; Avilés, J.; Pardo, R. (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED, Biblioteca Nueva, 2000.

Uxó Palasí, J.: “El eje Baleares – Estrecho – Canarias como principal alineamiento de la defensa española” en VVAA: *España dentro de la Alianza atlántica*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1986, pp. 47 – 63.

Vernant, J.: “Le sommet atlantique de Bruxelles”, en *Défense Nationale*, juillet 1975, pp. 89 – 94.

Viñas, A.: *Los pactos secretos de Franco con los Estados Unidos*, Madrid, Grijalbo, 1981.

Viñas, A.: “Perspectiva crítica sobre los acuerdos España – EE.UU.”, en VVAA: *España ¿qué defensa? Las opciones españolas de seguridad Madrid. Instituto de Cuestiones Internacionales*, 1981, pp. 201 – 214.

Viñas, A.: “Política exterior en la democracia”, en *Diario 16: Historia de la Transición . 10 años que cambiaron España, 1973 – 1983*, Madrid, Grupo 16, 1983 – 1984, pp. 679 – 680.

Viñas, A.: “Apertura exterior y modernización democrática”, en *España, Francia y la Comunidad Europea*, Madrid, Casa de Velázquez – CSIC, 1989, p. 265 – 277.

Viñas, A.: “Breaking the shackles from the past: Spanish Foreign Policy from Franco to Felipe González”, en Balfour, S.; Preston, P.: *Spain and the Great Powers in the Twentieth Century*, London, Routledge, 1999, pp. 245 – 267.

Viñas, A.: *En las garras del águila: los pactos con Estados Unidos de Francisco Franco a Felipe González, 1945 – 1995*, Madrid, Crítica, 2003.

VVAA: “*España dentro de la Alianza Atlántica*”, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1986, pp. 47 – 63.

VVAA: *España ¿qué defensa? Las opciones españolas de seguridad*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1981.

VVAA: *Valoración Estratégica del Estrecho de Gibraltar*, Monografías del CESEDEN, n°26, Madrid, Ministerio de Defensa, 1998.

5. Los actores nacionales y el ciclo formal de la política de seguridad española en la transición.

Agüero, F.: *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*, Madrid, Alianza, 1995.

Alba Navarro, M.: “Composición y estatuto del Gobierno”, en Alzaga Villaamil, O.: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales, Editoriales de Derechos Reunidos, 1998.

Alonso Baquer, M.: “El papel de las Fuerzas Armadas en el cambio democrático. El caso español”, en Torre, H. de la (coord.): *Portugal y España en el cambio político (1958 – 1978)*, Mérida, UNED, Centro Regional de Extremadura, 1989, pp. 187 – 198.

Alonso Baquer, M.: *El militar en la sociedad democrática*, Madrid, Eudema, 1988, pp. 147 – 150.

Alzaga Villaamil, O.: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales, Editoriales de Derechos Reunidos, 1998.

Arija, J.M.: “Los españoles y la OTAN”, en *Las ideas para la democracia*, n°1 – La política de defensa española y la OTAN, 1984, pp. 296 – 298.

Attard, E.: *Vida y muerte de UCD*, Barcelona, Planeta, 1985.

Bañón, R.; Olmeda, J.A.: *La institución militar en el Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1985.

Bar Cendón, A.: *El Presidente del Gobierno*, Civitas, Madrid, 1983.

Betts, R.K.: *Soldiers, Statesmen and Cold War Crisis*, Cambridge, Harvard University Press, 1977.

Buse, M.: *La nueva democracia española. Sistema de partidos y orientación del voto (1976 – 1983)*, Madrid, Unión Editorial, 1984.

Busquets, J.: “La legislación militar en la transición español (1977 – 1982)”, en *Revista de las Cortes Generales*, n°22, 1991, pp. 153 – 181.

Busquets, J.: “Las Fuerzas Armadas en la transición española”, en *Sistema*, n°93, 1989.

Caciagli, M.: *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, CIS-Siglo XXI, 1986.

Casado, P.: “Las fuerzas armadas en el nuevo marco jurídico político de la España democrática”, en *Revista Internacional de Sociología*, vol. 43, fascículo 2, abril – junio de 1985.

Conde, R. (dir): *Actitudes de los españoles ante la OTAN*, Madrid, CIS, 1987.

Cazorla – Pérez, J.: “La cultura política de los españoles”, *España, sociedad y política*, Madrid, Espasa – Calpe, 1990.

Cazorla Pérez, J.; Montabes Pereira, J.: “El sistema de partidos en España” en *VVAA: Curso de partidos políticos*, Madrid, Akal, 1997, pp. 295 – 304.

Cassese, A. (ed.): *Control of foreign policy in Western Democracies. I: Parliamentary foreign affairs committees. The national setting*, CEDAM, Oceana Publications, Inc. New York, 1982 (tres partes).

Conde Sánchez, F.; Pastor Ayllon, J.: “Consideraciones económico – financieras relativas a Ley 44/82 y Ley 6/87”, en *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, n°576, diciembre de 1988, pp. 1310 – 1314.

Conde Sánchez, F.; Pastor Ayllon, J.: “Evolución de la ejecución presupuestaria durante el periodo 1983 – 1987”, en *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, n°576, diciembre de 1988, pp. 1315 – 1329.

Cotarelo, R.: “El sistema de partidos” en Tezanos, Cotarelo, De Blas: *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1993, pp. 347 – 388.

Da Silva Ochoa, J.C. (coord.): *Las Comisiones parlamentarias*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1994.

Desch, M.C.: *Civilian Control of the Military. The Changing Security Environment*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999

Díez Alegría, M.: “La defensa en el proceso constitucional”, en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 56 (curso 1978 – 1979).

Falla Garrido, F.: *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, Civitas, 1980.

Farrell, T.; Terriff, T.: *The Sources of Military Change. Culture, Politics and Technology*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers, 2002.

Fernández, C.: *Los militares en la transición política*, Barcelona, Argos, Vergara, 1982.

Fernández – Carnicero, C.J.: *Comentarios a la ley del Gobierno*, Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2002.

Fernández López, J.: *El Rey y otros militares. Los militares en el cambio de régimen político en España (1969 – 1982)*, Madrid, Ed. Trotta, 1998.

Fernández Segado, F.: “Artículo 8º - las Fuerzas Armadas”, en Alzaga Villaamil, O.: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales, Editoriales de Derechos Reunidos, 1996, pp. 411 – 465.

Finer, S. E.: *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, New York, Praeger, 1962.

Freixes Sanjuán, T.: “El control del Gobierno a través de las elecciones y de los sondeos de opinión”, en Pau i Val, F.: *Parlamento y control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamento*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 1998, pp. 443 – 459.

Frías O’Valle, J.: “Los militares y la política”, en *Ejército*, nº420, enero de 1975, pp. 11 – 16.

Gillespie, R.: *Historia del PSOE*, Madrid, Alianza, 1991.

Gunther, R.; Sani, G.; Shabad, G.: *El sistema de partidos políticos en España. Génesis y evolución*, Madrid, CIS, Madrid, 1986.

Guerra López, L.: “El Gobierno en la Constitución de 1978”, en VVAA: *1812 – 1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, Tecnos, Edición preparada por el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, 1992, pp. 179 – 191.

Gutiérrez Mellado, M.: “El ejército en la transición” en *Cuenta y Razón*, nº41, diciembre de 1988, pp. 23 – 35.

Huneus, C.: *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid, CIS, 1985.

Huntington, S.P.: *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil – Military Relations*, Cambridge, Harvard University Press, Belknap Press, 1957.

Janowitz, M.: *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, New York, Free Press, 1971.

Juliá, S.: *Los socialistas en la política española, 1879 – 1982*, Madrid, Taurus, 1996.

López Calvo, J.: *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Madrid, Tecnos, 1996.

López Garrido, D.: “El Consejo de Ministros durante el régimen de Franco”, en VVAA: *1812 – 1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, Tecnos, Edición preparada por el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, 1992.

López Garrido, D.: “Algunos datos sobre el control de la política de defensa y la administración militar en el Congreso de los Diputados 1977 – 1985”, en *Revista de las Cortes Generales*, nº8, 1986, pp. 259 – 271.

López Garrido, F.: “La posición constitucional de las Fuerzas Armadas”, en *Revista de Administración Pública*, núms. 100 – 102, vol. II, enero – diciembre de 1983.

López Nieto, L.: *Alianza Popular: Estructura y evolución electoral de un partido conservador (1976 – 1982)*, Madrid, CIS, 1988.

López Ramón, F.: “Principios de la ordenación constitucional de las Fuerzas Armadas”, en Martín – Retortillo, S.: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, tomo III, pp. 2547 – 2597.

López Pintor, R.: *La opinión pública española: del franquismo a la democracia*, Madrid, CIS, 1982.

Martín – Retortillo, S.: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991

Marquina Barrio, A.: “Defensa y seguridad en los programas de los partidos” en VVAA: *“España ¿qué defensa? Las opciones españolas de seguridad*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1981, pp. 215 – 230.

Mateos, A.: “Una transición dentro de la transición. Auge, unidad y “conversión” de los socialistas” en Tusell, J. Soto, A. (eds): *Historia de la transición 1975 – 1986*, Madrid, Alianza Universidad, 1996, pp. 216 – 235.

Medina, M.: “Parliamentary Foreign Affairs Committees en Spain”, en Cassese, A. (ed.): *Control of foreign policy in Western Democracies. I: Parliamentary foreign affairs committees. The national setting*, CEDAM, Oceana Publications, Inc, New York, 1982, pp. 175 – 191.

Méndez Lago, M.: *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975 – 1996)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000.

Montero, J.R.: “Los fracasos políticos y electorales de la derecha española: Alianza Popular, 1976 – 1987” en Tezanos, Cotarelo, De Blas: *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1993, pp. 495 – 542.

Moreles, J.L.; Celada, J.: *La alternativa militar. El golpismo después de Franco*, Madrid, Ed. Revolución, 1981.

Monero Gilbert, J.R.; García Morillo, J.: *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984.

Moreno Juste, A.: “La administración exterior de la política exterior española (1975 – 1986)”, en VVAA: *Historia de la transición y de la consolidación democrática en España 1975 – 1986*, Madrid, UNED – UAM, 1995, pp. 235 – 242;

Morodo, R.: *Los partidos políticos en España*, Barcelona, Labor, 1979

Munilla Gómez, E.: “La seguridad europea y las fuerzas armadas españolas”, en *Jornadas Informativas sobre temas internacionales*, Madrid, Sociedad de Estudios Internacionales, 1984, pp. 129 – 145.

Nordlinger, E.: *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1977.

Olmeda Gómez, J.A.: *Las Fuerzas Armadas en el Estado Franquista. Participación política, influencia presupuestaria y profesionalización, 1939 – 1975*, Madrid, Ediciones el Arquero, 1993.

Palacio, V.: *Juan Carlos y el advenimiento de la Democracia*, Madrid, Espasa Calpe, 1988.

Pau i Val, F.: *Parlamento y control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamento*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 1998.

Pérez Muinelo, F.: *Panorámica del presupuesto de defensa en España, 1946 – 1995*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior, Ensayos INCIPE nº15, 1996.

Pérez Tremps, P.: “El control parlamentario de la política exterior” en *Revista de las Cortes Generales*, nº15, 1988, pp. 29 – 57.

Perlmutter, A.: *The Military in Politics in Modern Times: On Professional, Praetorian and Revolutionary Soldiers*, New Haven, Yale University Press, 1977.

Portero Molina, J.A.: “El control parlamentario del Gobierno”, en Monreal, A.; de Vega García, P.; Portero Molina, J.A.: *La división de poderes: el poder legislativo*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1999, pp. 47 – 68.

Powell, Ch.: *El piloto del cambio. El Rey, la monarquía y la transición a la democracia*, Barcelona, Planeta, 1991.

Powell, Ch.: “Un hombre puente en la política exterior española: el caso de Marcelino Oreja”, en *Historia Contemporánea*, nº15, 1996, pp. 241 – 256.

Preston, P.: “Fear and Freedom: the Spanish Army after Franco” en Abel, Ch.; Torrents, N.: *Spain Conditional Democracy*, New York, St. Martin’s Press, 1984, pp. 161 – 185.

Ramírez Jiménez, M.: “Comentario Introductorio al Título V”, en Alzaga Villaamil, O.: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, pp. 669 – 688.

Remiro Brotons, A.: *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

Remiro Brotons, A. “El poder exterior del Estado”, en Documentación Administrativa, nº205, julio – septiembre de 1985, pp. 53 – 90.

Rodríguez Mojón, M.L.: *La incorporación de España al sistema de seguridad occidental: aspectos socio – políticos*, leída el 16 de diciembre de 1993 en la Facultad de Ciencias Política de la UCM.

Rodrigo, F.: “El papel de las fuerzas armadas españolas durante la transición política: algunas hipótesis básicas” en *Revista Internacional de Sociología*, vol. 43, fascículo 2, abril – junio de 1985, pp. 350 – 356.

Rodrigo, F.: *Camino hacia la democracia: militares y política en la transición española*, Madrid, 1989.

Rose, R.: *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998

Rubio Llorente, F.: *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

Ruiz – Ocaña, C.: *Los ejércitos españoles. Las Fuerzas Armadas en la defensa nacional*, Madrid, Ed. San Martín, 1980.

Salas López, F. de: *La dirección política de la seguridad y defensa nacional. Su aplicación en España*, Separata de la conferencia pronunciada en la SEI, el 19 de junio de 1984, en el XXX Curso de Estudios Internacionales, en *Estudios Internacionales 1984*, Madrid, Sociedad de Estudios Internacionales, 1984.

Sánchez Navarro, A.: *La oposición parlamentaria*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997.

Sanz Díaz, C.: “La administración exterior del Estado”, en Pereira, J.C. (coord.): *La política exterior de España (1800 – 2003)*, Barcelona, Ariel Historia, 2003, pp. 169 – 186.

Sanz Díaz, C.: “El concepto del poder exterior en el franquismo”, en Martínez Ruiz, E. (coord.): *Poder y mentalidad en España e Iberoamérica*, Madrid, UCM – Universidad de Zulia, 2000, pp. 85 – 97.

Tusell, J.; Queipo de Llano, G.G.: *Tiempos de incertidumbre. Carlos Arias Navarro (1973 – 1976)*, Madrid, Crítica, 2003.

Van Doorn, J.A.A: “Models of the Emergent Military: Civilianization or Remilitarization” en *Journal of the Royal United Institute for Defence Studies*, nº1, marzo de 1975.

Viñas, A.: “Dos hombres para la transición externa. Fernando Morán y Francisco Fernández Ordoñez”, en *Historia Contemporánea*, nº15, 1996, pp. 257 – 288.

VVAA: “El servicio exterior del Estado”, en *Documentación Administrativa*, nº205, julio – septiembre de 1985, Madrid, Presidencia del Gobierno.

VVAA: *1812 – 1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, Tecnos, Edición preparada por el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, 1992.

VVAA: *El Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado/Instituto de Estudios Fiscales, 1988.

VVAA: *Seminario: Presupuestos. La planificación presupuestaria por programas aplicados a la Defensa*, Madrid, CESEDEN, diciembre de 1983.

6. El contexto internacional y los actores internacionales en la política de seguridad española de la transición.

Alianza atlántica (la). Estructura, hechos, cifras, Bruselas, Servicio de Información de la OTAN, 1984.

Balfour, S.; Preston, P.: *Spain and the Great Powers in the Twentieth Century*, London, Routledge, 1999.

Blanc Altemir, A.: *El Mediterráneo: un espacio para la cooperación, el desarrollo y el diálogo intercultural*, Madrid, Tecnos/AECI, 1999.

Bloed, A.; Wessel R.A.: *The changing functions of the Western European Union (WEU): introduction and basic documents*, Nijhoff, Dordrecht, 1994.

Bloed, A.: *The Conference on Security and Cooperation in Europe: analysis and basic documents, 1972 – 1993*, Dordrecht, Nijhoff, 1993.

Bistch, M.T.: *Histoire de la construction européenne de 1945 a nos jours*, Bruxelles, Ed. Complexe, 1996.

Brauch, H.G.: “Mediterranean Space and Boundaries”, en Marquina, A.; Brauch, H.G.: *The Mediterranean Space and its Borders*, Madrid, UNISCI/ Mansbach/Afers-Press, 2001, pp. 25 – 58.

Brionne, B.: “Le Portugal et l’Angola”, en *Défense Nationale*, mars 1975, pp. 169 – 175.

Brown J.: *Delicately Poised Allies: Greece and Turkey. Problems, Policy Choices and Mediterranean Security*, Brassey’s (UK), 1991.

Crafoord, C.G.: “La neutralidad de Suecia”, en *Jornadas Informativas sobre temas internacionales – 1984*, Madrid, Sociedad de Estudios Internacionales, 1984, pp. 201 – 208.

Cano Hevia, J.: “Paz internacional y tensión Norte – Sur”, conferencia pronunciada el 25 de abril de 1979, 75º promoción de Estado Mayor, Madrid, Escuela Superior del Ejército, 1979.

Cano Hevia, J.: “Valoración geoestratégica del Mediterráneo”, en Marquina Barrio, A. (ed.): *El flanco sur de la OTAN*, Madrid, Editorial Complutense, 1993, pp. 19 – 29.

Carmoy, G. de: “Economic and Political Consequences of US Energy Policy on Europe”, en Czempiel E.O.; Krell G.; Muller H.; Rode R. (Eds.): *United States Interests and Western Europe: Arms Control, Energy and Trade*, Frankfurt/New York, Campus Verlag, 1981, pp. 102 – 119.

Carrère d’Encausse, H.: *La politique soviétique au Moyen – Orient 1955 – 1975*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1975.

Chomsky, N.: *La segunda guerra fría*, Barcelona, Crítica, 1989.

Coll Quetglas, F.: “Estudio sobre la ayuda económica financiera americana a las Fuerzas Armadas españolas”, en *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, nº576, diciembre de 1988, pp. 1349 – 1351.

Commoner, B.: *La escasez de la energía y la crisis económica*, Barcelona, Plaza Janés, 1977.

Crockat, R.: *The fifty Years War, The United States and the Soviet Union en World Politics, 1941 – 1991*, London, Routledge, 1995.

Crouzatier, J.-M.: *Géopolitique de la Méditerranée*, Publisud, 1988.

Czempiel, E.O.; Krell, G.; Muller, H.; Rode, R. (Eds.): *United States Interests and Western Europe: Arms Control, Energy and Trade*, Frankfurt/New York, Campus Verlag, 1981.

De La Foye: “L’Administration Nixon et le conflit israélo - arabe, 1969 – 1974”, en *Relations Internationales*, nº94, été 1998, pp. 219 – 232.

Deighton, A.; Remacle, E. (coord.): *The Western European Union 1948-1998*, Bruxelles, Institut Royal des Relations Internationales, 1998, nºmonográfico de *Studia diplomatica*, 1998, v. 51, nº1-2.

Duggan, Ch.: *Historia de Italia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

Duke, Simon: *United States Military Forces and Installations in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

Dumoulin, A.; Remacle, E.: “L’UEO dans le monde de la bipolarité Est – Oest”, en Dumoulin, A.; Remacle, E.: *L’Union de l’Europe occidentale. Phénix de la défense européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 1 – 176.

Ellis, J.: “Le développement de la marine marchande soviétique – les implications pour l’Ouest”, en *Revue de l’OTAN*, nº3, juin, 1979, pp. 21 – 24.

Friedemann Pauls, R.: “Las obligaciones de la OTAN en los años 80” en *Boletín de Información del CESEDEN*, nº130-IV, octubre de 1979, p. 1 – 2.

Gearóid ó Tuathail: *Critical Geopolitics. The Politics of Writing Global Space*, London, Routledge, 1996.

Gill, S. (ed): *Atlantic Relations. Beyond the Reagan era*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1989, p. 11.

Godson, J.: “L’Alliance est – elle toujours nécessaire”, en *Revue de l’OTAN*, nº4, aout, 1976, pp. 18 – 21.

Ghebali, V.Y.: *La diplomatie de la détente: la CSCE, d’Helsinki a Vienne (1973 – 1989)*, Bruxelles, Bruylant, 1989.

Girón, J.; Pajovic, S.: *El Mediterráneo a finales del siglo XX*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1998.

Gmoser, G.: “La neutralidad de Austria”, en *Jornadas Informativas sobre temas internacionales – 1984*, Madrid, Sociedad de Estudios Internacionales, 1984, pp. 181 – 190.

Halliday, F.: *Génesis de la segunda guerra fría*, México, FCE, 1989.

Hernández, A., J.: *Del 29 a la crisis asiática*, Madrid, Ed. Complutense, 1999.

Holmes, E.: “Presence soviétique dans l’Atlantique”, en *Nouvelles de l’OTAN*, septembre 1970, pp. 2 – 11.

Hopker, W.: “La stratégie soviétique dans le monde. Un défi maritime”, en *Nouvelles de l’OTAN*, n°3, 1974, pp. 12 – 17.

Hugh, T.: *Paz armada. Los comienzos de la guerra fría (1945 – 1946)*, Barcelona, Grijalbo, 1988.

Jacquot, R.: “Chronique – l’OTAN et le Méditerranée”, en *Défense Nationale*, octobre 1978.

Laurens, H.: “La France, l’Angleterre et les Etats – Unis dans la Méditerranée et le monde arabe”, en *Relations Internationales*, n°87, automne 1996, pp. 277 – 292.

Lewis Gaddis, J.: *Estados Unidos y los orígenes de la guerra fría 1941 – 1947*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1989.

Lorot, P.; Thual F.: *La géopolitique*, Paris, Montchrestien, 2002, 2ª edición.

Maury, J.P.: *La construction européenne, la sécurité et la défense*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.

Menoncourt J.: “La Méditerranée en crise. Elements pour une politique méditerranéenne”, en *Défense Nationale*, mars 1975, pp. 83 – 98.

Murshed Syed, M.: *Economic aspects of North – South interaction: analitical macroeconomic issues*, London, Academic, 1992.

Nigoul C.; Torrelli M.e: *Menaces en Méditerranée*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1987.

Parker, R.: “La politique des Etats-Unis au Maghreb”, en Bassma Kodmani-Derwish: *Maghreb: les années de transition*, Paris, Masson, 1990, pp. 361 – 380.

Payno, J.A. Sampedro, J.L.: *La segunda ampliación de la CEE: Grecia, Portugal y España ante la Comunidad*, Madrid, Servicio de Estudios del Banco Exterior de España, 1982.

Pereira Castañares, J.C.: *Historia y presente de la guerra fría*, Madrid, Istmo, 1989.

Powaski, R.E.: *La guerra fría: Estados Unidos y la Unión Soviética, 1917 – 1991*, Barcelona, Crítica, 2000.

Rivero, H.: “¿Por qué una flota USA en el Mediterráneo?” en *Boletín de Información del CESEDEN*, n°116-IV, marzo 1978, pp. 8 – 14.

Rivero, H.: “Union Soviétique, la Méditerranée”, en *Nouvelles de l’OTAN*, septembre 1970, pp. 12 – 15.

Salomon, M.: *Méditerranée rouge. Un nouvel empire soviétique?*, Paris, Laffont, 1990.

Sánchez Cervelló, J.: *A revolução portuguesa e a sua influencia na transição espanhola (1961 – 1976)*, Lisboa, assirio&alvim, 1993.

Smith, Mark: *NATO Enlargement during the Cold War. Strategy and System in the Western Alliance*, New York, Palgrave, 2000.

Toinet, M.F.: “Le Nouveau Président des Etats – Unis”, en *Défense Nationale*, Janvier 1977, pp. 85 – 95.

Veiga, F.: *La paz simulada: una historia de la guerra fría 1941 – 1991*, Madrid, Alianza, 1997.

VVAA: *La crisis del petróleo, principal componente de la crisis de la energía, aspectos generales y consecuencias económicas*, Barcelona, Banco Urquijo, 1975.

Weeks Stanley, B.: *United States Defense Policy Toward Spain, 1950 – 1976*, tesis doctoral leída en 1977, Xerox University Microfilms, Ann Arbor, Michigan.

Weiss, S: *President Carter’s Arms Transfer Policy: a Critical Assessment*, Special reports, Advanced International Studies Institute/ University of Miami, 1978.

Young, C.: “African Relations with the Major Powers” en Carter, G. y O’Meara, P.: *African Independence. The First Twenty – Five Years*, Bloomington, Indiana University Press, 1985.

Zoubir, Y.:”L’URSS dans le Grand Maghreb: une strategie equilibrée et une approche pragmatique”, en Bassma Kodmani-Derwish: *Maghreb: les années de transition*, Paris, Masson , 1990, pp. 341 – 360.

7. La política de seguridad en Polonia y las obras generales sobre la política exterior polaca en la transición.

Ananicz, A.: *Poland – NATO: report*, Warszawa, Institut of Public Affairs, 1995.

Barcz, J.: “Oznaczanie granic na mapach zachodnioniemieckich a stosunki Polska – RFN” [La señalización de las fronteras en los mapas de Alemania occidental y las relaciones Polonia -RFA], en *Sprawy Międzynarodowe*, n°8, 1981, pp. 109 – 120.

Barcz, Jan: *Udział Polski w Konferencji “2+4”. Aspekty prawne i proceduralne* [La participación de Polonia en la Conferencia “2+4”. Aspectos legales y de procedimiento], Warszawa, PISM, 1994.

Borodziej, W. (red.): “Skutki Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, z dnia 17 czerwca 1991 roku” [Las consecuencias del Tratado entre República de Polonia y República Federal de Alemania], en *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, tomo 1, n°3 (3), 2001, pp. 9 – 142.

Bożyk, P.: *Którędy do Europy? [¿Por dónde a Europa?]*, Warszawa, Graf Punkt, 1993.

Budnikowski, T. et al.: “Stosunki polsko – niemieckie” [Las relaciones polaco – alemanas], en Wizimirska, B. (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej*, Warszawa, PISM, 1994, pp. 171 – 186.

Całko, M.J.: “Relations with Russia”, en Wizimirska, B. (Red.): *Yearbook of Polish Foreign Policy 1995*, Warszawa, PISM, 1995, pp. 94 – 104.

Chojnowska, A.: “Stosunki z Ukrainą” [Las relaciones con Ucrania], en Wizimirska, B. (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1997*, Warszawa, Zarząd Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 1997, pp. 138 – 146.

Chojnowska, A.: “Stosunki z Ukrainą” [Las relaciones con Ucrania], en Wizimirska, B. (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1996*, Warszawa, Zarząd Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 1996, pp. 133 – 140.

Cieślak, T.: *Historia polskiej dyplomacji w latach 1918 – 1939* [Historia de la diplomacia polaca en los años 1918 – 1939], Warszawa, 1959.

Cottey, A.: *East-Central Europe after the Cold War, Poland, Czech Republic, Slovakia and Hungary in Search of Security*, London, Macmillan, 1995, p. 98.

Czaputowicz, J. (coord.): *Bezpieczeństwo europejskie: koncepcje, instytucje, implikacje dla Polski* [La seguridad europea, concepciones, instituciones, implicaciones para Polonia], Warszawa, Ararat, 1997.

Cziomer, E.: *Polska a dalsze otwarcie NATO* [Polonia y la siguiente ampliación de la OTAN], Kraków, Fundacja Międzynarodowego Centrum Rozwoju Demokracji, 1998.

Cziomer, E.: *Polityczne aspekty członkostwa Polski w NATO* [Los aspectos políticos de la integración de Polonia en la OTAN], Kraków, Fundacja Międzynarodowego Centrum Rozwoju Demokracji, 1998.

Czubiński, A.: *Problem granic i obszaru odrodzonego państwa polskiego (1918 – 1990)* [El problema de las fronteras y del territorio del nuevo estado polaco], Poznań, 1992.

Davies N.: *God’s Playground: a History of Poland*, Oxford, Clarendon Press, 1981.

Drozd, J.; Kościuch, L.: “Polsko – niemiecka współpraca wojskowa” [La cooperación militar polaco – alemana], en *Materiały Seminarium Niemieckiego, n°2: Wybrane problemy stosunków polsko – niemieckich (polityczne, wojskowe, współpracy przygranicznej)* [Alguns problemas de las relaciones polaco – alemanas (políticos, militares de las relaciones transfronterizas)], Warszawa, PISM, julio de 1993, pp. 33 – 58.

Drozd, J.: *Sojusz nadziei. Polsko – niemiecka współpraca wojskowa po 1989* [La alianza de la esperanza. La cooperación militar polaco – alemana después de 1989], Warszawa 1989.

Dutkiewicz, P.; Lodzinski, S.: “The “Grey Zone”: Poland’s Security Policy since 1989”, en Dutkiewicz, P.; Jackson, R.: *NATO looks East*, Westport, Praeger, 1998, pp. 87 – 98.

Firlej, E.: *Na drodze do NATO – podstawy finansowe integracji* [En el camino hacia la OTAN – las bases financieras de la integración], Warszawa, PISM, mayo de 1997.

Gajewski, J.: "Regionalizm w polityce bezpieczeństwa Polski 1989 – 2000" [El regionalismo en la política de seguridad polaca 1989 – 2000] en Kuźniar, R.: *Polska polityka bezpieczeństwa 1989 – 2000*, Warszawa, Scholar, 2000, pp. 243 – 254.

Geremek, B.: "Poland as a NATO Member", en Bebler, A.A. (ed.): *The Challenge of NATO Enlargement*, London, Praeger, 1999, pp. 99 – 101.

Gołembski, F.: *Perspektywy funkcjonowania ugrupowania pięciokątowego (Pentagonal)* [Las perspectivas del funcionamiento del grupo de los cinco. Pentagonal], Warszawa, PISM, 1991.

Gołembski, F.; Kupich, A.; Wiejacz, J.: "Polska w ugrupowaniach regionalnych" [Polonia en los grupos regionales], Wizimirska, B. (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1992*, Warszawa, PISM, 1994, pp. 89 – 91.

Góralczyk, B.: *Współpraca Wyszehradzka. Geneza, doświadczenia, perspektywy* [La cooperación de Visegrad. Orígenes, experiencias, perspectivas], Warszawa, PFSM, 1999.

Górski, K.; Piątkowski K.: *Dylematy polskiej polityki wobec NATO i Rosji* [Los dilemas de la política polaca hacia Rusia y la OTAN], Warszawa, PISM, 1995.

Halamski, A.; Kazana, M.: *Współpraca polityczna i wojskowa w ramach Trojkąta Weimarskiego. Analizy - Syntezy – Fakty – Opinie* [La cooperación política y militar en el marco del Triángulo de Weimar. Análisis – Síntesis – Hechos – Opiniones], Warszawa, Departament Bezpieczeństwa Narodowego Ministerstwa Obrony Narodowej, 1997.

Jabłoński, B. y Kaczyński, S. (red): *NATO aquis*, Toruń, Adam Marszałek, 1997.

Jastrzębska, J.; Szklarski, B.: "Stosunki Polski z USA" [Las relaciones de Polonia con los EE.UU.], en Wizimirska, B. (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1992*, Warszawa, PISM, 1994, pp. 194 – 200.

Kanet, R.E.; Souders, B.V.: "L'après-communisme: les relations entre Pologne et l'Union soviétique", en *Revue d'Etudes Comparatives Est –Ouest. Economie, Planification et Organisation. Revue de l'Est*, Volume XXII, n°3, septembre 1991, pp. 23 – 43.

Kieniewicz, J.: "Miedzymorze końca XX wieku" [Intermare del fin del siglo XX], en *Przegląd powszechny*, n°10, 1997, pp. 9 – 30.

Kisielowski, T.: "Europa Środkowa – zakres pojęcia" [Europa Central – los límites del término], en *Przegląd powszechny*, (7-8), 1992, pp. 3 – 33.

Kłoczowski, J.: *East Central Europe in the historiography of the countries of the region*, Lublin, Drukarnia Liber, 1995.

Koćwin, W.L.: *Dekada przelomu. Stosunki polsko – niemieckie od czerwca 1989 do czerwca 1991. Dokumenty – materiały – komentarze* [La década de cambio. Las relaciones polaco – alemanas desde junio de 1989 hasta junio de 1991. Documentos – materiales – comentarios], Wrocław, 1993.

Koziej, S.: "Ewolucja Polskiej Strategii Obronności" [La evolución de la estrategia polaca de defensa], en Kuźniar, R.: *Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000*, Warszawa, Scholar, 2001.

Kozłowski, M.: "Stosunki z USA" [Las relaciones con los EE.UU.], en Wizimirska, B. (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1996*, Warszawa, PISM, 1996, pp. 125 – 132.

Kozłowski, M.: “Stosunki z USA” [Las relaciones con los EE.UU.], en Wizimirska, Barbara (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1997*, Warszawa, PISM, 1997, pp. 119 – 124.

Krzeczunowicz, A.: *Krok po kroku. Polska droga do NATO* [Paso a paso. El camino polaco a la OTAN], Warszawa, Wyd. Znak, 1999, pp. 127 – 131.

Kupiecki, R.: “Kierunek atlantycki w polskiej polityce zagranicznej po 1989” [La dirección atlántica en la política exterior polaca después de 1989] en Kuźniar, Robert (red.): *Polska polityka bezpieczeństwa 1989 – 2000*, Warszawa, Scholar, 2001.

Kupiecki, R.: “Członkostwo w NATO w polskiej polityce zagranicznej” [La integración en la OTAN en la política exterior polaca], en Kuźniar, R.; Szczepanik, K.: *Polityka zagraniczna RP 1989 – 2002*, Warszawa, Askon/FSM, 2002, pp. 99 – 125.

Kupiecki, R.; Szczepanik, K.: *Polityka zagraniczna Polski 1918-1994* [La política exterior de Polonia 1918 – 1994], Warszawa, Wyd. Scholar, 1995.

Kuźniar, R.; Szczepanik, K.: *Polityka zagraniczna RP 1989 – 2002* [La política exterior polaca 1989 – 2002], Warszawa, Askon/FSM, 2002

Materiały Seminarium Niemieckiego, n°2: Wybrane problemy stosunków polsko – niemieckich (polityczne, wojskowe, współpracy przygranicznej) [Alguns problemas de las relaciones polaco – alemanas (políticos, militares de las relaciones transfronterizas)], Warszawa, PISM, julio de 1993

Magdziak - Miszewska, A.: “Stosunki z Rosją” [Relaciones con Rusia], en Wizimirska, B. (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1996*, Warszawa, Zarząd Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 1996, pp. 117 - 124.

Menkiszak, M.: “Trudne sąsiedztwo: Problematyka bezpieczeństwa w stosunkach Polski z ZSRR i Rosją” [La difícil vecindad: la problemática de seguridad en las relaciones de Polonia con la URSS y Rusia], en Kuźniar, R.: *Polska polityka bezpieczeństwa 1989 – 2000*, Warszawa, Scholar, 2001.

Michałowski, S.: “Nowa jakość w stosunkach z Niemcami” [Nueva calidad en las relaciones con Alemania], en Kuźniar, R.; Szczepanik, K.: *Polityka zagraniczna RP 1989 – 2002*, Warszawa, Askon/Fundacja Studiów Międzynarodowych, 2002, p. 159, (pp. 146 – 162).

Mróz, M.: *Ile kosztuje rozszerzenie NATO?* [¿Cuanto cuesta la ampliación de la OTAN?], Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informe n°148.

Nowak, J.M.: *W poszukiwaniu wszechstronnego bezpieczeństwa europejskiego. Polska w OBWE* [En la búsqueda de la seguridad paneuropea. Polonia en la CSCE], Warszawa, PISM, septiembre de 1997.

Nowakowski, J.M.: “Polska polityka wschodnia w 1991” [La política oriental de Polonia en 1991], en Wizimirska, B. (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1991*, Warszawa, PISM, 1991.

Otłowski, T.: *Polska w procesie integracji z NATO i Unią Zachodnioeuropejską 1991 – 1998* [Polonia en el proceso de la integración en la OTAN y en la Unión de Europa Occidental, 1991 - 1998], Toruń, Adam Marszałek, 1998.

Parzymies, S.; Popiuk – Rysińska, I.: *Polska w organizacjach międzynarodowych* [Polonia en las organizaciones internacionales], Warszawa, Scholar-Fundacja Studiów Międzynarodowych, 2002.

Pastusiak, L.: *Polska a Zachód* [Polonia y el Occidente], Warszawa, PISM, 1991.

Piątkowski, K.: *Polska i NATO w przededniu rozszerzenia* [Polonia y la OTAN en la víspera de la ampliación], Warszawa, Ministerstwo Obrony Narodowej, Biuro Prasy i Informacji, 1998.

Pozo Vindel, F. del: “La ampliación de la OTAN: ¿Cuánto va a costar? ¿Quién la va a pagar?” , en *Meridiano CERI*, n°17, 1997, pp. 16 – 20.

Prystrom, J. (coord.): *Raport o stanie bezpieczeństwa państwa – aspekty zewnętrzne* [El informe sobre el estado de la seguridad del Estado – aspectos externos], Warszawa, PISM, 1993.

Prystrom, J. (coord.): *Raport o stanie bezpieczeństwa państwa – aspekty zewnętrzne* [El informe sobre el estado de la seguridad del Estado – aspectos externos], Warszawa, PISM, 1995.

Przyborowska - Klimczak, A.; Staszewski, W.: *Stosunki traktatowe Polski z państwami sąsiednimi* [Las relaciones de Polonia con los vecinos a través de los tratados], Lublin, Lubelskie Wydawnictwo Prawnicze, 1998.

Rychłowski, B. (red.): *Polityka zagraniczna odrodzonej Polski 1918 – 1988* [La política exterior de la Polonia renacida 1918 – 1989], Warszawa, PISM, 1989;

Rychłowski, B.: “Cele i uwarunkowania polskiej polityki zagranicznej” [Los objetivos y los condicionantes de la política exterior polaca], en *Sprawy Międzynarodowe*, n°3, marzec 1982, pp. 7 – 26.

Samsonowicz, H.: *Miejsce Polski w Europie* [El lugar de Polonia en Europa], Warszawa, Bellona, 1995.

Sasinska-Klas, T.: “Próżnia w zakresie bezpieczeństwa w Europie Środkowo – Wschodniej i co dalej?” [El vacío de seguridad en Europa central y oriental y qué más?], en Glass, K.; Pusteki, B.: *Obcy, sąsiedzi, niechciani partnerzy?* , Toruń, Wyd. Adam Marszałek, 1995, pp. 25 – 32.

Skubiszewski, K.: *Pozycja Polski w Europie* [Posición de Polonia en Europa], Warszawa, Fundacja Studiów Międzynarodowych, 1994.

Skubiszewski, K.: “Polska i Sojusz Północnoatlántycki w latach 1989 – 1991” [Polonia y la Alianza atlántica en los años 1989 – 1991], en *Sprawy Międzynarodowe*, n°1, styczeń - marzec 1999, p. 12.

Skulski, P.: “Możliwości francusko – niemiecko – polskiej współpracy wojskowej”, en Drozd, J. (red.): *Polsko – francusko – niemiecka współpraca w nowej Europie. Stan i perspektywy* [La cooperación franco – germano – polaca en la nueva Europa. Estado y perspectivas], Warszawa, PISM, 1993, pp. 76 – 79.

Smoleń, R.: “Charakter rozmów akcesyjnych Polski z NATO” [El carácter de las negociaciones de Polonia con la OTAN], en *Biuletyn Departamentu Integracji z NATO*, Warszawa, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, n°5, 15 de octubre de 1997, pp.14 – 15.

Stefanowicz, J. (red.): *Polska – NATO. Wprowadzenie i wybór dokumentów, 1990 – 1997* [Polonia – OTAN. Introducción y la selección de documentos, 1990-1997], Warszawa, ISPPAN, 1997.

Stefanowicz, J.: *Polska w Europie na przełomie wieków* [Polonia en Europa a finales del siglo XX], ISPPAN, Warszawa, 1997.

Stefanowicz, J.: “Swoiste uwarunkowania polityki zagranicznej Polski” [Los condicionantes específicos de la política exterior de Polonia], en *Sprawy Międzynarodowe*, n°7/8, lipiec-sierpień, 1983, pp. 7 – 20.

Symonides, J.: “Problemy polityki zagranicznej na IX Nadzwyczajnym Zjeździe PZPR” [Los problemas de la política exterior en el IX Congreso Extraordinario del POUP], en *Sprawy Międzynarodowe*, n°8, sierpień 1981, pp. 7 - 16.

Szczepanik, K.: *Dyplomacja Polski 1918 – 2000. Struktury organizacyjne* [La diplomacia de Polonia 1918 – 2000. Estructuras organizativas], Warszawa, Askon, 2000.

Tomala, M.: *Na drodze do współpracy i przyjaźni. Warszawa – Bonn 1945 – 1995. Wybór dokumentów i materiałów* [En el camino hacia la cooperación y amistad. Varsovia – Bonn 1945 – 1995. Selección de documentos y materiales], Warszawa, 1996.

Tyranowski, J.: *Traktaty sojusznicze Polski Ludowej* [Los tratados con los aliados en la República Popular Polaca], Warszawa, 1972.

VVAA: *Perspektywy wykorzystania KBWE dla ustanowienia w Europie nowego systemu bezpieczeństwa /przed “szczytem” KBWE w Paryżu/* [Las perspectivas de la utilización de la CSCE para la creación del nuevo sistema de seguridad en Europa /antes de la “cumbre” de la CSCE en París/], Warszawa, PISM, 1990.

VVAA: *Poland and the Implementation of the CSCE Decisions*, Warszawa, Interpress, 1989.

VVAA: *Polska i jej sąsiedzi (1989-1993)* [Polonia y sus vecinos 1989 – 1993], Poznań – Toruń, Wyd. Adam Marszałek, 1994.

VVAA: *Polsko – rosyjska konferencja “W stronę nowego partnerstwa* [La conferencia polaco – rusa “hacia el nuevo partenariado”], Kraków, Fundacja MCRD, 1994.

VVAA: *Rozszerzenie NATO = NATO enlargement*, Warszawa, Adam Marszałek, 1995.

Widacki, J.: “Stosunki z Litwą” [Las relaciones con Lituania], Wizimirska, B. (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1997*, Warszawa, Zarząd Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 1997, pp. 147 – 158.

Wieczorek, P.; Kłudka, P.: *Droga Polski do NATO: próba bilansu* [El camino de Polonia a la OTAN: intento de balance], Warszawa, Biuro Prasy i Informacji Ministerstwa Obrony Narodowej, 1997.

Wieczorek, P.: *Przemysł obronny państw NATO w nowych realiach polityczno – wojskowych i ekonomicznych* [La industria de defensa de los Estados de la OTAN en la nueva realidad político – militar y económica], Warszawa, PISM, 1994.

Wieczorek, P.: *Polska w NATO. Wymiar ekonomiczno finansowy* [Polonia en la OTAN. La dimensión económico - financiera], Warszawa, Biuro Prasy i Informacji MON, Studia i Materiały (colección), n°49, 1999.

Wieczorek, P.: “Koszty i źródła finansowania integracji Polski z NATO” [Costes y fuentes de la financiación de la integración de Polonia en la OTAN], en *Sprawy Międzynarodowe*, n°4, 1997, pp. 25 – 46.

Wierzbicki, A.: *Wschód - Zachód w koncepcjach dziejów Polski* [Este – Oeste en las concepciones de la historia de Polonia], Warszawa, PIW, 1984.

Winid, B.: “Zagadnienia bezpieczeństwa międzynarodowego w stosunkach polsko – amerykańskich w latach 1989 – 2000” [Los problemas de la seguridad internacional en las relaciones polaco – americanas en los años 1989 – 2000], en Kuźniar, R.(red.): *Polska polityka bezpieczeństwa 1989 – 2000*, Warszawa, Scholar, 2001, pp.208 – 231.

Wizimirska, B. (red): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej* [Anuario de la política exterior polaca] Warszawa, PISM, 1991 – 1997.

Wojtaszczyk, K.; Niepsuj, J.: *NATO a Europa Wschodnia: rozszerzenie NATO na Wschód – ostatnie wyzwanie europejskie XX wieku* [OTAN y Europa oriental: la ampliación de la OTAN al Este – el último reto europeo del siglo XX], Warszawa, Elipsa, 1998.

Zajączkowski, W.: “Stosunki polsko – rosyjskie”, en Wizimirska, B. (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1992*, Warszawa, PISM, 1994, pp. 187 – 193.

Zięba, R.: “KBWE/OBWE w polskiej polityce bezpieczeństwa”, en Kuźniar, R. (red.): *Polska polityka bezpieczeństwa 1989 – 2000*, Warszawa, Scholar, 2000.

Zieleniec, A. (red): *Założenia polskiej polityki zagranicznej wobec Rosji* [Las bases de la política exterior polaca hacia Rusia], Warszawa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych [Ministerio de Asuntos Exteriores], enero 2001.

Ziółkowski, M.: “Stosunki z Białorusią” [Las relaciones con Bielorusia], Wizimirska, B. (red.): *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1997*, Warszawa, Zarząd Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 1997, pp. 158 – 164.

8. Los actores nacionales y el ciclo formal de la política de seguridad polaca

Balcerowicz, B.: “Siły zbrojne w polskiej polityce bezpieczeństwa” [Las fuerzas armadas en la política polaca de seguridad], en Kuźniar, R.: *Polska polityka bezpieczeństwa 1989 – 2000*, Warszawa, Scholar, 2001, pp. 497 – 498.

Bland, D.: “Discovering Westminster: The transformation of Civil-Military Relations in Central Europe”, en Haglund, D.G.; Neil MacFarlane, S.; Sokolsky, J.J.: *NATO's Eastern Dilemmas*, Bulder, 1994, pp. 195 – 216.

Chojnowska, A.; Rak, K.: “International Issues in the Work of National Security Bureau”, en Wizimirska, Barbara (ed.): *Yearbook of Polish Foreign Policy 1995*, Warszawa, PISM, 1995, pp. 183 – 186.

Dudek, A.: *Pierwsze lata Trzeciej Rzeczypospolitej, 1989-1995*, Kraków, Ed. Geo, 1997.

Dudek, A.: “Wybory czerwcowe 1989” [Las elecciones de junio 1989], en *Wiadomości historyczne*, n°3, 1994.

Dudek, B.: *Geneza i działalność postsolidarnościowych partii politycznych 1989 – 1991* [Origen y el funcionamiento de los partidos políticos post – Solidaridad 1989 – 1991], Kraków, Uniwersytet Jagielloński, Tesis Doctoral, 1995.

Dudek, D.: “La Introduccción” a *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin, Lubelskie Wydawnictwo Prawnicze, 2000, wyd. III.

Faliński, M.A.; Jabłoński, B.; Sokołowski, T.: *Cywilna i demokratyczna kontrola nad Siłami Zbrojnymi w Polsce* [El control civil y democrático de las Fuerzas Armadas en Polonia], Toruń, Adam Marszałek, 1996.

Flores Juberías, C.: “Modelos de transición y sistemas electorales en la Europa del Este”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, n°77, julio-septiembre 1992, pp. 169 – 217.

Friszke, A.: *Opozycja polityczna w PRL 1945 – 1980* [La oposición política en República Popular de Polonia 1945 – 1980], London, Aneks, 1995.

Garlicki, L.: *Parlament a sprawy obronności w Polsce* [El Parlamento y los asuntos de defensa en Polonia], Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, 1994.

Herrero de la Fuente, T.: *Papel de "Solidaridad" en el proceso de transición democrática en Polonia*, Tesis Doctoral leída el 9 de febrero de 2000 en la Universidad Complutense.

Herspring, D.R.: "The Three Central European Militaries and the Enlargement", en Bebler, A.A. (ed.): *The Challenge of NATO Enlargement*, London, Praeger, 1999, pp. 127 – 135.

Jackiewicz, I.; Krok – Paszkowa, A.: "Komisje sejmowe 1989 – 1996" [Las comisiones parlamentarias 1989 – 1996], en Wasilewski, J.: *Zbiorowi aktorzy polskiej polityki*, Warszawa, ISP PAN, 1997, pp. 113 – 134.

Jednaka, W.: *Proces kształtowania się systemu partyjnego w Polsce po 1989* [El proceso de la construcción del sistema de partidos en Polonia después de 1989], Wrocław, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, 1995.

Karkoszka, A.: "Security Policy and the Armed Forces of the Republic of Poland" en Geert, J.; Doel, T. van den: *Restructuring Armed Forces in East and West*, Oxford, Westview Press, 1994.

Karkoszka, A.; Wieczorek, P.: "Siły Zbrojne wobec nowych wyzwań" [Las fuerzas armadas frente a los nuevos desafíos], en VVAA: *Raport o stanie bezpieczeństwa państwa – aspekty zewnętrzne*, Warszawa, PISM, 1993, pp. 99 – 140.

Karpowicz, E.; Osiecka, J.: *Polityka zagraniczna w sondażach opinii publicznej*, [La política exterior en las encuestas de la opinión pública], Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, agosto 1996, Información n°408.

Korboński, A.: "Civil-Military Relations in Poland between the Wars: 1918 – 1939", en *Armed Forces and Society*, vol. 2, Winter 1988, pp. 173 – 176.

Kusela, K.: "The founding electoral systems in Eastern Europe, 1989 – 1991", en Pridham, G.; Vanhanen, T.: *Democratization in Eastern Europe. Domestic and international Perspectives*, London and New York, Routledge, 1994, pp. 128 – 150.

Kwaśniewski, Aleksander: *Dom wszystkich - Polska* [El hogar de todos – Polonia], Warszawa, Perspektywy, 2000.

Lewenstein, B.; Pawlik, W.: *A miało być tak pięknie... Polska scena polityczna lat dziewięćdziesiątych* [Iba a ser tan bonito... la escena política polaca en los noventa], Warszawa, ISNS UW, 1994.

Madejski, A.; Zieliński, J.: *Siły Zbrojne Polski wobec nowych wyzwań* [Las Fuerzas Armadas polacas frente a nuevos desafíos], Warszawa, PISM, diciembre 1992.

Małkiewicz, A.: *Wybory czerwcowe 1989*, [Las elecciones de junio 1989], Warszawa, Instytut Studiów Politycznych PAN, 1994.

Moczulski, L.: *Bez wahania* [Sin hesitaciones], Kraków, Krakowski Instytut Wydawniczy, 1993.

Moczulski, L.: *U progu niepodległości. Rewolucja bez rewolucji*, [En el inicio de la independencia. La revolución sin revolución], 2 parte, Lublin, Wydawnictwo KPN, 1990.

Morwiłko, J.: *Kontrola cywilna Sił Zbrojnych RP przez Prezydenta RP, Radę Ministrów i Ministra Obrony Narodowej w świetle przepisów konstytucyjnych i ustaw*

[El control civil de las Fuerzas Armadas por el Presidente...], Warszawa, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, 1994.

Nalewajko, E.: “Budowanie partii politycznych: doświadczenia polskie” [La construcción de los partidos políticos: las experiencias polacas], en Wasilewski, J.: *Zbiorowi aktorzy polskiej polityki*, Warszawa, ISP PAN, 1997, pp.89 – 111.

Ostrowski, K.: “Polish Public Attitudes toward Joining NATO”, en Bebler, A.A. (ed.): *The Challenge of NATO Enlargement*, London, Praeger, 1999, pp. 102 – 105.

Pankow, I.: *Podziały w obozie solidarnościowym. Pluralizm polityczny a polityczna tożsamość* [Las divisiones en el grupo post – Solidaridad. El pluralismo político y la identidad política], Warszawa, Instytut Studiów Politycznych PAN, 1998.

Paszkwicz, K.A.: *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej* [Partidos y coaliciones políticas de la III República Polaca], Wrocław, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, 2000.

Rydlewski, G.: *Rządzenie koalicyjne w Polsce*, Warszawa, Elipsa, 2000.

Simon, J.: *Demokratyczna transformacja systemu obronnego Polski a rozszerzenie NATO* [La transformación democrática del sistema defensivo de Polonia y la ampliación de la OTAN], Warszawa, Departament Bezpieczeństwa Międzynarodowego MON, 1995.

Simon, J.: “Poland. Prepares for the Alliance” en *Joint Forces Quarterly*, versión en internet: http://www.dtic.mil/doctrine/jel&jfq_pubs/0925.pdf.

Skórzyński, J.: *Ugoda i rewolucja. Władza i opozycja 1985-1989* [Compromiso y revolución. El poder y la oposición 1985 – 1989], Warszawa, 1995.

Słodkowska, I.: “Partie i ugrupowania polityczne polskiej transformacji” [Los partidos y los grupos políticos en la transformación polaca] en *Zbiorowi aktorzy polskiej polityki*, Warszawa, ISP PAN, 1997, pp. 9 – 87.

Stachura, J.: *Problemy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w Małej Konstytucji* [Los problemas de la política exterior y de seguridad en la “pequeña Constitución”], Warszawa, PISM, 1993.

Szayna, T. S.: *The Military in Post – Communist Poland*, RAND, N-3309-USDP, 1991.

Szczepanik, K.: “Organizacja i funkcjonowanie służby dyplomatyczno – konsularnej” [La organización del servicio diplomático – consular], en Kuźniar, R.; Szczepanik, K.: *Polityka zagraniczna RP 1989 – 2002*, Warszawa, Askon/Fundacja Studiów Międzynarodowych, 2001, pp. 432 – 447.

Szczepanik, K.: *Dyplomacja Polski 1918 – 2000. Struktury organizacyjne* [La diplomacia de Polonia 1918 – 2000. Las estructuras organizativas], Warszawa, Askon, 2000.

Tarnawski, E.: “O politykach i polityce w Polsce z hiszpańskiej perspektywy” [Sobre los políticos y la política en Polonia desde la perspectiva española], en *Studia Politologiczne Instytutu Nauk Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego*, vol. 6, 2002, pp. 314 – 338.

Tworzecki, H.: *Parties and Politics in Post – 1989 Poland*, Boulder Oxford, Westview Press, 1996.

VVAA: *Obronność państwa – problematyka konstytucyjno - prawna* [La defensa del Estado: los aspectos legislativo – constitucionales], Warszawa, Biuro Parlamentarne MON 1995.

VVAA: *Polska – NATO: prasa o procesie poszerzenia Sojuszu* [La prensa sobre el proceso de la ampliación de la Alianza], Warszawa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 1995.

VVAA: *Warszawskie Seminarium NATO “Cywilna i demokratyczna kontrola sił zbrojnych”. Materiały z konferencji (13 – 15 czerwca 1994)*, Warszawa, Akademia Obrony Narodowej, 1994.

Wasilewski, J.: *Zbiorowi aktorzy polskiej polityki* [Los actores colectivos de la política polaca], Warszawa, ISP PAN, 1997, pp. 272 – 302.

Wiatr, J.: *“Krótki” Sejm* [El “corto” Parlamento], Warszawa, BGW, 1993.

Zieliński, E.: *Administracja rządowa w Polsce* [La administración central en Polonia], Warszawa, Elipsa, 2001.

9. Los actores internacionales y el contexto internacional de la política de seguridad polaca en la transición.

Agh, A.: *The Politics of Central Europe*, London, Sage Publications, 1998.

Alterman, M.: “Rosyjskie TAK, ale...” [El sí ruso, pero...], en *Gazeta wyborcza*, 8 de marzo de 1995.

Alvarado, E.: “El hundimiento de la Unión Soviética” en Monedero, J.C. (compilador): *El retorno a Europa. De la perestroika al Tratado de Maastricht*, Madrid, Ed. Complutense, 1993, pp. 7 – 72.

Aron, L.; Jensen, K. M.: *The Emergence of Russian Foreign Policy*, Washington DC, United States Institute of Peace Press, 1994.

Arteaga Martín, F.: *La seguridad en la Europa occidental, 1986 – 1991*, Tesis Doctoral leída el 19 de noviembre de 1993 en la Facultad de Ciencias Políticas de la UCM,

Asmus R.D., Kugler R. L., Larrabee F. S.: “Building a new NATO” en *Foreign Affairs*, vol 72, September – October, 1993.

Asmus, R.D.: “L’élargissement de l’OTAN: passé, présent, futur”, en *Politique étrangère*, n°2, 2002, pp. 353 – 376.

Auton, G.P.: “The United States and an Expanded NATO”, en Dutkiewicz, P.; Jackson, R.: *NATO looks East*, Westport, Praeger, 1998, pp. 177 - 190

Ayberk, U.: *Le mécanisme de la prise de décisions communautaires en matière de relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1988.

Barbé, E. (coord.): *La política exterior europea*, Barcelona, Ariel, 2000.

Barbé, E.: *La seguridad en la nueva Europa. Una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO*, Madrid, Catarata, 1995.

Bárdos – Féltonyi, N.: *Un diagnostic géopolitique de l’Europe du centre*, Bruxelles, Ed. De l’ULB, 2001.

Bebler, A.(ed.): *The Challenge of NATO Enlargement*, Westport, Praeger, 1999.

Black, J.L.: *Russia faces NATO Expansion. Bearing Gifts or Bearing Arms?*, New York, Rowman and Littlefield Publishers, 2000.

Blanc Altamir, A.: *La herencia de la Unión Soviética. La Comunidad de Estados Independientes y los problemas sucesorios*, Madrid, Tecnos, 2004.

Bloed, A.: *The Conference on Security and Co-operation in Europe: analysis and basic documents, 1972 – 1993*, Dordrecht, Nijhoff, 1993.

Boczek, B.: “NATO and the Former Warsaw Pact States”, en Papacosma, S.V.; Heiss, M.A.: *NATO in the Post Cold War Era: Does It Have a Future?*, New York, St. Martin’s Press, 1995, pp. 205 – 244.

Brzeziński, Z.: *Wielka szachownica: główne cele polityki amerykańskiej* [El gran tablero: los objetivos principales de la política americana], Warszawa, Świat Książki, 1998.

Buffotot, P.: *La défense en Europe. De la guerre du Golfe au conflict yougoslave*, Paris, La documentation Française, 1995.

Cambon Crespo, E.: *El proceso de la institucionalización de la Conferencia de Seguridad y Cooperación para Europa: de la CSCE a la OSCE (1900 – 1994)*, Tesis Doctoral leída el 11 de julio de 1995 en la Facultad de Ciencias Política de la UCM.

Caracuel Raya, M.A.: *Los cambios en la OTAN tras el fin de la Gerra Fría*, Madrid, Tecnos, 1997, segunda edición en 2004.

Carrère d’Encausse, H.: *El triunfo de las nacionalidades. El fin del imperio soviético*, Madrid, Rialp, 1991.

Castel, V. du.: “Entre Kaliningrad et la Russie: les dangers d’un corridor stratégique”, en *Défense nationale*, nov. 1996, pp. 69 – 82.

Castells, M.: *L nueva revolución rusa*, Madrid, Ed. Sistema, 1992.

Crawford, B.: “The Bosnian Road to NATO Enlargement”, en Rauchhaus, R.W.: *Contemporary Security Policy*, Special Issue: *Explaining NATO Enlargement*, Vol. 21, n°2, August 2000, pp. 39 – 60.

Cucó, A.: *El despertar de las naciones. La ruptura de la Unión Soviética y la cuestión nacional*, Valencia, Universitat de Valencia, 1999.

Czempiel, E.O.; Krell, G.; Muller, H.; Rode, R. (Eds.): *United States Interests and Western Europe: Arms Control, Energy and Trade*, Frankfurt/New York, Campus Verlag, 1981.

Delcourt, B.: “L’Union Européenne: acteur des Relations Internationales? Autorité, Autonomie et Cohérence de l’UE dans la crise du Kosovo” en *Annuaire français de Relations Internationales*, vol. I, 2000, pp. 523 – 531.

Diez Espinosa, J.R.; Martín de la Guardia, R.: *Historia Contemporánea de Alemania (1945 – 1995)*, Madrid, Síntesis, 1998.

Dumoulin, A.; Remacle, E.: *L’Union de l’Europe occidentale. Phénix de la défense européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

Dutkiewicz, P.; Jackson, R.: *NATO looks East*, Westport, Praeger, 1998.

Eyal, J.: “NATO Enlargement: Anatomy of a Decision”, en Bebler, A.A. (ed.): *The Challenge of NATO Enlargement*, London, Praeger, 1999, pp. 22 – 34.

Fernández, C.R.: *Las bases de la política exterior europea*, Madrid, Tecnos, 1994. Fernández García, A.: *La revolución rusa*, Madrid, Istmo, 1990.

Fernández García, A.: “Auge y caída del comunismo”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n°21, 1999, pp. 107 – 146.

Fernández García, A.: “Raíces históricas de los nacionalismos contemporáneos”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº18, 1996, pp. 11 – 27.

Flagan, S.: “NATO and Central and Eastern Europe. Liaison to Security Partnership” en *The Washington Quarterly*, vol 15, Spring 1992, pp. 141 – 151.

García Cantalapiedra, D.: *EEUU y la construcción de un nuevo orden mundial: la administración Bush, las relaciones transatlánticas y la seguridad europea 1989 – 1992*, Tesis Doctoral leída el 14 de junio de 2001 en la Facultad de Ciencias Política de la UCM.

Garton Ash, T.: *In Europe's name. Germany and the Divided Continent*, New York, Vintage Books, A Division of Random House, Inc., 1993.

Géré, F.: *Les lauriers incertains. Stratégie et politique militaire des Etats-Unis 1980 – 2000*, Paris, Fondation pour les Etudes de Défense Nationale, 1991.

Ghebali, V.-Y.: *L'OSCE dans l'Europe post-comuniste, 1990- 1996: vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 1996.

Ghebali, V.-Y.: “La Crise d'identité de la CSCE” en *Défense nationale*, 1994, v. 50, nº3, pp. 103-113.

Glass, K.; Pusteki, B.: *Obcy, sąsiedzi, niechciani partnerzy?* [Extraños, vecinos y los socios no queridos], Toruń, Wyd. Adam Marszałek, 1995.

Goldgeier, J.M.: *Not whether but when. The U.S. decision to enlarge NATO*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1999.

Gordon, Ph.: *NATO's Transformation. The Changing Shape of the Atlantic Alliance*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 1997.

Gruszczak, A.: *Stanowisko państw południowej flanki NATO wobec rozszerzenia Sojuszu na Wschód* [La actitud de los países del flanco sur de la OTAN frente a la ampliación de la Alianza al Este], Warszawa, PFSM, 1998.

Haglund, D.; MacFarlane, S.N.; Sokolsky, J.: *NATO's Eastern Dilemmas*, Boulder, Westview Press, 1994.

Hudson, George E. (ed.): *Soviet National Security Policy Under Perestroika*, Boston, Unwin Hyman, 1990.

Hernández Holgado, F.: *Historia de la OTAN. De la guerra fría al intervencionismo humanitario*, Madrid, Catarata, 2000.

Hill, Ch.: *The Actors in Europe's foreign policy*, London, Routledge, 1996.

Howard, M.: “La grammaire militaire et la logique politique: l'OTAN peut – elle survivre si la guerre froide est gagnée?”, en *Revue de l'OTAN*, nº6, diciembre 1989, pp. 7 – 12.

Hyde-Price, A.: *The international politics of East Central Europe*, New York, Manchester University Press, 1996.

Joffe, J.: *Germany: Society and Democracy after the Fall of the Wall*, London, Rowman and Littlefield, 1999.

Kupiecki, R.: *Od Londynu do Waszyngtonu: NATO w latach dziewięćdziesiątych* [De Londres a Washington: OTAN en los años noventa], Warszawa, Askon, 1998.

Lenczowski, J.: *The sources of Soviet Perestroika*, Ashland, University, 1990.

Light, M.: “Gorbachev and the New Political Thinking”, en Light, M.: *The Soviet Theory of International Relations*, New York, St. Martin's Press, 1988, pp. 294 – 312.

Lizcano Alvarez, J.: *La empresa de la perestroika: un nuevo marco económico y legal*, Madrid, Pirámide, 1991.

Luengo, F.: *Europa del Este: ¿Transición o crisis?*, Madrid, Universidad Complutense, 1993.

Mallister, R.: *From EC to EU. Historical and Political Survey*, London, Routledge, 1997.

Manual de la OTAN, Bruselas, Oficina de Información y Prensa de la OTAN, 1995.

Martín de la Guardia, R. de; Pérez Sanchez, G.(coords.): *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ariel, 2001.

Marquina Barrio, A. (ed.): *El flanco sur de la OTAN*, Madrid, Editorial Complutense, 1993.

Meseznikov, G.: “On Russia’s Position in the NATO Enlargement Issue (1992 – 1997)”, en Dutkiewicz, P.; Jackson, R.: *NATO looks East*, Westport, Praeger, 1998, pp. 99 – 108.

Monedero, J.C.: “El hechizo de la montaña mágica. El proceso de la unificación alemana: causas y consecuencias”, en Alvarado, E.; Monedero, J.C.; Aguilera, R.; Jerez, A.: *El retorno a Europa. De la Perestroika al Tratado de Maastricht*, Madrid, Editorial Complutense, 1993, pp. 73 – 188

Niklasson, Tomas: “The Soviet Union and Eastern Europe, 1988-9. Interactions between domestic change and foreign policy”, en Pridham, G.; Vanhanen, T.: *Democratization in Eastern Europe. Domestic and international perspectives*, London and New York, Routledge, 1994, pp. 191 – 219.

Papacosma, S.V.; Heiss, M.A.: *NATO in the Post Cold War Era: Does It Have a Future?*, New York, St. Martin’s Press, 1995.

Parzymies, S.: *Unia Europejska a Europa Środkowa* [Unión Europea y Europa central], Warszawa, PFSM, 1997.

Pérez Sanchez, G. y Martín de la Guardia, R.: *La Europa del Este de 1945 a nuestros días*, Madrid, Síntesis, 1995.

Pérez Sanchez, G.; Martín de la Guardia, R.: *La Unión Soviética: de la perestroika a la desintegración*, Madrid, Istmo, 1995.

Rainer, A.: *La unificación alemana: Estudios sobre el derecho alemán y europeo*, Madrid, Civitas, 1993.

Raport, 1: “Przezwyciężanie obcości; Kaliningrad jako rosyjska enklawa wewnątrz Unii Europejskiej” [El Informe nº1: “La superación de lo ajeno: Kaliningrad como la enclava rusa dentro de la Unión Europea]. Fundación polaca Stefan Batory.

Rauchhaus, R.W. (ed.): “Explaining NATO Enlargement” en *Contemporary Security Policy*, vol 21, nº2, agosto, 2000 (número monográfico).

Remacle, E.: *La Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, Bruxelles, GRIP, 1990, colección Dossier, Notes et Documents 1990/10-11, nº150-151.

Remacle, E.: *L’UEO européenne ou atlantique?*, Bruxelles, Les Dossier du GRIP nº183, 1993.

Remington, Robin Alison: “Changes in Soviet security policy toward Eastern Europe and the Warsaw Pact”, en Hudson, George E. (ed.): *Soviet National Security Policy Under Perestroika*, Boston, Unwin Hyman, 1990, pp. 221 – 245.

Robles Carrillo, M.A.: *La Unión de Europa Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*, Madrid, McGraw Hill, 1997.

Romer, J.Ch.: “Evolution de la pensée militaire soviétique (1945-1985)”, en *Relations Internationales*, n°45, printemps 1986, pp. 51 – 66.

Roper, J.: “Définition d’une politique de défense commune et d’une défense commune” en Martin, L.; Roper, J.: *Vers une politique de défense commune* Paris, Institute d’Etudes de Sécurité de l’UEO, 1995, pp. 9-14.

Rotfeld A.; Stutzle, W.: *German and Europe in Transition*, Oxford, SIPRI, 1991.

Rummel, R.: “Beyond Maastricht: Alternative Futures for a Political Union”, en Rummel, Reinhardt (ed.): *Toward Political Union: Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1992, pp. 297 – 320.

Sizoo, J.; Jurrjens, R.Th.: *CSCE Decision Making: the Madrid Experience*, The Hague, Boston, Lancaster, 1984.

Smith, M. A.; Timmins, G.: *Building a bigger Europe: EU and NATO enlargement in comparative perspective*, G.B., Ashgate, 2000.

Sokołowski, W.D.: *Strategia wojenna* [La estrategia de guerra], Warszawa, 1964.

Solomon, G.B.: *The NATO enlargement debate, 1990 – 1997. Blessing of liberty*, Westport, Praeger, 1998.

Stachura, J.: *Rozszerzenie NATO w amerykańskiej polityce wewnętrznej i zagranicznej* [La ampliación de la OTAN en la política interior y exterior norteamericana], Warszawa, PISM, 1995.

Szabo, S.: *The Diplomacy of German Unification*, New York, St. Martin’s Press, 1992.

Taibo, C.: *De la revolución de 1989 a la comunidad de Estados Independientes*, Madrid, Catarata, 1992.

Taibo, C.: *Los cambios en el Este: una guía introductoria*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 1994.

Taibo, C.: *Crisis y cambio en la Europa del Este*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.

Taibo, C.: *La disolución de la URSS*, Barcelona, Ronsel, 1994.

Taibo, C.: *La Europa oriental sin red. De la revolución de 1989 a la Comunidad de Estados Independientes*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 1992.

Taibo, C.: *La Rusia de Yeltsin*, Madridm Síntesis, 1995.

Taibo, C.: *La Unión Soviética, 1917 – 1991*, Madrid, Síntesis, 1993.

Tarnawski, E.: *De la Geopolítica a la Antipolítica*, Universidad de Granada, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, enero 1997, Documentos de Trabajo.

Tomala, M.: *Zjednoczenie Niemiec* [La unificación de Alemania], Warszawa, Polska Fundacja Spraw Międzynarodowych, 2000.

Trevor T.: “L’OTAN et l’Europe centrale”, en *Revue de l’OTAN*, n°3, 1991, pp. 17 – 22.

Van Ackere, P.: *L’Union de l’Europe occidentale*, Paris, Presses universitaires de France, 1995.

Van del Doel, T.: *Central Europe: The Road from Visegrad to Brussels*, Westview Boulder, 1994.

Van Eekelen, Willem: *Debating European security 1948 – 1998*, Bruxelles, Sdu Publishers, Centre for European Policy Studies, 1998.

Vanhoonacker, S.: *The Bush Administration (1989 – 1993) and the Development of a European Security Identity*, Aldershot, Ashgate, 2000.

Viudez Navajo, J.: “Los nacionalismos soviéticos en perspectiva histórica”, en *Cuadernos del Este*, nº9, 1993, pp. 63-73.

VVAA: *De la URSS a la CEI. Acuerdos*, Fundación Encuentro, Madrid, 1993.

VVAA: *El Concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español*, en *Cuadernos de Estrategia*, nº110, Instituto Español de Estudios Estratégicos, septiembre 2000.

Wahl, A.: *Histoire de la République fédérale d'Allemagne*, Paris, Armand Colin, 1991.

Waltz, K.N.: “NATO Expansion: A Realist’s View”, en Rauchhaus, R. W.: *Contemporary Security Policy*, Special Issue: *Explaining NATO Enlargement*, Vol. 21, nº2, August 2000, pp. 23 – 38.

Wettig, G.: “Moscow’s acceptance of NATO: The catalytic role of German unification” en *Europe - Asia Studies*, Vol. 45, nº6, 1993, pp. 953 – 972.

Wojna, B.: “La idea de Europa en Polonia”, en *II Jornadas de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales (CEHRI), Cincuentenario de la Declaración Schuman. El impulso de la idea de Europa y el proceso de la integración*, Madrid, CEHRI, 2002, pp. 319 – 331.

Yost, David S.: *NATO transformed. The Alliance’s new roles in international security*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 1998.

Zorgbibe, Ch.: *Histoire de l’OTAN*, Bruxelles, Ed. Complex, 2002.

Zorgbibe, Ch.: *L’Europe de l’est face au Marché Commun*, Paris, Armand Colin, 1970.

APENDICE DOCUMENTAL

El objetivo del presente apéndice es mostrar algunos de los documentos relevantes que se utilizaron en esta investigación. Se escogieron dieciséis documentos, ocho de ellos relativos a la política de seguridad española y ocho a la política de seguridad polaca. Debido a que se quiso presentar los documentos hasta ahora no publicados en la bibliografía española, se optó por elegir las fuentes extranjeras (con pocas excepciones) que se refieren al papel del contexto internacional en la política de seguridad española y las fuentes polacas (la mayoría) que reflejan los cambios en la política de seguridad polaca a través de los discursos políticos. Como resultado surgió la siguiente selección de documentos ordenados de acuerdo con la sucesión cronológica.

1. *El impacto de la crisis del Medio Oriente en la Alianza atlántica*. El discursos de Arthur A. Hartman (Assistant Secretary for European Affairs) en la Subcomisión de Europa y la Subcomisión del Próximo Oriente y de Asia del Sur de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Diputados. Los Estados Unidos. 19 de febrero de 1974. Fragmentos. Fuente: *The Department of State Bulletin. The Official Weekly Record of United States Foreign Policy*, March 1974, pp. 279 – 282.
2. *Informe Anual sobre Ejércitos Extranjeros (1974)*, según la Instrucción 269-2 del E.M.C., Estado Mayor Central del Ejército, Jefatura de Información, Sección de Información Exterior, Madrid, octubre 1975, difusión limitada. Fragmentos relativos al Pacto de Varsovia, a la OTAN y al papel de España, pp. 1, 4 y 5.
3. *El Informe del Departamento de Estado de los EE.UU. sobre el Tratado de Amistad y Cooperación hispano – norteamericano*, transmitido al Presidente y al Senado de los Estados Unidos en febrero de 1976. Firmado por H. Kissinger. Fuente: *The Department of State Bulletin. The Official Weekly Record of United States Foreign Policy*, March 22, 1976, pp. 362 – 364.
4. *La situación política en Francia, Italia, Portugal y España en 1977*. La presentación de Stanley Payne y de Simon H. Serfaty ante la Subcomisión de Europa y del Medio Oriente de la Comisión de las Relaciones Internacionales de la Cámara de los Diputados de los EE.UU. 27 de julio de 1977. Fragmentos. Fuente: *Hearings before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on International Relations House of Representatives*, Ninety-Fifth Congress, First Session, June 14, 28; July 20, 27; October 3 and 4, 1977, Washington, U.S. Government Printing Office, 1977, pp. 171 – 191.

5. *La declaración del gobierno francés sobre la crisis de la Comunidad Europea*, realizada por Pierre Bernard-Reymond, secretario de Estado en el Ministerio de Asuntos Exteriores. El Senado de la República Francesa. 4 de junio de 1980. Fragmentos. Fuente: *Journal Officiel de la République Française. Débats Parlementaires. Sénat*, n°48 S, Second session ordinaire de 1979 – 1980, 29°Seance, 4 juin 1980, pp. 2328 – 2329.
6. *El discurso del Ministro francés de Asuntos Exteriores, Jean François-Poncet, en el debate sobre la Declaración del Gobierno*. Senado. 27 de junio de 1980. Fragmentos relativos a la crisis y a la ampliación de la CE. Fuente: *Journal Officiel de la République Française. Débats Parlementaires. Sénat*, n°64 S, Second session ordinaire de 1979 – 1980, 45°Seance, 27 juin 1980, pp.3200 - 3239.
7. *La ayuda norteamericana para España en el marco del Security Assistance Program para el año 1983*. Discurso de Charles H. Thomas (Acting Deputy Assistant Secretary for European Affairs) ante la Subcomisión de Europa y del Medio Oriente de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Diputados Los Estados Unidos. 1 de abril de 1982. Fragmentos relativos a España. Fuente: “FY 1983 Assistance Requests”, en *The Department of State Bulletin. The Official Weekly Record of United States Foreign Policy*, July 1982, pp. 70 – 71.
8. *La ayuda norteamericana para España en el marco del Security Assistance Program para el año 1984*. Discurso de Richard R. Burt (Assistant Secretary for European Affairs) ante la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Diputados. Los Estados Unidos. 16 de marzo de 1983. Fragmentos relativos a España. Fuente: “FY 1984 Assistance Requests for Europe”, en *The Department of State Bulletin. The Official Weekly Record of United States Foreign Policy*, May 1983, p.44.
9. *El exposé del Primer Ministro polaco, Tadeusz Mazowiecki, en el Sejm de la República Popular Polaca*. 12 de septiembre de 1989. La parte relativa a la política exterior y de seguridad. Fuente: *Sprawozdania stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu PRL w dniu 12 września 1989*, 12 de septiembre de 1989, X legislatura, Warszawa, Sejm PRL, pp. 20 – 21. (El texto original en polaca. La traducción de la autora de la investigación)
10. *La información del Ministro de Asuntos Exteriores, Krzysztof Skubiszewski, sobre la política exterior polaca en 1990*. Sejm de la República de Polonia. 26 de abril de 1990. Fragmentos. Fuente: *Sprawozdanie stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu w*

- dniu 26 kwietnia 1990*, 26 de abril de 1990, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, pp. 7 – 11. (El texto original en polaco. La traducción de la autora de la investigación)
11. *Los principios de la política de seguridad polaca. La política de seguridad y la estrategia defensiva de la RP*. Los documentos aprobados por el Comité de Defensa del País en la reunión del 2 de noviembre de 1992, vigente hasta el 4 de enero de 2000. Fragmentos. Fuente: *Przegląd Rządowy*, n°12, grudzień 1992, pp. 73 – 81. (El texto original en polaco. La traducción de la autora de la investigación)
 12. *El programa presentado por el Primer Ministro polaco, Waldemar Pawlak (ex - comunista), en el Sejm de la República de Polonia*. 8 de noviembre de 1993. La parte relativa a la política exterior y de seguridad. Fuente: *Sprawozdania stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu w dniu 8 listopada 1993*, 8 de noviembre de 1993, II legislatura, Warszawa, Sejm RP, pp. 7 – 8. (El texto original en polaco. La traducción de la autora de la investigación)
 13. *El discurso del Presidente Lech Wałęsa en el debate sobre el estado de la defensa del país*. El Parlamento de la RP. 19 de enero de 1995. Fragmentos. Fuente: *Sprawozdania stenograficzne z 41 posiedzenia Sejmu w dniu 19 stycznia 1995 r.*, 19 de enero de 1995, III legislatura, Warszawa, Sejm RP, pp. 136 – 137. (El texto original en polaco. La traducción de la autora de la investigación).
 14. *La ampliación de la Comunidad Europea – las implicaciones para los Estados Unidos*. El estudio de Karen E. Donfried (analista de los asuntos europeos en Foreign Affairs and National Defense Division, Congressional Research Service) presentado ante la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Diputados de los EE.UU. en 1992. Fragmentos. Fuente: Donfried, Karen E.: “EC Enlargement”, en Harrison, Glennon J. (ed.): *Europe and the United States. Competition & Cooperation in the 1990s*, A Study submitted to the Subcommittee on International Economic Policy and Trade and Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives. Publicado en New York, M.E. Sharpe, 1994, pp. 127 – 140.
 15. *El catálogo de los argumentos a favor de la integración de Polonia en la OTAN*. Documento preparado por el Departamento de la Política de Seguridad del Ministerio de Asuntos Exteriores de Polonia. Varsovia, 9 de enero de 1997. Fuente: *Catalogue of Arguments for Polish Membership in NATO*, Republic of Poland, Ministry of Foreign Affairs, Department of Promotion and Information, Warszawa, 1997. Texto completo, publicación en inglés.

16. *La información del Ministerio de Defensa sobre el estado actual de la preparación para la integración en la OTAN.* Preparado por el Departamento de la Seguridad Internacional del Ministerio de Defensa de Polonia. 8 de abril de 1997. Fuente: *Informacja MON na temat obecnego stanu przygotowań do członkostwa w NATO.* Fax enviado el 8 de abril de 1997 por el Departamento de Seguridad Internacional al director Faliński de la Oficina de Seguridad Nacional. Archivo de la Oficina de Seguridad Nacional. (El texto original en polaco. La traducción de la autora de la investigación)

1. *El impacto de la crisis del Medio Oriente en la Alianza atlántica. El discursos de Arthur A. Hartman (Assistant Secretary for European Affairs) en la Subcomisión de Europa y la Subcomisión del Próximo Oriente y de Asia del Sur de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Diputados. Los Estados Unidos. 19 de febrero de 1974. Fragmentos.*

“In late November, when Secretary Kissinger was asked at press conference to assess the effect of the Middle East crisis on the North Atlantic alliance, he significantly began his response by stressing that NATO remains the core of American foreign policy. Similarly, in a discussion of the subject at hand today, it is essential to place recent developments in perspective and begin at beginning; that is to keep in mind that in our view nothing has changed the fact that the alliance remains the foundation of our foreign policy and remains essential to the world. This is why the overriding aim of our European policy during most of the past year, as you know, has been directed toward the revitalization, not the deemphasis, of the alliance. Whatever differences have arisen over the Middle East crisis or any other issue, we and our allies are convinced that NATO is still relevant and vital to the security of the West.

This is neither to make the light of the differences that occurred last fall nor withdraw one wave of critical reaction to them. But we must, especially with the distance of several months now, begin to look at the disagreement in an objective way. Only in this way will it be possible for all members of the alliance to evaluate the past and, above all, to learn from the past. This, I assume, is the purpose of your hearings today, and I approach them in this spirit.

With the outbreak of the fighting in the Middle East, we devoted all our diplomatic efforts to bringing the hostilities to an end as soon as possible, to achieving a cease-fire agreement that would lead to a negotiated settlement, and finally, to limiting Soviet and radical Arab influences in the area. When the hostilities continued and when the Soviets began airlifting large quantities of military equipment to the Middle East, we confronted the threat of an Arab victory gained through Soviet arms. We had no choice but to match the Soviet airlift. The situation became still more grave, however, when the Soviet launched a series of menacing military and diplomatic initiatives, with the result that we had to place our own forces on alert. The introduction of Soviet combat forces in the Middle East, which is what was threatened, would have fundamentally altered the East-West political and military balance, with incalculable

results. (...) I outline the course of events in passing only to show why we worry convinced that our aims were as much in Western Europe interests as in our own. We also believed that the failure of the European allies to give us their fullest support not only demonstrated a regrettable lack of alliance solidarity but also placed Europe's own long-term security at risk. I should like to emphasize that we do not question Europe's right to its own view regarding the Arab-Israel conflict in itself. What we did not understand, and what disappointed us, was the failure of the European allies to appreciate the extent of the Soviet threat in the Middle East and their consequent reluctance fully to support our operations during the crisis.

How did these differences arise? I believe there can be no question that European governments are all committed in a general way to the existence of a secure Israel state. However, some allies have closer links to the Arabs than to Israel, and many have long had a different perception than we of the Arab-Israel situation, at least since 1967. As a consequence, several European states – among Greece, Turkey, and Spain – publicly declared themselves neutral in the conflict.

A more significant consideration than this was the drastic European dependence on Arab oil supplies. You have requested some precise information on the subject, and we have, in response, drawn up a chart with a country-by-country breakdown of the figures. The figures suggest why European governments in varying degrees felt themselves hostage to Arab policies. In short, the European allies simply assessed their national interests in a different way than we did ours.

The allies differed with us regarding the relationship of the crisis to NATO. We felt the situation, as it developed in the Middle East, ultimately constituted a threat to the members of the alliance. But it is true that while the North Atlantic Treaty embodies specific commitments with respect to the treaty area itself, it does not oblige members to support the policies of other members outside the treaty area. Throughout NATO's history, member governments have had sharp disagreement over this issue. (...)

Moreover, there were complaints that we did not keep the allies well enough informed and failed to consult with them in a timely way. It is possibly, or not probable, that the European allies did not possess the information we had at our disposal; and in the crisis situation at the time we were unable to convey all this information and our evaluation of it. Most significantly, perhaps, the allies appear not to have believed that Soviet actions in the area threatened to alter the delicate balance in the Middle East in a way that could be turned against the West as a whole.

(...) What we found most disturbing was that the European allies evidently did not take into account the dangers for the alliance and for the West which were inherent in the Soviet effort to upset the precarious balance in the Middle East and possibly to establish a military presence there. Although outside the North Atlantic Treaty area, the situation in the Middle East obviously affects in a vital and direct way the overall security of the members of the alliance. We have never disguised our disappointment. Both in diplomatic channels and publicly, we made our concern known to the allies.

With respect to the allied reaction to our resupply operations, I should like to make a number of observations. Here, as with other aspects of our Middle East policy, none of the allies criticized our fundamental aims or policies. However, given their neutral stance, several countries – among them Greece, Turkey, and Spain – publicly declared that our bases in those countries could not be used in connection with the Middle East crisis. The Spanish Government cited the terms of our base agreement. The Greek Government stated that it could not participate in any direct or indirect activities which might lead to eventual actions against the Arab states. And it was similarly the publicly expressed view of the Turkish Government that facilities available to the United States were for use only in jointly agreed NATO defense operations. But the fact is that no requests were made to these countries for landing or overflight rights. Because we could use our bases in the Azores, we did not have to depend upon overflight or landing rights elsewhere.

There has been some speculation that the differences within the alliance were, in part at least, the result of our failure adequately to consult with our allies. However, as Secretary Kissinger pointed out last fall, the facts are that the countries which were more thoroughly consulted found it most difficult to cooperate while those who were most cooperative appeared to require less consultation. Nonetheless, we informed the allies, as a result of the disagreements over the Middle East, that we were willing to review our consultation procedures and to improve consultative mechanisms where improvements seem desirable. At the December meeting of the NATO Foreign Ministers, we consequently made specific suggestions on how the alliance might intensify consultation in the future.

I am convinced that whatever strains resulted from the Middle East crisis, there has been no fundamental or permanent damage to the alliance. (...)"

Fuente: *The Department of State Bulletin. The Official Weekly Record of United States Foreign Policy*, March 1974, pp. 279 – 282.

2. ***Informe Anual sobre Ejércitos Extranjeros (1974)*, según la Instrucción 269-2 del E.M.C., Estado Mayor Central del Ejército, Jefatura de Información, Sección de Información Exterior, Madrid, octubre 1975, difusión limitada. Fragmentos relativos al Pacto de Varsovia, a la OTAN y al papel de España.**

“Informe Anual 1.974

1. Objeto

Resumir las novedades y tendencias más destacadas que han podido registrarse en los Ejércitos extranjeros durante el año 1.975, en una síntesis general que pueda ofrecer, en conjunto, el estado actual y la evolución de dichos Ejércitos, según dispone la Instrucción 269-II de este E.M.C.

2. Plan de Informe

Está basado, fundamentalmente, en la documentación enviada por nuestros Agregados Militares en el extranjero, con arreglo a los Planes de Información vigentes y al cuestionario particular para este Informe Anual.

En la hoja siguiente se incluye el índice de las materias tratadas.

Madrid, octubre 1.975.”

“b) Situación europea

Además de serle de aplicación las consideraciones de carácter internacional que preceden, cabe resaltar:

- Pese a los progresos económicos, industriales, comerciales, militares, etc., no existe tan siquiera la llamada unidad política europea – de una Europa mutilada – ni parece ser que se logre la integración de aquélla, revista para 1980.
- Sin el apoyo de los EE.UU. no es posible la defensa nuclear de nuestro continente. Los EE.UU., aún cuando exigen mayor aportación de sus aliados, seguirán en principio cumpliendo con sus compromisos con la OTAN.
- Sin la Bundeswehr no es posible la defensa convencional de Europa.

* El Pacto de Varsovia

- dispone de una envidiable unidad geográfica, doctrinal, de armamento, material y equipo ...
- propugna el fanatismo de sus componentes
- dispone de la iniciativa y la sorpresa
- de la línea de contacto, la URSS queda a 650 kms a su retaguardia y el Rhin a tan solo 250 kms a vanguardia
- versión netamente ofensiva de sus Fuerzas Armadas que mejora constantemente en calidad y cantidad.

* La OTAN

- empresa multinacional
- libertad de pensamiento
- carácter específicamente defensivo
- EE.UU. a 6.000 kms
- reducciones de personal y presupuestos
- flanco Sur desmoronado:
 - Francia y Grecia ausentes
 - Turquía en la difícil situación de Chipre
 - Problemas político – económicos en Italia
 - Futuro incierto en Portugal
 - Repercusiones de la problemática de Israel, Norte de Africa, Malta y Gibraltar, sin el valor legal para una intervención
 - El flanco Sur en la VI Flota
 - (España podría ejercer una función decisiva)

En consecuencia:

- El Pacto de Varsovia, monolítico y agresivo, dispone de iniciativa y sorpresa, factores muy decisivos en todo conflicto bélico. Tiene neta superioridad en fuerzas convencionales (carros 3 a 1 y en aviación táctica 2,6 a 1) (...)

- De momento, y en estrategia defensiva, la OTAN no espera un ataque por sorpresa. Confía que sus servicios de información y sus fuerzas elásticas proporcionarían tiempo útil para la decisiva intervención de los EE.UU.. Pese a las consiguientes desventajas, la OTAN en táctica ofensiva mantendría a toda costa la integridad del suelo occidental – el terreno es un objetivo militar – y no está prevista a su vanguardia ni su defensiva previa ni el contraataque inmediato o de conjunto. “

Fuente: *Informe Anual sobre Ejércitos Extranjeros (1974)*, según la Instrucción 269-2 del E.M.C., Estado Mayor Central del Ejército, Jefatura de Información, Sección de Información Exterior, Madrid, octubre 1975, difusión limitada. pp. 1, 4 y 5.

3. *El Informe del Departamento de Estado de los EE.UU. sobre el Tratado de Amistad y Cooperación hispano – norteamericano, transmitido al Presidente y al Senado de los Estados Unidos en febrero de 1976. Firmado por H. Kissinger.*

“Report of the Department of State

Department of State,
Washington, February 6, 1976.

*The President,
The White House.*

I have the honor to submit to you, with a view to its transmission to the Senate for advice and consent to ratification, the Treaty of Friendship and Cooperation between the United States of America and Spain, signed at Madrid on January 24, 1976, together with its seven Supplementary Agreements and its eight related exchanges of notes. This agreement would supersede the 1970 Agreement between the United States and Spain on Friendship and Cooperation, which expired on September 26, 1975, at which time a one-year transitional period began.

The new agreement is in the form of a Treaty. This solemn form was deemed appropriate not only because of the wide scope and importance of the subject matter covered but also because both Spanish and United States authorities wanted to assure the soundest political basis for the new stage in the United States-Spanish relations symbolized by the agreement.

The Treaty covers a broad spectrum of areas of mutual concern in United States-Spanish relations, with specific articles and supplementary agreements treating cooperation in the areas of economic affairs, education and culture, science and technology, and defense matters. It also provides an institutional framework to enhance the effectiveness of cooperation in all these areas. The principal new element of substance are in this institutional area, and include the creation of a high-level United States-Spanish Council, to oversee the implementation of the entire agreement, and a set of subordinate bodies, including joint committees for the various areas of cooperation and a Combined Military Coordination and Planning Staff. The agreement specifies the military and non-military assistance to be given to Spain over the five-year initial term of the agreement, and grants to the United States essentially the same rights to use

military facilities in Spain which it enjoyed under the 1970 arrangements. The principal changes in military facilities are a reduction and relocation of the United States tanker aircraft within Spain and establishment of a date for withdrawal of the nuclear submarine squadron from the Rota Naval Base

Article I of the Treaty, together with the Supplement Agreement Number One, and a related exchange of notes, establishes the United States-Spanish Council, under the joint chairmanship of the Secretary of State of the United States and the Foreign Minister of Spain. The Council which is to meet at least semi-annually, will have headquarters in Madrid, a permanent secretariat, and permanent representatives serving as deputies to the Chairmen to assure its ability to function in their absence. An important aspect of the new arrangement is the integration of the military cooperation into the Council structure.

Article II, together with the Supplementary Agreement Number Two, calls for the development of closer economic ties between the United States and Spain, placing emphasis on cooperation in those fields which facilitate development. In this connection, the agreement takes into account the current readiness of the Export-Import Bank to commit credits and guarantees of approximately \$450 million to Spanish companies. The agreement also specifies general principles to guide United States – Spanish relations in the economic field.

Article III, together with Supplementary Agreement Number Three and a related exchange of notes, provides for a broad program of scientific and technical cooperation for a peaceful purposes with principal emphasis on areas having significance to the social and economic welfare of the peoples of Spain and the United States as well as to development progress. A total of \$23 million would be provided by the United States in the form of grant to support this five-year program. One of the first matters of concern in scientific and technological cooperation will be studies relating to a solar energy institute which Spain wishes to establish, with some seed money for the studies being drawn from the U.S. grant.

Article IV of the Treaty, together with Supplementary Agreement Number Four provides for a continuation and expansion of educational and cultural cooperation. The agreement contemplates a grant from the United States in the amount of \$12 million to support this five-year program, which is considered to be of particular importance in strengthening the relationship between the United States and Spain.

Articles V and VI of the Treaty, together with Supplementary Agreement Five, Six and Seven, and related exchanges of notes, deal with the cooperation in the area of defense. The defense relationship which these provisions represent is one woven firmly into the fabric of existing United States philosophy and planning for the defense of the North Atlantic area. It represents a decision to assist Spain in developing a role which will contribute actively to that defense, and provides transitional institutions to prepare the way for an appropriate Spanish role in NATO. These provisions do not constitute a security guarantee or commitment to defend Spain. They do, however, constitute a recognition of Spain's importance as a part of the Western World.

To this end, a Combined Planning and Coordination Staff, with no command functions, is provided for by Supplementary Agreement Number Five, which sets forth a carefully drawn mandate and geographic area of common concern. All activities of the staff focus on the contingency of a general attack on the West. There is no commitment, express or implied, in the drawing up of the contingency plans.

To further the purposes of the Treaty, Spain grants the United States the right to use and maintain for military purposes those facilities in or connected with Spanish military installations which the United States has heretofore enjoyed, with the exception that the number of KC-135 tankers in Spain will be reduced to a maximum of five and the remaining tankers relocated; and that the nuclear submarines will withdraw from Spain by July 1, 1979, a date which corresponds with our changing requirements. In addition, the United States undertakes not to store nuclear devices or their components on Spanish soil. Details concerning the facilities granted are set forth in Supplementary Agreement Number Six, a related exchange of notes which includes U.S. military strength levels authorized in Spain, and an exchange of notes confirming United States military overflight rights and rights to use facilities in Spain for military aircraft transiting to third countries.

The details of military assistance to be provided Spain are set forth in Supplementary Agreement Number Seven and a related exchange of notes. Under these arrangements, the United States would provide to Spain, over the five year initial term of the Treaty, repayment guarantees under the Foreign Military Sales program for loans of \$600 million, \$75 million in defense articles on a grant basis, \$10 million in military training on a grant basis, and U.S. Air Force contribution, on a cost-sharing basis, of up to \$50 million for the aircraft control warning network used by the U.S. Air Force in

Spain. In addition, provision is made to transfer to Spain five naval vessels and 42F4E aircraft on terms which benefit that country.

The notes exchanged include United States assurances to Spain on settlement of damage claims which might result from nuclear incidents involving a United States nuclear powered warship reactor. These assurances are based on Public Law 93-516. Finally, there is an exchange of notes relating to the possible transfer of petroleum storage and pipeline facilities presently used by United States forces in Spain.

Associated with the Treaty and its supplementary agreements and exchanges of notes are an Agreement of Implementation and procedural annexes thereto which regulate such matters as the status of United States forces in Spain and the use of the facilities there. These documents are being provided to the Congress for its information.

Respectfully submitted,

HENRY A. KISSINGER.”

Fuente: *The Department of State Bulletin. The Official Weekly Record of United States Foreign Policy*, March 22, 1976, pp. 362 – 364.

4. *La situación política en Francia, Italia, Portugal y España en 1977. La presentación de Stanley Payne y de Simon H. Serfaty ante la Subcomisión de Europa y del Medio Oriente de la Comisión de las Relaciones Internacionales de la Cámara de los Diputados de los EE.UU.. 27 de julio de 1977. Fragmentos.*

“Mr. Hamilton. The subcommittee will come to order.

Today the Subcommittee on Europe and the Middle East continues its series of hearings on developments in Western Europe and the implications of those developments on American foreign policy.

In this session we wish to examine political issues confronting the nations of southern Europe and what U.S. policy toward those nations ought to be view of recent developments and new political trends there.

We are happy to have with us today two distinguished scholars who have written extensively on southern Europe.

Our first witness, Dr Stanley Payne, is professor of history at the University of Wisconsin and is a leading expert on the Iberian Peninsula.

Our second witness, Dr. Simon Serfaty, is a director on the Washington Center of Foreign Policy Research at the Johns Hopkins University and has been a close observer of developments in France and Italy and of U.S. foreign policy toward Europe for over a decade.

(...)

Mr. Payne: The political changes that have occurred in Spain and in Portugal in the last 3 years are quite breathtaking. Both countries now have completely new political systems which makes it hard, I believe, to be firm and categorical in prognostications about the way they are going to develop.

The way things stand now in the summer of 1977 I believe is that both countries are very soundly oriented toward what we know as Western style democracy. The party system of Portugal seems to have taken fairly firm shape with four political parties, led by the Socialist Party, which is not exactly a European style Socialist Party, nor a regular Social Democratic Party either. It is having a hard time maintaining its position, but with the recent stabilization policy has at least managed to achieve a coherent, continuing government for the last year and is trying to grapple with the nation's extremely severe economic problems.

The new political system in Spain is even more recent and more short-lived. One can only speak of it as a political system perhaps for the last 6 or 8 months since about the beginning of 1977.

(...)

This is only the beginning, of course, in the construction of a new Spanish political system since it has gotten underway. They have to finalize a new constitution, a series of major structural institutional reforms and also try to cope with a series of economic problems that are almost as severe as those in Portugal.

The situation in Spain is more complex and in some sens also more simple than Portugal because there is a major No. 1 opposition party, the Spanish Socialist Party, a somewhat different kind of party than the Portuguese Socialist Party, for it does not renounce Marxisme. It forms the moderate left opposition and may be a kind of loyalist constitutional opposition that can provide the system with a degree of stability while encouraging further reforms and assisting in development of a more stable and solidified democratic system.

It is very hard to predict anything with great surety about future development through the next year or two since all of this is so recent. In fact, of the major political forces in Spain the only one that really is a significantly large and organized party is the Socialist Party. The governing UCD really is not a party but a kind of coalition, a very loose organization or confederation of groups and notables. One of the major problems of the Prime Minister during the next year or two is organizing and making really effective this loose coalition, while at the same time coping with the new opposition, which in some respects is fairly radical, as he tries to implement the new austerity and financial and economic reform program that was just announced about 2,5 weeks ago.

(...)

International Relations

The weight of government policy, together with the bulk of political opinion, leans in a strongly Western and Europeanist direction in both countries, but with a number of individual differences. The Suárez and Soares governments themselves see pretty much eye to eye about the desirability of both countries entering the European Community (and Portugal has already taken the first step in this direction). Portugal strongly support its NATO membership and the Spanish government is probably willing and eager to join the military alliance.

Nearly all the Spanish left favors “Europeization” and entry into the European Community (if only in part as protection against the resurgence of a right-wing Spanish nationalism), but approximately 40 percent of the Spanish electorate has in effect voted anti-NATO. By contrast, the opposition in Portugal is limited to the Communists and the extreme left, barely 20 percent of the vote.

United States policy has played a discreet but positive and effective role in the democratic stabilization on the Portuguese Revolution and in the democratic reform of Spain. Relations are good with both governments, which look to Washington for support and in some respects for leadership as well. The maintenance of this positive relationship will be, however, somewhat difficult and certainly costly. At the very least it will involve a continuation of loans and trade concession – together with other measures of economic support as well – to bolster the sagging Iberian economies. Such assistance, discreetly adjusted and administered, may well be necessary to prevent domestic economies and political erosion.

The future of democratic stability in both Spain and Portugal rests on the three key factors of domestic leadership, economic recovery and international support. Conversely, takeover by the left in Italy and/or in France during 1978 or 1979 would have negative repercussions. Discreetly supportive American policies – largely along the guidelines currently in effect – can encourage sound, stable leadership and possibly also some degree of economic recovery, provided that the governments in Madrid and Lisbon have the courage to face harsh economic realities.

Mr. Hamilton. Than you very much, Dr. Payne.

Mr. Serfaty.

Mr. Serfaty. Than you, Mr. Chairman.

The influential French newspaper, LeMond, recently described the last elections held in Paris in these terms – and I am quoting:

Poor Parisians: there are majority-oriented majorities within the majority, but also the minority-oriented minorities in the majority as well as minorities that would be minorities within the minority but remain majorities because of the minority of the majority.

This statement, it seems to me, accurately reflects the confused nature of French politics at this time as we are returning to the political games of the Fourth Republic,

with one major distinction, however, namely, that in this case the Communist Party is a major and legitimate participant in those games.

(...)

A victory of the left next March would therefore lead to a constitutional crisis, as it would make a confrontation between the President and Prime Minister nearly inevitable. This confrontation is likely to lead to new elections within the following 6 to 18 months, themselves followed by new Presidential elections should the left win again. These new Presidential elections would then pit Mitterrand against Jacques Chirac who would meanwhile have finally replaced President Giscard D'Estaing as the leader of the current majority.

In Italy the situation is somewhat different, even though there too we are on the verge of a return of the Communist Party into the government. But while such a return would take place in France on a position of weakness for the Communist Party, it would take place in Italy from a position of strength stemming from both the decline of the Christian Democratic Party, as well from the ascendancy of the Italian Communist Party itself.

(...)

What does this mean from the viewpoint of the U.S. foreign policy?

First of all, regardless of one's preferences, when it comes to a consideration of Italy's or France's interest, no measure of American national interest will be served by the emergence of a government of a compromesso storico type in Italia, or a Front Populaire type in France. A policy of noninterference – very distinct from a policy of indifference – is therefore the best of the worst existing options. For indeed, the inevitability or inevitability of leftist governments in France and in Italy is now based upon the interplay of domestic forces which we cannot at this late time, influence more than we have thus far.

Second, we must lend a helping hand to the French and Italian economies – as a reflection of our continued support for the existing majorities – Giscard's and Andreotti's – as well as an appreciation of the difficulties faced by those majorities. Such support should be maintained even if these majorities were to change. To be sure, this would imply the risk of American assistance being channeled to foster the position of the left now in power. But such a risk would be preferable to a situation that would

find the United States held responsible by the left for the further economic deterioration and political destabilization of both France and Italy.

Third, America's interests might be more seriously challenged by a Socialist victory in France, than it would be by a Communist victory in Italy. For a Socialist French foreign policy's global objectives would be to prepare, and eventually protect a Socialist system within the country.

(...)

Fourth, yet in France, especially, America's reaction to the emergence of this leftist government needs to be particularly flexible, as this growth of leftism may be but a passing phase, and the best way to dismiss it may still be to work with it.

Fifth, in Italy, the PCI remains a party over which the United States has considerable influence. With the Communists assuming, rightly or wrongly, that a main obstacle to their participation in the government is American opposition, each position taken by the party's leadership is shaped by their perception of our preferences and their prediction of our reaction.

It would seem therefore that much might be gained from the opening of a dialog with them which would aim at a more specific clarification of their position on items of particular American interests.

Sixth, the Atlantic Alliance clearly remains a troubled partnership. Yet it will be able to survive the left if the advent of a Communist-sponsored government in Western Europe – be it in France or in Italy – is not treated dramatically but with a flexibility which might permit amity or enmity depending on the left's ability to act within reasonable boundaries of permissible behavior. To do otherwise and present it as the end of the alliance will unnecessarily prove to be a self-fulfilling prophecy.

Most of these items, I should add, are being adopted and implemented by the new administration, and I would like to think that they will be pursued.

(...)

Mr. Hamilton. Well, thank you very much, gentlemen, for both your statements, which are very good and useful to the subcommittee.

I am interested in how you think American policy ought to be changed in any way, if it should be changed in any way, toward Italy, France, southern Europe generally. I would like you comment further on that. Furthermore, let me just ask a general question. How would you criticize American policy toward Europe today? Its

strengths and weaknesses. I would like both of you to respond to that in whatever order you choose.

Mr. Payne. Well, shall I go first? I think as far as Spain and Portugal are concerned, American policy in the last 3 years has been pretty well calculated to promote changes we might seek. Certainly there was a most dangerous period at the height of Portugal Revolution in 1975 when it was not at all clear how things were going to work out and the conduct of American relations was very delicate. I don't believe very much criticism could be made about the way in which American policy and American Embassy personnel behaved, with some minor exceptions, at that time because the outcome that did eventually ensue was I think certainly favorable to American interests and to the political balance of the West in general. American policy encouraged that outcome.

Very much the same sort of thing could be said with respect to changes taking place in Spain during the last 2 years, except that the problems presented by Spain were considerably less. No great imminent threats were arising out of the changes in Spanish Government, and what really had to be done was simply to encourage fairly reasonable democratization. This was done, and of course, the fact that American largely got behind that the line made it easier for the new King, Juan Carlos, and his Prime Minister Soares [se trata seguramente de Suárez— probablemente error en el texto original], to reconstitute Spain's Government along new lines in 1976 and early 1977.

Therefore, I don't think that there is any major criticism to be made or any major adjustments to be called for as far as American policy vis-a-vis Spain and Portugal are concerned, from my point of view.

(...)

Mr. Serfaty. I wish there was an easy, global answer to your question, Mr. Chairman. I will try, nevertheless, to deal with it. With regard to Italy, my main criticism up to the recent past would be the rigidity which the administration displayed toward the Communist left in the state. As if display of the rigidity would have been sufficient, (a), to control, to continue to control the Italian Communist Party, and (b), to help the Christian Democratic Party, and some of the parties of the center recover from losses of the past.

Mr. Hamilton. You speak in your statement about "opening a dialog" with the Communist Party, and you feel like there has been no effort on our part to open the dialog?

Mr. Serfaty. Up until the past few months.

Mr. Hamilton. Is that changing now?

Mr. Serfaty. Indeed, it is, and I think very much so for the better. I think there has been a reassessment of the visa policy. Granted that this is not fully under the control of the executive, nevertheless an effort has been made to avoid some of the incidents of the last 2 or 3 years. There has been by and large an awareness in Italy of this less rigid position on the part of the new administration, and I think this has been a positive effort.

(...)

Mrs. Pettis. I think a question to both of you, if I may. What do you think will be the effect of Communist participation in Western European governments, No.1, on NATO, No.2, on European unity and the EEC and possibly, No.3 on United States – European relations?

Mr. Serfaty. Well, insofar as the positions of the PCI are concerned, it is quite clear, one, that the PCI will not challenge Italy's participations in the Atlantic Alliance, or in NATO. To be sure certain difficulties can be expected on the use of bases there, especially if not for NATO purposes, but these difficulties have existed under governments which did not include the Communists as well, similarly, the position of the PCI is very clear on the position of European unity. The PCI's reversal here took place in the early sixties.

In more general terms, namely, those pertaining to the relationship between the United States and Europe, there are certain existing tensions which would be exacerbated further, but within the current framework of both the alliance and the EEC.

Essentially the same is true of the PCF as well. The PCF has reversed its position on both the Atlantic Alliance and the EEC. Of course, the French absence from its friends with NATO is not challenged by the PCF either. The structure will not change, even if the tone will be somewhat different.

Mrs. Pettis. Dr. Payne.

Mr. Payne. I would agree with that, except of course the circumstances in France become similar to the situation that existed vis-a-vis Portugal in NATO in late 1975 or 1976 when you simply had to exclude the Portuguese military command from certain aspects of information, security operations, and procedures because of that fact.

It does not change the structure but it compromises very greatly the work of the structure and very greatly weakens the system. It is obviously not in their interest to

challenge NATO but rather to get partly Communist governments in NATO which fits the long run strategy, adjusts to the international scene more easily, and inasmuch as this has a foreign policy payoff for them in other relations, would be very useful but certainly for us compromises the actual function of NATO I think enormously.

(...)”

Fuente: *Hearings before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on International Relations House of Representatives, Ninety-Fifth Congress, First Session, June 14, 28; July 20, 27; October 3 and 4, 1977, Washington, U.S. Government Printing Office, 1977, pp. 171 – 191.*

5. La declaración del gobierno francés sobre la crisis de la Comunidad Europea, realizada por Pierre Bernard-Reymond, Secretario de Estado en el Ministerio de Asuntos Exteriores. El Senado de la República Francesa. 4 de junio de 1980. Fragmentos.

“La Lecture d’une Déclaration du Gouvernement.

(...) la crise que connaissait depuis de nombreux mois la Communauté européenne et qui est sans doute l’une des plus sérieuses qu’elle ait eu à affronter depuis ses origines, vient de trouver son dénouement.

L’importance des intérêts et des principes qui se trouvaient en cause et la portée que revêt l’accord conduisent le Gouvernement rendre compte au Parlement du résultat obtenu.

Pour permettre à votre assemblée de prendre l’exacte mesure de cet accord, je rappellerai, d’une part, les éléments de la crise ainsi que les positions prises par la France et, d’autre part, les solutions retenues.

Quels étaient les éléments de cette crise?

Il est clair dès l’origine, que la crise ne comportait pas une seule dimension, mais deux. Bien entendu, le problème de la contribution britannique au budget communautaire en en constituait l’occasion. Mais, à travers lui, l’enjeu visé était bien l’avenir de la politique agricole commune et donc le destin de la Communauté elle-même.

Les demandes de la Grand-Bretagne concernant l’agriculture portaient sur trois points:

En premier lieu, les Britanniques réclamaient le gel des prix agricoles, sans égard pour l’évolution des coûts de production, ni pour l’obligation que le traité fait à la Communauté de maintenir le revenu des producteurs.

La Grand-Bretagne entendait obtenir la libre circulation de la viande de mouton en dehors de toute organisation communautaire du marché, contrairement aux dispositions du traité et aux règles adoptées pour tous les autres produits.

La Grande-Bretagne demandait, en outre à conserver pour ses pêcheurs un accès exclusif ou préférentiel à des zones de pêche que le traité ouvre sans discrimination à tous les ressortissants de la Communauté.

Accepter de telles demandes n’aurait pas seulement entraîné pour nos agriculteurs et nos pêcheurs une pénalisation injuste et inadmissible, mais aurait remis en cause les

principes fondamentaux de la politique agricole et aurait constitué un premier pas sur la voie de la transformation de la Communauté en une zone de libre échange.

Le Gouvernement a fait savoir dès l'origine que de telles demandes étaient inacceptables et qu'il ne se prêterait à aucun compromis portant atteinte à la politique agricole commune, qui est un des éléments essentiels de l'acquis communautaire.

En revanche, le Gouvernement avait, dès l'origine, indiqué qu'il était prêt à examiner la situation financière de la Grande-Bretagne au regard de la Communauté et ses demandes formulées par celle-ci dans la mesure où ces demandes étaient justifiées.

(...)

Le second problème concerne le financement de la Communauté. L'examen des demandes britanniques a mis l'accent sur le caractère excessif de certains déficits.

(...)

La crise que vient de traverser l'Europe nous engage dans une réflexion de fond sur l'avenir. Elle a manifesté des problèmes auxquels la Communauté doit maintenant consacrer tous ses efforts.

Mais le compromis réalisé à Bruxelles lui ouvre la voie. Il ne comporte ni privilège injustifié, ni faveur induue. Il a maintenu les principes et réaffirmé les règles. Dans les circonstances troublées que traverse le monde, l'Europe a montré qu'elle était capable de résoudre ses différends au moment où la coopération politique entre ses membres ouvre peu à peu la voie devant elle.

Ils eût été inconcevable que l'Europe ne trouve pas de solution à la crise qu'elle connaît depuis un an. Tous les gouvernements l'ont compris.

Le Gouvernement français, par sa part, avait dit qu'il défendrait l'Europe. Il a défendu l'Europe."

Fuente: *Journal Officiel de la République Française. Débats Parlementaires. Sénat, n°48 S, Second session ordinaire de 1979 – 1980, 29^e Seance, 4 juin 1980, pp. 2328 – 2329.*

6. *El discurso del Ministro francés de Asuntos Exteriores, Jean François-Poncet, en el debate sobre la Declaración del Gobierno. El Senado de la República Francesa. 27 de junio de 1980. Fragmentos relativos a la crisis y a la ampliación de la CE.*

“(…) un mot résume la situation, c’est celui de crise.

La crise de l’Afghanistan, (…)

La crise du Proche-Orient, (…)

La crise de l’économie mondiale, (…)

La crise de l’Europe, (…)

Aucun de ces crises no saurait nous laisser indifférents. (…)

Mesdames, messieurs le sénateurs, j’en viens a la situation de l’Europe.

En définissant, au sujet du Moyen-Orient, une politique commune, les Neuf n’ont pas réalisé par miracle un coup d’éclat. La déclaration de Venise n’est pas une manifestation isolée, ni une démarche exceptionnelle. Elle traduit une prise de conscience; elle exprime un volonté. Elle reflète surtout une réalité: l’Europe s’impose un peu plus tous les jours comme une force indépendante et agissante sur la scène internationale.

A la conférence de Venise, comme l’an dernier à Tokyo, ce sont ses propositions qui ont nourri la discussion et permis l’accord.

Au sujet des événements d’Afghanistan, l’attitude ferme et mesurée des pays européens a suscité un large écho dans le monde, notamment auprès des pays islamique les plus directemen concernés.

Dans l’affaire des otage américains, les pays de la Communauté ont adopté une position commune a laquelle le ministre japonais des affaires étrangères, arrivé tout exprès de Tokyo, est publiquement rallié.

Avec les pays A.S.E.A.N. – association of south est nation – l’Europe a ouvert un dialogue politique et économique hautement apprécié des intéressés.

Partout, l'Europe apparaît et s'affirme. Celle émergence suscite, il est vrai, l'impatience et critique de ceux qu'elle est étrange. Mais elle est saluée avec espoir par l'immense majorité des pays qui, dans l'affrontement des ambitions et la montée des périls, perçoivent la voix de l'Europe comme une voix de paix, des progrès et de désintéressement. Une voix qui est écoutée avec d'autant plus d'attention qu'elle est celle de tres grandes puissances industrielles et financières, mais que nul ne puçonne de visées hégémoniques.

Encore, faut-il, il est vrai, que l'Europe surmonte ses divisions internes et assure le développement de la communauté que unit.

Je ne rappellerai pas à la Haute Asssemblée les données du différend qui a opposé la Grand-Bretagne a ses huit partenaires. Ces données sont bien connues. J'indiquerai seulement dans quelles conditions a été conclu le 30 mai a Bruxelles, un compromis équitable dans ses termes qui a permis a la Communauté de reprendre sa progression mais qui lui fait, il faut le souligner, obligation de recherche une solution durable et juste aux problèmes qui ont été reportés plus qu'ils n'ont été résolus.

(...)

Mesdames et messieurs, l'accord de Bruxelles a évité que la Communauté ne donne pas au monde le spectacle de sa désunion et ne s'enfonçe dans une crise qui eut été la plus grave de son histoire au moment ou de tous cotés on attend de l'Europe un message, un exemple et une action.

Mais, l'accord de Bruxelles n'a pas, tant s'en faut, réglé les problèmes qui ont failli provoquer la crise et dont la Grand-Bretagne – ayons la honneteté de le reconnaître – n'est pas la cause unique.

Le premier de ces problèmes est d'ordre financier: il a deux aspects. D'une part, l'épuisement des ressources propre, dont la convention de 1970 a doté la Communauté. D'autre part, la répartition des charges entre les Etats membres. En effet, si les demandes britanniques ont mis en évidence le caractère excessif de certains déficits, le fait est qu'il existe aussi des situations inverses, sous la forme d'excédents considérables dont le bénéfice échoit à certains des pays les plus riches de la Communauté. Or celle-ci ne trouvera de solution à l'impasse budgétaire qui la menace

que si plus d'équité est rétablie entre ses membres. C'est la tâche que ceux-ci ont confiée à la Commission. Elle requerra, n'en doutons pas, autant d'effort que d'imagination.

Le second problème concerne la politique agricole commune, non parce que son existence serait en cause, ou ses principes menacés, mais parce qu'elle a subi – nous le savons tous – des déviations dont les conséquences financières sont si lourdes qu'un réexamen en profondeur s'impose. (...)

Le réexamen de la politique agricole commune, auquel j'ai fait allusion, ne saurait donc déboucher sur un démantèlement. Il doit, au contraire, conduire à un achèvement. A cet égard, trois considérations devront guider nos efforts. (...)

Mis en évidence par les demandes de la Grand-Bretagne, les problèmes agricoles et financiers commandent, à l'évidence, le développement de la Communauté telle qu'elle est aujourd'hui avec ses neuf et bientôt dix partenaires. Comment pourrait-on ignorer ces problèmes lorsqu'il s'agit d'envisager l'élargissement de la Communauté?

En exprimant tout haut cette vérité, que chacun énonce depuis longtemps tout bas, le chef de l'Etat n'est aucunement revenu sur l'acceptation donnée par la France, pour des raisons politiques et économiques très fortes, à la candidature de l'Espagne et du Portugal. Il n'a pas davantage cherché à reculer l'échéance de leur adhésion. Il s'est contenté d'énoncer une évidence: pour que les négociations d'adhésion puissent progresser, il faut que les problèmes internes de la Communauté aient été préalablement réglés, singulièrement ceux que viennent de faire apparaître les demandes de la Grand-Bretagne.

Mesdames et messieurs les sénateurs, l'organisation d'une Europe assainie, consolidée et élargie, fondant son développement sur la mise en oeuvre de ses véritables ressources, sa terre et ses hommes, reste plus que jamais un objectif central de la politique étrangère du Gouvernement. Il est trop essentiel, à ses yeux, pour qu'il accepte les analyses superficielles et les attitudes complaisantes ou qu'il s'abandonne à des calculs subalternes de politique intérieure. Le Gouvernement a déclaré qu'il défendrait l'Europe. Il a défendu l'Europe. Il continuera de le faire.

(...)

Je en viens maintenant au cadre géographique de la Communauté. La question de son élargissement m'a été posé par plusieurs d'entre vous, et notamment par M. Caillavet, dont je partage, comme il le sait, les préoccupations pour une région à laquelle nous sommes tous les deux attachés. J'ai été et je suis toujours l'ardent défenseur de l'élargissement pour une raison très simple: c'est qu'il n'est qu'une alternative à l'élargissement, c'est la division de l'Europe.

Faut-il que l'Europe telle qu'elle est actuellement constituée a neuf camps dans l'égoïsme et laisse à la porte les Européens de toujours que sont les Espagnols et les Portugais? La réponse est seulement: non. Faut-il que nos régions méridionales choisissent la politique de l'impasse, du cul-de-sac géographique, de la gare terminus, ou faut-il, au contraire, qu'elles s'ouvrent vers le sud? Leur intérêt à long terme est clair, même si un certain nombre de problèmes se posent aujourd'hui. (...)

Ces problèmes (...) je les connais comme vous et, comme vous, ils me préoccupent. Mais, de là à dire que cet élargissement ne doit pas se faire!"

Fuente: *Journal Officiel de la République Française. Débats Parlementaires. Sénat, n°64 S, Second session ordinaire de 1979 – 1980, 45^e Seance, 27 juin 1980, pp.3200 - 3239.*

7. *La ayuda norteamericana para España en el marco del Security Assistance Program para el año 1983. Discurso de Charles H. Thomas (Acting Deputy Assistant Secretary for European Affairs) ante la Subcomisión de Europa y del Medio Oriente de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Diputados (los EE.UU.). 1 de abril de 1982. Fragmentos relativos a España.*

“I appreciate this opportunity to appear before the subcommittee in support of the European portions of the Administration’s proposals for security assistance in FY 1983.

As Secretary Haig emphasized to the full committee on March 2, 1982, today’s foreign assistance programs have been redirected to specific and vitally important strategic objectives including military threats from the Soviets. He further singled out our aid to Turkey, which strengthened a strategically vital ally who contributes decisively to Western security along NATO’s southern region, and the aid to Spain involving vital base facilities. I would like to describe each of our major programs in Europe.

Spain

The reentry of Spain into the Western community of democratic states was crowned during the past year by the Spanish decision to seek entry into NATO. Spain’s people, its young and healthy democratic institutions, and its strategic location will add important strength to NATO capabilities and contribute to the security of the West. We are pleased that Spain has taken this step.

Under the terms of the 1976 treaty of friendship and cooperation, we enjoy access to several important military bases in Spain. We are currently negotiating a successor to that treaty. As always the process is complex, and progress is slower than we would like, but we hope to reach agreement before summer. Although our FY 1983 assistance proposal is not tied to the agreement, it reflects our expectation that our security cooperation with Spain will continue to be of major importance.

Our proposed assistance program for Spain of \$400 million in foreign military sales (FMS) credits will help Spain undertake major modernization projects for its armed forces, including acquisition of an air defense missile system and advanced fighter aircraft. Three million dollars in international military and education training (IMET) will help Spain to develop the expertise and systems necessary for effective

management of its defense establishment, while \$12 million in economic support funds (ESP) will support a wide range of education, cultural and scientific exchanges.

The proposed program carries with it a wide range of strategic and political benefits. It will assist Spain in its impressive effort to upgrade Spanish defenses to levels more compatible with other NATO forces. It will lend visible support to a young democracy opting to resume its Western vocation. Finally, it will strengthen the important bilateral ties between the United States and Spain.

(...)”

Fuente: “FY 1983 Assistance Requests”, en *The Department of State Bulletin. The Official Weekly Record of United States Foreign Policy*, July 1982, pp. 70 – 71.

8. *La ayuda norteamericana para España en el marco del Security Assistance Program para el año 1984. Discurso de Richard R. Burt (Assistant Secretary for European Affairs) ante la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Diputados (los EE.UU.). 16 de marzo de 1983. Fragmentos relativos a España.*

“I appreciate the opportunity to appear before this committee in support of the European portions of the Administration’s proposals for security assistance in FY 1984.

As Secretary Shultz emphasized to this committee on February 15, 1983, the general program of security assistance and economic assistance is of great importance to us in our foreign policy. He also emphasized before the House Foreign Affairs Committee on February 16, in support of our foreign assistance program, that NATO is an alliance that serves the interest of the United States as well as of our allies. I have participated in the development of the integrated foreign assistance program to meet our national economic and security objectives, as well as those of our close allies who share these objectives. I want to emphasize that security assistance is an essential part of both our foreign policy and defense planning, and I would now like to describe our major programs in support of the NATO allies requiring assistance, as well as a program for Cyprus.

Spain

Spain has been an important strategic partner since 1953. Now with its entry into NATO last May and its democracy firmly in place following elections and a peaceful change of government last fall, Spain has become an important democratic ally as well. The basis for our security cooperation has thus broadened, modernization of Spanish military forces to NATO standards has gained new importance, and our security assistance relationship has become more vital than ever.

In this context, the United States and Spain signed a successor agreement of the 1976 treaty of friendship and cooperation on July 2, 1982. The new Spanish Government, after negotiating a supplementary protocol which clarifies the relationship between the agreement and NATO, has proceeded with the ratification process which is expected to be completed in late April or early May. It has, however, “frozen” further military integration into NATO pending an overall review of its security policy. The new agreement provides for U.S. “best efforts” in security assistance and ensures continued U.S. use of important Spanish military facilities.

U.S. security assistance is, thus, an integral part of this important security relationship. It is vital to the credibility of our “best efforts” pledge and to our reliability as an ally, and it is vital to Spanish efforts to bring their force to NATO standards. And, apart from securing U.S. direct military benefits in Spain, U.S. security assistance will serve broader security interests, encourage Spain to see the greater benefits of cooperation in a NATO context, and signal our continuing support for Spain’s still young democracy.

The FMS financing request will help Spain to purchase advanced fighter aircraft, an air defense missile system, helicopters, harpoon missiles, torpedo improvement kits, and ground support weapons (tracked-landing vehicles and tanks).

The FY 1984 IMET will support armed forces modernization by increasing the overall professionalism of the Spanish Armed Forces. It will also provide specific training courses (pilot training missile system, maintenance, logistics, administration) to help ensure the most efficient use of FMS-supplied resources.

The FY 1984 ESF request will fund the educational, cultural, and scientific programs administrated by the Department of State and the U.S. Information Agency. These programs enhance the nonmilitary aspects of our relationship with Spain and are important in developing a broad range of ties appropriate for two friends and allies.
(...)”

Fuente: “FY 1984 Assistance Requests for Europe”, en *The Department of State Bulletin. The Official Weekly Record of United States Foreign Policy*, May 1983, p.44.

9. El exposé del Primer Ministro polaco, Tadeusz Mazowiecki, en el Sejm de la República Popular Polaca. El 12 de septiembre de 1989. La parte relativa a la política exterior y de seguridad.

“(…)

El Mundo mira nuestros esfuerzos con atención y, muchas veces, con simpatía. Quisiera que para todos los observadores exteriores de las transformaciones que ocurren en Polonia, estuviera claro que éstas no amenazan a nadie ni ponen en entredicho la estabilidad internacional. Por el contrario, las relaciones internacionales basadas en la soberanía y la igualdad son más estables que el orden basado en la dominación y la fuerza.

La situación de Polonia de los últimos 45 años estaba determinada, en gran medida, por las tensiones y los conflictos en la política mundial. Hoy, cuando termina la época de la guerra fría, surge la posibilidad de realizar nuestras aspiraciones nacionales de acuerdo con las tendencias contemporáneas de la política mundial.

Polonia desea participar en la creación de la nueva Europa y superar las divisiones del mundo establecidas después de la guerra y hoy completamente anacrónicas. El respeto del principio de la inviolabilidad de las fronteras es el condicionante imprescindible de los cambios evolutivos. Creemos, al mismo tiempo, que las fronteras serán abiertas.

Queremos aprovechar todas las posibilidades de la cooperación económica y política, participando en las existentes organizaciones europeas. Estamos interesados también en la cooperación en el campo del intercambio cultural y del intercambio de las informaciones, de las telecomunicaciones y de la protección del medio ambiente.

Nuestra apertura a toda Europa no significa el rechazo de las relaciones y de los compromisos actuales. Si hoy repetimos que el nuevo Gobierno va a respetar los compromisos aliados de Polonia, no es una maniobra para tranquilizar. Ello surge de nuestro entendimiento del interés nacional polaco y del análisis de la situación internacional.

Si llega el día en el que la seguridad europea no exigirá los bloques militares, los despediremos sin pena. Creemos en que ello sucederá. Hoy es importante que todos los pactos y las alianzas militares se refirieran a la seguridad exterior de los países participantes y no a su organización interior, política y económica. Con esperanza

saludamos todo lo que demuestra que el entendimiento similar de las relaciones internacionales se hace el camino en nuestra parte de Europa.

Los intereses prioritarios de la política exterior del Estado mantienen su significado en todas las circunstancias, independientemente de la orientación política que predomina en el gobierno. No podemos destruir nada que hasta el momento definía nuestra seguridad nacional.

El Gobierno dirigido por mí va a respetar los acuerdos internacionales que vinculan a Polonia y va a cumplir las obligaciones que ellos implican. El Estado tiene que ser, sobre todo, fuerte en el interior. Es cuando se convierte en el aliado respetado y con valor y los acuerdos firmados refuerzan su seguridad. El Gobierno va a hacer todo lo posible para que Polonia supere la crisis y se convierta en el elemento duradero de la estabilidad en Europa y, sobre todo, en nuestra región.

Nuestra política exterior tiene que ser fiable y abierta, reaccionando a los cambios en el mundo desde el punto de vista de nuestros intereses nacionales.

Se ha hecho común el convencimiento, sugerido por el grupo hasta ahora gobernante, de que las relaciones Polonia - URSS son definidas por los factores de carácter ideológico – doctrinal y que solamente ellos son la garantía del cumplimiento por Polonia del tratado bilateral de amistad. Esta tesis fue debatida por algunos representantes de la oposición polaca.

Las relaciones mutuas entre la superpotencia como la Unión Soviética y el Estado medio en cuanto al tamaño y la fuerza, como es Polonia, presentan por su naturaleza el problema complejo. La superpotencia plantea, generalmente, la idea de la zona de seguridad definida por sí misma, que prácticamente se identifica con la zona de influencia. El planteamiento racional de esta cuestión debe conducir a la búsqueda de las soluciones que asuman, por una parte, los intereses de la superpotencia y, por la otra, el respeto de la soberanía de nuestro Estado y la plena libertad en la creación de su orden interno.

Mi Gobierno desea establecer las relaciones aliadas con la Unión Soviética de acuerdo con el principio de la igualdad y el respeto de la soberanía. Nuestra alianza va a tener fuertes fundamentos si la ratifica la sociedad. Hoy existen las condiciones favorables para conseguirlo. Ello abrirá también el camino a la reconciliación de nuestros dos pueblos que dará el fin a las experiencias negativas del pasado y puede tener la dimensión histórica a largo plazo.

A nuestros vecinos – Checoslovaquia y la República Democrática Alemana – y a los países de nuestra región nos dirigimos con la capacidad de la cooperación. Queremos liberar nuestras relaciones de la burocracia y basarlas en los amplios contactos que no se limitan solamente a los grupos escogidos y a las fuerzas políticas.

Deseamos la apertura de Polonia a Europa y al mundo. El adecuado y pleno desarrollo de nuestras relaciones en todos los campos estaba frenado hasta el momento por los motivos lejanos de los racionales. Debemos recuperar el tiempo perdido sobre todo en la cooperación con los países de la Comunidad Económica Europea, con los Estados Unidos y con otras potencias de la economía mundial.

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas con el Vaticano fue un hecho histórico. Considero también como importante la normalización de las relaciones con otros Estados, sobre todo con los que éstas fueron rotas.

Necesitamos el giro en las relaciones con la República Federal de Alemania. Las sociedades de los dos países han ido mucho más lejos que sus gobiernos. Esperamos un marcado desarrollo de las relaciones económicas y queremos una verdadera reconciliación, similar a la que tuvo lugar entre los alemanes y los franceses.

En nuestro interés está la cooperación, sobre todo económica, con los nuevos Estados industrializados de Asia, Africa, del Pacífico, del Próximo Oriente y de América Latina.

El desarrollo de los acontecimientos inmediatamente posteriores a la guerra, creó en los polacos la sensación de que el Occidente abandonó a Polonia, aceptando la limitación de su soberanía. Al mismo tiempo, durante años, sobre todo en el último difícil periodo, de allí recibíamos las pruebas de los calurosos sentimientos y de la solidaridad.

Ha llegado el tiempo que exige una nueva aproximación en las relaciones mutuas. La plena apertura de Polonia al Occidente es imposible sin el pleno entendimiento de nuestros problemas y aspiraciones al otro lado.

El endeudamiento es el gran problema de nuestra política exterior. No nos dirigimos pidiendo la ayuda benéfica, sino la involucración de las inversiones, del capital y de la tecnología, favorable a todos. Debemos curar nuestra economía con nuestro trabajo. Queremos, sin embargo, que nuestros acreedores tuvieran en cuenta que ello no es solamente la cuestión de la economía sino que está relacionado con el éxito de las importantes para toda Europa transformaciones políticas en nuestro país.

(...)”

Fuente: *Sprawozdania stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu PRL w dniu 12 września 1989*, 12 de septiembre de 1989, X legislatura, Warszawa, Sejm PRL, pp. 20 – 21. (El texto original en polaca. La traducción de la autora de la investigación)

10. La información del Ministro de Asuntos Exteriores, Krzysztof Skubiszewski, sobre la política exterior polaca en 1990. Sejm de la República de Polonia. El 26 de abril de 1990. Fragmentos.

“(…)

La base de la política exterior de nuestro país es el interés nacional y la ración de Estado de Polonia, realizados con el cumplimiento de los principios de la moral y del derecho internacional. Mi discurso de hoy define y explica nuestros intereses y nuestra ración de Estado.

El gobierno dirige su política exterior en las condiciones que se caracterizan por los rápidos y fundamentales cambios en el país y en el extranjero. Iniciada en 1989 la democratización del Estado, hoy consolidada y ampliada, da un fuerte apoyo a la política exterior y provoca que ésta sea acorde con el interés nacional. Nuestra política sirve a la independencia, apoya las transformaciones políticas y económicas en el país y refuerza la posición de Polonia en el nuevo orden europeo e internacional que se construye. La estabilidad del Estado polaco y de su orden político, definido el año pasado, nos permite dirigir la actual política. Creo que hemos conseguido una buena posición tanto en nuestra región como en Europa.

A las transformaciones en Polonia acompañan los fundamentales cambios en Europa, sobre todo, en la vecindad más próxima. Estos tienen la influencia en nuestra situación internacional y en nuestra política.

Con su política, el gobierno garantiza la seguridad del Estado y consigue el apoyo exterior y la simpatía para las transformaciones que ocurren en nuestro país, inserta a Polonia en la organizada cooperación europea que tiene como finalidad la unidad de nuestro continente; y transforma las relaciones con los Estados y los pueblos vecinos en las relaciones positivas, de socios y cercanas.

(…)

La política exterior de nuestro Estado, tratada como un conjunto coherente, se expresa en las siguientes prioridades de los objetivos, de las acciones y de los medios.

Primero - vamos a participar en la construcción del sistema de seguridad europea y, por lo tanto, a favorecer la construcción de nuestro continente. La importante herramienta y plataforma de acción es la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa – CSCE. Consideramos que el papel de las fuerzas armadas en la política europea debería estar sujeto a la constante limitación. Vamos a ampliar nuestras

relaciones con las organizaciones y los grupos europeos, sobre todo, con las comunidades europeas y con el Consejo de Europa.

Segundo – al mismo tiempo y paralelamente a nuestra política europea, y en fuerte conexión con ella, vamos a convivir de cerca con nuestros poderosos vecinos, es decir con la Unión Soviética y con Alemania (digo: Alemania, aunque aún existen dos separados países, pero debemos mirar el futuro. La integración de estos Estados ya ha empezado). Así pues nuestra política va a continuar transformando las relaciones con la URSS en la dirección de la adecuada construcción de los intereses comunes y de la vecindad basada en la igualdad de los derechos. En cuanto al vecino occidental, hemos iniciado la cooperación polaco – alemana realizando los objetivos y los intereses comunes. Vamos a continuar esta labor bajo la condición de que la Alemania en proceso de la unificación y después unificada confirmará nuestra frontera occidental como la definitiva.

El punto tres – el importante complemento del dualismo Europa – los poderosos vecinos, es nuestra política de los nuevos lazos regionales. A lo viejos y hasta hoy existentes pertenece el Pacto de Varsovia y en su fragmento europeo el Consejo de la Ayuda Económica Mutua; sobre ellos voy a hablar aparte. Aquí nos interesa el lazo nuevo y futuro – en particular la integración en el triángulo Checoslovaquia – Polonia, Hungría; nos interesa también la más lejana dirección meridional (al lado de Hungría y la Checa y Eslovaca República Federal – también Austria, Yugoslavia e Italia) y la muy importante para nosotros dirección báltica; pienso aquí en las organizada por nosotros y por Suecia la conferencia de los Estados situados en el Báltico.

El punto cuarto – la ampliación de los lazos políticos, económicos y culturales – civilizatorios con los Estados de Europa occidental y con los Estados Unidos, en general – con el mundo de la civilización occidental.

El punto quinto – la reconstrucción de las relaciones, últimamente algo abandonadas, con los Estados de otros continentes, aquí con América Latina y – generalmente con los países no alineados.

El punto sexto – la reducción de nuestro enorme endeudamiento exterior, tanto en relación con el capital como con los intereses. El mantenimiento, la coordinación y el eficaz aprovechamiento de la ayuda económica y financiera para Polonia, la transformación de esta ayuda en el fundamento de la cooperación económica beneficiosa para las dos partes.

El punto séptimo – la cooperación con la organizaciones internacionales, especialmente con la Organización de Naciones Unidas, sobre todo en la solución de los problemas globales. Aquí, en primer lugar, se encuentra la protección del medio ambiente. Nos interesan, por supuesto, no solamente las acciones a escala global. Tenemos en cuenta la protección de la naturaleza tanto en Polonia como en la región al que Polonia pertenece, en la relación estrecha con la paneuropea estrategia ecológica.

El punto ocho – vamos a reforzar la justicia en las relaciones internacionales, así que vamos a reforzar las funciones del derecho internacional, nos va a acompañar la preocupación particular por la defensa de los derechos del hombre y de libertades fundamentales.

Y la última, novena, prioridad, pero por ello no menos importante – la liquidación de las fronteras y la creación de las facilidades en los movimientos de las personas, sobre todo en lo que se refiere a la conexión de los polacos con el mundo y de los emigrantes polacos con el país.

¡El alto Sejm! Algunas de las prioridades que acabo de enumerar exigen cierta ampliación. No voy a analizar todas en mi discurso, algunas son obvias, otras exigen una reflexión. Paso a la prioridad que he enumerado al principio, es decir a la política de la unidad europea.

La división de Europa en el Este y Oeste existe desde el punto de vista económico, en todo caso aún en gran medida. Sin embargo, desde el punto de vista de los regímenes políticos en Europa central, estas divisiones se pueden considerar generalmente como liquidados. Tenemos delante de nosotros la tarea de crear la unidad de nuestro continente. Hay que empezar la construcción del sistema paneuropeo de seguridad. La clave es aquí la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa como la plataforma continental con la participación de las dos superpotencias y el Canadá. Nuevas tareas de la conferencia implican su cierta institucionalización, para cuya finalidad sirve el proyecto – propuesto en enero por el primer ministro Tadeusz Mazowiecki – de la creación del Consejo de Cooperación Europea, el proyecto actualmente debatido en las secretarías europeas.

(...)

El sistema paneuropeo de seguridad sustituirá, con tiempo, el sistema de las alianzas en Europa. Es en el sistema paneuropeo donde vamos a buscar la seguridad exterior de nuestro Estado. Pero este sistema está aún por construir. No obstante, ya hoy – frente a

la disminución, e incluso la desaparición de la amenaza de guerra en Europa – se transforma, como ya he señalado, el papel de la fuerza armada en las relaciones europeas. Se transforma, por lo tanto, el papel de las alianzas. Es un avance considerable. En la revitalización de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa pensada de esta manera, vemos las oportunidades para la paulatina llegada de la confederación europea, es decir la realización de la idea del presidente de la República Francesa, François Mitterrand.

Las Comunidades Europeas: de Carbón y Acero, Económica y de la Energía Atómica, permanecen como el núcleo duro de los anhelos de la unidad europea. (...) ante la política europea polaca aparece la urgente tarea de firmar el acuerdo de asociación con la Comunidad. Ya fue presentada la apropiada petición y esperamos el comienzo de las conversaciones.

Al mismo tiempo ampliamos otros lazos. Sobre todo mencionaré el Consejo de Europa en Estrasburgo, donde estamos intentando convertirse en miembros. Hemos establecido también los primeros contactos con la Unión de Europa Occidental y con la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Es la organización que supera los límites de la región europea, aunque en ella se centra. Apoyamos la idea del espacio económico europeo que abarque todo el continente.

(...)”

Fuente: *Sprawozdanie stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu w dniu 26 kwietnia 1990*, 26 de abril de 1990, X legislatura, Warszawa, Sejm RP, pp. 7 – 11. (El texto original en polaco. La traducción de la autora de la investigación)

11. *Los principios de la política de seguridad polaca. Política de seguridad y la estrategia defensiva de la RP.* Los documentos aprobados por el Comité de Defensa del País en la reunión del 2 de noviembre de 1992. Vigente hasta 4 de enero de 2000. Fragmentos.

Los principios de la política de seguridad polaca

1. El principio básico.

El contenido actual del concepto de seguridad del Estado abarca tanto las cuestiones políticas y militares como los aspectos económicos, sociales y étnicos. En cada uno de estos campos la política de seguridad polaca está de acuerdo con el derecho internacional, en particular, con el derecho de la Organización de las Naciones Unidas, con las decisiones de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa y con los acuerdos bilaterales y multilaterales, firmadas por Polonia. La República de Polonia trata sus fronteras como inviolables y no tiene ningunas reivindicaciones territoriales hacia sus vecinos. Respeta la soberanía de otros Estados y renuncia al uso de la fuerza, junto con la amenaza de la fuerza, en las relaciones bilaterales con los otros Estados. Polonia desde particularmente una cooperación estrecha con los Estados vecinos (...).

2. El sistema internacional de seguridad

(...) Polonia busca los lazos con las existentes alianzas defensivas y con los sistemas de seguridad y participa en el fortalecimiento de estas estructuras.

Reconociendo que la Alianza del Atlántico Norte permanece como el elemento principal de la estabilidad política y de la paz en Europa, Polonia valora particularmente el carácter euroatlántico de la Alianza y opta por la permanencia de los ejércitos norteamericanos en nuestro continente. El objetivo estratégico de Polonia en los años noventa es la integración en la OTAN y en la Unión de Europa Occidental como el pilar de la OTAN y el elemento importante del sistema europeo de la seguridad colectiva (...).

Polonia participa en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. La CSCE define los principios de las relaciones entre los Estados. Crea el marco de evitar y solucionar los conflictos, favorece la reducción y el control del armamento y posibilita la constitución de las misiones militares de paz.

Política de seguridad y la estrategia defensiva de la RP.

3. Los aspectos exteriores de la política de seguridad.

Los principios básicos.

Polonia desarrolla la política de seguridad de acuerdo con el derecho internacional, en particular con las decisiones de la Carta de las Naciones Unidas y con otros actos firmados entre los Estados, tanto bilaterales como multilaterales. Esta política está de acuerdo con las decisiones de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa.

Como particularmente importante en las relaciones internacionales consideramos el respeto de la inviolabilidad de las existentes en Europa fronteras, renunciando a las reivindicaciones territoriales, el respeto de la soberanía, la no injerencia en los asuntos internos, la renuncia al uso de la fuerza o a la amenaza del uso de la fuerza. Con la finalidad de garantizar la seguridad, nuestro país quiere cooperar estrechamente con todos los vecinos y no tiene intención de entrar en las alianzas militares con uno de los vecinos contra el otro.

La cooperación vecinal y regional tratamos también como el camino que facilita la integración en el futuro paneuropeo sistema de seguridad colectiva. Polonia está interesada en la construcción de este sistema de seguridad colectiva que abarcaría a Europa y a América del Norte. Estamos a favor de la elaboración y la aprobación por todos los Estados del modelo de la doctrina militar de no confrontación, que asuma el principio del aumento de la seguridad no solamente del país dado sino también de la seguridad de los otros, sobre todo de los vecinos.

Polonia apoya el aumento de la transparencia y la construcción de la confianza internacional en el campo militar (...).

Reconocemos como digna de desarrollar la idea de la creación de las internacionales fuerzas armadas y la participación de Polonia en ellas. Consideramos como posible la creación de las unidades militares mezcladas, junto con nuestros vecinos. Seguiremos dirigiendo las unidades del Ejército Polaco para la participación en las Fuerzas de Paz de la ONU y para la actuación en otras misiones de la ONU, CSCE, NATO, del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte y de la Unión de Europa Occidental.

El desarme.

Polonia apoya activamente las iniciativas del desarme y seguirá participando en las negociaciones. Consideramos como particularmente importantes las negociaciones y los acuerdos de ellos surgidos que afectan a la reducción y la limitación de las fuerzas armadas, y sobre todo de las fuerzas convencionales en Europa. Polonia va a intentar crear el nuevo orden militar en Europa, que eliminara la posibilidad de realizar el ataque inesperado y las acciones ofensivas a gran escala. Nuestro país está a favor del respeto absoluto del principio de la no proliferación de las armas nucleares y de la reducción de los arsenales nucleares.

La cooperación internacional.

Polonia tiene la intención de desarrollar los contactos y la cooperación en el campo de la defensa con los vecinos y con otros Estados.

En el interés de Polonia está la participación en la formación del sistema de seguridad internacional que, de manera cada vez más efectiva, va a eliminar las amenazas militares y va a favorecer la construcción del equilibrio de los intereses y de la cooperación en la solución de los problemas y desafíos globales. La prioridad básica de la política de seguridad exterior de nuestro Estado es tratar a Europa y a América del Norte como el homogéneo territorio de seguridad. El sistema de seguridad europea formado paulatinamente puede convertirse en el futuro en el principal garante de la soberanía y la independencia de la República de Polonia.

Polonia actúa a favor de la ampliación del sistema cooperativo de seguridad, constituido por varias instituciones internacionales que se complementan y se solapan. Tenemos la intención no solamente de desarrollar sino también de iniciar nuevas formas de los lazos bilaterales, sobre todo con los Estados vecinos, con otros Estados europeos y con los países de América del Norte. Queremos conseguir la participación en las estructuras multilaterales y, particularmente, en las Comunidades Europeas y en la Alianza del Atlántico Norte. Nuestro país es el miembro activo de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa.

La Alianza del Atlántico Norte.

La Alianza del Atlántico Norte (OTAN) es el elemento principal de la estabilidad y de la seguridad en Europa. Consideramos que la continuación de la presencia militar de los EE.UU. en Europa es imprescindible, debido a que ella influye

positivamente en los procesos de las transformaciones política en nuestra región y estabiliza la situación en todo el continente.

Polonia quiere conseguir la integración en la OTAN. Vamos a seguir ampliando el sistema de nuestros contactos, de la cooperación y de las consultas políticas con diferentes estructuras de esta organización. Vamos a actuar a favor de la creación de la red de acuerdos bilaterales con los miembros particulares de la OTAN en los asuntos de la defensa y de la seguridad. Estamos interesados en el desarrollo y en la intensificación de la cooperación en el marco del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, al que pertenecemos.

El proceso de la CSCE.

En el interés del Estado polaco está la aportación a las actividades y el aumento de la efectividad de la acción de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. Nuestra actividad se centrará en el aprovechamiento de los mecanismos y de las instituciones de la CSCE para evitar los conflictos y eliminar las tensiones entre los Estados miembros. Vamos a participar en las negociaciones de desarme mantenidas en el marco de la CSCE, contribuyendo a la creación en el territorio de Europa del sistema de la limitada carrera de armamento y de la transparencia en el esfuerzo militar.

Para los intereses de Polonia, la CSCE es particularmente importante como el mecanismo de la estabilidad económico – política de los nuevos países miembros formados en los territorios de la antigua URSS. La CSCE refuerza también los lazos de los EE.UU. y del Canadá con Europa y la práctica involucración de estos países en los asuntos de nuestro continente.

Las Comunidades Europeas.

(...) Polonia favorece la evolución de las Comunidades Europeas en la dirección de ampliar su carácter económico – político, incluyendo también las cuestiones de seguridad. Con interés observamos el desarrollo de la Unión de Europa Occidental, como una eventual futura estructura militar de la Comunidad Europea y, al mismo tiempo, la europea parte de la OTAN. Vamos a tratar de desarrollar las relaciones con la UEO y de conseguir en ella la posición paralela a la posición en las Comunidades. (...)"

Fuente: *Przegląd Rządowy*, n°12, grudzień 1992, pp. 73 – 81. (El texto original en polaco. La traducción de la autora de la investigación)

12. *El programa presentado por el Primer Ministro polaco, Waldemar Pawlak (ex comunista), en el Sejm de la República de Polonia. El 8 de noviembre de 1993. La parte relativa a la política exterior y de seguridad.*

“(…) El objetivo principal en la política exterior va a ser el cuidado por el fortalecimiento de nuestra independencia y soberanía y por la mejora de la posición en la escena internacional. Vamos a respetar los objetivos de la política exterior definidos en “Los Principios de la política de seguridad polaca”, firmados por el Presidente de la República de Polonia. Son los siguientes: la integración en la Unión Europea, el fortalecimiento de la cooperación y, después la integración en la OTAN y en la Unión de Europa Occidental y la activa ampliación de las relaciones bilaterales y de la cooperación regional. El Estado tiene que conducir la política exterior basada en el interés nacional generalmente reconocido. En el exterior tenemos que hablar con una sola voz.

Aunque nuestras relaciones con los vecinos consideramos como buenas, aún estamos lejos del aprovechamiento de su gran potencial. Nadie en Europa entiende las dificultades políticas, culturales, económicas de nuestros vecinos – Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Lituania. La historia hizo que vivimos un tiempo más corto sin la economía del mercado y que antes volvimos hacia ella. El gobierno no ahorrará esfuerzos para facilitar a las empresas polacas la cooperación con las empresas de estos países (...)

Nuestras relaciones económicas con el vecino occidental de Polonia, Alemania, son ejemplares. El intercambio económico es equilibrado. Creemos que no hemos agotado todas las posibilidades.

Queremos, con todos los vecinos, multiplicar los lazos formales, los proyectos comunes, las formas del diálogo y los acontecimientos que promuevan la reconciliación y la amistad. Vamos a esforzarnos para conseguir el éxito de las iniciativas regionales, en particular del Grupo de Visegrado y del Consejo de los Países del Mar Báltico.

Con más fuerza, decididamente con más fuerza que hasta ahora, vamos a incluir los asuntos económicos en nuestras acciones exteriores. Hay que garantizar una buena promoción y la defensa de los intereses económicos polacos en el extranjero. En las relaciones con el Occidente vamos a poner hincapié en la concordancia entre las declaraciones políticas y la práctica comercial cotidiana.

Pensando a largo plazo, no olvidamos los países extraeuropeos. El significado particular tienen China y Japón. La actividad económica polaca va a ser dirigida también a otros países del Lejano y Próximo Oriente.

Las relaciones con la Santa Sede ocupan, por razones obvias, el lugar particular. El gobierno crea las condiciones para su mejor desarrollo. Reconociendo el papel de la iglesia católica en Polonia y por razones históricas, en el futuro más próximo, de acuerdo con los representantes de la Capital Apostólica vamos a dar los pasos imprescindibles para la finalización del proceso de la ratificación del firmado ya concordato.

El gobierno va a continuar los trabajos sobre la regulación del estatuto legal de otras iglesias.

(...)”

Fuente: *Sprawozdania stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu w dniu 8 listopada 1993*, 8 de noviembre de 1993, II legislatura, Warszawa, Sejm RP, pp. 7 – 8. (El texto original en polaco. La traducción de la autora de la investigación)

13. . *El discurso del Presidente Lech Wałęsa en el debate sobre el estado de la defensa del país. El Parlamento de la RP. 19 de enero de 1995. Fragmentos.*

“Los históricos cambios que se produjeron en Polonia y en su entorno internacional exigen las revalorizaciones en el trato dado por el Estado a los asuntos de defensa. La nueva situación geoestratégica crea enormes posibilidades y trae también los desafíos. Como el Estado soberano, recuperamos la libertad de decidir sobre nuestra seguridad. Al mismo tiempo somos plenamente responsables de garantizarla.

Hoy no tenemos enemigos declarados. Con todos los vecinos queremos mantener las relaciones basadas en la igualdad y la mutua y beneficiosa cooperación. No obstante la situación de Polonia no puede ser considerada como estable. Es difícil hacer las previsiones sobre las direcciones y la escala de las actuales amenazas, pero no se puede eliminarlas por completo. Hay que recordar que cada uno de los Estados vecinos mantiene y, en un previsible futuro, va a mantener las no despreciables fuerzas armadas. No demonizamos estos problemas, aunque no podemos ignorarlos.

Polonia no tiene intenciones agresivas en relación con nadie. Tiene como el objetivo la defensa de su propia soberanía e independencia. Por ello, el tamaño de los potenciales militares en su entorno es uno de los elementos principales que deciden sobre la necesidad de contar con las fuerzas armadas, sobre su número y sus funciones, para cuya ejecución deben – y han de ser – preparadas.

Somos realistas. De ahí nuestra contundente voluntad de integrarse en el sistema occidental de seguridad y de conseguir la participación en la OTAN. Notamos un progreso continuo en este campo. Su reflejo es la cooperación cada vez más estrecha con los Estados de la Alianza del Atlántico Norte y el programa de la “Asociación para la Paz”. Ello no significa, sin embargo, la existencia de algunas garantías de seguridad hoy en día. De ahí la conclusión que en el caso de la amenaza o la guerra podemos contar única y exclusivamente con nosotros. Hoy la fuerza de Polonia y su seguridad dependen, en gran medida, de la fuerza del ejército polaco. Por esta razón, la transformación de nuestro sistema de defensa y su ajuste a las necesidades del Estado soberano, democrático y europeo, es la tarea de particular importancia. Ello exige una gran responsabilidad en la toma de decisiones. Hay que aclarar este proceso. Hasta ahora no se han solucionado demasiados problemas fundamentales

de la defensa, comenzando desde la esfera legislativa y desde la definición del presupuesto a largo plazo hasta el equipamiento de las fuerzas armadas y otros elementos del sistema defensivo.

En numerosas ocasiones he subrayado que la historia nos ofrece las condiciones favorables para estas actuaciones. Deberíamos aprovechar esta ocasión al máximo. El sistema defensivo del Estado no puede ser reformado cuando los ejércitos se sitúan en los límites de la defensa. Es desagradable constatar que en ninguna de las anteriores legislaciones, el Sejm de la República de Polonia encontró el tiempo para el completo debate sobre el estado de la defensa del Estado. Esta problemática fue analizada por la Cámara como con la ocasión de los debates sobre otros temas. Mientras, las cuestiones importantes se dejaban. Ocurría también que los asuntos de defensa fueron vistos desde la perspectiva de las próximas elecciones.

Como el presidente soy responsable de la seguridad del Estado. No permitiré la destabilización y los juegos políticos en este campo. Allí, donde se trata de los fundamentos de la existencia nacional, de la defensa del Estado, mis actuaciones van a ser decididas y efectivas. Exijo, pues, la solución de los problemas que desde hace tiempo debían ser claramente resueltos. Espero que el debate de hoy traerá la respuesta a las estratégicas para la defensa de Polonia preguntas, se convertirá en el significativo paso en el camino de la transformación del sistema defensivo del Estado y definirá los objetivos y las direcciones de las imprescindibles actuaciones. Estas deben tener el carácter sistémico. No podemos permitirnos las cosméticas, y mucho más, las accidentales correcciones.

Uno de los elementos básicos del sistema defensivo del Estado son las fuerzas armadas. En función de la actual situación político – militar, éstas deben mantener la capacidad de actuar contra una eventual amenaza de un nivel adecuado a su escala, de acuerdo con los principios de la estrategia nacional de defensa. El adecuado cumplimiento de esta tarea depende, en gran medida, del ambiente alrededor de las fuerzas armadas. Ahora bien, éstas se convierten con frecuencia en el objeto de los ataques, de las trampas políticas dirigidas bajo los lemas de la defensa de la democracia y de la garantía del control civil del ejército. En el interés de Polonia es el aislamiento de las fuerzas armadas de los juegos políticos. Los detractores de las fuerzas armadas intentan no tanto solucionar los graves problemas de la defensa como aprovechar el ejército para la realización de los cercanos tácticos y, desgraciadamente, más lejanos estratégicos objetivos políticos. El principal pilar de

la seguridad debe ser inmune a los torbellinos políticos, por ello apoyo el eficaz y fuerte centro de mando de las fuerzas armadas. Que cada uno haga lo que debe y lo que mejor sabe (*rumores en la sala, aplausos*).

¡Ha, ha, ha! Lo habéis hecho durante los 50 años de forma muy eficaz y buena. Nosotros lo haremos mejor.

Por estas razones es necesario garantizar a las fuerzas armadas el lugar en las estructuras democráticas que impida mezclarlas en los juegos de carácter político. Ello exige las adecuadas regulaciones legislativas tanto en la preparada constitución como en las creadas leyes relativas a la problemática de defensa. Con ello está relacionada la necesidad de la clara definición de las competencias de los órganos del poder estatal en relación con el ejército. Hay que recordar que la fuente de los conflictos en este asunto es la falta de las adecuadas regulaciones legislativas o mejor su exceso. Estas proceden de hace un cuarto de siglo. Ya es tiempo para cambiar las normas que no se ajustan a la nueva realidad. Actualmente ocurre incluso que la realización por el presidente de Polonia del constitucional mando sobre el ejército es el objetivo de las acusaciones, de las especulaciones políticas, de las sospechas sobre las actuaciones no democráticas. Algunos quisieran dar a esta función el carácter exclusivamente honorífico. ¿Que pasa entonces con la responsabilidad constitucional del presidente de la seguridad del Estado? El sistema del mando del ejército debe ser transparente y legible. Las normas legislativas deben excluir su libre interpretación. En cada nivel puede existir únicamente un centro de decisión. Nadie, hasta ahora, inventó el método más eficaz de dirigir las fuerzas armadas. El soldado no puede pensar quién es su superior, no debe tener las dudas si su voluntad es más importante en una situación dada. Es necesaria, sobre todo, la definición clara de las competencias del ministro de defensa y del Estado Mayor, la separación de las funciones políticas y administrativas del ministerio, del mando de las fuerzas armadas. El ministerio debe construir el sistema defensivo del Estado y garantizar su eficaz funcionamiento y no reemplazar el Estado Mayor en el mando. El ejército debería ser dirigido por los militares, [ellos] lo aprendieron y lo conocen. El preparado proyecto parlamentario de la ley sobre el cargo del ministro de defensa nacional no garantiza esta separación de las competencias. Acepta las soluciones existentes en la época anterior, prevé el funcionamiento del Estado Mayor del Ejército Polaco en las estructuras del ministerio y la dirección del ejército por el ministro civil. ¿Va a ser la persona competente, preparada desde el punto de vista

profesional para la ejecución de estas funciones y que garantice su adecuada realización? Pensando en la responsabilidad por Polonia, no se pueden aprobar estos principios. El ministro debe cumplir todas las funciones políticas y administrativas relacionadas con asegurar las condiciones para las actuaciones de las fuerzas armadas en el tiempo de paz y con su control. Del mando del ejército, de su formación y su preparación para la guerra deber ser responsable un militar, es decir el jefe del Estado Mayor del Ejército Polaco.

Para dirigir las fuerzas armadas de forma efectiva, prepararlas para la realización de las tareas de combate, debe [el jefe del Estado Mayor] disponer de las herramientas que permitirán estas actuaciones. Una de ellas, muy importante, es el Servicio Militar de Información. El presentado por el Ministerio de Defensa Nacional proyecto de la ley quiere subordinarlo al ministro de defensa. ¿Es que los autores del proyecto quieren que los servicios especiales, como antes, sean el órgano político de influencia sobre el ejército? (...) Las soluciones propuestas pueden leerse como la falta de la confianza en las fuerzas armadas. ¿Es que nuestro ejército polaco y nacional teniendo el reconocimiento social debe ser vigilado?

Los problemas relacionados con la necesidad de garantizar el control civil del ejército suscitan muchas controversias. Parece, con frecuencia, que los que expresan estas palabras no entienden hasta el final el objetivo de esta función. Sueñan con la función del comisario que sin la preparación, sin el conocimiento, sin los frenos podría manipular uno de los pilares más importantes del Estado como las fuerzas armadas. El control civil no puede limitarse a la creación de los civiles, a veces típicamente políticos, cargos en el ministerio de defensa nacional. (...) La esencia y el sentido del control civil de las fuerzas armadas surge de la concepción del Estado democrático. Es la base de los principios obligatorios en todos los países miembros de la Alianza del Atlántico Norte y no podemos rechazarla si no queremos dejar el camino elegido. Hay que, sin embargo, definir bien sus límites y sus principios. La realización del adecuado y efectivo control civil depende, sobre todo, de la creación de la adecuada base legislativa. (...)”

Fuente: *Sprawozdania stenograficzne z 41 posiedzenia Sejmu w dniu 19 stycznia 1995 r.*, 19 de enero de 1995, III legislatura, Warszawa, Sejm RP, pp. 136 – 137. (El texto original en polaco. La traducción de la autora de la investigación)

14. *La ampliación de la Comunidad Europea – las implicaciones para los Estados Unidos.* El estudio de Karen E. Donfried (analista de asuntos europeos en Foreign Affairs and National Defense Division, Congressional Research Service) presentado ante la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Diputados de los EE.UU. en 1992. Fragmentos.

“SUMMARY

Changes that have transformed Europe since 1989 – the democratic revolutions in central and eastern Europe, the collapse of the Warsaw Pact, the radical arms reduction agreement, and the break-up of the Soviet Union – have presented the European Community (EC) with multiple opportunities and challenges. One of the most dramatic challenges has been the growing queue of potential applicants for membership in the EC. Formal applicants (Austria, Sweden, Finland, Switzerland, Turkey, Malta and Cyprus) have been joined by an increasingly eclectic group of aspirants. Norway, a colleague of Austria, Sweden, Switzerland and Finland in the European Free Trade Association (EFTA), is considering filing a membership application later this year. Poland, Hungary, and the Czech and Slovak Federal Republic have concluded unprecedented “Europe agreement” with the EC, and they have expressed their unequivocal desire to become full members. Bulgaria, Romania, Lithuania, Latvia, Estonia, and various members of the Commonwealth of Independent States may soon seek membership as well. This new pressure to “widen” EC membership comes as the EC is moving to “deepen” its economic and political integration. The rapid transformation of the European continent is compelling the EC to take on both tasks simultaneously.

The questions surrounding the enlargement issue – whether the EC will expand its membership, and if so when and according to what organizing principle – remain open. Although the association accords with the three central European states have received considerable press attention, many believe the most likely new entrants to be the highly developed Austria, Sweden, Finland and Switzerland. This paper reviews the prospects for EC enlargement, addresses the challenges enlargement would pose for the EC and, finally, considers the economic and political implications of enlargement for the United States.

(...)

The Central and East Europeans

Poland, Hungary and Czech and Slovak Federal Republic (CSFR) are on a much more circuitous path to EC membership – one that is littered with stumbling blocks. These three states passed a crucial junction on December 16, 1991, when they signed association agreements with the European Community. These unprecedented accords provide for regular top-level political consultations and the establishment of a free trade zone through a phasing out trade barriers. Acquiring better access to EC markets was a key goal of these three states, particularly given the collapse of their largest existing market, the Soviet Union. During the negotiations, Poland, Hungary and the CSFR encountered stiff EC commercial protectionism, particularly in the sectors of steel, textiles and agriculture. Nonetheless, the agreements will lead to free trade over a ten-year period, with the EC lowering its barriers to industrial imports more quickly (within five to six years) than the central Europeans will be required to do. Some restriction in the area of agriculture will remain in place at the end of the ten-year period.

The so-called “Europe agreement” will involve the central European states in a much closer political dialogue with the EC, thus assuring central Europeans some degree of inclusion in the ongoing process of European integration. Unlike the EFTA states, Poland, Hungary and the CSFR desired a political as much as an economic association with the twelve states of the EC. Political ties to the EC should help alleviate central European concerns over the security vacuum in which they find themselves and over possible regional instability due to the breakup of the Soviet Union.

Representatives of the three central European states stress that their ultimate goal is full membership in the EC. The preamble of the agreements acknowledges this aim, but does not commit the EC to achieving it. In the words of Pablo Benavides, the European Commission’s chief negotiator for the accords: “This is not an entrance ticket. It’s a kind of trial run [to see] if they would like to become members later on.” Rather than guaranteeing future membership, the Europe agreements serve two primary purposes from the EC’s perspective: to foster the transition from command to market economies, and to encourage the establishment of stable, pluralistic democracies. (...)

EC Enlargement and the United States

The members of the European Community are essential economic and political partners of the United States. As a bloc, the EC is the United States’ largest trading

partner: total U.S.-EC trade in 1990 was \$190 billion. In 1990, EC products comprised 19 percent of total U.S. imports, and the EC received 25 percent of all U.S. exports. Thus, changes within the EC are highly significant for U.S. interests.

The enlargement of the EC carries both economic and political implications for the United States. Economically, enlargement could affect the level of protectionism within the EC, the growth of regional trade blocs, and the speed with which a single European currency is introduced. A major political issue for the United States is how enlargement would affect progress toward a single EC foreign policy. In terms of U.S. security interests, questions arise as to whether the inclusion of formerly neutral states and former members of the Warsaw Pact would enhance the stability of the European continent, or instead would lead to an EC security policy unresponsive to U.S. interests.

Economic effects.

Those who fear that enlargement could lead to greater protectionism are particularly concerned about the entry of central and east European states. Since industries in those states are not yet competitive in world markets, they may require some degree of protection for many years to come. On the other hand, inclusion of the EFTA states could help Brussels resist protectionist pressures because those states have more liberal external trade regimes and generally give more modest subsidies than the EC.

Some observers express concern that a larger European Community might trigger disintegration of the present world trading system, leading to protectionist regional trading blocs, with the EC, the United States, and Japan heading rival groupings. Certainly, the importance of Europe as a trading region is growing. For instance, the European Economic Area negotiated with EFTA states will establish a market of 380 million consumers when formed in 1993, accounting for over 40 percent of world trade. It is also fair to say that Europe, in trade terms, is relatively introverted. EC member states now conduct 59 percent of their trade with other countries in the EC, up from 53 percent in 1989. That trend is expected to continue.

Whether a stronger European bloc would necessarily be more protectionist, however, is uncertain. Some analysts do not see the emergence of regional trading blocs as undermining the existing global trading regims, the General Agreement on Tariffs and Trade. Harvard economist Robert Lawrance argues that emerging regional trade blocs “are more likely to represent the building blocks of an integrated world economy than stumbling blocks which prevent its emergence.”

Finally, enlargement could affect the speed with which a single European currency is introduced. The EC's adoption of a single currency could pose a serious challenge to the dollar's role as the world's premier reserve currency. The existence of a strong alternative to the dollar could impose, in turn, constraints on U.S. financial policy. The EC has not chosen an exact date on which a single currency will be adopted. At the EC's Maastricht summit in December 1991, the EC decided to create a single currency and a regional central bank by 1999 at the latest, as the culmination of a three stage process of monetary union. The single currency could be introduced as early as 1997 if seven EC states meet strict economic criteria on inflation, budget deficits and interest rates. Based on these convergence criteria, Austria, Sweden appear better prepared to join the EC's economic and monetary union (EMU) than do many current EC members. If Austria and Sweden were offered full EC membership by mid-decade, the EC could adopt a single currency in 1997. The two newcomers could join Germany, France, Denmark, and the Benelux countries in forming a core group. Excluding the EC's southern "periphery" would reinforce claims that a two-tier Europe is developing, but Germany, in particular, would prefer EMU without those economically more troubled states. France would also be satisfied with this scenario because it would like to achieve EMU as soon as possible.

Political implications

Enlargement carries implications for the United States in both the foreign policy and security areas. The EC did make limited progress on improving European cooperation on foreign policy matters at the Maastricht summit, but most decisions in that area still require unanimity. In all likelihood, increasing the EC's membership would impede further integration on foreign policy matters. For instance, the Scandinavian and central European states have foreign policy traditions and geopolitical realities different from those of current EC members. Some U.S. officials fear that the inclusion of formerly neutral countries and former members of the Warsaw Pact in the EC could shift the European policy debate and result in an EC foreign policy less compatible with U.S. priorities.

Some American officials believe increased EC foreign policy coordination would benefit U.S. interests, because political integration would increase European unity and virtually rule out a repetition of the internal rivalries that led to two world wars. From this perspective, enlargement serves U.S. interests as long as it does not jeopardize the

process of deepening integration. Other officials worry that one unified European voice in foreign policy decision-making could pose a grave challenge to U.S. interests and U.S. leadership in global affairs. From their vantage point, an EC delegation in Washington for negotiations would be wedded to a position agreed upon in Brussels and thus could not engage in compromises with its American counterparts. Furthermore, these observers argue that the United States has benefited from its "special" relationship with the United Kingdom and Germany and would have to forfeit those bilateral ties. These critics favor enlargement because they hope it will forestall further foreign policy integration.

Were the EC to speak with one voice, certainly that voice would command more attention than a welter of 12 or, after enlargement, perhaps 20 or more, national voices. Potentially this new-found strength could lead to greater EC foreign policy activism, particularly in Africa and other areas of the world where EC member states have special historical ties and continue to both wield political influence and provide considerable economic assistance. To the degree that a deeper and wider Europe could promote stability, democracy and growth in these areas, the United States would benefit. On the other hand, if enlargement and the resulting transfer of resources to the east depleted EC coffers, one might see a decline in the amount of assistance the EC provided to developing countries. In that case, the United States might be faced with appeals from those countries for increased foreign assistance.

On the security side, American advocates of enlargement contend that widening EC membership to include the central and east European states would enhance stability on the European continent. The more inclusive the EC, the greater would be the sense of political and economic certainty in the new eastern democracies and the smaller the risk of inter- and intra-state violence. Less optimistic observers disagree, reasoning that if the EC prematurely admitted states to its east without having sufficient financial resources to hasten economic development in those states, membership would not ease political, social or economic tensions. These skeptics warn that the EC membership should not be viewed as a panacea for the multiple ills facing central and eastern Europe.

At Maastricht, the EC agreed on defense role for itself. The Western European Union (WEU) will be the EC's defense arm and it will maintain close links to NATO. Since the WEU included only nine of the EC 12, membership offers were extended to Ireland, Denmark and Greece. The WEU will also "involve" European NATO members (i.e., Turkey, Norway) in its activities without full membership. Establishing a vigorous

security role for the EC would be even more complicated following enlargement than it is at present. EFTA neutrals have expressed their intent to remain outside of military alliances. Should those states join EC, they would likely oppose developing a military dimension to the EC. EFTA states would be more likely to support a looser policy of security coordination, particularly if the EC were to act in conjunction with the Conference on Security and Cooperation in Europe. If current EC members were concerned that EFTA neutrals might block progress on the security front, the EC could allow newcomers to “opt out” of a common security policy.

The central and east European states, in contrast to EFTA neutrals, want to join traditionally west European security arrangements and would likely endorse an EC defense role. These states also favor a continued U.S. military presence in Europe. Uncertainty over the future of the Commonwealth of Independent States (CIS), among others concerns, has led the central and east Europeans to conclude that the United States is the best guarantor of their security at present. The former Warsaw Pact “allies” of the Soviet Union could join NATO before joining the EC. Even Russia has requested membership in NATO. At its November 1991 summit, NATO decided to form a cooperation council with the Soviet Union, Poland, Czech and Slovak Federal Republic, Hungary, Romania, Bulgaria, Estonia, Latvia and Lithuania. In February 1992, NATO extended an offer of membership in the council to all CIS members, except Georgia. The aim of this pan-European relationship is to encourage security cooperation in post-Cold War Europe by creating a forum in which to discuss regional security issues and promote confidence-building measures. The cooperation council essentially grants these states political membership in NATO. Thus, further European integration on security matters could take place within the NATO framework without involving the European Community.

In the security area, an enlarged NATO could feature a greater clarity of purpose and unity of action than an enlarged EC. Ambivalence on the part of EFTA neutrals toward common security action in an enlarged EC would greatly complicate joint undertakings. For this reason, widening the EC could enhance NATO’s importance as a European security organization.

The economic, political and security implications of EC enlargement for the United States are not clear. Ultimately, it is not enlargement per se that will determine the compatibility of transatlantic policies, but rather the political will exercised on both sides of the Atlantic.”

Fuente: Donfried, Karen E.: “EC Enlargement”, en Harrison, Glennon J. (ed.): *Europe and the United States. Competition & Cooperation in the 1990s*, A Study submitted to the Subcommittee on International Economic Policy and Trade and Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives. Publicado en New York, M.E. Sharpe, 1994, pp. 127 – 140.

15. Catálogo de los argumentos a favor de la integración de Polonia en la OTAN.
Documento preparado por el Departamento de la Política de Seguridad del
Ministerio de Asuntos Exteriores de Polonia. Varsovia, 9 de enero de 1997.

“1. The Importance and Role of NATO in Europe

Opinions, particularly those Russian in origin, are often voiced that NATO is a vestige of the Cold War, and aggressive war machine devoid of a raison d'etre in contemporary Europe. Another concept argues for transforming NATO into a political organisation, or placing it under the aegis of the CSCE, as a kind of military arm of this organisation.

NATO is a defence alliance of democratic states. There are no examples of aggressive behaviour on the part of NATO towards any other country. History shows that democratic states very seldom go to war with one another. The assumption that a coalition of 16 democratic states is going to undertake aggressive military activity is completely improbable. NATO does not seek to isolate any other countries. To the contrary, NATO conducts, and continues to elaborate, co-operation with all interested non-NATO countries, including the NACC and the Partnership for Peace programs.

The goal of NATO is to strengthen security and stability in the entire Euroatlantic region. NATO is the guarantor of European and transatlantic peace. It is also the most important component of the USA's involvement on the European continent. NATO is open to collaboration with other organisations such as the UN and the CSCE. It is not a closed military organisation, but an element of a broader system of international security which supports the development of other organisations and supports their military and political activities.

While maintaining its defensive tasks, NATO is evolving into a political organisation and is reaching out into new geographical areas not covered by the Treaty. To this end, NATO is carrying out internal reforms, including the implementation of the Combined Joint Task Forces concept.

NATO's military and economic potential, and its efficient decision-making and command structures, make it the only organisation capable of taking decisive and effective activities to ensure security and peace in Europe. The partial success of other

institutions in the conflict in the former Yugoslavia, in comparison with IFOR operations, is the best example of this.

II. General Arguments for NATO Enlargement

Article X of the North Atlantic Treaty of Washington provides the opportunity for NATO to accept all new members who will promote the standards of the Alliance and contribute to strengthening security in the North Atlantic region.

Enlargement of NATO by the countries that fulfil the criteria laid out in the Study on the Enlargement of NATO will result in:

- expansion of the security area and creating the conditions necessary for the “exportation of values” to NATO's neighbours,
- increasing of NATO's capacity to act on behalf of security and stability in the entire Euroatlantic region by increasing the capacity to conduct peacekeeping operations under the auspices of the UN or the CSCE,
- acceleration and fortification of democratic reforms in new member countries; CEE countries overcoming their underdeveloped economic and technological infrastructures after decades of neglect; increased economic stability,
- increased co-operation and integration of non-NATO countries operating on the basis of common democratic principles, thus preventing possible disintegration resulting from ethnic or territorial disputes,
- promotion of friendly relations among neighbouring countries that are in the interest of all European countries; the perspective of NATO membership has already brought concrete, measurable results by contributing to the palliation of conflicts between Slovakia and Hungary, Hungary and Romania, and Romania and Ukraine. The fact that both Turkey and Greece are NATO members has effectively prevented a conflict from erupting between these two countries;
- preventing the re-nationalisation of the defence policies of member countries through a number of instruments including the requirement for transparent defence planning and budgets,§)

- strengthening of transatlantic relations by further developing links between Central European countries and the USA,
- further complementing of the process of expanding the EU (all NATO candidate countries are associate members of the European Union and are currently striving for full membership.)

Abandoning the process of NATO expansion could lead to the re-emergence of a number of threats to stability in Central and Eastern Europe. It could also slow down the rate of economic reforms and weaken the democratic processes.

Deferment of NATO expansion could foster Moscow's efforts to recreate its sphere of influence in Central and Eastern Europe.

III. Arguments for Polish Membership in NATO

Poland is a stable democratic country with a free-market economy and fulfils all the membership criteria in accordance with Article X of the North Atlantic Treaty and the "Study on the Expansion of NATO".

Poland's geographical location and [military] potential are of key significance for stability and safety in Europe.

Poland has neither territorial nor ethnic conflicts with neighbouring countries. Poland was the first country in the region to sign treaties regulating relations with all neighbouring countries.

Poland endeavours to maintain the best possible relations with its neighbours to the East. We have managed to develop very good co-operation, including military collaboration, with Ukraine and Lithuania (including joint peacekeeping regiments.) We have good relations with Russia. We are patiently trying to conduct a productive dialogue with Belarus.

One of Poland's contributions to NATO will be our knowledge of the problems of the region. Safely anchored in Western structures, Poland will become an advocate of democratic values and models, and an example of constructive co-operation in Eastern Europe.

Membership in NATO will contribute to the improvement of relations between Poland and Russia. Moscow will no longer be able to treat Poland as an object, but as an international subject.

Poland's membership will strengthen the potential of NATO, both as concerns defensive capacity and peacekeeping operations. Poland has gathered a considerable amount of experience during years of peacekeeping operations throughout the world.

IV. A Polemic with the Arguments of Our Opponents

1. Creating New Divisions in Europe

It would be a mistake to draw a new demarcation line between East and West which could result only in a future confrontation.

Poland's efforts to join NATO stem neither from a feeling of a direct threat, nor from the desire to create new divisions in Europe.

The divisions remaining after the Cold War never really disappeared. Europe is divided into three zones: the integrated and democratic West, the parts of the former USSR reintegrating with Moscow, and the so-called "grey security zone" including former Warsaw act members, the former Yugoslavia and some post-soviet states. Expanding the area encompassed by security, co-operation and stability at the expense of the "grey zone" is undoubtedly a more favourable option than leaving the status quo. The development of Partnership for Peace, NACC, NATO-Russia and NATO-Ukraine relations, and the opening of the Alliance to new members are sufficient proof and a guarantee that expansion means the gradual elimination, and not creation, of divisions.

2. Change in the Military Balance in Europe

Expansion of NATO will change the Military Balance in Europe and Undermine the Foundations of the CFE Treaty.

There is no fundamental contradiction in compliance with the CFE and the expansion of NATO. The provisions of the CFE call for specific procedures to be applied in the event of the expansion of NATO. Reworking the CFE to be in line with

the new situation is not only possible, but has already been provided for in the Treaty. We are not opposed to modifications taking into consideration the interests of all interested countries. We are currently working on a concept for adaptation of the CFE Treaty.

3. Russia

NATO expansion will isolate Russia and limit this country's influence on policy decisions concerning European security.

Nobody desires nor intends to isolate Russia. Never before has Russia ever had such well-developed relations with the West as evidenced by: 1) Russia's permanent membership in the UN Security Council, 2) continued cultivation of a special relationship with the USA and NATO, 3) close relations with Germany and France, 4) participation in G-7 meetings, and 5) the key role played in the CSCE and the CFE. Russia also collaborates with NATO in SFOR (formerly IFOR) operations. The offer to sign a special agreement with NATO still stands. The only possibility for the isolation of Russia is if the country were to chose isolation of its own free will. Any limitations concerning co-operation are set by Russia, not the West.

The expansion of NATO will make Russia more interested in strengthening links with the Alliance as part of a strategic partnership. Partner-like co-operation will no longer be treated by Moscow in an instrumental manner. Russian diplomacy will no longer be able to use [the promise of] partnership as a negotiating ploy intended to undermine the inherent value of NATO expansion for European security.

Stability and security along Russia's Western frontier is in Moscow's own interest. It will enable the Russians to concentrate on problems in the east and to the south that are truly capable of destabilising the country.

NATO's Expansion Eastward will Strengthen Nationalist Groups in Russia

The fact that there exists a grey security area in Europe is a real temptation for nationalist forces and others who think in terms of spheres of influence. Such a situation provides hope to those who wish to rebuild the empire. Liquidation of this grey zone will prevent any Russian political forces from returning to the path of political

expansionism. The temptation will disappear, thus effectively weakening the position of the nationalists.

The First Task is to Find a Way to Abate Russia's Objections

Postponement of expansion so far has yet to reduce Russia's resistance. Moscow has yet to respond to the offer of comprehensive Russia-NATO co-operation. If anything, NATO's lack of resolve has only strengthened the hard liners' position.

Russian Public Opinion is Opposed to NATO Expansion

In spite of the what politicians claim, all public opinion research has shown that the issue of NATO expansion is of marginal importance to Russian citizens (2/3 of respondents have no opinion; of the remaining 1/3, 50% support and 50% are against NATO enlargement.) Additionally, it should be noted that we have yet to observe any efforts on the part of the Russian authorities to change the purported bad image of NATO in Russian society. IFOR co-operation was an excellent opportunity for such efforts, but was not utilised by the Russian authorities.

Apprehensions concerning the possibility of nuclear weapons being stationed in new member countries could force Russia to modify its security policy, e.g. changing the sites where nuclear weapons are being stockpiled or relocation of conventional forces westward. Such processes could result in new danger zones and threats, and potentially new superpower conflicts in CEE.

Neither NATO nor Poland has intentions, or plans, to deploy nuclear weapons on Polish territory. This position has been confirmed in appropriate declarations.

Central European states aspiring to NATO membership have made repeated declarations concerning their willingness to accept all the obligations incumbent to NATO membership. NATO is not interested in creating additional special statuses of membership that might undermine the internal integrity of the Alliance.

This does not mean that either Central European states or NATO perceive a need to deploy nuclear weapons in CEE countries. This is an issue that should be decided exclusively within the framework of the Alliance and its new members, and should ultimately result from the specific requirements of NATO's security policy.

4. Baltic States

Accepting CEE states into NATO will lead to a radical deterioration of the situation of the Baltic States and permanently banish them to the Russian sphere of influence.

We support NATO membership for the Baltic States for the very same reasons that we are aspiring to membership. If there is any threat whatsoever for the Baltic States from Russia, all the more reason Central European States should join NATO as soon as possible. Any number of institutions and states are currently working to ensure a maximum amount of breathing space for the Baltic States. Appropriate solutions to this issue have been presented in the framework of the Atlantic Partnership Council, the Baltic Action Plan and other regional efforts.

5. States Remaining Outside NATO and Those not Accepted in the First Group of New Members.

The expansion of NATO could result in: 1) impeding reform processes in states not accepted; 2) an increase of [international] tensions, and 3) greater momentum to revive old military/political blocs. There exists no rationale to favour certain states at the expense of others. Accepting some new members and rejecting others could additionally cause rivalries between potential new members and jeopardise the fragile footing of regional stability.

NATO does not a priori exclude any country from the ranks of potential new members. Partnership for Peace will play a key role for countries that are not accepted during the first round of NATO enlargement, or those that do not aspire to membership. Partnership for Peace brings these countries closer to NATO and serves as an additional instrument for building trust. Active participation in Partnership for Peace and the NACC will provide for essential input in the strengthening of security and development of co-operation on a continental scale, while at the same time--by providing a mechanism of differentiation of collaboration--creating a venue to prepare for NATO membership. Plans to create an Atlantic Partnership Council clearly illustrate NATO's intentions to deepen co-operation with Partner States.

Other bilateral initiatives, including ones involving military co-operation, can also mitigate other potential tensions, if only to mention the plan to create joint

Lithuanian-Polish or Ukrainian-Polish peacekeeping forces to be used in international peacekeeping operations. Polish proposals concerning building trust in the Baltic Sea basin are another example of efforts to create lasting structures to ensure regional security.

6. Degree of Readiness of CEE Countries to Join NATO

No CEE country currently conforms to NATO standards as concerns civil control of the armed forces, compatibility and interoperational capacity of armed forces with NATO's armed forces.

The decision to accept aspiring countries into NATO is of a political nature and should not be contingent upon technical criteria which many of the current NATO countries fulfil to only a limited degree.

Underway are continuous efforts to increase the compatibility and interoperational capacity of the defence systems of CEE countries so as to meet the fundamental requirements of NATO. Basic progress has been made (in NATO countries as well) as concerns the implementation of the principle of democratic control over the armed forces.

Steps have been taken to facilitate integration of Poland with NATO and should in the future lead to full interoperational capacity between the armed forces of NATO and Poland. Standardised agreements (the so-called STANAGs) are gradually being implemented. The most important priority activities already undertaken are:

- standardisation of systems of communication and information flow (new tactical radio equipment has been introduced, the purchase of thousands of new radio sets is currently planned),
- transformation of the system of air space control (creation of an integrated system of civil-military control.) Poland is an active participant in the Central European Airspace Initiative.
- intensive English language training for military personnel, standardisation of maps and cartographic markings (NATO-standard maps have already been fully introduced),

- modification of logistics systems (e.g. standardisation of jet fuels and production of fuels conforming to NATO standards).

One of the key aspects of approximating the Polish defence system for membership in NATO is introducing civil control of the armed forces. In February 1996, the Parliament passed the Act on the Office of Minister of National Defence by virtue of which the Chief of Staff was directly subordinated to the Minister of Defence. The new Constitution currently being worked on intensively by the Parliament will be a watershed as concerns the configuration of the relations between the civil and military sectors.

7. Consequences of Expansion for NATO

NATO Enlargement will reduce internal cohesion and make what are already complicated decision-making processes more difficult. This will effectively paralyse NATO or reduce its actual operational capacity down to a loose system of collective security.

There is no basis to claim that a consequence of expansion will be the reduction of effectiveness. The Alliance has already successfully expanded a number of times in the past (Greece, Turkey, Germany, Spain).

All states aspiring to NATO membership support maintaining the currently functioning Alliance as based on the principles of the North Atlantic Treaty. They all accept the same values, obligations and all the ramifications of the Treaty. They also support maintaining the consensus-based decision making process as concerns NATO activities. The acceptance of new members will to no extent cause any increased difficulties in decision-making processes as the new members will have a vested interest in maintaining the effectiveness of the Alliance.

European security is intimately connected with security in the Mediterranean region. The potential for conflict and political instability in this region are the most serious threat for Europe. It is therefore impossible to shift NATO's focus (and financial resources) to the problems of Central Europe.

The NAC session (Brussels, Dec. 1996) acknowledged the significance of the stability of the Mediterranean region for European security and announced plans to

strengthen co-operation with non-NATO countries in the Mediterranean region. It also acknowledged that a dialogue between NATO members and the countries of the Mediterranean region will supplement other international activities undertaken within the framework of, among others, the CSCE and the EU.

Nobody means to discount the weight and importance of the Mediterranean region for European security. However, NATO expansion eastward and the development of the Alliance's role in the Mediterranean basin are two complementary elements of the same broader process of enlarging the realm of stability, security and development.

NATO expansion should wait until the full return of France and Spain to the Alliance's military structures and the completion of the related changes in the structure of command.

The expansion of NATO can take place before the full reintegration of France. What's more, while considering the new defensive structure of the Alliance it might even be judicious to consider the contributions of the first group [of potential new members]. This would make it possible to conduct a coherent reform of NATO, and not a series of reforms spread out over a long period of time (as would be for parallel reforms and negotiations with candidate states.) This also applies to NATO operations reaching beyond the scope of Article V of the North Atlantic Treaty. In planning such operations, it will also be possible to take into consideration the operational capacity of peacekeeping contingents from new member countries.

Partnership for Peace already provides sufficient security guarantees for Central Europe. This program is part of a long-term process leading to increased security for participating countries. Its implementation should put an end to the current discussion about the swift expansion of NATO.

Participation in Partnership for Peace and NACC does not provide any real security guarantees (except for the opportunity to conduct--at NATO's discretion--"16+1" consultations), nor the possibility to take part in the integrated military structures of the Alliance (NATO's only real, effective joint defence mechanism.) Nor does it provide for participation in decision-making processes.

Partnership for Peace and NACC have a very significant role to play for countries who won't be joining NATO in the first round of expansion, or may never intend to join. These programs will act as a "shock absorber" for the expansion process and an additional instrument for building trust. However, they can not be treated as a substitute form of membership, at least as far as concerns the countries most advanced in their preparations to join NATO.

8. The Costs of NATO's New Members

NATO should not increase its commitments to guarantee security at a time when the majority of member countries are reducing defence spending.

Falling defence budgets in NATO countries are both the consequence of new forms of securing stability in the Euroatlantic region and the natural outcome of the peace dividend after the end of the Cold War.

Filling in the "grey area" between NATO and Russia should bring a number of specific benefits for the Alliance. After modernising their armed forces and military infrastructure (and achieving a sufficient level of compatibility and interoperational capacity), the new members will make a contribution to the military and political security of Europe. Expenditures on collective defence systems will be able to be more efficiently utilised.

Cost associated with new members joining NATO might cause public opinion to turn against enlargement and significantly reduce the resources previously allocated to defence spending. The limited financial capacities of the candidate countries give rise to the fear that a considerable part of the burden of expenditures related to expansion will be borne by current NATO countries.

The issue of costs can not make us blind to the definitive factor of political aspects. In fact, the costs will be spread out over many years.

It is one-sided to only present the financial aspects of NATO expansion only from the expenditures side, without taking into account the benefits (e.g. resulting from more efficient allocation of resources for collective defence in the long-run).

Fears connected to the burden of costs for enlarging NATO are largely caused by the inability to carry out a detailed financial analysis of this undertaking. Estimates

prepared by Rand and CBO are based on inaccurate assumptions and a poor knowledge of the realities of CEE countries. These figures are highly exaggerated and widely criticised, even in NATO Headquarters.

The majority of expenditures associated with accepting new members from among CEE countries will be borne by the new members. These states are prepared to bear the costs. Regardless of whether or not they will be NATO members, they will be forced to reform their armed forces to be able to defend themselves in the new geopolitical situation, or in the event of entirely new threats introduced by new forms of weaponry or warfare.”

Fuente: *Catalogue of Arguments for Polish Membership in NATO*, Republic of Poland, Ministry of Foreign Affairs, Department of Promotion and Information, Warszawa, 1997. Texto completo, publicación en inglés.

16. *La información del Ministerio de Defensa sobre el estado actual de la preparación para la integración en la OTAN. Preparado por el Departamento de la Seguridad Internacional del Ministerio de Defensa de Polonia. El 8 de abril de 1997.*

1. “Las conclusiones de la cooperación defensiva con la OTAN en los años 1992 – 1996.

- 1.1. La integración en la OTAN fue reconocida definitivamente como el objetivo estratégico de la política de seguridad polaca en 1992, en los aprobados entonces documentos doctrinales “Los principios de la política de seguridad polaca” y “La política de seguridad y la estrategia defensiva de la República de Polonia”. Desde aquel momento comenzó el proceso de la preparación del país para la entrada en la Alianza, paralelo (y en relación) a la iniciada en 1989 transformación y reforma de las fuerzas armadas y del sistema defensivo.
- 1.2. En los años 1992 – 1996 cambiaban paulatinamente los condicionantes externos del proceso de la preparación de la integración en la OTAN, crecían en este marco las posibilidades de la cooperación con la Alianza y con sus miembros. (...)
 - 1.2.1. En la primera etapa, en los años 1992 – 1993, la cooperación con la Alianza se concentraba en el marco del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) que fue el primer foro que unía los miembros de la Alianza y los países del ex Pacto de Varsovia. El CCAN posibilitaba la construcción y el desarrollo del regular diálogo con la OTAN sobre los diferentes problemas de seguridad, relacionados también con las cuestiones militares y técnicas. No permitían, sin embargo, el desarrollo de la cooperación práctica en estas áreas. En estos años 1992 – 1993, el Ministerio de Defensa comenzó también la construcción de los mecanismos regulares de la cooperación con los miembros de la Alianza, firmando con ellos un conjunto de acuerdos de cooperación defensiva.
 - 1.2.2. El desarrollo de la sistemática cooperación defensiva con la Alianza fue posible desde 1994 en el marco del programa de la Asociación para la Paz. Aunque, de acuerdo con los principios del programa, todas las actividades de la Asociación (ejercicios, formación, consultaciones) tenían como finalidad la preparación para las operaciones de paz, Polonia consiguió aprovechar efectivamente varias de

ellas para facilitar la futura integración en el sistema aliado de defensa colectiva. Por ejemplo, en el marco del iniciado en 1995 Proceso de Planificación y Valoración de la APP Polonia acordó con la Alianza los objetivos principales de la interoperatividad que son realizados en primer lugar por las unidades destinadas para la cooperación en el marco de la APP y, después, por el conjunto de las fuerzas armadas. El importante significado en la preparación de la integración tuvieron también otras actividades de la Asociación: los ejercicios conjuntos (del estado mayor y con la participación de los ejércitos), el aprovechamiento de la oferta de la formación procedente de la OTAN, la creación de la representación militar de Polonia en el Cuartel General de la OTAN y de la Célula de Coordinación de la Asociación en Mons, las dos subordinadas a la Embajada de Polonia en Bruselas, o la preparación del grupo de oficiales de enlace previstos para el mantenimiento de los contactos entre el Estado Mayor del Ejército Polaco (...) y las adecuadas estructuras de la OTAN. La coronación de la participación polaca en la APP, y también una clara y bien recibida en el Occidente señal de la preparación de Polonia para el cumplimiento de las exigencias relacionadas con la integración, fue la participación del 16 batallón aéreo de desembarco en las fuerzas de IFOR, actualmente SFOR, que vigila la implementación de los acuerdos en Bosnia.

- 1.2.3. Paralelamente a la participación en la Asociación para la Paz, desde 1994 Polonia amplió la cooperación con los países miembros de la OTAN, estrechando, particularmente, los contactos entre las fuerzas armadas. Con algunos de los miembros nuestras relaciones ya hoy adquieren el carácter aliado y son, en muchos casos, más profundas que la cooperación con la OTAN en su conjunto. El significado más importante en la preparación de la integración tienen las relaciones con los Estados Unidos, con Alemania y dos acuerdos de cooperación trilateral: polaco – franco – alemán y polaco – alemán – danés.
- 1.2.4. El gran significado en los esfuerzos polacos por la integración tienen las relaciones de cooperación desarrolladas por Polonia con éstos de nuestros vecinos que en el futuro próximo (o nunca) no entrarán en la OTAN. En este contexto, particularmente, los cada vez más activos contactos militares con Ucrania y con Lituania, y sobre todo el proceso de la construcción con estos socios de las unidades conjuntas para las operaciones de paz, tienen la gran

influencia en la valoración occidental de nuestra preparación para la integración en la Alianza.

- 1.2.5. En 1996, el elemento importante de las preparaciones para la integración en la OTAN fue la participación de Polonia en el individual e intensivo diálogo dirigido por la Alianza sobre las condiciones de la ampliación. El diálogo debía basarse en el publicado en septiembre de 1995 “Estudio de la Ampliación de la OTAN” y en el documento individual de discusión transmitido por la parte polaca en abril de 1996. Durante la primera fase del diálogo, hasta diciembre de 1996, tuvieron lugar dos colectivas y cuatro individuales sesiones de conversaciones con la Alianza. En los asuntos relativos a los aspectos militares de la integración, Polonia transmitió a la Alianza un conjunto de documentos que presentaban el marco de la preparación de las Fuerzas Armadas y del sistema defensivo del Estado para la integración. Ahora bien, dado el limitado mandato del grupo OTAN que dirigió las conversaciones, hasta ahora no se consiguió, en el marco del diálogo, realizar el real debate sobre estos materiales o, más amplio, sobre las implicaciones concretas del proceso de la entrada de la RP en la Alianza.

2. Las observaciones sobre el estado de la preparación de Polonia para la integración en la OTAN en las áreas concretas relacionadas con la defensa.

- 2.1. El concepto general de la integración de Polonia en la OTAN fue elaborado y presentado a la Alianza (entre otros, durante el diálogo individual). Asume la integración plena en el sistema defensivo de la Alianza, lo cual en la perspectiva va a conducir a la subordinación del conjunto de nuestras fuerzas operativas a su estructura militar integrada. Desde el momento de la integración Polonia tiene como finalidad formar parte, de forma plena, de las estructuras políticas y militares de la OTAN y participar en el proceso de la planificación defensiva. Al mismo tiempo, declara la potencial capacidad temporal o permanente, motivada por las necesidades estratégicas u operacionales, de la dislocación de las fuerzas de los Estados de la Alianza en el territorio de Polonia y la distribución de sus fuerzas en los territorios de otros Estados miembros.

- 2.2. En el área de defensa son realizados, actualmente, los trabajos sobre la definición y la ejecución de las tareas que surgen de la concepción general de la participación en la OTAN y afectan los sectores concretos relacionadas con la defensa. Pertenecen a ellos: el control democrático de las fuerzas armadas, la reorganización del sistema defensivo, la interoperatividad y la comunicación, la infraestructura, la estandarización, el ajuste del sistema legislativo, el presupuesto, la preparación del personal.
- 2.2.1. El garantizar el control democrático y civil de las fuerzas armadas fue tratado por la Alianza, desde el inicio, como uno de los principios básicos que debían cumplir los países aspirantes a la integración. Las insuficiencias en este sector fue el reproche más frecuentemente utilizado en relación con Polonia. Actualmente, la cuestión queda, en principio, solucionada y no debería ser el obstáculo durante las negociaciones de acceso. La construcción del presupuesto militar, garantizando el control del parlamento, fue el asunto ajustado con mayor anterioridad a los criterios democráticos. El momento decisivo en el proceso de la definición legal del marco de la responsabilidad de las ramas del poder estatal fue la aprobación de la ley del 14 de diciembre de 1995 sobre el cargo del Ministro de Defensa Nacional, creando el dependiente del Ministro e integrado Ministerio de Defensa Nacional. Este se constituye de las cinco ramas: la política de defensa, el mando de las fuerzas armadas, parlamentario – social, económico – financiera y logística. Al Ministro están subordinados directamente: el Estado Mayor del Ejército Polaco, el Departamento Personal, el Departamento Legislativo, los Servicios Militares de Información y la Academia de la Defensa Nacional y la Academia Técnica Militar. Los actos ejecutivos a la ley sobre el Ministro de Defensa Nacional fueron, firmados por el Ministro en septiembre y noviembre del año anterior: el Estatuto y el Reglamento del MDN. Actualmente, como el objetivo final queda la finalización del proceso de la implementación de la reforma del ministerio, es decir garantizar el funcionamiento eficaz de todas sus estructuras y la efectiva coordinación de las acciones destinadas a la integración en la Alianza. Este último asunto fue encargado al recientemente creado Departamento de la Cooperación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte.
- 2.2.2. La reestructuración del sistema defensivo y su pleno ajuste a los criterios de la OTAN es el más difícil y el más largo proceso relacionado con la integración de

Polonia en la Alianza. Actualmente, de acuerdo con las decisiones del Parlamento y del Gobierno, ha sido preparado el programa del desarrollo de las Fuerzas Armadas de la RP en los años 1998 – 2002. Su objetivo fundamental es la definición del modelo de las Fuerzas Armadas polacas en el siglo XXI. El camino al modelo definido debe realizarse teniendo en cuenta los objetivos que surgen del “Plan político – estratégico de defensa de la RP”. Este considera la transformación cuantitativa y cualitativa de las fuerzas armadas hacia la mejora de la capacidad defensiva de la RP en el marco de la OTAN, y hasta la integración – en las condiciones de la independencia defensiva. La tarea prioritaria consiste en mejorar la calidad de las fuerzas armadas y en alcanzar las normas organizativo – técnicas y operativas imprescindibles para conseguir la exigida compatibilidad e interoperatividad con las fuerzas de los Estados de la OTAN. El concepto de la reestructuración y del desarrollo de las fuerzas armadas asume las posibilidades socio – económicas del Estado. El modelo de las fuerzas armadas considera los parámetros y los índices medios estimados, que van a caracterizar las fuerzas armadas de los Estados europeos de la OTAN en el inicio del siglo XXI. En el modelo, ello significa la necesidad de alcanzar el potencial del desarrollo del 25% de los medios del presupuesto destinados para los gastos materiales y el mantenimiento del número de las fuerzas armadas en el nivel de 0,5% de la población (alrededor de 200 mil), respetando los límites del armamento acordes con las decisiones del Tratado CFT.

- 2.2.3. En cuanto a la interoperatividad, el objetivo principal es alcanzar los estándares mínimos que permitan la cooperación de las unidades polacas con los ejércitos de la Alianza hasta conseguir la integración formal. En el marco de la cooperación con la OTAN, este proceso, hasta ahora, se limita a las operaciones de paz, humanitarias y de búsqueda – rescate, para las que prepara la Asociación para la Paz. La cuestión de alcanzar la capacidad de cooperación con la OTAN en el marco del sistema de la defensa colectiva (el art. 5 del Tratado de Washington) se convertirá en el objeto de la cooperación con la Alianza en el momento del inicio de las negociaciones de acceso. No obstante, ya ahora se ha conseguido cierto progreso en algunos sectores. (...)
- 2.2.4. La cuestión de la infraestructura defensiva fue reconocida como una de las prioridades en el proceso de la preparación de la integración. Su ajuste a la posibilidad de la acogida, en el caso de necesidad, de las fuerzas aliadas de

apoyo es uno de los elementos influyentes en la veracidad de nuestra futura participación en la OTAN. De acuerdo con los planes del Ministerio de Defensa Nacional, hasta mediados de 1999, es decir hasta la fecha prevista de la entrada en la Alianza, Polonia debería preparar plenamente, según las normas de la OTAN, dos aeropuertos (Świdwyń y Powidz), dos puertos marítimos (Świnoujście y Gdynia) y dos almacenes (Nowogród Bobrzański y Cybowo). Al mismo tiempo, deben ser facilitados para la OTAN los polígonos en Drawsko Pomorskie, Żagań-Świetoszowice y Ustka. Después se plantea dar a la OTAN el acceso a los siguientes elementos de la infraestructura militar y relacionadas con ellos instalaciones, entre otros: tres aeropuertos (Miroslawiec, Malbork, Słupsk), cuatro hospitales militares.

- 2.2.5. En el “Estudio de la ampliación de la OTAN” la Alianza subrayó que los nuevos miembros debían ajustarse a unos 1200 documentos de normalización (STAGAN y AP). Hasta ahora la Alianza facilitó a Polonia 635 STAGAN y 122 AP, de los cuales fueron traducidos al polaco unos 305 documentos. En el proceso de la creación está la Comisión Militar de Normalización que funciona en el marco del creado el año anterior servicio interministerial de normalización. Su función consistirá en la elaboración de las llamadas normas operativas que serán la base de la efectiva cooperación de las Fuerzas Armadas de la RP con las estructuras de la OTAN. La coordinación de la interministerial actividad de normalización, a nivel nacional e internacional, está dirigida por la Oficina del Servicio Militar de Normalización (OSMN).
- 2.2.6. En cuanto al sistema legislativo, la cuestión más importante es la regulación de los problemas relacionados con la estancia de las fuerzas armadas de un miembro de la Alianza en el territorio del otro. En 1995 Polonia se sumó al acuerdo PfP SOFA que regula estas cuestiones en relación con los ejércitos en el marco de la Asociación para la Paz y se basa en el similar documento de la OTAN sobre la defensa colectiva. El acuerdo entrará en vigor en febrero de este año. En las condiciones existentes, el futuro acceso a SOFA NATO no debería plantear problemas. De hecho, los trabajos para firmar los adicionales, bilaterales acuerdos sobre este asunto se desarrollan ya en la actualidad. Las alusiones a las cuestiones relacionadas con la estancia de las fuerzas armadas de los terceros Estados en nuestro territorio y al revés, deberían encontrarse en la ley fundamental.

2.2.7. El ajuste de las necesidades presupuestarias relacionadas con la participación en la OTAN seguirá siendo, sin ninguna duda, la barrera fundamental en el proceso de la integración. La previsión inicial del presupuesto del Ministerio de Defensa para 1998 – 2002 se base en las estimaciones del PIB y del presupuesto del Estado, aprobados en la “Estrategia para Polonia – Paquete 2000” – el programa económico del país.

Los principios básicos:

- el aumento de los gastos del personal – el 2,5% en 1997, alrededor del 2% en los años 1998 – 2002;
- el aumento sostenido de los gastos de la explotación – alrededor del 3% al año;
- la restante (fundamental) parte del aumento de los gastos materiales se destinará para la compra del armamento y del material, para los trabajos de la investigación y del desarrollo, y para las inversiones. La obtención de los adicionales medios presupuestarios está relacionada, en parte, con el sustitución de los cargos militares por los civiles y el traspaso de algunas funciones de la esfera militar a los sujetos civiles. El aprovechamiento más efectivo de los bienes será posible gracias al nombramiento de la Agencia de los Bienes Militares que gestionará los bienes del ejército. Dependiendo del modelo aprobado de las FFAA de la RP – el tamaño y el grado de la profesionalización – la participación de los posibles medios del presupuesto de defensa destinados para la modernización técnica y para la inversión cambia entre el 11% en el momento actual y 27% en las condiciones más favorables. Con el comienzo de las negociaciones de acceso en la segunda mitad de este año se relacionará la asignación de los medios destinados directamente a la integración. En definitiva, como objetivo general se mantiene la realización de las profundas transformaciones estructurales en el presupuesto de defensa del Estado que posibiliten la realización de los mencionados principios.

2.2.8. El significado especial en la preparación del personal para las necesidades de la integración con la Alianza tienen dos aspectos: la educación lingüística y la formación especial. Desde 1991 aumenta paulatinamente el número del personal profesional y de los trabajadores civiles del Ministerio de Defensa formados en los países occidentales durante los estudios de postgrado, las estancias y los diferentes tipos de cursos especiales (en total alrededor de 1000 oficiales y especialistas civiles). En cuanto a la formación lingüística, de acuerdo con las normas actuales de la OTAN, alrededor de 500 oficiales alcanzó el conocimiento

fluido del inglés y más de 1000 conoce el inglés de forma avanzada. Además finalizaron las preparaciones para el funcionamiento de las estancias en nuestros centros en Bruselas y en Mons, en los cuales participará este año alrededor de 300 oficiales de las instituciones centrales del MDN. El objetivo más urgente del Ministerio de Defensa en el día de hoy es la elaboración, hasta el momento del inicio de las negociaciones de acceso, del programa de la preparación de la futura representación (oficiales y expertos civiles) en las estructuras de la Alianza que garanticen una adecuada realización de los intereses polacos de seguridad y defensa.

3. La preparación para las negociaciones de acceso

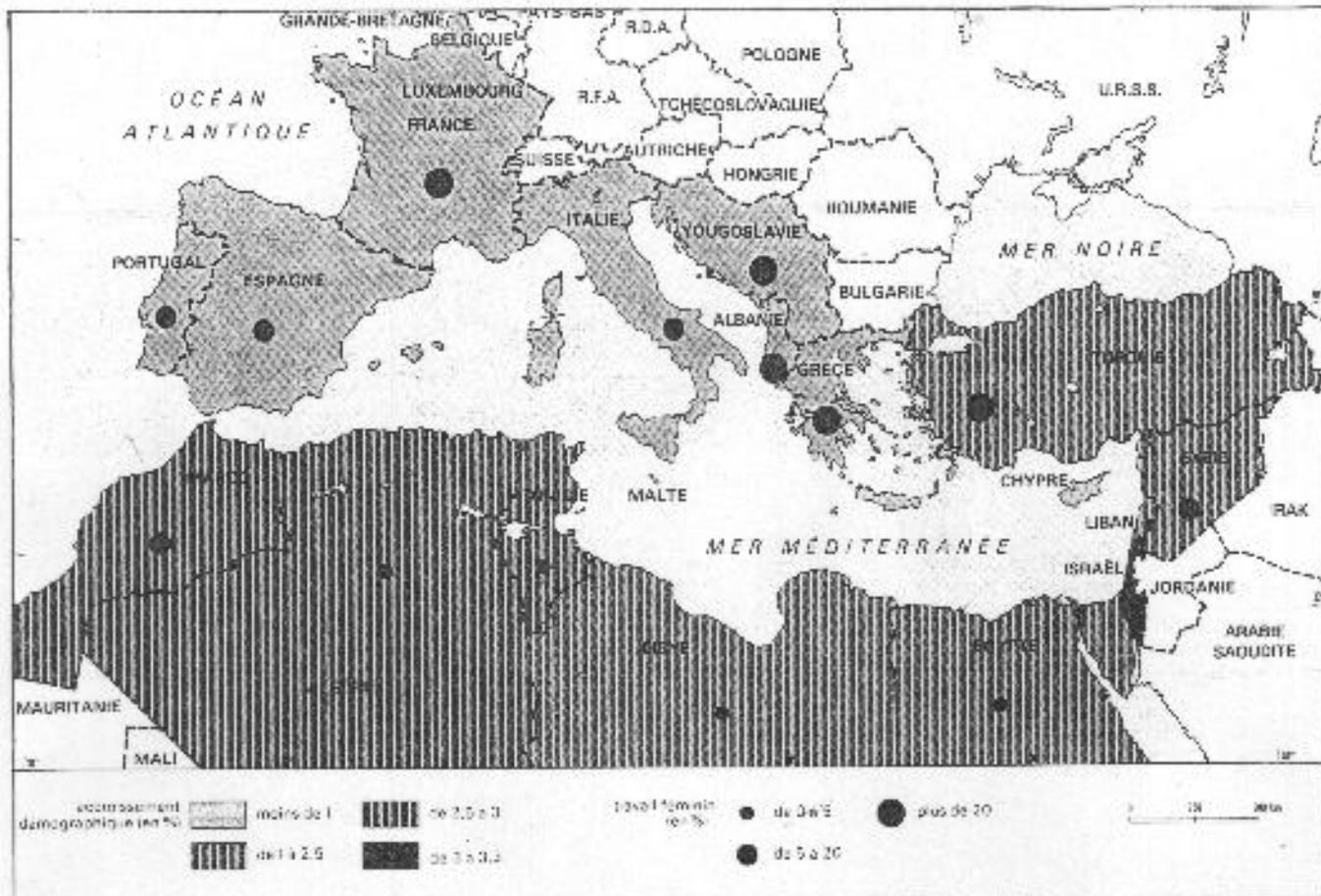
- 3.1. De acuerdo con el aprobado por la Alianza calendario del proceso de la ampliación, después de la cumbre de la Alianza en julio de 1997 se iniciarán las negociaciones de acceso con el primer grupo de los Estados (o del Estado) invitados a la integración. MDN desarrolla actualmente los trabajos destinados para la construcción de una clara concepción de estas negociaciones y para la preparación de las instituciones centrales del ministerio a esta eventualidad.
- 3.2. Cabe esperar que, además de los asuntos políticos que quedan dentro de las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores, las negociaciones de acceso van a afectar a ocho principales problemas de los cuales va a ser responsable, sobre todo, el Ministerio de Defensa. Son: la integración de Polonia en el sistema de planificación defensiva de la Alianza, la designación de las fuerzas y del personal a las estructuras de la OTAN, el grado del apoyo a la defensa de Polonia por la OTAN en caso de la amenaza, el ajuste del sistema defensivo de la RP para la acogida de las fuerzas de apoyo, el aumento de la interoperatividad de las FFAA de la RP, la inclusión de la FFAA en el sistema aliado de los ejercicios, la contribución de Polonia al presupuesto de la Alianza, el acceso a los imprescindibles documentación de la OTAN.
 - 3.2.1. La siguiente fase del diálogo individual que va a tener lugar en la primera mitad de este año, sobre todo las previsibles conversaciones 16+1, deberían ser aprovechadas para las consultaciones introductorias sobre la problemática de las futuras negociaciones de acceso.”

Fuente: *Informacja MON na temat obecnego stanu przygotowań do członkostwa w NATO* [La información del Ministerio de Defensa sobre el estado actual de la preparación para la integración en la OTAN]. Preparado por el Departamento de la Seguridad Internacional del Ministerio de Defensa de Polonia. Fax enviado el 8 de abril de 1997 del Departamento de Seguridad Internacional al director Falinski de la Oficina de Seguridad Nacional. Archivo de la Oficina de Seguridad Nacional. (El texto original en polaco. La traducción de la autora de la investigación)

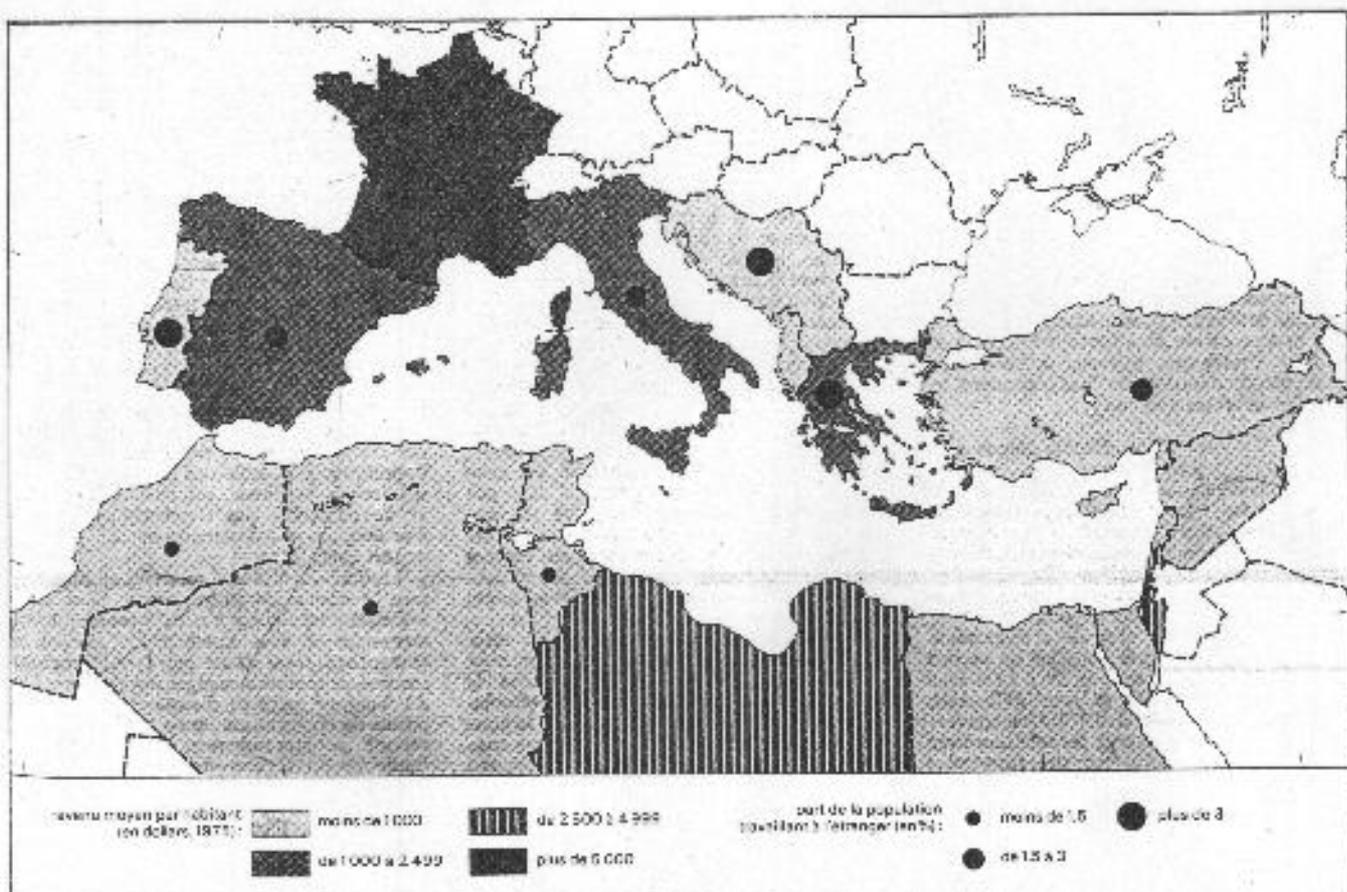
MAPAS

- MAPA nº1: España, el Mediterráneo y las principales rutas del tráfico marítimo mundial. Fuente: Lacoste, Y: *Dictionnaire de Geopolitique*, Paris, Flammarion, 1993, p. 998.
- MAPA nº2: La posición geoestratégica de España. Las líneas de acción exterior. Fuente: Pereira, J.C. (coord.): *La política exterior de España (1800 – 2003)*, Barcelona, Ariel, 2003, p.107.
- MAPA nº3: La región del Mediterráneo: la situación demográfica en 1980. Fuente: *Encyclopaedia Universalis*, Corpus II, Paris, 1985, p. 1019.
- MAPA nº4: La región del Mediterráneo: las diferencias en el nivel del desarrollo en 1975. Fuente: Fuente: *Encyclopaedia Universalis*, Corpus II, Paris, 1985, p. 1019.
- MAPA nº5: La región del Mediterráneo: los recursos minerales. Fuente: *Encyclopaedia Universalis*, Corpus II, Paris, 1985, p. 1021.
- MAPA nº6: La región del Mediterráneo: los centros industriales. Fuente: *Encyclopaedia Universalis*, Corpus II, Paris, 1985, p. 1021.
- MAPA nº7: Los cambios políticos en el Mediterráneo. Desde el predominio europeo a la polarización entre la URSS y los Estados Unidos (1918 – 1948). Fuente: Nouschi, M.: *Historia del Siglo XX. Todos los mundos, el mundo*, Madrid, Cátedra, 1996, p. 258.
- MAPA nº8: El sistema de seguridad creado por los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. Fuente: Nouschi, M.: *Historia del Siglo XX. Todos los mundos, el mundo*, Madrid, Cátedra, 1996, p. 291.
- MAPA nº9: El cuestionamiento del orden norteamericano en los años sesenta y setenta. Fuente: Nouschi, M.: *Historia del Siglo XX. Todos los mundos, el mundo*, Madrid, Cátedra, 1996, p.30
- MAPA nº10: Las etapas de la descolonización: el problema de Africa. Fuente: Nouschi, M.: *Historia del Siglo XX. Todos los mundos, el mundo*, Madrid, Cátedra, 1996, p.353.
- MAPA nº11: El imperio soviético a la muerte de Breznev (1982). Fuente: Nouschi, M.: *Historia del Siglo XX. Todos los mundos, el mundo*, Madrid, Cátedra, 1996, p.339.
- MAPA nº12: Los cambios territoriales del Estado polaco entre los siglos X – XX. Fuente: Tymowski M., Kieniewicz J., Holzer J.: *Historia Polski*, Warszawa, Editions Spotkania, 1990.

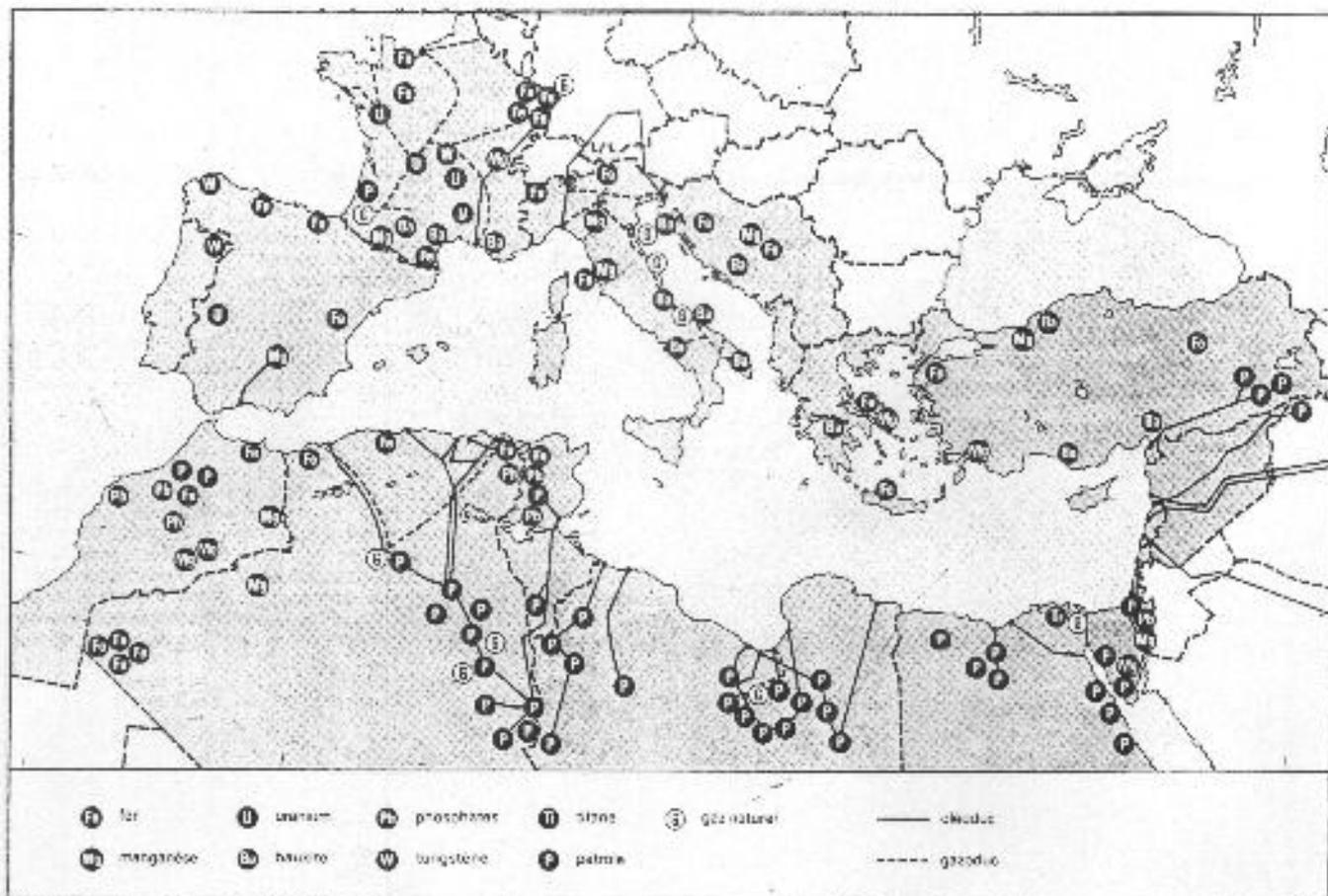
- MAPA nº13: Polonia en Europa de principios del siglo XVIII (c.1700). Fuente: Garton Ash, Timothy: *In Europ's Name. Germany and the Divided Continent*, New York, Vintage Books, 1993.
- MAPA nº14: Europa a finales del siglo XIX (1890). La ausencia de Polonia en el mapa de Europa. Fuente: Garton Ash, Timothy: *In Europ's Name. Germany and the Divided Continent*, New York, Vintage Books, 1993.
- MAPA nº15: El retorno de Polonia al mapa de Europa. Europa y Polonia en 1925. Fuente: Garton Ash, Timothy: *In Europ's Name. Germany and the Divided Continent*, New York, Vintage Books, 1993.
- MAPA nº16: La posición de Polonia en el mundo bipolar. Fuente: Garton Ash, Timothy: *In Europ's Name. Germany and the Divided Continent*, New York, Vintage Books, 1993.
- MAPA nº17: Polonia en 1993 – nuevos vecinos y nuevo contexto geopolítico. Fuente: Garton Ash, Timothy: *In Europ's Name. Germany and the Divided Continent*, New York, Vintage Books, 1993.



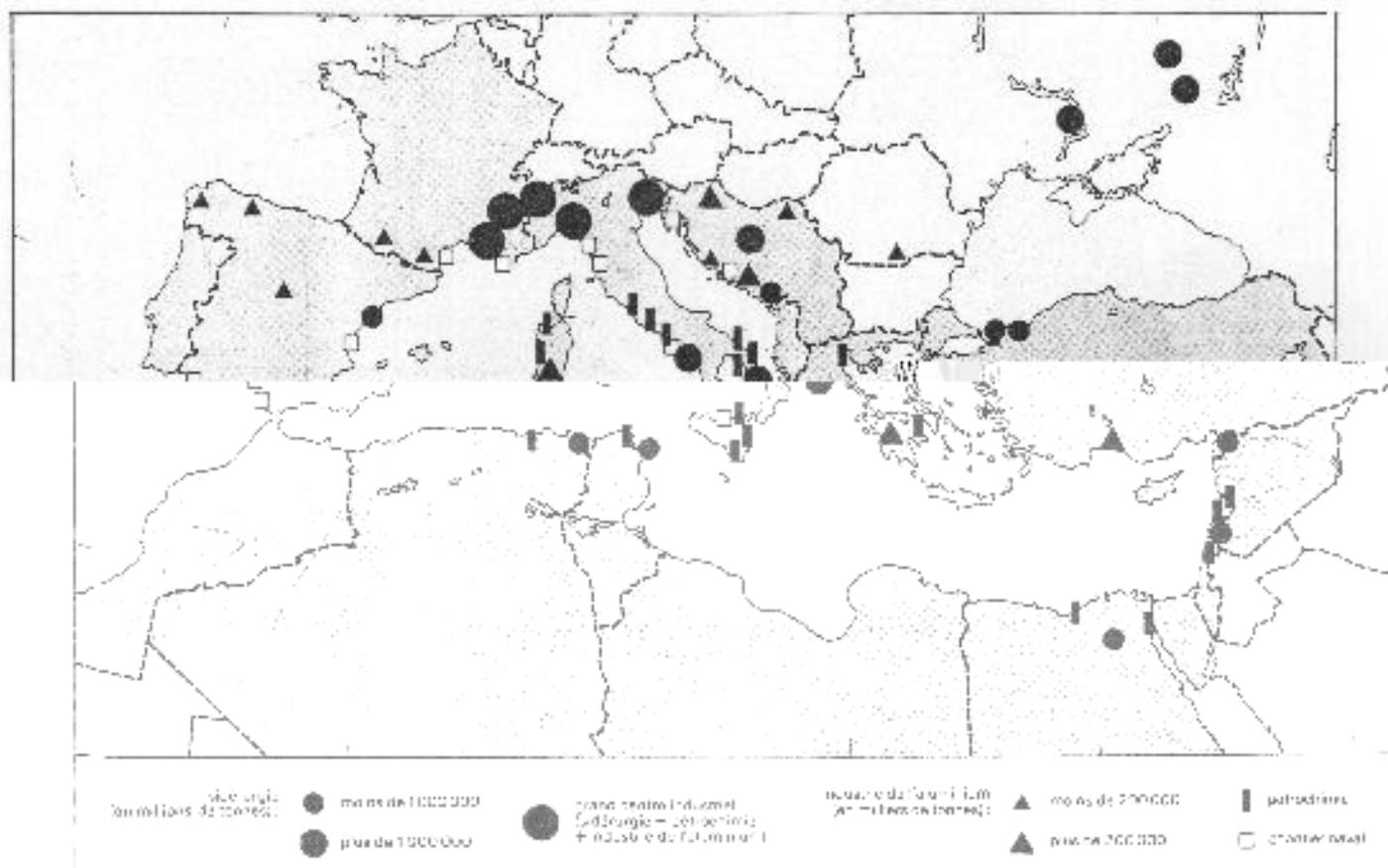
MAPA nº3: La región del Mediterráneo: la situación demográfica en 1980.
Fuente: *Encyclopaedia Universalis*, Corpus II, Paris, 1985, p. 1019.



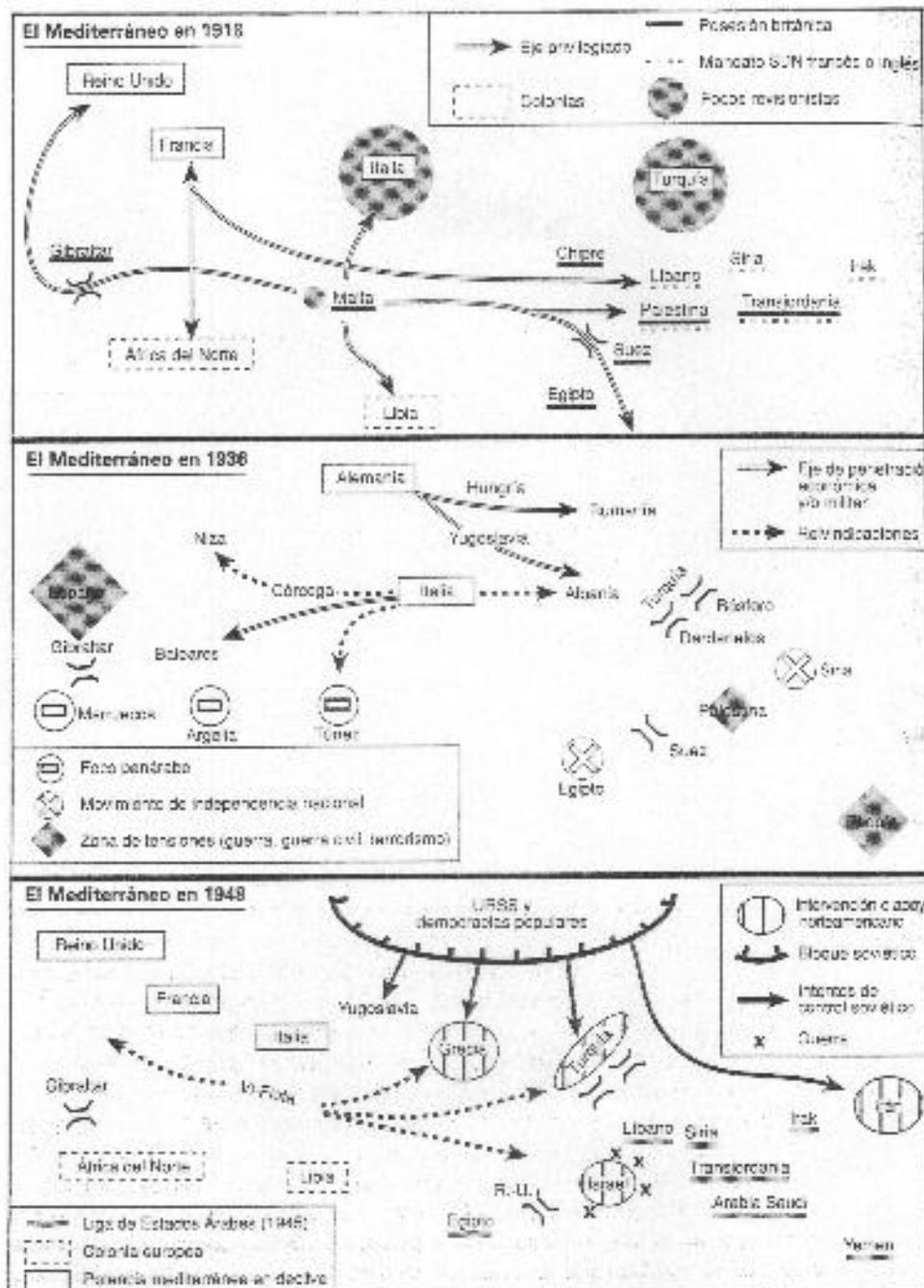
MAPA nº4: La región del Mediterráneo: las diferencias en el nivel del desarrollo en 1975.
Fuente: Fuente: *Encyclopaedia Universalis*, Corpus II, Paris, 1985, p. 1019.



MAPA n° 5: La región del Mediterráneo: los recursos minerales.
 Fuente: *Encyclopaedia Universalis*, Corpus II, Paris, 1985, p. 1021.

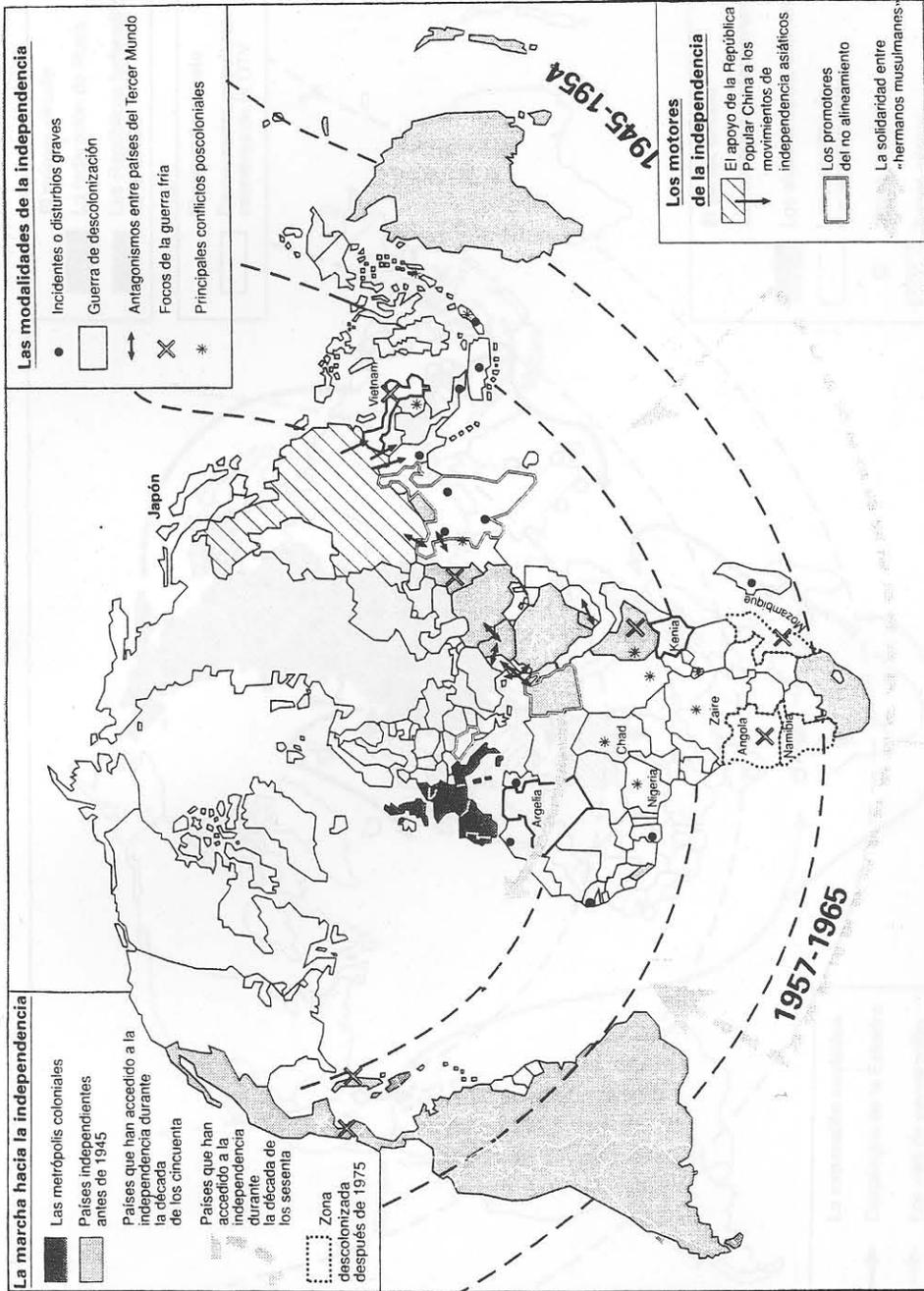


MAPA n°6: La región del Mediterráneo: los centros industriales.
 Fuente: *Encyclopaedia Universalis*, Corpus II, Paris, 1985, p. 1021

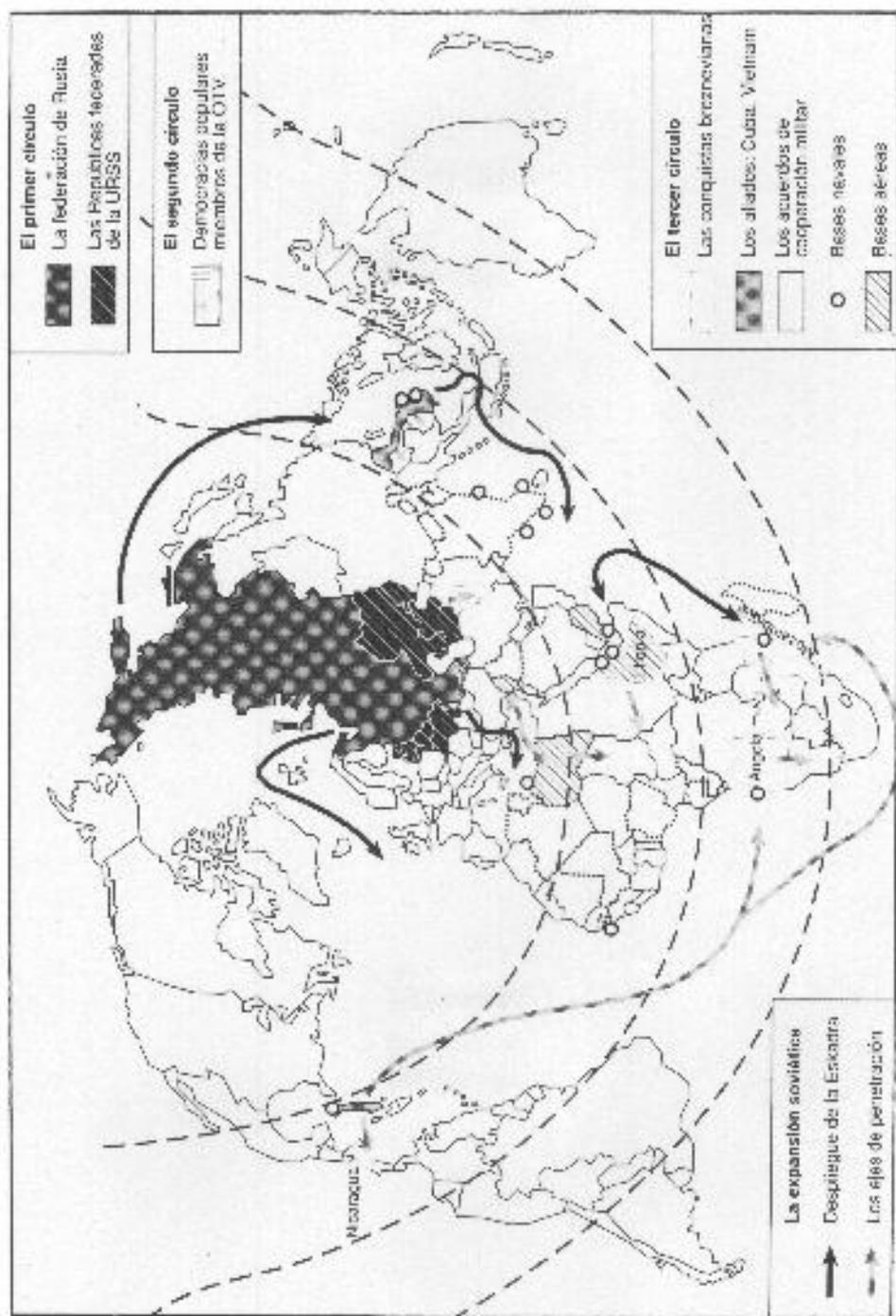


MAPA nº7: Los cambios políticos en el Mediterráneo. Desde el predominio europeo a la polarización entre la URSS y los Estados Unidos (1918 – 1948).

Fuente: Neuschil, M.: *Historia del Siglo XX. Todos los mundos, el mundo*, Madrid, Cátedra, 1996, p. 258.

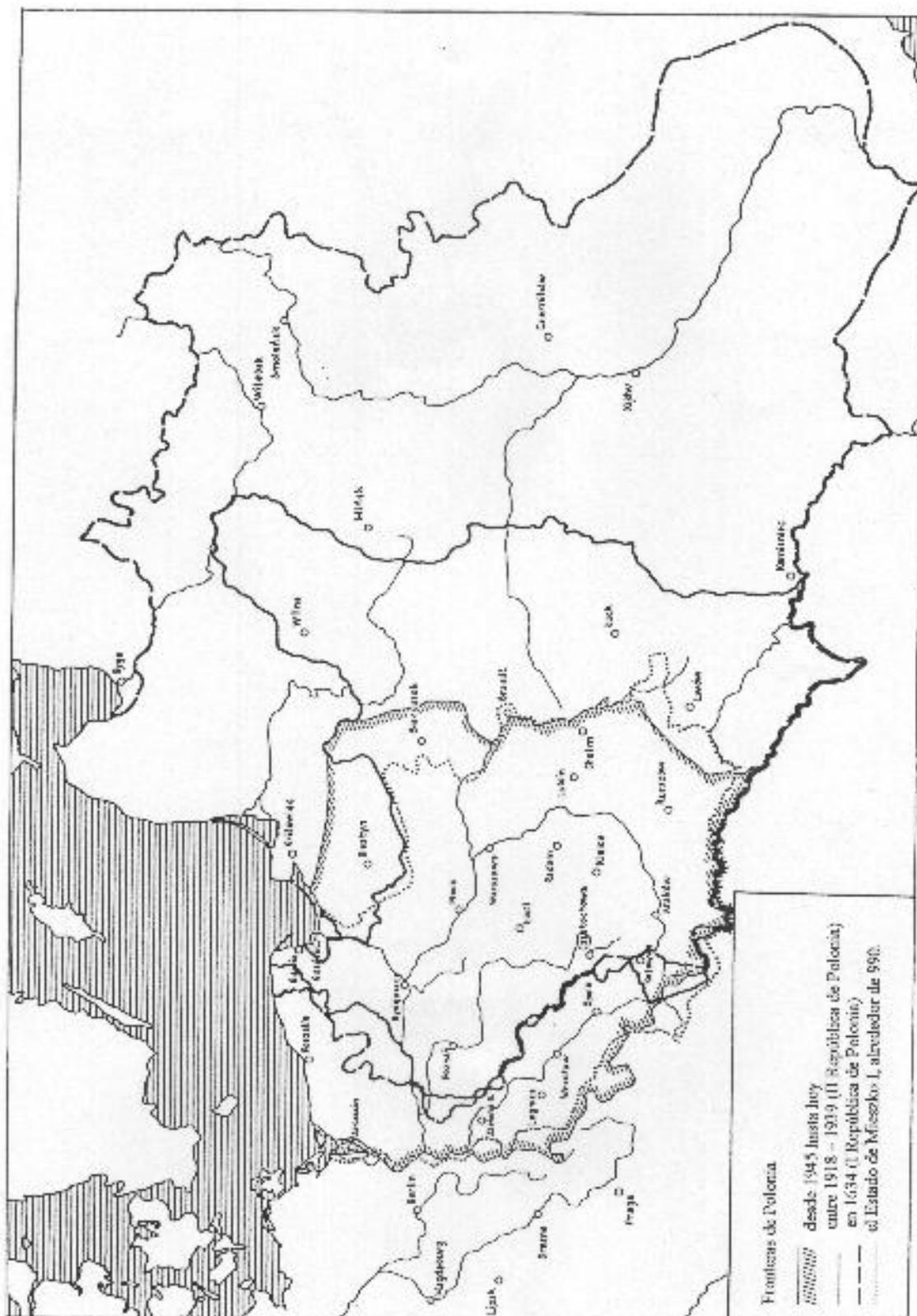


MAPA nº 10: Las etapas de la descolonización: el problema de África.
 Fuente: Nouschi, M.: *Historia del Siglo XX. Todos los mundos, el mundo*, Madrid, Cátedra, 1996, p.353.

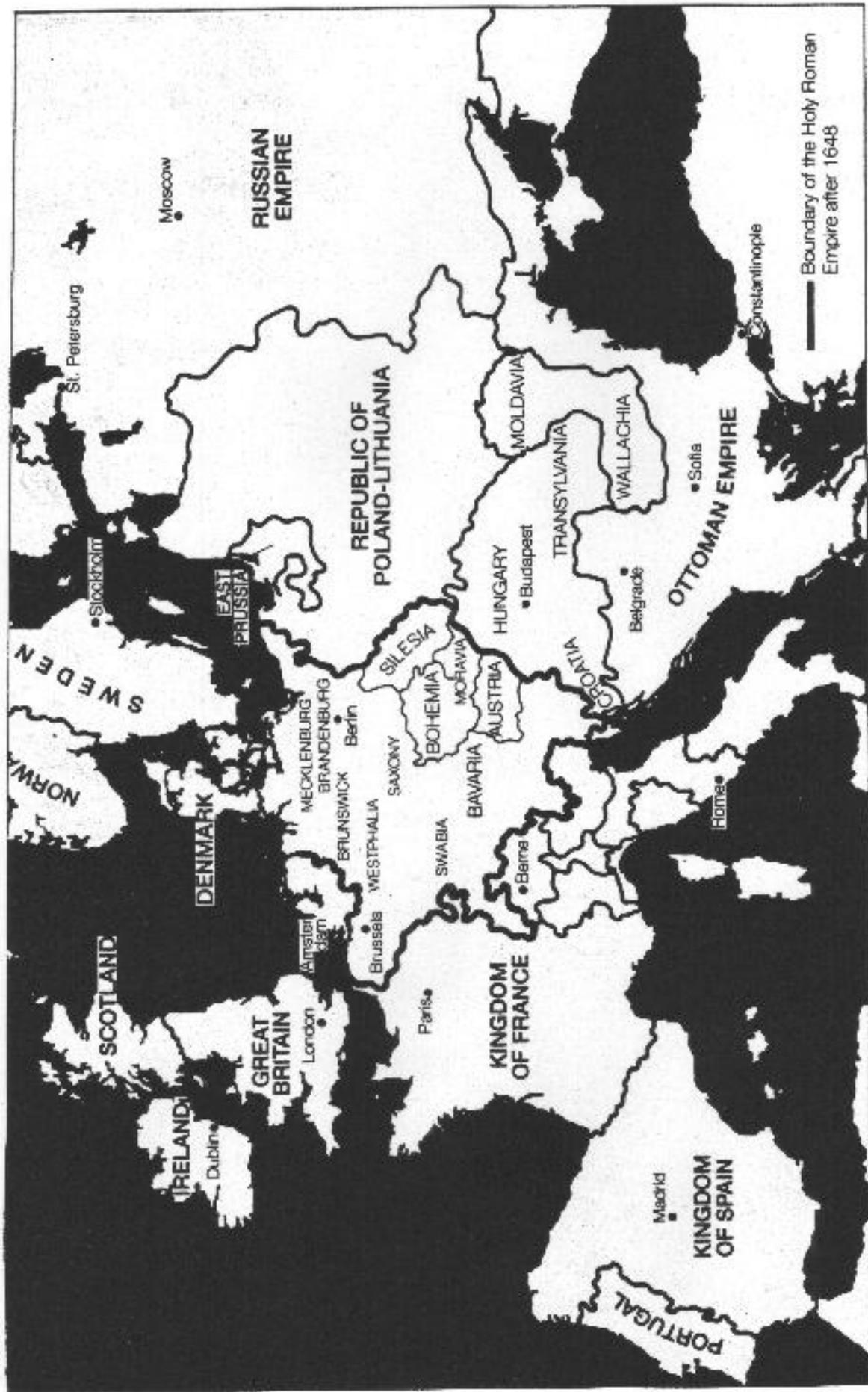


MAPA nº 11: El imperio soviético a la muerte de Breznev (1982).

Fuente: Nousechi, M., *Historia del Siglo XX, Todos los mundos, el mundo*, Madrid, Cátedra, 1996, p.339.

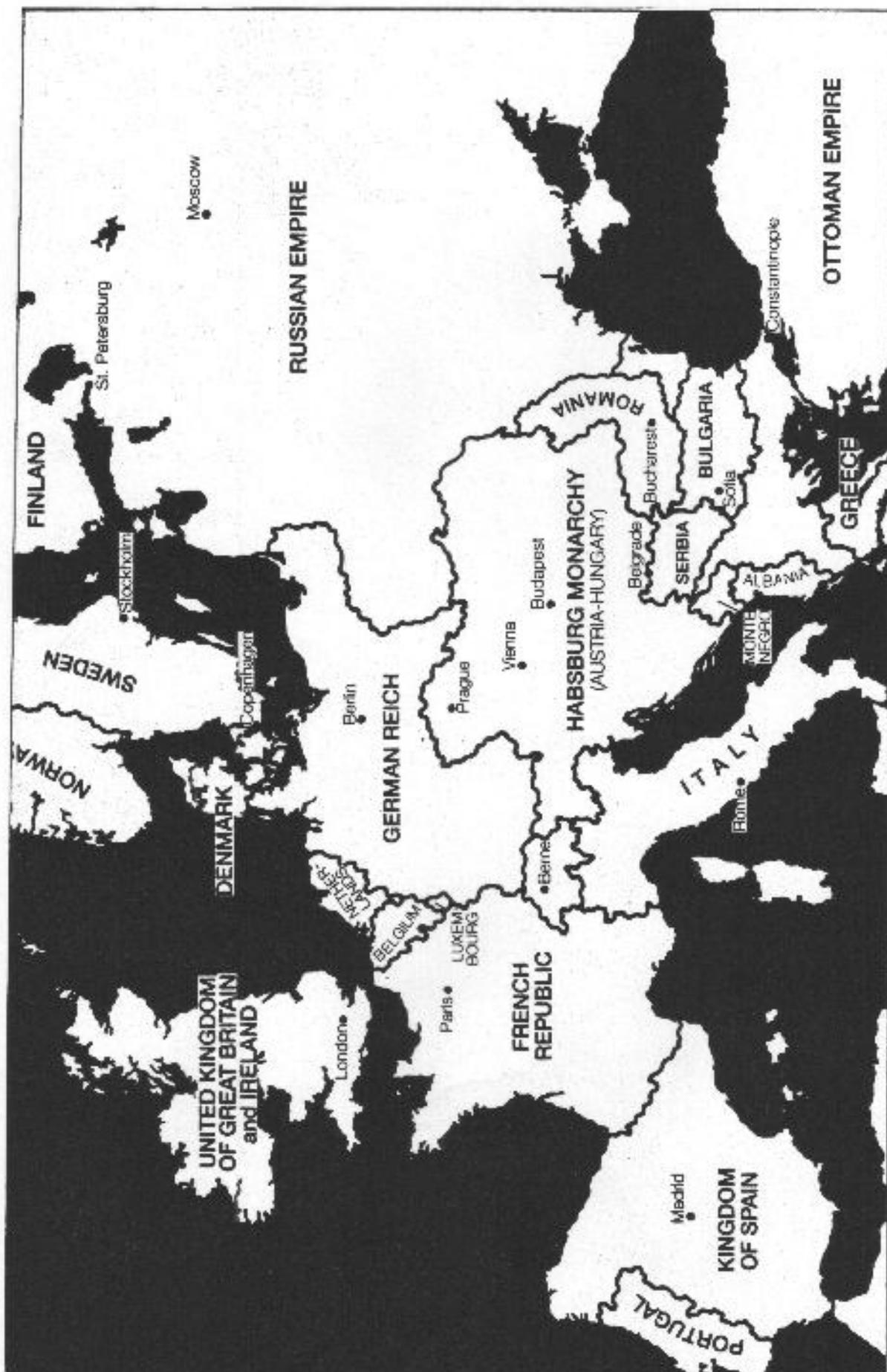


MAPA n°12: Los cambios territoriales del Estado polaco entre los siglos X - XX.
Fuente: Tymowski M., Kieniewicz J., Holzer J.: *Historia Polski*, Warszawa, Editions Spolkania, 1990.



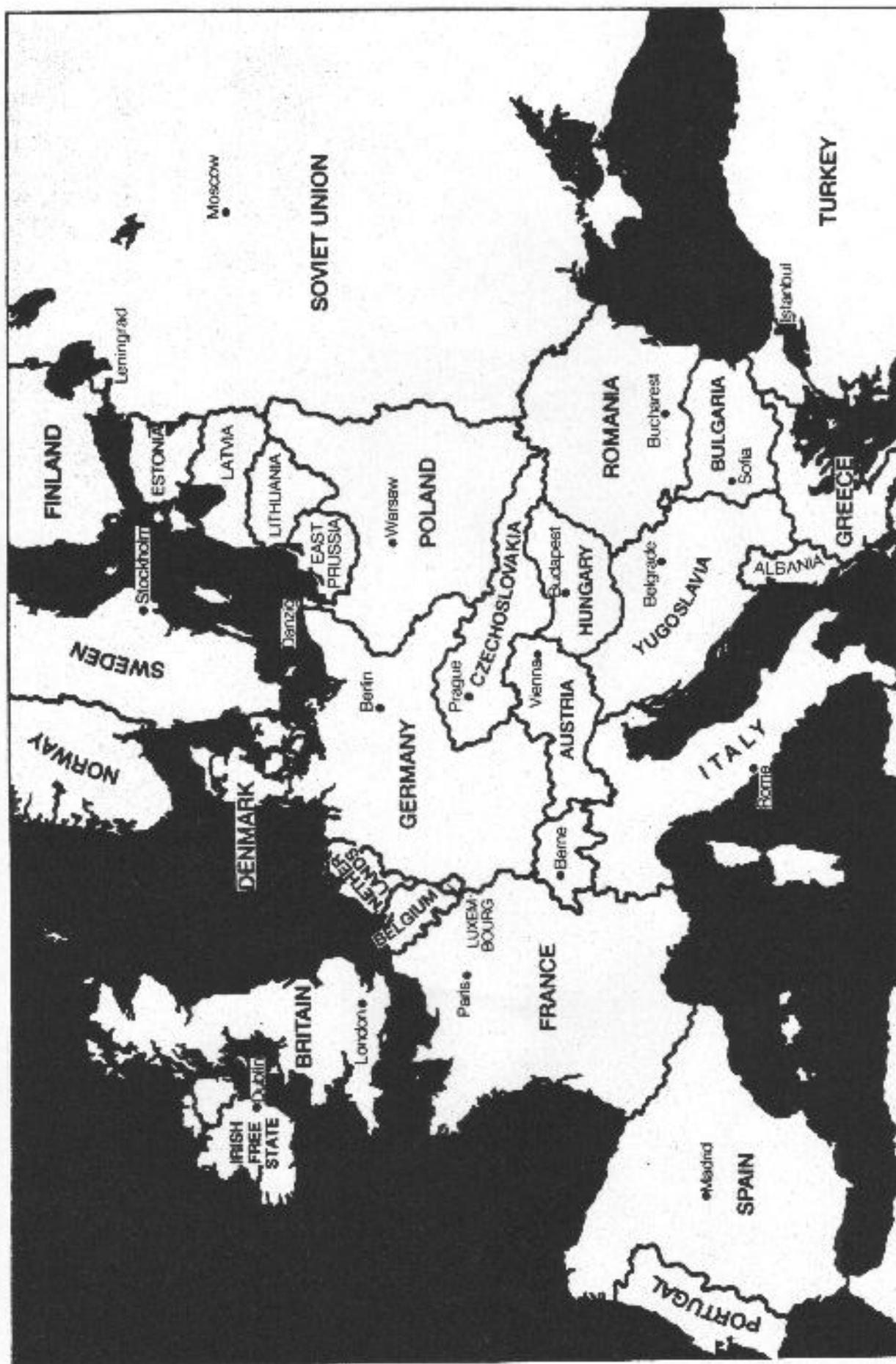
MAPA nº 13: Polonia en Europa de principios del siglo XVIII (c.1700).

Fuente: Garton Ash, Timothy: *In Europ's Name. Germany and the Divided Continent*, New York, Vintage Books, 1993.



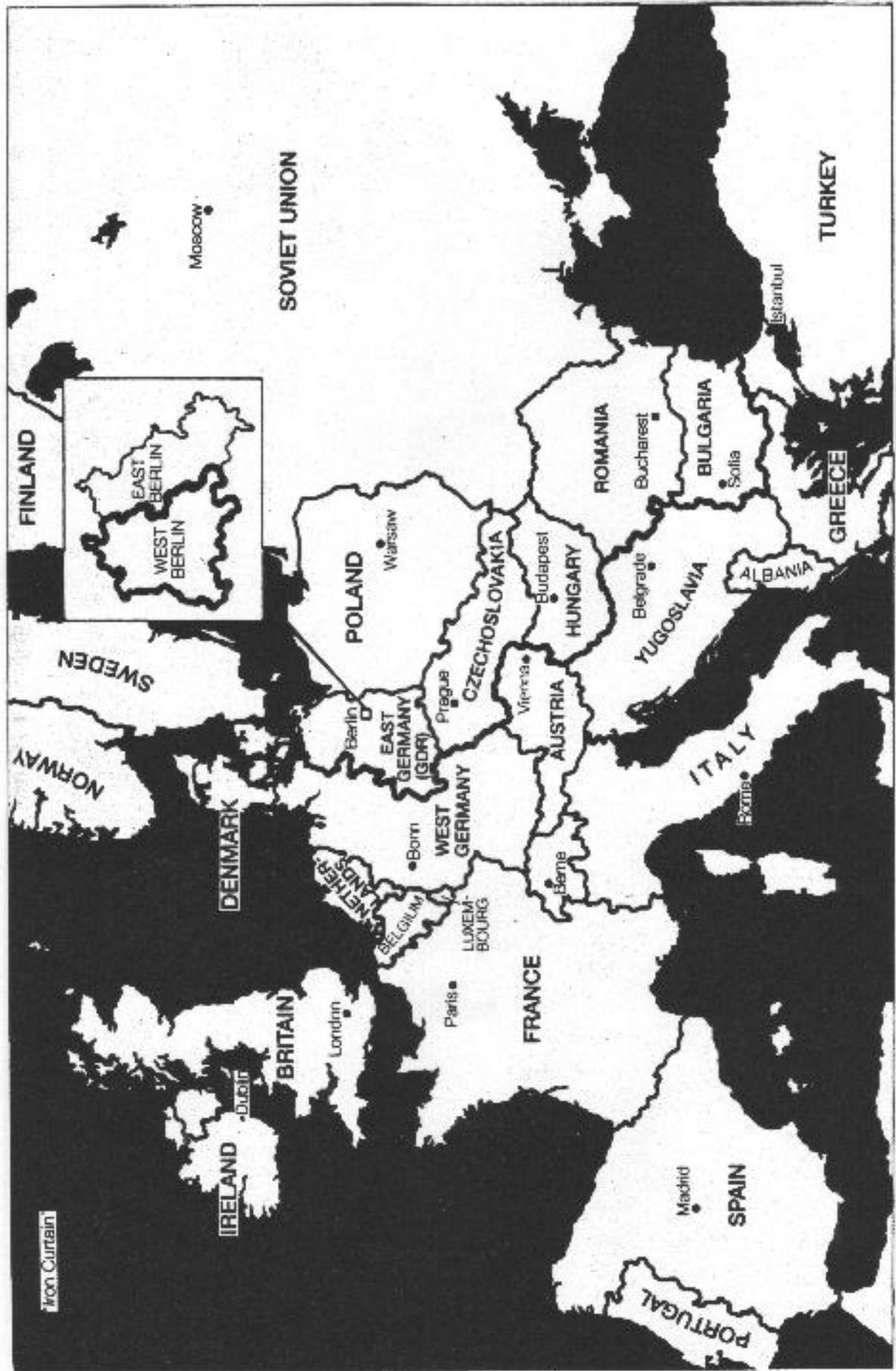
MAPA nº14: Europa a finales del siglo XIX (1890). La ausencia de Polonia en el mapa de Europa.

Fuente: Garton Ash, Timothy. *In Europ's Name. Germany and the Divided Continent*. New York, Vintage Books, 1993.



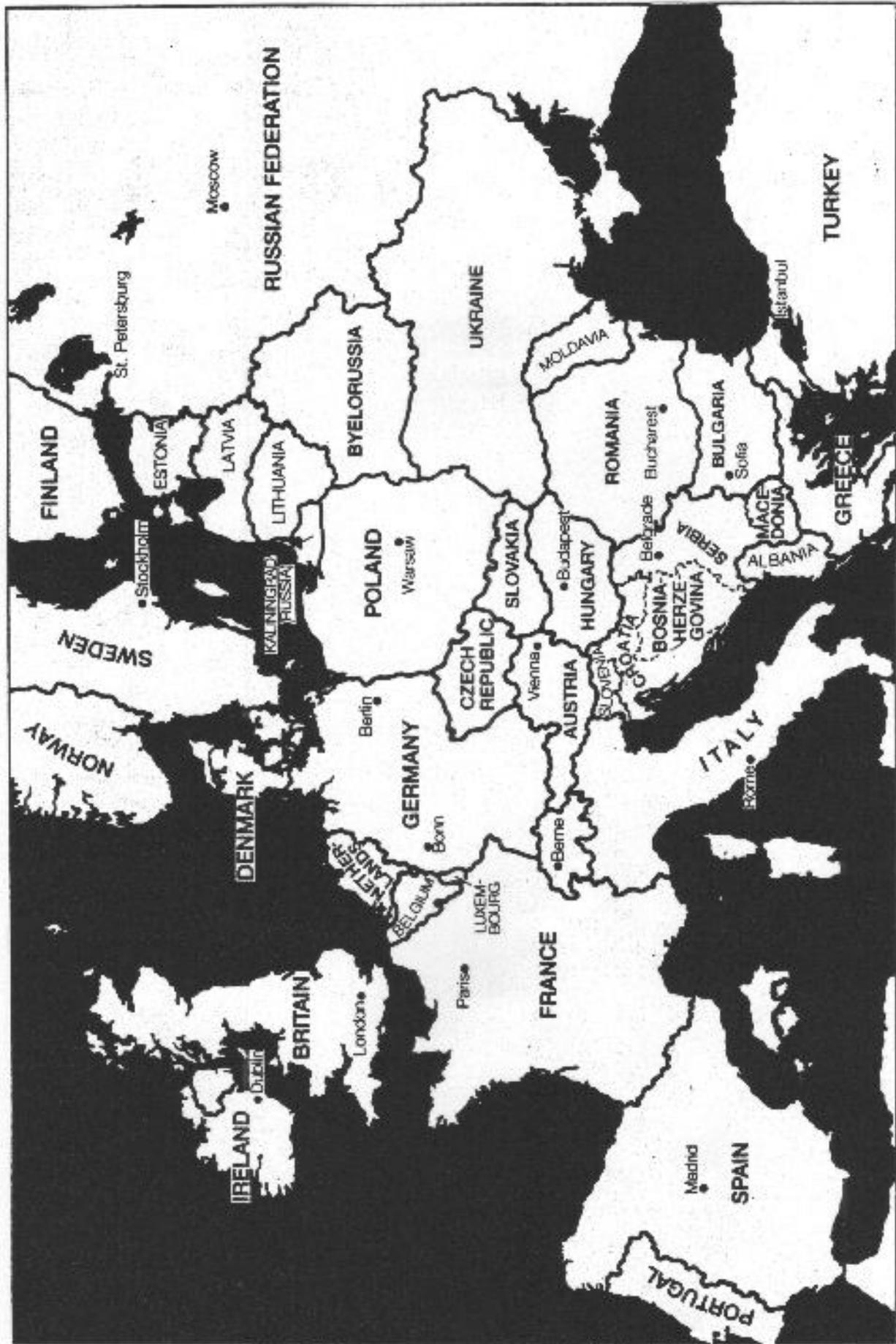
MAPA n° 15: El retorno de Polonia al mapa de Europa. Europa y Polonia en 1925

Fuente: Garton Ash, Timothy: *In Europ's Name: Germany and the Divided Continent*, New York, Vintage Books, 1993.



MAPA nº 16: La posición de Polonia en el mundo bipolar.

Fuente: Garton Ash, Timothy: *In Europe's Name. Germany and the Divided Continent*, New York, Vintage Books, 1993.



MAPA nº 17: Polonia en 1993 – nuevos vecinos y nuevo contexto geopolítico.

Fuente: Garton Ash, Timothy: *In Europe's Name. Germany and the Divided Continent*, New York, Vintage Books, 1993.