

LAS COMPLICACIONES CONSTITUCIONALES Y POLÍTICAS DE UN REFERENDUM SOBRE LA OTAN

1. Antecedentes del referéndum.
2. Características del referéndum.
3. La opinión pública ante la OTAN y el referéndum sobre la OTAN.
4. El cómo y el cuándo del referéndum.
5. Riesgos y ventajas del referéndum.

Esquema de la ponencia de ANTONIO GARRIGUES WALKER en el coloquio organizado por el GRUPO 16 sobre «OTAN y la Política de Defensa en España en el contexto internacional»

Madrid, 24 de marzo de 1984

1. ANTECEDENTES DEL REFERENDUM.

Las normas y los datos básicos de esta cuestión pueden resumirse del siguiente modo:

— El 29 de mayo de 1982, S.M. Don Juan Carlos I firma el instrumento de adhesión del Reino de España al Tratado del Atlántico Norte.

— En el programa electoral del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y en su capítulo V, apartado 5, figuran las siguientes manifestaciones:

«Las relaciones con la Alianza Atlántica. El PSOE reafirma su filosofía contraria a la política de bloques militares que de hecho consagra la división del mundo en zonas de influencia perpetua, y se compromete a seguir luchando por un mundo libre y en paz, donde la cooperación, el intercambio y el diálogo Norte-Sur sustituya a la tensión Este-Oeste.

En este sentido, el Gobierno trabajará para lograr un mayor techo de autonomía para España, desvinculándola progresivamente en el plano militar del Bloque del Atlántico Norte. En consecuencia, y en la línea ya expresada anteriormente por el PSOE, en un primer momento y como medida inmediata, se congelarán las negociaciones para la integración en la organización militar. En un segundo momento, se mantendrá el compromiso contraído por el PSOE de convocar un referéndum para que sea el pueblo español el que decida acerca de nuestra pertenencia a la OTAN.»

— El referéndum al que se refiere el programa electoral del PSOE está regulado en el artículo 92 de la Constitución española en los siguientes términos:

1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.

— El 18 de enero de 1980 se promulga la ley orgánica 2/80 de la Jefatura del Estado (BOE 23 de enero de 1980) regulando las distintas modalidades del referéndum. De esta ley orgánica pueden destacarse los siguientes preceptos:

Artículo 2.º

«1. La autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, en cualquiera de sus modalidades, es competencia exclusiva del Estado.

2. La autorización será acordada por el Gobierno, a propuesta de su presidente, salvo en el caso en que esté reservada por la Constitución al Congreso de los Diputados.

3. Corresponde al Rey convocar a referéndum, mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su presidente.»

Artículo 3.º

«1. El real decreto de convocatoria contendrá el texto íntegro del proyecto de disposición o, en su caso, de la decisión política objeto de la consulta; señalará claramente la pregunta o preguntas a que ha de responder el Cuerpo electoral convocado y determinará la fecha en que haya de celebrarse la votación, que deberá producirse entre los 30 y los 120 días posteriores a la fecha de publicación del propio real decreto.»

Artículo 5.º

«1. El referéndum se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en el ámbito que corresponda a la consulta.

2. La circunscripción será, en todo caso, la provincia. Asimismo constituirán circunscripciones electorales las ciudades de Ceuta y Melilla.»

Artículo 6.º

— El referéndum consultivo previsto en el art. 92 de la Constitución requerirá la previa autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta, a solicitud del presidente del Gobierno. Dicha solicitud deberá contener los términos exactos en que haya de formularse la consulta.

2. CARACTERÍSTICAS DEL REFERENDUM

El referéndum al que alude el artículo 92 de la Constitución tiene dos características a destacar:

- Sólo puede versar sobre decisiones políticas de especial trascendencia.
- Se trata de una consulta popular o plebiscito que tiene un carácter consultivo y no vinculante.

Por lo que respecta a la primera característica, la cuestión a debatir es la de si la pertenencia de España a la OTAN tiene o no el carácter de «decisión política de especial trascendencia». El tema es significativo porque si el referéndum fuera finalmente convocado constituiría un precedente importante en la interpretación del artículo 92 y, asimismo, porque si se entendiera que no tiene el carácter antes mencionado cabría la posibilidad de impugnación del real decreto de convocatoria. En relación con lo anterior, hay que advertir que el referéndum no podría versar en ningún caso sobre la derogación del Tratado de Adhesión de España a la OTAN actualmente vigente, puesto que el artículo 92 excluye la decisión sobre leyes (es decir, no es un referéndum abrogatorio) y sólo la admite sobre proyectos de disposiciones legales o, en su caso, decisiones políticas. En la práctica ello implica que tendría que versar —como luego explicaremos con más profundidad— sobre un proyecto de denuncia o sobre la decisión de no presentar o sobre la decisión de presentar un proyecto de denuncia (o de modificación o suspensión) del Tratado de Adhesión en los términos previstos en los artículos 94, apartado 1.b), y 96 de la Constitución (1) por cuanto en otro caso vendría a ser un mero intento de pulsar la opinión pública, lo cual, con independencia de que podría sustituirse, como afirma Juan A. Santamaría (2), «con técnicas de sondeo, tan eficaces como el referéndum y desde luego más discretas y baratas», desnaturalizaría la razón de ser del artículo 92 y podría ampliar peligrosamente su ámbito.

Sobre el tema concreto de si la pertenencia a la OTAN es o no una decisión política trascendente, la respuesta en principio debe ser positiva aunque admite ciertamente argumentos en contra. En cualquier caso una posición fundamentada y vá-

(1) Artículo 94.

1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos: b) Tratados o convenios de carácter militar.

Artículo 96.

1. Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.

2. Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94.

(2) Fernando Garrido Falla, Juan A. Santamaría y otros. «Comentarios a la Constitución». Pág. 937.

lida sobre esta cuestión sólo podrá expresarse a la vista de la pregunta concreta que se formule a los ciudadanos. La valoración sería distinta si tal pregunta fuera relativa a un proyecto de denuncia, a la decisión de no denunciar o alguna fórmula intermedia entre estas dos posiciones extremas. Más serio parece el problema de los efectos futuros de esta calificación, porque, como se ha dicho antes, crearía un precedente que podría forzar al Gobierno actual, a pesar de su aplastante mayoría parlamentaria, y a futuros Gobiernos, a acceder a generalizar la práctica del referéndum a otras cuestiones internacionales o internas, por ejemplo Mercado Común, LODE, Reconversión Industrial, ley Sindical, Aborto, que tienen sin duda tanta o más «especial trascendencia». Sería arbitrario o podría presentarse como tal el que un Gobierno utilizara esta vía cuando le conviniera partidistamente y la rechazara en caso contrario. Este argumento básico fue utilizado por UCD en un folleto divulgador editado en 1981 al justificar su decisión de adherirse a la Alianza Atlántica en los siguientes términos:

«¿Por qué se lleva el tema al Parlamento y no se convoca un referéndum? El Gobierno se atiene, estrictamente, a lo previsto en la Constitución. No considera que este tema deba ser utilizado para desvirtuar el carácter parlamentario de nuestro sistema democrático ni para disminuir el papel de quienes han sido libremente elegidos por el pueblo español. La petición de un referéndum parece obedecer más bien a una táctica dilatoria, que no se ha utilizado respecto a otros temas tanto o más importantes. Por otra parte, hay que tener en cuenta que ni los países miembros originarios de la Alianza, ni los que se incorporaron posteriormente han recurrido a referéndum para decidir su presencia en la OTAN. Se han atendido todos ellos a la autorización de sus respectivos Parlamentos.»

De otro lado, hay que afirmar que esta generalización de fórmulas de democracia semidirecta no era el resultado previsto por nuestros constituyentes que, como demuestran Oscar Alzaga (3) y otros comentaristas, iniciaron sus trabajos sobre un proyecto de referéndum abrogatorio y generalizado (4), hasta llegar, por vía de prudencia y ante el temor de reproducir la experiencia italiana, a un referéndum consultivo con márgenes muy estrechos.

El carácter consultivo y no vinculante es justamente la segunda característica mencionada al principio de este apartado y sobre este tema merece la pena reproducir unas observaciones de Juan A. Santamaría (5).

«Las limitaciones de este tipo de referéndum no provienen solamente de su configuración como consultivo. De hecho, denominar consultivo a un referéndum no deja de ser un eufemismo, pues resulta impensable que el órgano que hubiese de adoptar la decisión consultada lo hiciese en un sentido contrario al pronunciamiento neto y rotundo de la voluntad popular. Pero la cuestión es más profunda. Es lógico que este tipo de referéndum no va a ser normalmente utilizado respecto de aquellos temas en los que la opinión abrumadoramente mayoritaria de la opinión

(3) Oscar Alzaga. «La Constitución española de 1978». Pág. 581.

(4) El proyecto inicial de este artículo era el siguiente: 1. La aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de leyes en vigor, podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos. 2. En los dos primeros supuestos del número anterior, el referéndum será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, a iniciativa de cualquiera de las Cámaras, o de tres asambleas de territorios autónomos. En el tercer supuesto, la iniciativa podrá proceder también de setecientos cincuenta mil electores. 3. El plazo previsto en el artículo anterior, para la sanción real, se contará, en este supuesto, a partir de la publicación oficial del resultado del referéndum. 4. El resultado del referéndum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado. 5. Una ley orgánica regulará las condiciones del referéndum legislativo y del constitucional, así como la iniciativa popular a que se refiere el presente artículo y la establecida en el artículo 80.

(5) Fernando Garrido Falla, Juan A. Santamaría y otros. «Comentarios a la Constitución».

pública esté a favor de una postura u otra: normalmente procedería respecto de cuestiones en las que la opinión se encuentre presumiblemente muy dividida. Y es justamente en estos casos cuando el carácter consultivo juega en contra de la autoridad competente para decidir, ya que no elimina la responsabilidad de la decisión. Salvo que se trate de una decisión a adoptar ineludiblemente en un sentido o en otro (y que no sea susceptible de aplazamiento, además), el referéndum es perfectamente inútil, pues ningún político se arriesgaría a asumir la responsabilidad de una decisión trascendental ante la que los ciudadanos estén divididos, si la consulta a éstos no es decisoria.»

Sobre la base de estas consideraciones merece la pena analizar la evolución de la opinión pública española sobre la OTAN.

3. LA OPINION PUBLICA ANTE LA OTAN Y EL REFERENDUM SOBRE LA OTAN

El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) —como se afirma en el número 22, abril/junio 1983 de la revista de este Centro— viene consultando con cierta regularidad en los últimos años la opinión de los españoles ante el ingreso de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte, el grado de aceptación de dicha organización, así como su actitud frente a un posible referéndum. Aunque existen muchas otras encuestas significativas, vamos a elegir como dato básico las del CIS y una de Sofemasa, con ánimo de simplificar este tema advirtiendo sin embargo la necesidad de profundizar en todas ellas para tener un conocimiento sólido y responsable. Debe advertirse, por último, que no existen encuestas teóricamente fiables sobre la opinión de las Fuerzas Armadas, y que la última encuesta del CIS sobre política internacional, en la que se incluye el tema de la OTAN y que fue realizada, al parecer, en los meses de enero o febrero de 1984, no se ha hecho pública por el momento, al parecer por razones de prudencia política.

Los cuadros resumen son los siguientes:

CUADRO N.º 1

¿Cómo cree usted que debe decidirse el ingreso de España en la OTAN?

Referéndum	69,0
El Gobierno	9,9
El Parlamento	6,2
El Rey	1,6
El Ejército	0,8
Otras respuestas	3,4
No sabe/No contesta	9,1
Totales	100

Fuente: Sofemasa, octubre 1981.

CUADRO N.º 2

Evolución de las actitudes ante el ingreso de España en la OTAN

	Junio 1975 %	Enero 1976 %	Oct. 1978 %	Julio 1979 %	Julio 1981 %	Sept. 1981 %	Marzo 1983 %	Junio 1983 %
Se muestran partidarios del ingreso en la OTAN	57	40	27	28	20	13	13	17
Se muestran poco o nada partidarios del ingreso en la OTAN	24	17	15	26	35	43	57	56
No sabe, no contesta	19	43	58	46	45	44	30	27
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100
BASE:	(1.235)	(1.250)	(1.190)	(1.200)	(1.200)	(1.193)	(2.488)	(1.606)

Fuente: C.I.S.

CUADRO N.º 3

Razones para no ser partidarios de que España se integre definitivamente a la OTAN

	Septiembre 1981 %	Marzo 1983 %
Peligro de guerra	35	42
Peligro de armas nucleares	23	27
Razones económicas	18	11
Principios políticos	9	9
Otras razones	4	4
No sabe, no contesta	11	7
TOTAL	100	100
Base:	(566)	(1.422)

Fuente: C.I.S.

La valoración sociológica de los datos anteriores es compleja y difícil, pero pueden mencionarse como puntos significativos para su análisis e interpretación los siguientes:

— El profundo cambio de la opinión pública que pasa de un 57 por 100 de partidarios en junio de 1975 a un 17 por 100 en junio de 1983. Lo mismo sucede con el capítulo «no sabe, no contesta», que va en las mismas fechas del 19 por 100 al 27 por 100, con actitudes en los periodos intermedios entre el 30 por 100 y el 58 por 100.

CUADRO N.º 4

Perfil general de los encuestados según sus posiciones

Se muestran partidarios de la integración plena Junio 1983	No se muestran partidarios de la integración plena Junio 1983
Edad De 41 a 60 años.	Edad De 18 a 40 años.
Hábitat Menos de 10.000 habitantes.	Hábitat Más de 1.000.000 de habitantes.
Ocupación Empresarios, cuadros superiores.	Ocupación Obreros cualificados, subalternos.
Ideología Derecha, extrema derecha.	Ideología Izquierda, extrema izquierda.
Voto octubre 1982 AP-PDP, UCD.	Voto octubre 1982 PCE, Radicales, PSOE.

Fuente: C.I.S.

— La identificación perfecta entre partidarios de OTAN y posiciones de derecha y contrarios y posiciones de izquierda.

— La abrumadora opinión favorable a la idea del referéndum como fórmula adecuada para resolver la cuestión.

Al margen de estos puntos significativos pueden hacerse las siguientes observaciones:

— Gregory Flym, director adjunto del Instituto Atlántico de Asuntos Internacionales, en su informe sobre la opinión pública con respecto a la Alianza Atlántica (marzo 1983) alude, entre otras cosas, al hecho de que «los dirigentes políticos encuentran ahora que es cómodo hacer florecer un movimiento de opinión pública (o en ciertos casos a evitar que se forme) en tanto en cuanto se enfrentan a sus dificultades para definir y conciliar las respuestas apropiadas desde el punto de vista político en la situación nueva que se presenta a partir de los años 70». Afirma asimismo que, aunque los datos y testimonios sobre los que se basa la opinión pública están lejos de ser perfectos, la sensibilidad popular sobre temas de seguridad nacional está incrementándose espectacularmente, especialmente ante el síndrome nuclear. Alude finalmente al hecho de que, en general, «la opinión pública se construye en base a las actitudes adoptadas por los partidos políticos con los que se identifican, o en último término a los que han decidido votar», y que «el consenso popular se produce en una gran medida en función del consenso político».

— Con respecto a España, debe añadirse que en temas de política internacional e incluso en temas de seguridad nacional, el interés de los ciudadanos es escaso, en gran parte debido al largo periodo de aislamiento. Sólo un 3 por 100 consideraba como preferente el tema de la OTAN en octubre de 1981.

— La influencia en estas materias de los líderes políticos es un factor decisivo. Sería difícil negar que la opinión pública española sobre la OTAN y sobre la conveniencia de un referéndum está relacionada claramente con el hundimiento de UCD y el espectacular triunfo de PSOE. Nadie duda de que la opinión pública variaría sustancialmente si el PSOE cambiara su actitud sobre estos dos temas.

4. EL COMO Y EL CUANDO DEL REFERENDUM

La pregunta del referéndum, su desarrollo y la fecha de votación no son sólo temas prácticos, sino claramente políticos.

Como ya se ha dicho antes, la ley orgánica 2/80 del 18 de enero exige que el real decreto de convocatoria contenga «el texto íntegro del proyecto de disposición o, en su caso, de la decisión política objeto de la consulta y señalará claramente la pregunta o preguntas a que ha de responder el cuerpo electoral», y añade que la solicitud para celebrar el referéndum que deberá aprobar el Gobierno por mayoría absoluta «deberá contener los términos exactos en que haya de formularse la consulta». Esta normativa interpretada conjuntamente con las características del referéndum, que se han analizado en el apartado 2 de esta ponencia, obligan al Gobierno y a su presidente a adoptar una postura concreta ante el tema de la OTAN y a no refugiarse —como al parecer algunos socialistas propugnan— en actitudes neutrales dejando al pueblo que decida. El Gobierno y su presidente tendrán que decir específicamente lo que quieren o en definitiva comprometerse políticamente en favor o en contra y los ciudadanos manifestarán su acuerdo o desacuerdo con esta postura después de una campaña de propaganda que no podrá «ser inferior a diez ni superior a veinte días» y en la que «sólo tendrán derecho al uso de los espacios gratuitos los grupos políticos con representación en las Cortes Generales» y «en proporción al número de diputados que hubieran obtenido en las últimas elecciones generales» (artículos 14 y 15 de la ley). Esta última condición provocará la protesta de asociaciones o movimientos organizados, que al no tener representación parlamentaria tendrán que incurrir en gastos ingentes para que su postura pueda tener alguna incidencia en el voto.

El cuándo del referéndum parece haberlo decidido ya el Gobierno socialista, al asegurar reiteradamente que tendrá lugar dentro de la presente legislatura y al anticipar Felipe González que previsiblemente se celebrará en el primer semestre de 1985. Esta última precisión podría quizá responder —según algunas opiniones— al deseo del PSOE de reservar el último semestre de 1985 por si les fuera conveniente anticipar las próximas elecciones generales. La razón de ello está en que de acuerdo con la ley antes mencionada «no podrá celebrarse ninguna modalidad de referéndum, salvo los previstos en los artículos 167 y 168 de la Constitución, en el periodo comprendido entre los 90 días anteriores y los 90 posteriores a la fecha de celebración, quedando suspendido automáticamente todo referéndum ya convocado» (artículo 4.º de la ley). Partiendo de estos límites, si efectivamente se quiere celebrar el referéndum en el primer semestre del 85, la convocatoria del mismo tendría que iniciarse en/o antes del 1 de enero de 1985, puesto que hay que tener en cuenta los trámites de la previa autorización del Congreso de los Diputados, la restricción que supone el que la determinación de la fecha del referéndum «deberá producirse entre los 30 y los 120 días posteriores a la fecha de publicación del propio real decreto» (artículo 3.º de la ley), la duración de la campaña y la imposibilidad de celebrar elecciones generales hasta los 90 días posteriores. Es decir, estamos hablando de un proceso que duraría entre cinco y siete meses.

5. RIESGOS Y VENTAJAS DEL REFERENDUM

La «*apellatio ad populum*» en temas de política internacional ha sido siempre mirada con graves reservas por las élites políticas y los expertos en temas constitucionales. La complejidad de tales temas, la capacidad de manipulación de la opinión pública, la imposibilidad de facilitar todos los datos por razones de seguridad de secreto militar o de prudencia diplomática, son algunas de las razones de esta actitud. La práctica totalidad de las Constituciones extranjeras que prevén la posibilidad del referéndum excluyen estas materias de la decisión popular, ya se trate de referéndum abrogatorio o consultivo.

La Constitución española al aludir a «decisiones políticas de especial trascendencia» no hace ningún género de exclusiones y, por tanto, es aplicable el principio de «*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*». Pero aunque no se deba distinguir, sí puede relacionarse analógicamente el artículo 92 con el artículo 87, apartado 3, en el que, siguiendo el ejemplo del artículo 75 de la Constitución italiana, al referirse a la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley, se establece que «no procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia» y asimismo —aunque la relación sea más indirecta, sin dejar de ser pertinente— con el artículo 75, en el que también se excluyen «las cuestiones internacionales» de la facultad general de las Cámaras para delegar en las comisiones legislativas permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. A lo anterior debe añadirse el dato ya mencionado de que ninguno de los países signatarios del Tratado de Alianza Atlántico han sometido a referéndum esta decisión.

Partiendo de estas permisivas, ¿cuáles serían los riesgos y ventajas de este referéndum para los intereses del Estado español?

En principio, la única ventaja —al margen de la continua tentación española a ser diferentes y excepcional— estaría en cumplir la promesa electoral formulada inequívocamente por el partido del Gobierno. Esta promesa y la de los 800.000 puestos de trabajo han sido las más visibles y las más concretas y le están siendo recordadas al PSOE sin cesar, en un caso, por Coalición Popular y, en el otro, por el Partido Comunista. Puesto que la promesa de puestos de trabajo parece de imposible realización, la cancelación del referéndum sobre la OTAN podría incrementar el efecto negativo de la imagen del PSOE ante su electorado potencial.

Desde el punto de vista de marketing político, todo lo anterior puede ser cierto, pero lo que también es cierto, por mucho apasionamiento que se tenga, es que ello conduce a la conclusión intolerable de que los intereses del Estado español y los del PSOE coinciden exactamente en este punto o de que por principio lo que es bueno para el PSOE es bueno para España. La promesa electoral del PSOE fue, sin duda, una respuesta apasionada y precipitada ante la aceleración excesiva y mal justificada (6) del Gobierno de Calvo-Sotelo por lograr la adhesión a la OTAN antes que se produjera el desastre electoral de una UCD que ya había iniciado su descomposición y que —al margen de su convencimiento en la idea— pretendía lograr con este «éxito» una recuperación de imagen. Era también en alguna forma un intento de UCD de superar las ambigüedades que en este tema había demostrado el Gobierno Suárez y lograba indirectamente el objetivo de tranquilizar a ciertas élites conservadoras. El PSOE reaccionó ante estas presiones con un énfasis exa-

(6) En defensa de UCD habrá que decir que la incorporación a la OTAN figuró en los dos programas electorales, y que en su consecuencia, la decisión de llevar a cabo esta medida tenía una clara justificación política, todo ello sin perjuicio de una cierta incapacidad para transmitir a la opinión pública una posición clara y coherente.

gerado de componente en gran medida electoralista («cuando ganemos saldremos de la OTAN de la misma forma que hemos entrado»), y añadió primero la alusión y después el compromiso del referéndum para poner de manifiesto su ética democrática frente a la «vergonzante y humillante» actitud de UCD, que a pesar de la voluntad popular claramente contraria (como de hecho demostraban las estadísticas) se obstinaba en entrar como fuera, incluso «por la puerta de atrás», entregando la documentación «a un conserje de la OTAN». La manipulación política de este tema por uno y otro bando llegó a límites verdaderamente sorprendentes que convendría evitar en el futuro por el bien de la dignidad y el decoro internacional de España.

Este resumen del origen de la promesa electoral tiene todos los defectos que tienen los resúmenes y además el de exagerar hasta el absurdo la caricatura de la situación, pero sólo pretende reflejar la opinión pública que prevalecía en aquel momento y es además un antecedente necesario para el análisis final del tema.

Ese análisis final puede plantearse del siguiente modo:

Si el Gobierno y su presidente han llegado a la conclusión, con absoluta independencia de sus intereses partidistas, de que no es conveniente para los intereses del Estado español su pertenencia a la OTAN, deben denunciar el tratado de adhesión y, en consecuencia, deben organizar el referéndum, porque en ese caso no existiría la menor duda de una victoria tan aplastante como su propia victoria electoral. Si Felipe González transmite este convencimiento sincero y honesto a los ciudadanos españoles, la cuestión estaría resuelta de antemano, salvo que se produjeran cambios dramáticos en la situación, que no parecen previsibles. Ya hemos visto anteriormente el enorme peso que ejerce sobre el electorado la actitud de los líderes políticos y la de los partidos con los que se identifica.

Si por el contrario el Gobierno y su presidente han llegado a la conclusión contraria o al menos han modificado sustancialmente su posición inicial, la celebración del referéndum se convierte en un asunto político de especial delicadeza y de muy difícil manejo, en el que de nuevo y como siempre los intereses del Estado español deberían prevalecer sobre cualquier otra consideración. A pesar de las cautelas y a veces ambigüedades de las últimas manifestaciones de miembros destacados del partido y, en concreto, de su presidente, parece claro que el PSOE, como era de otro lado previsible, no mantiene en estos momentos la actitud reflejada en su programa electoral. El ejercicio del poder, además de aumentar el sentido de responsabilidad, de prudencia y de moderación, permite acceder al conocimiento de nuevos datos y de puntos de vista más variados, y obliga a aceptar la inevitable interdependencia de las cuestiones internacionales. La entrada en la OTAN guarda relación con el tema del Mercado Común, con el tema de Gibraltar y, asimismo, con el tema de las relaciones con países neutrales o no comprometidos, como sería el caso de las relaciones con Iberoamérica. Recuérdese en este sentido las reacciones ante el caso de las Malvinas.

Si la evolución del PSOE hacia un atlantismo más concreto fuera cierta, el referéndum colocaría al Gobierno en la situación delicada de defender en su integridad el Tratado de Adhesión, sometiendo al país a un proceso plebiscitario que inevitablemente generaría tensiones políticas, provocaría movimientos populares, manipulaciones electoralistas de la oposición de derecha y del Partido Comunista, y, sobre todo, la aparición del riesgo, por pequeño que fuera, de perder una votación que, al margen del coste político para el PSOE, dañaría los intereses internacionales del Estado español. En este caso parece claro que el Gobierno de Felipe Gon-

zález ganaría más credibilidad explicando las razones por las cuales no considera necesario un referéndum cuyo objetivo inicial no era otro que el de «sacar a España de la OTAN».

Si la decisión política se refiriera a prolongar la situación actual manteniendo la congelación de las negociaciones para la integración en la organización militar, la verdad es que, teniendo en cuenta la presencia de las bases americanas, además de las consecuencias antes mencionadas, se podría poner en duda que ello fuera una decisión política «de especial trascendencia», y si a pasar de todo se celebrara el referéndum, al PSOE le sería difícil posteriormente negarse, en términos democráticos, a convocar los referéndums que la oposición solicitara sobre temas, como ya hemos indicado, de igual o mayor trascendencia. Entre estos referéndums, las apelaciones al Tribunal Constitucional y las prácticas obstruccionistas, la democracia entraría en un túnel sin sentido y sin salida.

De todo lo anterior se deduce que el tema del referéndum es, sin duda, una cuestión de suma delicadeza, en la que la asunción de actitudes suprapartidistas y la superación de toda tentación de manipulación política van a ser la clave de una solución positiva. El PSOE va a asumir una responsabilidad histórica importante en la que debe contar, si no con el apoyo directo, sí al menos con la seguridad de que no habrá tácticas de confusión o enrarecimiento de la opinión pública. Es previsible que en el análisis del PSOE se estén teniendo en cuenta en estos momentos dos factores importantes: la evolución de las negociaciones con el Mercado Común, desde ahora hasta final de septiembre, y las actitudes de las bases del partido cara a su congreso en el próximo otoño. El fracaso o el éxito de las negociaciones y los sondeos sobre el posicionamiento del partido serán datos significativos que habrá que seguir y valorar con todo interés. En cuanto a este segundo este tema es indudable que en el seno del PSOE conviven —con algunas tensiones por el momento menores— dos escuelas de pensamiento radicalmente distintas. Los partidarios de una integración en la OTAN parecen ser inferiores en número a los que rechazan esta idea y tienden a un neutralismo activo. La búsqueda de fórmulas de compromiso planteará problemas, en los que el indudable sentido ético de la política que tiene Felipe González y su influencia decisiva en los órganos del partido constituirán la clave de una postura final que no sea sectaria ni ambigua.

El fracaso de las negociaciones con el Mercado Común podría también influir en esta postura final. Si tal evento se produjera, la opinión pública española frente a Europa volvería a estar dominada por sentimientos de rechazo, de cansancio, de frustración y de resentimiento que podrán colocar al PSOE en una situación delicada para comprometerse en el tema de la Alianza Atlántica. El propio Felipe González reconoció este hecho en la rueda de prensa celebrada recientemente en Bruselas, porque es obvio que un éxito en las negociaciones comunitarias facilitaría sustancialmente su tarea en el tema que nos ocupa.

Este es el resumen de las complicaciones constitucionales y políticas de un referéndum, en el que su autor se ha limitado a describirlas y analizarlas con la máxima posible objetividad. Dicho esto, sería incorrecto no reiterar aquí que mi criterio es enteramente favorable a una integración plena en la OTAN, y que un retroceso en esta tendencia sería claramente negativa para el desarrollo democrático, político y económico de nuestra nación. Argumentar esta postura no es, sin embargo, la tarea que se me ha encomendado en esta ocasión, y será abordada por otros ponentes en el curso de estos coloquios.