

La política de seguridad en España y en Polonia en la transición democrática: las conclusiones del análisis comparado

Beata WOJNA

The Polish Institute of International Affairs, Warsaw, Poland
wojna@pism.pl

RESUMEN

El objetivo de este artículo es presentar el análisis comparado de la política de seguridad desarrollada en España y en Polonia en la transición democrática (1975-1982 y 1989-1997). Esta investigación surge de la búsqueda de los factores que provocaron la transformación del atlantismo (integración en la OTAN) en el eje de ambas políticas de seguridad. La política de seguridad es analizada aquí como una política pública y como parte de la política exterior. El estudio permitió observar las similitudes en los resultados de la política de seguridad española y polaca y apreciar las diferencias en el desarrollo de ambas políticas entendidas como el proceso.

Palabras claves: Polonia, España, Política exterior y de seguridad, OTAN

Security Policy in Spain and in Poland During the Period of Democratic Transition: Conclusions from a Comparative Study.

ABSTRACT

The purpose of this article is to provide a comparative analysis of the security policy conducted in Spain and Poland during the democratization period (1975-1982 and 1989-1997). This study is a result of the search for the reasons which contributed to the transformation of Atlanticism (integration with NATO) into the axis of both countries' policies in regards security. Security policy is treated here as a public policy and as part of foreign policy. This study allowed us to observe similarities in the results of the Spanish and Polish security policies and to point out differences in the development of both policies, viewed as public policies.

Key words: Poland, Spain, Foreign and Security Policy, NATO

SUMARIO: 1. Las herencias del pasado español y polaco. 2. La democratización y la política de seguridad. Nuevas oportunidades y nuevos problemas. 3. La posición geopolítica de España y Polonia. 4. El sistema internacional y la política de seguridad española y polaca. 5. Los resultados de la política de seguridad española y polaca.

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 Estados¹. Esta primera aportación a los estudios comparados de los dos paí-

¹ LELEWEL, Joachim: *Historyczna paralela Hiszpanii z Polską w XVI, XVII i XVIII wieku. Rozważył ją i skreślił w roku 1820...* en *Dzieła*, vol. VIII, Warszawa, PWN, 1961, pp. 215-263. La presentación y la tra-

ses que hoy podemos tratar como una obra de interés en la bibliografía de las relaciones hispano — polacas encontró sus seguidores, simbólicamente hablando, a partir del inicio de la transición democrática polaca. La búsqueda de los modelos a seguir dirigió entonces atención de los investigadores, de los políticos y de los publicistas hacia España que vivió el proceso de la transición unos años antes. 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 tema². Aunque muchos investigadores pusieron de manifiesto la imposibilidad de comparar los dos casos subrayando que se trataba de «otro país, otra gente, otros destinos»³, el interés por la transición española indujo a la realización de los estudios comparados⁴.

En este contexto destacó la ausencia de los estudios comparados de la política de seguridad española y polaca lo cual se convirtió en el impulso adicional para la realización de esta investigación que 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.

ducción 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.º 178 (1991), pp. 695-734.

² HERMET, Guy: «La démocratisation a l'amiable: de l'Espagne à la Pologne», *Commentaire*, n.º 50 (1990), pp. 279-286.

³ Jan Kieniewicz, el embajador polaco en España a principios de los noventa, el profesor en la Universidad de Varsovia y uno de los grandes hispanistas polacos se expresaba de esta forma muy escéptica sobre los análisis comparados de España y Polonia. Kieniewicz, J.: «Inny kraj, inni ludzie, inne losy», 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», en *Studia politologiczne Instytutu Nauk Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego*, vol. 6 (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.º 68 (abril-junio 1990), pp. 166-168.

⁴ Destacan los trabajos de FÍLAR, D.: «Polonia es diferente, czyli Socjoekonomiczna paralela Polski z Hiszpania u schyłku wieku totalizmów», en *Przegląd Powszechny*, n.º 1 (1990), pp. 105-116; MACHCEWICZ, P.: «Hiszpańska droga do demokracji», *Tygodnik Solidarność*, n.º 3 (1989), p. 4; MICHNIK, A.: «La derrota de Stalin. La vía española como la esperanza para Polonia», *El País* (23 marzo 1989); KIENIEWICZ, J.: «Hiszpania - przykład czy wyzwanie», *Przegląd Powszechny*, n.º 1 (1990), pp. 92-104; KIENIEWICZ, J.: «Doświadczenia hiszpańskie w rzeczywistości polskiej», *Polska w Europie*, n.º 21 (1996), pp. 102-114; BERNATOWICZ, G.: «Europejska polityka Hiszpanii. Wnioski dla Polski», *Sprawy Międzynarodowe*, n.º 4 (1993), pp. 85-100; WAŻNIEWSKI, P.: «Grecja, Hiszpania i Portugalia na drodze do Unii Europejskiej - wnioski z doświadczeń», *Handel Zagraniczny*, n.º 10-11 (1994), pp. 22-27; DOBEK - OSTROWSKA, B.: *Hiszpania i Polska: elity polityczne w okresie przejścia do demokracji. Analiza porównawcza*, Wrocław, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, 1996; De la misma autora: «La transición democrática en España y en Polonia (análisis comparativo)», en *Investigaciones Históricas*, Valladolid, n.º 16 (1996), pp. 239-256. VVAA: *Polonia y España ante el futuro de la Unión Europea*, Albacete, Universidad de Castilla-La Mancha/MAE de la RP/Embajada de la RP en España, 2003.

La política de seguridad fue analizada aquí como parte de la política exterior y una política pública⁵. El tema estudiado se inscribe en el marco temporal de la transición democrática española (1975-1982) y polaca (1989-1997). El presente trabajo es el resultado de una amplia Tesis Doctoral⁶ y contiene principalmente las conclusiones formuladas después de la comparación de tres grupos de elementos:

1. Las variables independientes de la política de seguridad en ambos países (las herencias del pasado, la situación interna —la democratización, la posición geopolítica, el contexto exterior— el sistema internacional).
2. Los ciclos formales de las dos políticas de seguridad (los actores, los medios y el funcionamiento del ciclo).
3. Los objetivos de la política de seguridad española y polaca (las relaciones con los vecinos, las relaciones con los Estados Unidos, las relaciones regionales, la integración en la OTAN, la dimensión europea en la política de seguridad nacional, la cooperación en el marco de la CSCE/OSCE).

En los capítulos que siguen a continuación, constituyendo el grueso de este trabajo, son presentadas las conclusiones más importantes que surgieron de la comparación de los elementos mencionados. Ello, además de permitir un acercamiento a la problemática de la política de seguridad española y polaca desarrollada durante la transición democrática, puede constituir una base para el análisis de las actuales dinámicas de ambas políticas de seguridad y para el estudio de los encuentros y desencuentros de los dos países que tuvieron lugar en los últimos años.

1. LAS HERENCIAS DEL PASADO ESPAÑOL Y POLACO

Tanto los comentarios de Lelewel como la experiencia del largo régimen no democrático que existió en España y en Polonia (franquismo y socialismo), favorecen las opiniones de acuerdo con las cuales la historia de los dos países presenta similitudes. Una aproximación a ambos casos permite percibir, sin embargo, varias diferencias e invita a una mayor precaución.

No podemos olvidar que el franquismo, existente en España en los años 1939-1975, y el socialismo que se dio en Polonia entre 1947-1989, pertenecían a dos tipos de

⁵ Sobre la política exterior como una política pública escribió 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. 31-53; INGRAM, H. M. y FIEDERLEIN, S. L.: «Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy», en *The Western Political Quarterly*, vol. 41, n.º 4, September 1988, pp. 725-745. LIGHT, M.: «Foreign policy analysis», en GROOM, A.J.R., y LIGHT, M.: *Contemporary International Relations: a Guide to Theory*, London, Printer Publishers, 1994, pp. 93-108. VILANOVA, P.: *El Estado y el sistema internacional. Una aproximación al estudio de la política exterior*, Barcelona, EUB, 1995.

⁶ La Tesis Doctoral «La política de seguridad en España y en Polonia en la transición hacia la democracia: un análisis comparado» fue defendida por la autora de este trabajo en la Universidad Complutense de Madrid el 21 de mayo de 2004. La Tesis fue dirigida por Dr. Juan Carlos Pereira Castañares.

regímenes autoritarios (en su fase inicial se habla incluso de dictaduras)⁷. El franquismo nació como el fenómeno nacional, interno, propio de España. Fue un régimen de derechas, basado en el liderazgo de Franco⁸. En ningún momento fue percibido por la sociedad española como el resultado de la intervención exterior, aunque no cabe duda de que la ayuda de Alemania e Italia durante la guerra civil facilitó la victoria de los nacionalistas. Dados los orígenes del franquismo, éste incluso en su fase final contó con el apoyo de una parte importante de la sociedad, pese a que tuvo que enfrentarse también a la oposición interna que estaba creciendo desde los años sesenta⁹. La caída del régimen franquista fue el resultado de una crisis política que se dio en los años 1973-1975 y se agravó después de la muerte de Franco. Fue también el resultado del desacuerdo entre el desarrollo económico que vivió España desde los sesenta y las limitaciones impuestas por el régimen en la vida política. En este contexto las elites postfranquistas más aperturistas tomaron la decisión de aceptar la democratización¹⁰.

La aparición del socialismo en Polonia fue la consecuencia de la intervención exterior protagonizada por la URSS, que se dio en el marco del final de la Segunda Guerra Mundial y con la silenciosa aceptación de los aliados¹¹. El socialismo, contrariamente al franquismo, fue el régimen de izquierdas, basado en el Partido Obrero Unificado Polaco. El paso hacia la democracia se produjo debido a la confluencia de un conjunto de condicionantes internos y externos, entre los cuales destacó el agotamiento del régimen conducente a la imposibilidad de reformar el socialismo y el cambio en la política exterior de la Unión Soviética en los años 1985-1991. Muy importante fue la actitud de la sociedad polaca favorable a la democratización¹².

Las consecuencias dejadas por ambos regímenes, tomando en cuenta solamente los aspectos importantes desde el punto de vista del posterior desarrollo de la política de seguridad, fueron también bastante diferentes. En el caso español se puede hablar

⁷ 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 análisis de los dos enfoques en BROOKER, P.: *Non — democratic Regimes. Theory, Government and Politics*, Basingstoke, Macmillan, 1999.

⁸ LINZ, J.: «Una teoría del régimen autoritario. El caso de España», en *La España de los años setenta*, t. III, Madrid, 1974. Ver también la aproximación al estado de la cuestión en MORADIELLOS, E.: *La España de Franco (1939-1975)*, Madrid, Síntesis, 2000, pp. 209-225.

⁹ Sobre el franquismo escribieron PAYNE, S. G.: *El régimen de Franco, 1939-1975*, Madrid, Alianza, 1987; CARR, R. y FUSI, J.P.: *España, de la dictadura a la democracia*, Planeta, Barcelona, 1979; TUÑÓN DE LARA, M.-BIESCAS, J.A.: *Historia de España. X. España bajo la dictadura franquista, 1939-1975*, Barcelona, Labor, 1980; TUSELL, J.: *La dictadura de Franco*, Madrid, Alianza, 1988.

¹⁰ Sobre el paso del franquismo a la democracia y sobre la transición española existen los trabajos de COLOMER, J.M.: *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona, Anagrama, 1998; COTARELO, R. (comp.): *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, CIS, 1992; MARAVALL, J.: *La política de la transición*, Madrid, Taurus, 1984; TEZANOS, J.F.-COTARELO, R.-DE BLAS, A.: *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1993, TUSELL, J. y SOTO, A.: *Historia de la Transición*, Madrid, Alianza, 1996.

¹¹ Sobre el inicio del socialismo en Polonia ver la aportación de KERSTEN, K.: *Narodziny systemu władzy. 1943-1948*, Warszawa, 1989.

¹² Sobre la caída del régimen en Europa del Este ver los comentarios de AGH, A.: *The Politics of Central Europe*, London, Sage Publications, 1998; FERNÁNDEZ, A.: «Auge y caída del comunismo», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 21 (1999), pp. 107-146.

del mantenimiento del lazo con Europa occidental, pese que el franquismo significó la ruptura con el modelo occidental de la organización del Estado. En el caso polaco, el socialismo provocó el alejamiento total de esta Europa, tanto si se trata del modelo de la organización del Estado como de la economía y la estructura de la sociedad.

Fue distinta también la herencia dejada por ambos regímenes en la política exterior. Franco, pese a la condena que recibió en la escena internacional en la fase inicial del funcionamiento del régimen, supo aprovechar la situación creada por el enfrentamiento bipolar y en 1953 firmó el pacto con los Estados Unidos, renovado después en los años 1963, 1969, 1970 i 1976. Ello, además de romper el aislamiento internacional de España, se convirtió en la base de la política de seguridad durante la época franquista y durante la transición¹³. Permitió también a España una vinculación muy temprana, aunque indirecta, con el sistema de seguridad occidental existente durante la guerra fría y basado en la OTAN.

En el caso de Polonia, la pertenencia al Pacto de Varsovia en los años 1955-1991 y los particulares lazos con la Unión Soviética y con otros países socialistas, situaron la política de seguridad polaca en un punto de partida muy diferente del que existió en España. Fue, sin ninguna duda, el factor que limitó las posibles acciones y elecciones que pudieron efectuar los responsables polacos en la etapa inicial de la transición¹⁴.

2. LA DEMOCRATIZACIÓN Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD. NUEVAS OPORTUNIDADES Y NUEVOS PROBLEMAS

España y Polonia son dos países que vivieron el paso desde el régimen no democrático a la democracia¹⁵. Los investigadores del fenómeno de la transición demostraron la existencia de numerosas diferencias entre los dos casos relativas tanto al punto de partida, como a la evolución interna del proceso, sus aspectos políticos, económicos y sociales, su dimensión internacional¹⁶. Desde el punto de vista de la política de segu-

¹³ VIÑAS, A.: *Los pactos secretos de Franco con los Estados Unidos*, Madrid, Grijalbo, 1981; VIÑAS, A.: *En las garras del águila.: los pactos con Estados Unidos desde Francisco Franco a Felipe González, 1945-1996*, Madrid, Crítica, 2003; MARQUINA BARRIO, A.: «España y Estados Unidos: la historia de una relación de seguridad», en *Revista de Occidente*, n.º 57 (febrero 1986), pp. 117-135.

¹⁴ Sobre la política exterior polaca en la etapa socialista consultar el trabajo de RYCHLOWSKIEGO, B.: *Polityka zagraniczna odrodzonej Polski 1918-1988*, Warszawa, PISM, 1989.

¹⁵ El grupo de los funcionalistas representan LIPSET, S.M.: *Political Man*, New York, 1960 y «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy», *The American Political Science Review*, 1959; ALMOND, G.-VERBA, S.: *The Civic Culture*, New York, 1963; LINZ, J.J.-STEPHAN, A.: *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978. La perspectiva genética es visible en los trabajos de O'DONNELL, G., SCHMITTER, C., WHITEHEAD, L. (comps.): *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986. La perspectiva integral en PRIDHAM, G., HERRING, E. y SANFORD, G.: *Building Democracy? The International Dimension of Democratisation in Eastern Europe*, Leicester University Press, 1997.

¹⁶ DOBEK-OSTROWSKA, B.: *Hiszpania i Polska: elity polityczne w okresie przejścia do demokracji. Analiza porównawcza*, Wrocław, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, 1996; GONZÁLEZ C.: «La transición a la democracia en Europa del Este. Un análisis comparado», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, n.º 78 (octubre-diciembre 1992), pp. 195-217; Linz, J.J.: «La transición española en perspectiva comparada», en TUSELL, J.-SOTO, A. (eds): *Historia de la transición 1975-1986*, Madrid, Alianza, 1996; GUNTHER, R.-DIAMNDOUROS, P.N.-PUHLE, H.J.: *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Com-*

ridad parece, sin embargo, que importan no tanto las diferencias entre las distintas olas o los casos concretos de la transición, como las oportunidades que ofreció la democratización para la construcción de nuevas bases de la política interior y para el desarrollo de una nueva política exterior. Ambos elementos tuvieron una influencia decisiva en la política de seguridad entendida como el proceso (toma de decisiones, ejecución, control) y identificada con el resultado final de este proceso (consecución de objetivos concretos). La democratización creó también una serie de problemas comunes que aparecieron en la política de seguridad de España y Polonia. En las partes que siguen a continuación se reflexiona sobre las cuestiones mencionadas.

2.1. LAS BASES DE UNA NUEVA POLÍTICA INTERIOR

En el caso de España y Polonia, la democratización entendida como la sustitución del sistema no democrático por la democracia significó la construcción de nuevos fundamentos jurídicos y socio — políticos de ambos Estados, basados en los principios democráticos. Este proceso, que resultó bastante complejo tanto en España como en Polonia, significó la elaboración y la aprobación de una nueva Constitución y la construcción del sistema de partidos políticos.

La Constitución española empezó a funcionar en diciembre de 1978 y la polaca, en octubre de 1997¹⁷. Antes de su entrada en vigor existió una etapa de ambigüedad desde el punto de vista legal, en la cual se pudieron apreciar los elementos del viejo y del nuevo orden. En España esta etapa se inició en 1975 y se cerró en 1978. Se basó en la Ley de Reforma Política del año 1976, que formalmente fue la última, octava, Ley Fundamental del franquismo¹⁸. En Polonia esta etapa se extendió entre los años 1989 — 1997 y fue algo más compleja que en el caso español, dado que al principio tuvo lugar la modificación de la Constitución de la República Popular Polaca del año 1952 (en abril y diciembre de 1989) y después, en octubre de 1992 fue aprobada la llamada «pequeña Constitución», de carácter transitorio, ley que reguló las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo y las cuestiones de la administración territorial¹⁹. La Constitución definitiva apareció en 1997. Intentando valorar el camino español y polaco a la Constitución, deberíamos destacar la rapidez con la cual los españoles consiguieron elaborar y aprobar su Constitución (tres años después del comienzo de la transición) y los problemas con los que chocó el mismo proceso en el

parative Perspective, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1995; TAIBO, C.: *Las transiciones en la Europa central y oriental? Copias de papel carbón?*, Madrid, Catarata, 1998.

¹⁷ Sobre la constitución española y polaca existen numerosos trabajos. Se pueden mencionar los siguientes: VILLAAMIL, O.: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidos, 1998; FALLA GARRIDO, F.: *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, Civitas, 1980; WITKOWSKI, Z. (red.): *Prawo Konstytucyjne*, Toruń, TNOiK, 2002.

¹⁸ *Ley 1/1977 de 4 de enero, para la Reforma Política*, antes de su aprobación fue sometida al referéndum el día 24 de noviembre de 1976. Fue una especie de la ley-puente entre el franquismo y la democracia. El texto en COTARELO, R. (comp.): *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, CIS, 1992, pp. 471-472.

¹⁹ El texto de la «pequeña Constitución» en *Dziennik Ustaw*, n.º 84, poz. 426, 1992.

caso polaco (ocho años). Esta situación fue importante en la medida en que significó la ambigüedad en las bases jurídicas de la naciente democracia.

En España y en Polonia se inició también la construcción del sistema de partidos, entendido como la base socio — política del Estado democrático. Como resultado de este largo proceso apareció el sistema multipartidista en los dos países²⁰. El sistema español caracterizado por la tendencia a la consolidación de dos partidos mayoritarios (UCD sustituida por el AP/PP; PSOE) y por la existencia de un grupo de partidos nacionalistas, mostró pocos parecidos con el sistema polaco, en el cual se pudo observar una considerable división en la escena política, la ausencia de unas mayorías claras, una buena organización de los partidos postcomunistas y la debilidad de la oposición. Las consecuencias del funcionamiento de ambos sistemas de partidos fueron bastante diferentes. Los grandes partidos españoles podían conseguir las mayorías parlamentarias, en ocasiones absolutas, que facilitaban el trabajo de los gobiernos y permitían una rápida aprobación de sus decisiones. Como demostró la práctica política, destacando aquí el tema de la integración española en la OTAN, esta situación que proporcionaba ventajas innegables, podía ser peligrosa si las decisiones tomadas no contaban con el consenso, pudiendo ser revocadas en el momento de la modificación en la distribución de las fuerzas políticas²¹.

La enorme división de los partidos en el sistema polaco, que se reflejó en la estructura del parlamento, generaba la debilidad de los gobiernos basados en las coaliciones²². En Polonia entre septiembre de 1989 y septiembre de 1997 (ocho años) ocho personas ocuparon el cargo del Presidente del Gobierno. En España, en la etapa de la transición, entre noviembre de 1975 y noviembre de 1982 (seis años), fueron apenas tres personas las que ocuparon el cargo del Jefe del Gobierno. Ahora bien, gracias a la existencia del consenso en cuanto a la dirección de la política exterior y de seguridad conseguido en Polonia en 1993, las consecuencias de la debilidad/discontinuidad de los gobiernos polacos no fueron tan negativas como podría resultar.

2.2. LAS BASES DE UNA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR.

La democratización en España y en Polonia abrió nuevas oportunidades ante la política exterior de ambos países. No cabe ninguna duda de que la existencia de los regímenes no democráticos limitó el pleno desarrollo de las relaciones con Europa occidental que fue, dada su proximidad y su carácter, el espacio de la proyección natural

²⁰ Sobre el sistema de partidos en España escribieron CACIAGLI, M.: *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, CIS-Siglo, 1986; CAZORLA-PÉREZ, J. y MONTABES PEREIRA, J.: «El sistema de partidos en España», en *Curso de partidos políticos*, Madrid, Akal, 1997, pp. 295-304. El sistema polaco estudió JEDNAKA, W.: *Proces kształtowania się systemu partyjnego w Polsce po 1989*, Wrocław, Wyd. Uniw. Wrocławskiego, 1995; SŁODKOWSKA, J.: «Partie i ugrupowania polityczne polskiej transformacji», en *Zbirowi aktorzy polskiej polityki*, Warszawa, ISP PAN (1997), pp. 9-87.

²¹ El tema del consenso es tratado en la parte posterior de este trabajo.

²² Sobre el gobierno basado en las coaliciones escribió RYDLEWSKI, G.: *Rządzenie koalicyjne w Polsce*, Warszawa, Elipsa, 2000.

tanto de España como de Polonia. Las puertas a la Comunidad Europea permanecieron cerradas ante la Polonia socialista y ante la España franquista, aunque de distintas maneras. La integración en la CE fue uno de los objetivos de la política exterior de España desde los años sesenta²³. Las relaciones entre las dos partes, dado el carácter del régimen existente en España, no superaron, sin embargo, los límites del acuerdo preferencial firmado en 1970. Además, el endurecimiento de régimen en los años 1973-1975 llevó a la ruptura de los contactos bilaterales²⁴. En el caso de Polonia, la pertenencia al bloque socialista eliminó la opción europea de la política exterior polaca. Sin embargo, las relaciones entre Polonia y los países de Europa occidental que se desarrollaron en los años setenta permitieron percibir que los contactos con el Occidente fueron muy importantes desde el punto de vista económico, tecnológico y cultural²⁵. El endurecimiento del régimen a principios de los ochenta, después del golpe del 13 de diciembre de 1989, provocó, igual que en el caso español, numerosas condenas, la ruptura de las relaciones bilaterales con los Estados capitalistas y un parcial aislamiento internacional²⁶.

En este contexto, la democratización abrió nuevas oportunidades ante la política exterior de ambos países, permitiendo la definición de nuevos objetivos de esta política, como se dio en Polonia, o la reformulación de los objetivos existentes en el franquismo (la integración en la CE y en la OTAN) de acuerdo con los principios del Estado democrático, como se dio en España²⁷.

La nueva imagen internacional de España y Polonia²⁸ y la nueva realidad interior que empezó a construirse en ambos países, facilitaron la definición de los objetivos de la política exterior en la fase inicial de la transición y su definitiva realización en la etapa de la consolidación democrática. El 11 julio de 1977, A. Suárez, el Jefe del Gobierno español, presentó los objetivos de la política exterior española en la llamada

²³ PORTE la, M.T.: *La política europea del régimen de Franco 1957-1962*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1992; BASSOLS DE, R.: *España en Europa*, Madrid, Política Exterior, 1995; MORENO JUSTE, A.: *España y el proceso de la construcción europea*, Barcelona, Ariel Practicum, 1998.

²⁴ *Neuvième Rapport Générale sur l'activité des Communautés européennes en 1975*, Bruxelles-Luxembourg, Commission, février, pp. 278-279.

²⁵ La historia de las relaciones entre Polonia y el Occidente en PASTUSIAK, L.: *Polska a Zachód*, Warszawa, PISM, 1991.

²⁶ La declaración del Presidente de los EE.UU. en *The Department of State Bulletin*, February, 1982, pp. 4-13. Las últimas sanciones norteamericanas fueron levantadas en febrero de 1987.

²⁷ Se olvida frecuentemente que la integración en la CE y en la OTAN fue definida como objetivo de la política exterior durante el franquismo, mientras que los mismos objetivos aparecieron en la política polaca después de 1989. Ello refleja que existió una diferencia considerable entre la herencia dejada por ambos regímenes en la política exterior.

²⁸ Los países occidentales y los EE.UU. (con ciertas matizaciones en el caso español) reaccionaron de forma positiva a las transformaciones en España y en Polonia. Sobre el tema ver POWELL, Ch.: «La dimensión exterior de la transición española» en *Afers Internacionals*, n.º 26, pp. 45-47; *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; declaraciones «President Ford's Message to the Senate, transmitted on Feb. 18», en *The Department of State Bulletin* (March 22, 1976), p. 362, «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), pp. 364-366. En cuanto a las reacciones a la democratización polaca destacan *Bulletin des Communautés européennes*, Commission, Bruxelles, n.º 4 (1989), p. 85, *Bulletin des Communautés européennes*, Commission, Bruxelles, n.º 12 (1989), p. 147, «Polish Roundtable Accords», White House Statement, Apr. 5, 1989, en *Department of State Bulletin* (June 1989), p. 37.

Declaración Programática. K. Skubiszewski, el ministro polaco de Asuntos Exteriores realizó la exposición de los objetivos el día 26 de abril de 1990²⁹. Para comparar ambas declaraciones (TABLA n.º 1), los objetivos de la política exterior fueron divididos en siete categorías: los principios de la política exterior, las relaciones bilaterales (países europeos, Estados Unidos), la dirección europea, la dirección atlántica, las relaciones regionales (cuena del Mediterráneo, Europa central), las relaciones extraeuropeas, otros objetivos. Los números que acompañan a los objetivos coinciden con el orden de presentación en el discurso de Suárez (1-11) y de Skubiszewski (1-9).

Tabla n.º 1. 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.

²⁹ *Sprawozdania stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu w dniu 26 kwietnia 1990 roku, X kadencja, Warszawa, Sejm RP, ss. 7-11.*

Dirección atlántica	7. Apertura de un debate parlamentario para examinar la posible inserción de España en la Alianza atlántica.	No aparece como objetivo oficialmente expresado 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

El análisis de los objetivos de la política exterior española y polaca permite formular las siguientes conclusiones:

- Ambos países asumieron los principios democráticos y el derecho internacional como la base de su política exterior.
- Ambos países definieron la dirección europea (la integración en la CE) como la prioridad de su política exterior.
- Ambos países definieron los objetivos de su política exterior de acuerdo con sus intereses regionales y sus lazos históricos (cuenca del Mediterráneo, América Latina, Europa Central).
- La diferencia entre los objetivos de la política exterior española y polaca surgió como consecuencia de las diferencias en la situación geoestratégica, en las experiencias históricas y en la situación internacional. En este contexto, en España las relaciones con los vecinos no tuvieron el mismo peso que en el caso de Polonia. Las relaciones entre España y los Estados Unidos, cargados con años de historia, adquirieron otra dimensión que en el caso polaco, donde a partir de 1989 se dio la renovación de los lazos con los Estados Unidos.
- Entre los objetivos de la política exterior los dos políticos destacaron los que pueden ser considerados como los elementos constituyentes de la política de seguridad. En este sentido, la política de seguridad española se articulaba en torno a la relación con los Estados Unidos y la integración en la OTAN. En Polonia, después de la inicial idea de construir la política de seguridad polaca sobre

la base de la CSCE y la CE, se dio la prioridad a organizar la política de seguridad polaca en torno a la OTAN y la relación con los Estados Unidos³⁰. En ambos casos la democratización condujo a una nueva formulación de los objetivos de la política de seguridad. En este sentido Suárez subrayó la necesidad del desarrollo de las relaciones con los EE.UU. sobre el principio de un equilibrio y destacó la posibilidad de entrar en la OTAN, mientras que Skubiszewski confirmó la reorientación de la política polaca hacia el Occidente.

2.3. LOS PROBLEMAS COMUNES EN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD

La democratización, además de abrir nuevas oportunidades ante la política interior y exterior, creó los problemas muy similares en la política de seguridad española y polaca, relacionados con el ajuste del ciclo formal de esta política a la nueva realidad. En este contexto debemos recordar que de acuerdo con la llamada «pequeña Constitución», Polonia se constituyó como república parlamentario-presidencial, mientras que España, de acuerdo con Constitución de 1978 funcionó como monarquía parlamentaria. Ello tuvo una influencia decisiva en la definición de los actores responsables de la elaboración de la política de seguridad (Presidente/Rey), de la ejecución de esta política (Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Defensa, otras estructuras), y de su control (Parlamento, sociedad), en la división de las competencias entre estos actores y en el funcionamiento del ciclo³¹.

• El funcionamiento del ciclo formal de la política de seguridad

De acuerdo con la «pequeña Constitución», las dos ramas del poder ejecutivo (el Presidente y el Gobierno), recibieron amplias competencias en la dirección de la política exterior y de seguridad. J. Stachura observó que las soluciones introducidas exigían la cooperación y el compromiso entre los actores mencionados. La práctica política de los años 1992-1997 demostró, sin embargo, que no fue tan fácil llegar a un acuerdo entre los dos centros del poder³². Los conflictos especialmente graves tuvie-

³⁰ La integración en la OTAN como la prioridad de la política de seguridad polaca fue declarada en mayo de 1992 por el ministro de Exteriores Skubiszewski. *Sprawozdania stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu w dniu 8 maja 1992 roku*, I kadencja, Warszawa, Sejm RP. En cuanto a la relación con los EE.UU. ver la declaración del ministro de Exteriores en *Sprawozdania stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu w dniu 26 kwietnia 1990 roku*, X kadencja, Warszawa, Sejm RP, pp. 7-11 y en *Sprawozdania stenograficzne z 65 posiedzenia Sejmu w dniu 27 czerwca 1991 roku*, I kadencja, Warszawa, Sejm RP, p. 11. Se puede percibir creciente papel de los Estados Unidos en la política exterior polaca.

³¹ Los problemas del ciclo formal español trataron VILANOVA, P.: «La acción exterior», en ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A. (eds.): *Política y Gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, pp. 591-611; REMIRO BROTONS, A.: *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988. El ciclo formal polaco analizó STACHURA, J.: *Problemy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w Małej Konstytucji*, Warszawa, PISM, 1993.

³² STACHURA, J.: *Problemy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w Małej Konstytucji*, Warszawa, PISM, 1993, p. 13.

ron lugar durante la convivencia del Presidente L. Wałęsa y el Gobierno formado por los postcomunistas (1993-1995). Los conflictos de este tipo no existieron en España donde el Rey, como Jefe del Estado asumió la función simbólica, mientras que la elaboración de la política exterior y de seguridad y de todas otras políticas, correspondía al Gobierno.

La división del poder ejecutivo entre el Presidente y el Gobierno tuvo su reflejo en el funcionamiento de los actores responsables de la ejecución de la política de seguridad. En este contexto, en Polonia al lado del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Ministerio de Defensa, que jugaron el papel principal en esta fase del ciclo formal, funcionó de manera bastante autónoma la Oficina de Seguridad Nacional, que dependía del Presidente. Ello generaba a veces conflictos de intereses entre las tres estructuras³³. En España, dada la función simbólica del Rey, no hubo lugar para las estructuras comparables con la Oficina polaca de Seguridad Nacional.

En relación con el funcionamiento del Ministerio de Exteriores, cabe destacar que tanto en España como en Polonia existió una particular preocupación por el mantenimiento del papel central del ministerio en el proceso de la ejecución de la política exterior y de seguridad, intentando garantizar de esta manera la unidad de acción en política exterior³⁴. En relación con el Ministerio de Defensa, otro actor implicado en esta fase del ciclo, en ambos países se inició el proceso de su transformación en el órgano administrativo-civil, fundamental en el establecimiento del control civil y democrático de las Fuerzas Armadas³⁵.

El control de la política de seguridad constituye el último elemento del ciclo formal. Aunque tanto en España como en Polonia existió un amplio abanico de mecanismos de control político (a través del Parlamento) y social (elecciones, referéndum, opinión pública), en ambos países se observaron limitaciones relacionadas con la realización del control³⁶. Las mayorías parlamentarias que dominaron en la escena política española bloqueaban los esfuerzos de la oposición dirigidos a reducir el poder del Gobierno en la toma de decisiones³⁷. En Polonia, donde los mecanismos del con-

³³ El decreto del Presidente sobre las competencias de la Oficina de Seguridad Nacional del día 13 de diciembre de 1991, en *Monitor Polski*, n.º 47, poz. 332, 1991. *Organizacyjno prawne podstawy oraz zakres działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, el documento de Oficina de Seguridad Nacional del día 17 de noviembre de 1997.

³⁴ Sobre el ministerio de Asuntos Exteriores y la administración exterior española española apareció el número monográfico de *Documentación Administrativa*, n.º 205, julio-septiembre, 1985. Ver también 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. Sobre el mismo tema en Polonia ver SZCZEPANIK, K.: *Dyplomacja Polski 1918-2000. Struktury organizacyjne*, Warszawa, Askon, 2000.

³⁵ Consultar los trabajos de LABATUT, B.: *Renaissance d'une puissance? Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Paris, Fondation pour les Etudes de Défense Nationale, 1993; Morwiłko, J.: *Kontrola Sił Zbrojnych RP...*, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, 1994; SIMON, J.: *Demokratyczna transformacja systemu obronnego Polski a rozszerzenie NATO*, Warszawa, MON, 1995.

³⁶ Sobre el papel del control en el ciclo formal escribió CALDUCH CERVERA, R.: *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, pp. 17-23.

³⁷ El tema de las mayorías parlamentarias investigó SÁNCHEZ NAVARRO, A.: *La oposición parlamentaria*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997. El mismo problema trató REMIRO BROTONS, A.: *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

trol fueron incluso más amplios³⁸, la debilidad del Parlamento que en los años 1989-1997 cambió su composición en tres ocasiones³⁹, actuaba en contra del eficaz funcionamiento del control sobre las actuaciones del poder ejecutivo.

En cuanto al control social, se puede hablar del escaso interés de la sociedad española y polaca por la política exterior y de seguridad, que fue el resultado de una mayor preocupación por la situación interna y de un tratamiento muy general dado a la política exterior en los programas presentados por los partidos políticos⁴⁰. En este contexto, la campaña electoral organizada por el PSOE en 1982, que provocó la movilización social y permitió la victoria del Partido Socialista, constituyó una excepción. En el caso polaco, una baja participación en las elecciones permite confirmar el uso marginal por la sociedad de este mecanismo de control de la política exterior y de seguridad. No obstante, el apoyo prestado por la sociedad a la dirección atlántica, reflejado en los sondeos de la opinión pública, sirvió para equilibrar las deficiencias del control social⁴¹.

• El consenso en la política de seguridad y el ciclo formal español y polaco

Desarrollando el problema del consenso que es muy importante desde el punto de vista del funcionamiento del ciclo formal de la política de seguridad, debemos destacar que el camino español y polaco al consenso fue bastante diferente. En Polonia, el acuerdo entre las fuerzas políticas apareció a finales de 1993, después de las elecciones ganadas por los partidos postcomunistas (SLD —Alianza de Izquierda Democrática y PSL— Partido Campesino Polaco) que asumieron las prioridades de la política exterior y de seguridad definidas por los gobiernos post «Solidaridad» en los años 1991-1993⁴². Este consenso entre las principales fuerzas permitió evitar los conflictos internos que podían bloquear el funcionamiento del ciclo, dada la debilidad del sistema de partidos, la cambiante distribución de fuerzas en el Parlamento y la inestabilidad gubernamental. El mencionado apoyo de la sociedad a la dirección de los cambios facilitó el funcionamiento del ciclo.

En España, después de la existencia del consenso en la política exterior en los años 1977-1981 que consistió en el desplazamiento al segundo plano de los problemas de

³⁸ Destacan las amplias funciones de la Comisión parlamentaria de Política Exterior. Las transcripciones de los debates en *Biuletyny Komisji Spraw Zagranicznych* constituyen una importante fuente primaria.

³⁹ El Parlamento polaco cambió su composición en 1989, 1991, 1993. En el último caso, el Parlamento fue disuelto por el Presidente Wałęsa.

⁴⁰ Como destacó G. Raymond, los partidos políticos evitan formulaciones rigurosas en relación con la política exterior para tener mayor margen de maniobra en las futuras acciones condicionadas por los compromisos anteriores y la inestabilidad internacional. RAYMOND, G.A.: «Evaluation: A Neglected Task for the Comparative Study of Foreign Policy», en HERMANN, Ch., KEGLEY, Ch. y ROSENAU, J.: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Herper Collins Academic, 1987, pp. 96-110.

⁴¹ Lo confirman los estudios realizados por OBOP (Centro de Estudios de Opinión Pública en Varsovia) a los que tuvo acceso la autora de este trabajo. Ver también KARPOWICZ, E.-OSIECKA, J.: *Polityka zagraniczna w sondażach opinii publicznej*, Warszawa, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, sierpień 1996, n.º 408.

⁴² *Sprawozdania stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu w dniu 9 listopada 1993 roku*, II kadencja, Warszawa, Sejm RP, p. 7 y p. 17.

la política de seguridad y de algunas otras cuestiones, comenzó la crisis provocada por la decisión de Calvo Sotelo de febrero 1981, de preparar la integración en la OTAN⁴³. Ello condujo a un gran debate nacional en los años 1981-1982 con la participación de las fuerzas políticas favorables a la integración (UCD, AP) y sus adversarios (PSOE, PCE). La decisión de Calvo Sotelo encontró el apoyo parlamentario en octubre de 1981 lo cual abrió paso a la entrada de España en la OTAN en mayo de 1982⁴⁴. La victoria del PSOE en las elecciones de 1982 y su mayoría parlamentaria en los años 1982 — 1986 permitió al nuevo gobierno «congelar» el proceso de la integración de España en la estructura militar de la OTAN, hasta el momento del referéndum sobre la permanencia en la Alianza⁴⁵. Posterior evolución del PSOE hacia las posiciones proatlantistas y el referéndum del marzo de 1986, en el cual 52,53% de los votantes aceptó la permanencia en la OTAN, permitieron llegar a un consenso en la política de seguridad⁴⁶. El proceso de la llegada al consenso fue, en el caso español, muy largo y en algunos momentos llevó a las tensiones y enfrentamientos internos. Pudo tener incluso graves consecuencias internacionales, si España hubiera salido de la OTAN.

El análisis del ciclo formal español y polaco de la etapa de la transición permite afirmar que los dos presentaron similitudes en la medida en que se trataba de los ciclos de los Estados democráticos o en construcción democrática. En este contexto se pudo observar el mismo tipo de actores responsables de la definición de la política de seguridad, de su ejecución y del control. Por otra parte, las diferencias en los sistemas políticos (monarquía parlamentaria y república parlamentario — presidencial), crearon las diferencias obvias en las relaciones existentes entre actores y en el funcionamiento del ciclo. Finalmente, el análisis de ambos ciclos formales permitió observar la preponderancia del ejecutivo en la definición de la política de seguridad, la estrecha relación entre el ejecutivo y los actores responsables de la ejecución de la política de seguridad (los ministerios y otras estructuras) y la limitada función del Parlamento y del electorado en el control de esta política. En este sentido se confirman las dificultades percibidas por varios investigadores en el ajuste del ciclo formal de la política exterior y de seguridad a los ideales o principios del Estado democrático⁴⁷.

⁴³ Leopoldo Calvo Sotelo en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 143, 18 febrero 1981, pp. 9156-9157.

⁴⁴ Las transcripciones de los debates en la Comisión de Asuntos Exteriores y en el pleno se encuentran en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Asuntos Exteriores*, n.º 41, 42, 43, del día 6, 7 y 8 de octubre 1981, pp. 1802-2048; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 191, 192 y 193 del día 27, 28 i 29 octubre 1981, pp. 11295-11454.

⁴⁵ Discurso de F. González en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 3, 30 de noviembre de 1982, p. 333.

⁴⁶ Ver el «decálogo» de González en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 157, 23 de octubre de 1984, pp. 7070-7092. Sobre el PSOE en esta etapa escribió MÉNDEZ LAGO, M.: *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975-1996)*, Madrid, CIS, 2000.

⁴⁷ En este sentido ver los comentario de VILANOVA, P.: *El Estado y el sistema internacional. Una aproximación al estudio de la política exterior*, Barcelona, EUB, 1995, pp. 13-22.

3. LA POSICIÓN GEOESTRATÉGICA/GEOPOLÍTICA DE ESPAÑA Y POLONIA

La posición geoestratégica y geopolítica influye en el tipo de relaciones desarrolladas bi-y multilateralmente por un Estado con su entorno próximo y lejano, y tiene un papel decisivo en el momento de la definición de las amenazas. Constituye, por lo tanto, uno de los elementos fundamentales desde el punto de vista de la definición de la política de seguridad.

El análisis de la situación geoestratégica de España y de Polonia permite apreciar diferencias considerables entre ambos casos. La posición de España situada en la península Ibérica y con fronteras bien protegidas por las montañas y por el mar⁴⁸ contrasta con la posición de Polonia cuyo territorio se extiende en la llanura centroeuropea y se caracteriza por el fácil acceso desde el oriente y el occidente. La amenaza desde el sur, que fue una constante en la historia de España, tampoco es comparable con el dilema de Polonia situada en la inestable región de Europa central, y rodeada por dos poderosos vecinos, URSS/Rusia y Prusia/Alemania, que en dos ocasiones, en 1795 y en 1939, contribuyeron a la desaparición del país del mapa de Europa⁴⁹.

La situación geopolítica de Polonia pasó por importantes cambios a lo largo del siglo XX que exigieron la reformulación de la política de seguridad nacional en varias ocasiones. Destaca aquí una nueva definición de las prioridades de la política exterior y de seguridad de Polonia después de 1989⁵⁰. La posición geopolítica de España en el siglo XX presentó estabilidad relacionada probablemente con la ubicación periférica del país alejado del centro de los conflictos europeos. Cierta cambio se produjo a mediados del siglo, en el contexto de las tensiones bipolares en la cuenca del Mediterráneo, cuando los EE.UU. empezaron valorar la posición de España para el bloque occidental. Ello contribuyó a una cada vez más estrecha vinculación del país con el sistema de seguridad occidental, conduciendo finalmente a la integración de España en la OTAN⁵¹. En este marco, el comienzo de las transformaciones democráticas en España, contrariamente a lo que se dio en Polonia, significó el mantenimiento y la consolidación de la anterior posición geopolítica.

⁴⁸ ALONSO BAQUER, M.: *Estrategia para la defensa. Los elementos de la situación militar en España*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1988.

⁴⁹ Un breve resumen de historia polaca en SANFORD, G.: *Poland. The Conquest of History*, Amsterdam, Harwood Academic Publishers, 1999; LUKOWSKI, J.: *Historia de Polonia*, Cambridge, 2002.

⁵⁰ Nueva definición de la posición geopolítica de Polonia y de nuevas amenazas después de 1989 en «Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa» y «Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej» en *Przegląd Rządowy*, n.º 12, grudzień 1992, pp. 73-81. También el trabajo de MADEJSKIEGO, A.-ZIELINSKEIGO, J.: *Sily zbrojne wobec nowych wyzwań*, Warszawa, PISM, 1992, pp. 9-20.

⁵¹ Sobre el significado de España para el sistema de seguridad occidental escribió 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*, n.º 140-IV (noviembre-diciembre, 1980).

4. EL SISTEMA INTERNACIONAL Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ESPAÑOLA Y POLACA

La política de seguridad española y polaca se desarrolló en dos sistemas internacionales distintos, definidos respectivamente como el orden bipolar y el orden de la postguerra fría. La investigación demostró que pese a las diferencias entre ambos sistemas, éstos tuvieron una influencia decisiva en el desarrollo de la política de seguridad española y polaca.

Como el fundamento del posterior análisis se asume la definición del sistema 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»⁵². De acuerdo con esta aportación teórica, a continuación se establece la relación entre la política de seguridad española y polaca, y los elementos como la estructura del sistema internacional, los procesos y los actores de este sistema.

4.1. LA INFLUENCIA DE LA ESTRUCTURA Y DE LOS PROCESOS DEL SISTEMA INTERNACIONAL EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ESPAÑOLA Y POLACA

La política de seguridad española se desarrolló en el sistema bipolar, coincidiendo los años de la democratización 1975-1982 con la crisis de la distensión y el comienzo de la segunda guerra fría⁵³. En este contexto tuvieron lugar los acontecimientos que provocaron la revalorización de España para el bloque occidental. En primer lugar destacan los cambios en la cuenca del Mediterráneo en los años 1973-1981. La descolonización de África y, particularmente, la independencia de Angola y de otras colonias portuguesas, el interés por el continente africano, el estallido del conflicto en el Próximo Oriente, transformaron la cuenca del Mediterráneo en nuevo escenario del enfrentamiento bipolar⁵⁴. Estos cambios coincidieron con una grave crisis vivida por la Alianza atlántica en la misma etapa⁵⁵. En el contexto internacional caracterizado por poca flexibilidad y teniendo en cuenta los lazos existentes entre España y el sistema

⁵² Sobre el sistema internacional escribió de esta manera BARBÉ, E.: *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.

⁵³ Los estudios sobre la historia de la guerra fría tienen una larga tradición. Entre las obras que acercan los aspectos fundamentales destacan POWASKI, R.E.: *La guerra fría: Estados Unidos y la Unión Soviética, 1917-1991*, Barcelona, Crítica, 2000; CROCKAT, R.: *The fifty Years War, The United States and the Soviet Union in World Politics, 1941-1991*, London, Routledge, 1995; VEIGA, F.: *La paz simulada: una historia de la guerra fría 1941-1991*, Madrid, Alianza, 1997; PEREIRA CASTAÑARES, J.C.: *Historia y presente de la guerra fría*, Madrid, Istmo, 1989.

⁵⁴ Son las conclusiones a las que se puede llegar después del análisis de varios documentos del *The Department of State Bulletin*, *The Official Weekly Record of United States Foreign Policy* y los artículos de *Revue de l'OTAN*, de los años 1975-1981.

⁵⁵ La influencia de la crisis de la OTAN en la política de seguridad de España y Polonia es analizada después.

de seguridad occidental, reforzados en los años 1975-1981, la integración de este país en la OTAN fue bastante natural. España entró pues en la OTAN pese a la oposición interna de un sector importante de la sociedad. Una eventual ruptura con el sistema de seguridad occidental sería interpretada como la acción de los enemigos del otro bloque. En este contexto, el sistema bipolar y los lazos establecidos con los Estados Unidos en 1953 definieron/limitaron las posibilidades de la política de seguridad española y favorecieron la continuidad entre los objetivos de la política de seguridad franquista y la política desarrollada durante la transición.

La política de seguridad polaca de los años 1989-1997, se desarrolló en el contexto del fin de la guerra fría y de la construcción de un nuevo sistema internacional de inciertas características⁵⁶. Los procesos relacionados con la creación de las bases del nuevo sistema internacional se mostraron con plenitud en Europa occidental, donde tuvo lugar la confrontación entre el nivel global y regional del sistema internacional, representado respectivamente por los Estados Unidos y la CE/UE. El ajuste de la Alianza a la nueva realidad, los intereses de los EE.UU. en el mantenimiento de su posición internacional y las tendencias de la CE a transformarse en la unión política y definir su propia política exterior y de seguridad, formaron parte de la construcción del nuevo sistema internacional. En algunos momentos, sobre todo en los años 1989-1992, esta confluencia de procesos provocó una particular confrontación entre los Estados Unidos y la CE/UEO⁵⁷.

La inestabilidad y la inseguridad se mostraron también, incluso con una mayor fuerza, en Europa central y oriental, donde después de la desaparición del Pacto de Varsovia apareció una zona del vacío de seguridad. Además, las modificaciones territoriales provocadas por la disolución de la Unión Soviética y la unificación alemana influyeron en el crecimiento de las inquietudes en los países como Polonia, donde se sintió la preocupación por el futuro de la seguridad regional y nacional. El contexto de la inestabilidad e inseguridad en el que se estaba desarrollando la política de seguridad de Polonia generaba ciertas dificultades en la definición de las prioridades de esta política en los primeros años de la transición. Por otra parte, sin embargo, al ofrecer cierta flexibilidad permitía una paulatina aproximación al sistema de seguridad occidental sin provocar respuestas violentas por parte de la URSS/Rusia.

Es cierto que la política de seguridad española y polaca se desarrollaron en diferentes sistemas internacionales. La comparación del sistema internacional como la variable que influye en la definición de ambas políticas no puede cerrarse, sin

⁵⁶ Sobre el sistema en construcción escribieron KRAUTHAMER, Ch.: «The unipolar moment», en *Foreign Affairs*, vol. 70, n.º 1 (1991), pp. 23-33; HOFFMAN, S.: «A New World Order and its Troubles», en *Foreign Affairs*, vol. 69, n.º 4 (1990), pp. 115-122; NYE, J.: «What New World Order?», en *Foreign Affairs*, vol. 71, n.º 2 (1992), pp. 20-37. COX, R.W.: «Multilateralism and World Order», en *Review of International Studies*, vol. 18, n.º 2, 1992, pp. 161-180; HALLIDAY, F.: «El balance de 1993: El mundo nuevo y sus insatisfacciones», en *Anuario Internacional CIDOB 1993*, Barcelona, CIDOB, 1994.

⁵⁷ En un tema poco conocido. Como ejemplo de un interesante estudio se puede citar el de VANHOO-NACKER, S.: *The Bush Administration (1989-1993) and the Development of a European Security Identity*, Aldershot, Ashgate, 2000. Comparar con las reflexiones del Secretario general de la UEO, VAN EEKELLEN, W.: *Debating European security 1948-1998*, Bruxelles, Sdu Publishers, Center for European Policy Studies, 1998, pp. 75-78.

embargo, en un afirmación tan evidente. El análisis de ambos sistemas permitió observar que el sistema bipolar, rígido y estable, favoreció la continuidad en el mantenimiento de los compromisos anteriores y de las prioridades definidas incluso en la etapa franquista. El sistema flexible e inestable de la postguerra fría permitió, por el contrario, el giro en la política de seguridad polaca. Desde esta perspectiva y pese a las diferencias entre ambos sistemas internacionales, existe la similitud en cuanto al papel determinante de este sistema en la política de seguridad española y polaca.

4.2. EL PAPEL DE LOS ACTORES INTERNACIONALES EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ESPAÑOLA Y POLACA

El actor internacional fue definido como aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permiten alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer la influencia sobre otros actores y que goza de cierta autonomía⁵⁸. Gran parte de los esfuerzos de la presente investigación se concentró en el análisis de la influencia de los Estados y de las organizaciones internacionales en la definición de la política de seguridad nacional. Ello permitió observar que existe una gran coincidencia, debido seguramente a la pertenencia de España y Polonia a Europa, tanto en el tipo de los actores internacionales que intervinieron de forma directa o indirecta como en el grado de su influencia en ambas políticas de seguridad. A continuación se presentan algunas reflexiones sobre el tema.

1. Si comparamos el significado de los Estados Unidos en la política de seguridad española y polaca debemos subraya algunos elementos. En primer lugar, parece que en ambos casos los EE.UU. tuvieron la capacidad de transformar las relaciones bilaterales con España y Polonia en la base de la política de seguridad de los dos países⁵⁹. En segundo lugar, los Estados Unidos ejercieron presiones en los foros internacionales a favor de la integración de España y Polonia en la Alianza atlántica⁶⁰. Contribuyeron a la creación de los mecanismos o de las estructuras que sirvieron para preparar el futuro funcionamiento de los dos países dentro de la OTAN (Consejo hispano-norteamericano, Asociación para la Paz)⁶¹. Finalmente, los Estados Unidos apo-

⁵⁸ La definición del actor en BARBÉ, E.: *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 117.

⁵⁹ El análisis completo de las relaciones entre España y los EE.UU. en VIÑAS, A.: *En las garras del águila: los pactos con Estados Unidos desde Francisco Franco a Felipe González, 1945-1995*, Madrid, Crítica, 2003.

⁶⁰ Los Estados Unidos presionaron a favor de la integración de España en la OTAN incluso antes de la muerte de Franco. Ver los comentarios de Kissinger durante su visita en Madrid en julio de 1974, en *The Department of State Bulletin*, August 5, 1974, pp. 228-229; los comentarios de prensa después de la cumbre de la OTAN en Bruselas el 28 y 29 de mayo de 1975, VERNANT, J.: «Le sommet atlantique de Bruxelles», en *Défense Nationales* (juillet 1975), pp. 92-93. El caso de Polonia fue tratado por GOLDGEIER, J.: *Not wether but when. The U.S. Decision to Enlarge NATO*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1999; SOLOMON, G.: *The NATO Enlargement Debat, 1990-1997. Blessing of Liberty*, Westport, Praeger, 1998.

⁶¹ Ver «Report of the Department of State, February 6, 1976» en *The Department of State Bulletin*, March 22, 1976, pp. 362-364, en el que Kissinger presenta el papel del Consejo hispano-norteamericano. En el caso

yaron activamente la modernización de las Fuerzas Armadas españolas y polacas (pres-tamos, donaciones de material y armamento, formación, consejos)⁶². Estos elementos permiten hablar del papel similar y muy importante de los Estados Unidos en la política de seguridad de España y Polonia.

2. Durante la guerra fría la Unión Soviética, como el centro del bloque, desempeñó una función esencial en la definición de la política de seguridad polaca. En la misma etapa sus capacidades de influencia en la política de seguridad española fueron bastante limitadas, debido a la lejanía geográfica y la vinculación de España con el sistema de seguridad occidental a través de los acuerdos con los EE.UU.⁶³. Si analizamos el papel de la URSS (Rusia desde 1992) en la política de seguridad polaca de la transición, debemos subrayar que éste permaneció importante, debido a la anterior dependencia existente en el marco del Pacto de Varsovia, la vecindad y la resistencia de la URSS/Rusia a renunciar a su privilegiada posición en Europa central y oriental. Por esta razón, pese a que la democratización dio el impulso a la reorientación de la política interior y exterior de Polonia, Rusia seguía siendo el punto de referencia en la política de seguridad polaca tanto por las dificultades que planteó la construcción de nuevas relaciones bilaterales como por la negativa de Rusia a aceptar la ampliación de la Alianza al este⁶⁴.

Las diferencias en el papel de la URSS/Rusia obligan a recordar que las dos políticas de seguridad, española y polaca, desarrolladas durante la transición, estuvieron condicionadas por diferentes posiciones geoestratégicas y por bastante distintas herencias históricas.

3. Dado el *status* de grandes potencias, Francia y Alemania, independientemente de las relaciones de vecindad mantenidas respectivamente con España y con Polonia, tuvieron la capacidad de influir las relaciones de los dos países con el sistema de seguridad occidental. De acuerdo con la opinión de los políticos españoles, la actitud negativa de Francia sobre la ampliación de la CE, aceleró la integración de España en la OTAN, considerada como el paso hacia las estructuras europeas⁶⁵. En contraste con Francia, Alemania fue percibida como el país que favoreció la integración de Espa-

polaco, ver el texto de Invitación y el Documento Marco de la Asociación para la Paz, en *Revue de l'OTAN*, n.º 1, febrero 1994, pp. 28-30; Discurso de Clinton en Praga, en *The Department of State Dispatch*, vol.5, January 1995, pp. 16-17; *Study on NATO Enlargement* en <http://www.nato.int/docu/basicctxt/enl-9501.htm>

⁶² PÉREZ MUINELLO, F.: *Panorámica del presupuesto de defensa en España, 1946 — 1995*, Madrid, INCIPE, 1996; El documento «Polsko-Amerykańska Współpraca Wojskowa» preparado por Ministerio de Defensa Nacional, actualizado 26 de mayo de 1997.

⁶³ La URSS intentó impedir la integración de España en la OTAN a través de las presiones indirectas (en los foros internacionales) y directas (memorándum al gobierno español). Ver «Déclaration des Etats membres du Pacte de Varsovie, Bucarest, 26 novembre 1976», en *Documents d'Actualité Internationale*, n.º 1, 1977, p.7; comentarios de COLA ALBERICH, J.: «Diario de acontecimientos referentes a España, de 1 de julio a 30 de septiembre de 1981», en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, n.º 4, octubre-diciembre 1981, p. 1053.

⁶⁴ El tema fue analizado por MENKISZAK, M.: «Trudne sąsiedztwo: problematyka bezpieczeństwa w stosunkach Polski z ZSRR i Rosją w latach 1989-2000», en KUŹNIAR, R.: *Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000*, Warszawa, Scholar, 2001, pp.159-207

⁶⁵ Las declaraciones de los políticos franceses de los años 1980-1981 permiten no estar de acuerdo con esta opinión (por ejemplo «Débat sur une déclaration du gouvernement» en *Journal Officiel de la République Française, Débats Parlementaires*, Sénat, n.º 64 S, Séance du 27 juin 1980, p. 3202).

ña en la Comunidad Europea y jugó el papel importante en la decisión de González de aceptar la permanencia en la OTAN⁶⁶.

Una situación algo similar, salvando las distancias, se dio en Polonia, cuando Alemania poco después del inicio de las transformaciones en Europa central defendió la idea de la ampliación de la Alianza atlántica y de la Comunidad Europea a los países como Polonia, Hungría y Checoslovaquia⁶⁷. En cuanto a Francia, los políticos polacos destacaban cierta ambigüedad de las declaraciones francesas e incluso percibían cierto temor de Francia a la ampliación de la OTAN y de la CE/UE, y valoraban la actitud de este país con mucha precaución.

4. 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, no suponían la amenaza a la integridad, la independencia o la permanencia física del Estado⁶⁸. 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 Peñón y por las reivindicaciones marroquíes de Ceuta y Melilla⁶⁹. 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. 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 para asegurar, de esta manera, la autonomía y la independencia de Polonia en la escena internacional y garantizar la estabilidad y la legalidad de la frontera Oder-Neise.

5. Pese a que es difícil comparar el contexto internacional de los setenta con el de los noventa, se pueden percibir ciertas similitudes en la situación de la Alianza atlán-

⁶⁶ Sobre la relación entre la decisión de permanecer en la OTAN y el apoyo alemán a la integración de España en la CE escribió CRESPO MACLENNAN, J.: *Spain and the Process of European Integration, 1957-1986*, Oxford, Polgrave and St Anthony's College, 2000, pp. 171-179.

⁶⁷ MICHALOWSKI, S.: «Nowa jakość w stosunkach z Niemcami», en KUŹNIAR, R. i SZCZEPANIK, K.: *Polityka zagraniczna RP 1989-2002*, Warszawa, Askon/Fundacja Studiów Międzynarodowych, 2002, p. 146-162; DROZD, J. I KOŚCIUCH, L.: «Polsko-niemiecka współpraca wojskowa», en *Materiały Seminarium Niemieckiego* n.º 2, Warszawa, PISM, junio 1993, pp. 33-58.

⁶⁸ Las relaciones entre España y Portugal estudió JIMÉNEZ REDONDO, J.C.: *Franco e Salazar. As relações luso-espnholas durante la guerra fría*, Lisboa, Assirio/Alvim, 1996. Las relaciones Francia-España analizó González-GÓMEZ DEL MIÑO, P.: *La heterogeneidad de las relaciones bilaterales hispano-francesas durante el cambio político español: 1969-1986. Sus constantes y sus variables*, Madrid, Editorial Complutense, 1991. La evolución de las relaciones entre Polonia y sus vecinos se puede observar a través de la publicación anual dirigida por B. WIZIMIRSKIEJ: *Rocznik polskiej polityki zagranicznej*, Warszawa, Fundacja Studiów Międzynarodowych (publicado en polaco y en inglés). Ver también Kuźniar, R. i Szczepanik, K.: *Polityk zagraniczna RP 1989-2002*, Warszawa, Askon/FSM, 2002.

⁶⁹ CAJAL, M.: *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar. ¿Dónde acaba España?*, Madrid, Siglo XXI, 2003; MORRIS, D.S.-Haig, R.H.: *Britain, Spain and Gibraltar 1945-1990. The Eternal Triangle*, London, Routledge, 1992.

tica en las dos etapas que permiten incluso hablar del papel similar de la OTAN en la política de seguridad española y polaca.

De acuerdo con la opinión de S. Gill, en los años setenta la Alianza estaba viviendo una grave «crisis de hegemonía»⁷⁰, que apareció como consecuencia de dos factores. En primer lugar, la transformación de las relaciones entre los dos bloques que condujo a la distensión, debilitó la cohesión de la Alianza y puso al descubierto las diferencias entre los aliados europeos y los norteamericanos⁷¹. En segundo lugar, las modificaciones en la situación interna de algunos aliados, socavaron la credibilidad militar y la coherencia ideológica de la OTAN. En este contexto destacó el conflicto greco-turco en Chipre que se convirtió en una guerra casi abierta entre los dos miembros de la Alianza y durante años limitó el acceso de los EE.UU. a las bases militares en el territorio griego y turco; tuvo lugar la revolución de los claveles en Portugal, que durante algunos meses puso en entredicho la permanencia del país en la Alianza; se inició la democratización de Grecia; en Italia y en Francia se constituyeron los gobiernos con la participación de los comunistas y los socialistas⁷². Los cambios que afectaron a los países miembros con la proyección mediterránea y atlántica coincidieron con el crecimiento de la tensión bipolar en la cuenca del Mediterráneo. En este marco, España con su posición que ofrecía el acceso al Mediterráneo, al norte de África y al Próximo Oriente, permitía reforzar la Alianza desde el punto de vista militar. No sin importancia fue el significado político de la ampliación. La integración de España demostraba que la OTAN seguía siendo una organización dinámica y atractiva⁷³.

El fin de la guerra fría significó para la Alianza la desaparición de los argumentos que justificaban la existencia del pacto defensivo creado como respuesta a la amenaza militar e ideológica del bloque soviético. El proceso del ajuste de la OTAN a la realidad de la postguerra fría comenzó en 1989 y se desarrolló en tres direcciones⁷⁴.

⁷⁰ GILL, S. (ed.): *Atlantic Relations. Beyond the Reagan era*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1989, p.11.

⁷¹ En el contexto de la guerra árabe-israelí, A.A. Hartman, Assistant Secretary for European Affairs, destacó que para algunos de los miembros de la OTAN sus intereses nacionales fueron más importantes que los intereses de la Alianza. «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, in *The Department of State Bulletin*, March 8, 1974, p. 279.

⁷² Sobre estos problemas que formaron parte de la crisis de la OTAN escribió RIVERO, H.: «Por qué una flota USA en el Mediterráneo», en *Boletín de Información del CESEDEN*, n.º 116-IV, marzo 1978, pp. 1-35. También «Extraits du Discours de M.R. Reagan apres son investiture par le Parti Républicain, Detroit, 17 juillet 1980», en *Documents d'Actualité Internationale*, n.º 38 (1980), pp. 729-731; «Opening statement by Secretary-designated Alexander M. Haig, Jr. Before the Senate Foreign Relations Committee, on January 8, 1981», en *The Department of State Bulletin* (February, 1981), p. D.

⁷³ Al significado político y militar de la integración de España en la OTAN se refirió Steve Canby en el Congreso. «Supplement Questions Submitted by Subcommittee Chairman Lee H. Hamilton 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 n.º 7, pp. 324 y 340. Sobre el tema escribió también TREVERTON, G.: «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.

⁷⁴ Ver el comentario de ZORGBIBE, Ch.: *Histoire de l'OTAN*, Bruxelles, Ed. Complex, 2002, pp. 183-193.

Se procedió al cambio de la doctrina de la Alianza (diciembre de 1991) con la finalidad de reforzar el significado político de la organización. Comenzó la transformación de la Alianza en el brazo armado de las organizaciones de seguridad internacional como la ONU y la CSCE/OSCE. Finalmente, se ampliaron las fronteras geográficas de la Alianza. En este marco, las estructuras como el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte y la Asociación para la Paz, que supusieron la ampliación simbólica de los límites de la Alianza, y la posterior integración de Polonia, Hungría y República Checa, formaron parte de una amplia estrategia pensada para solucionar la crisis en la cual se encontraba la OTAN en los noventa.

Aunque existe diferencia entre los factores que provocaron las crisis de la Alianza, parece que los orígenes de estas crisis se encontraban en el debilitamiento de los argumentos que justificaban la existencia de la OTAN (tanto durante la distensión como después de la guerra fría). Las soluciones aplicadas durante las dos crisis fueron similares. En ambos casos se utilizó la ampliación, favoreciendo al mismo tiempo la política de aproximación a los eventuales candidatos y aceptando, finalmente, su entrada en la Alianza. Ello además de reforzar la OTAN política- y militarmente, tuvo un significado decisivo en la definición de las prioridades de la política de seguridad española y polaca.

Analizando el papel de la OTAN en ambas políticas de seguridad debemos subrayar dos aspectos. Por una parte, el proceso de superación de la crisis que vivió la Alianza fue mucho más complejo después de la guerra fría. Por otra parte, no podemos olvidar que la ampliación fue impulsada por los Estados Unidos que como el miembro más influyente de la OTAN desempeñaron el papel esencial en la promoción de la idea de la ampliación en los foros internacionales y en la construcción de los mecanismos de la cooperación indirecta y directa entre la Alianza y los futuros miembros.

6. La integración en la CE/UE se convirtió en la prioridad de la política exterior española y polaca durante la transición. Además, en ambos países apareció una relación muy específica entre la CE/UE y la política de seguridad nacional que surgió como consecuencia de los más o menos formales/informales lazos existentes entre la OTAN y la CE/UE y/o de la creciente función de la actual Unión Europea en la estructura de seguridad internacional.

Analizando el caso concreto de España, debemos subrayar que en la etapa de la transición no existió una relación directa entre la política de seguridad de este país y la CE dado que la Comunidad crecía de la dimensión política⁷⁵. La dimensión europea apareció en la política de seguridad nacional en el año 1984, cuando González destacó en su discurso que la integración en la UEO debía constituir, al lado de la permanencia en la OTAN, una de las bases de esta política⁷⁶. Una real inserción de la

⁷⁵ Durante el debate en las Cortes que tuvo lugar en octubre de 1981, el ministro de Exteriores, J.P. Pérez-Llorca, dio a entender que la integración en la OTAN podía acelerar la integración en la CE, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores*, n.º 42, 7 de octubre de 1981, pp. 1890-1895. Se creó de esta manera una particular relación entre los dos procesos basada en suposiciones y conjeturas.

⁷⁶ Discurso de González en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 157, 23 de octubre de 1984, pp. 7070-7092.

dimensión europea en la política de seguridad española se produjo en 1988 cuando España entró en la UEO.

En el caso de Polonia, además de la dimensión política, económica y simbólica del proceso de integración en la actual UE, apareció el lazo directo entre la CE y la política de seguridad polaca, resultado de la transformación de la Comunidad Europea en la Unión Europea. En este contexto la integración de Polonia en la UE fue percibida inicialmente como una oportunidad para relacionar la seguridad nacional de Polonia con la seguridad de los miembros de la UE⁷⁷. La relación establecida de esta manera entre la política de seguridad polaca y la política exterior y de seguridad común (lazos con la UEO y con la CE/UE) fue tratada con prioridad en Polonia hasta finales de 1991/mediados de 1992⁷⁸. Desde mayo de 1992, debido a las transformaciones internacionales y la aproximación cada vez mayor entre Polonia, la OTAN y los Estados Unidos, el lugar prioritario en la política de seguridad ocupó la integración en la Alianza.

Concluyendo, podemos afirmar que la CE/UE como el actor regional desempeñó una importante, aunque distinta función en la política de seguridad española y polaca: pasiva en el primer caso, por lo menos durante la transición, y activa en el segundo. Las diferencias surgieron como consecuencia de la situación de la Comunidad, que en la etapa de las transformaciones españolas carecía de la dimensión política y de seguridad. Posterior evolución de la CE hacia la Unión Europea permitió insertar la dimensión europea en ambas políticas de seguridad. Ahora bien, la debilidad política de la UE y las transformaciones de la OTAN promovidas en el cambiante contexto internacional demostraron que la Alianza seguía siendo más eficaz y consiguió ocupar el lugar privilegiado en la política de seguridad española y polaca.

5. LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ESPAÑOLA Y POLACA

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 Estados⁷⁹. Si comparamos los objetivos de la política de seguridad en los dos países, independientemente de la diferencia entre los factores internos y externos que condi-

⁷⁷ Al significado de la CE como el futuro garante de la seguridad de Polonia se refirió Skubiszewski en marzo de 1991, en *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej i Komisji Spraw Zagranicznych*, n.º 1069/X, 13 marzo 1991, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Biuro Informacyjne, p. 26.

⁷⁸ Lo confirman los comentarios del ministro de Exteriores SKUBISZEWSKI: «Polska i Sojusz Północnoatlantycki w latach 1989-1991», en *Sprawy Międzynarodowe*, n.º 1 (styczeń - marzec 1999), p. 12, las declaraciones del representante polaco en la Asamblea de la UEO M. Wielowieyskiego, en *Actes officiels 36 session ordinaire*, premiere partie, juin 1990, II Procès verbaux Compt rendu des débats, UEO, Paris, pp. 96-97; también en *Actes officiels, 37 session ordinaire*, premiere partie, juin 1991, II Procès verbaux Compt rendu des débats, UEO, Paris, p. 196.

⁷⁹ Garantizar la seguridad nacional (supervivencia física, integración territorial, independencia política) es una de las prioridades de la política exterior de cada Estado. Para realizar este fin se establecen los objetivos. Sobre los fines y los objetivos de la política exterior escribieron CALDUCH CERVERA, R.: *Dinámica de la sociedad*

cionaron su desarrollo, 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 entre los objetivos surgieron como 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. Las relaciones que España estableció con sus vecinos, con Portugal y Francia, o los problemas que tuvo con Marruecos, en relación con Ceuta y Melilla, o con Gran Bretaña, en relación con Gibraltar, 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. La neutralidad como opción de la política de seguridad carecía de fundamentos reales en Polonia⁸⁰. Destaca también la diferencia en cuanto al significado de las relaciones regionales. 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)⁸¹.

Independientemente de las diferencias obvias entre algunos de los objetivos de la política de seguridad, existe un aspecto que une: la integración en la OTAN. El proceso de la integración en la Alianza fue bastante largo. Se extendió en España entre 1973-1988 y en Polonia entre 1992-1999. Los años que pasaron antes de la integración en la Alianza pueden ser definidos como la etapa preparatoria, vinculada al funcionamiento del Consejo hispano-norteamericano (1976-1982) y de la Asociación para

internacional, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, p. 35 y RAYMOND, G.A.: «Evaluation: A Neglected Task for the Comparative Study of Foreign Policy», en HERMANN, Ch.-KEGLEY, Ch.-ROSENAU, J.: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Herper Collins Academic, 1987, pp. 96-110.

⁸⁰ En septiembre de 1979 Suárez participó en la conferencia de los no-alineados en La Habana. Ver los comentarios de ARENAL, C. del: *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Ediciones Complutense, 1994, pp. 76-85 y 114-126. Sobre distintos aspectos de la neutralidad consultar VVAA: *España ¿qué defensa? Las opciones españolas de seguridad*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1981. En el caso polaco, el ministro de Defensa, Kołodziejczyk, proponía la neutralidad armada como la opción para la política polaca. Sus observaciones fueron criticadas por Skubiszewski «Prowadzę nową politykę zagraniczną», *Trybuna*, 6-7 de abril 1991, quien consideró que la neutralidad convertiría a Polonia en el actor pasivo de las relaciones internacionales.

⁸¹ La dimensión regional/mediterránea en la política de seguridad española se desarrolló inicialmente a través de la CSCE. Sobre España y la CSCE ver la Tesis doctoral de PÉREZ NAVARRO, F.J.: *Aportación de la política exterior de España al proceso político-diplomático internacional de distensión. 1975-1985*, Universidad Complutense de Madrid, 1991. Sobre la posterior implicación de España en la política mediterránea ver BLANC ALTEMIR, A.: *Mediterráneo: un espacio para la cooperación, el desarrollo y el diálogo intercultural*, Madrid, Tecnos/AECI, 1999. La cooperación regional de Polonia se desarrolló en tres direcciones: grupo de Visegrado, Iniciativa Centroeuropea y Grupo de los Países del mar Báltico. Sobre el significado de la cooperación regional habló Skubiszewski en *Sprawozdania stenograficzne z 28 posiedzeni Sejmu w dniu 26 kwietnia 1990*, X kadencja, Warszawa, Sejm RP, p. 9. Sobre el regionalismo escribió GAJEWSKI, J.: «Regionalizm w polityce bezpieczeństwa Polski 1989-2000», en KUŹNIAR, R.: *Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000*, Warszawa, Scholar, 2001, pp. 232-267.

la Paz (1994-1999)⁸². Fue también un proceso muy complejo, presentando diferencias entre el caso español y polaco en sus aspectos externos e internos. No podemos olvidar que España fue el único país que entró en la OTAN en 1982 y *de facto* pertenecía al bloque occidental con anterioridad. Por esta razón el debate internacional sobre la ampliación fue marginal. Polonia, por el contrario, fue uno de los países del recién desaparecido Pacto de Varsovia, interesados en entrar en la Alianza lo cual complicaba el proceso no solamente por las cuestiones técnicas sino también por las posibles implicaciones para el funcionamiento de la OTAN, para la posición de la URSS/Rusia y para el sistema internacional. El desarrollo interno del proceso de integración resultó también bastante diferente. En el caso español fue marcado por el debate nacional entre los defensores y adversarios de la integración. En Polonia, por el contrario, existió el consenso interno acerca de los principales objetivos de la política de seguridad nacional.

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 las consecuencias más generales de la política de seguridad desarrollada en los dos países durante la transición. Las reflexiones sobre el tema conducen a delimitar cuatro aspectos finales de la política de seguridad que fueron similares en los dos países.

En primer lugar, como consecuencia de su política de seguridad nacional, ambos países consiguieron la integración en el sistema de seguridad occidental formado por la dimensión atlántica (OTAN), europea (UEO, CE/UE) y paneuropea (CSCE/OSCE). En el caso español, los inicios de esta integración en el sistema de seguridad occidental se relacionan con la firma de los pactos con los Estados Unidos en 1953 que permitieron la vinculación indirecta entre España y el sistema. La entrada en la OTAN fue un paso más en la integración en el sistema de seguridad occidental que sirvió para sustituir los lazos indirectos por una relación directa. El proceso de la integración se cerró en el año 1988, cuando España después de aceptar la permanencia en la Alianza y de firmar los respectivos acuerdos sobre su contribución, entró en la UEO⁸³. En el caso de Polonia este proceso de paulatina integración en el sistema de seguridad occidental comenzó después de 1989. Los hitos más destacados en este proceso estaban relacionados con la participación en la Asociación para la Paz desde enero de 1994, la integración en la OTAN en marzo de 1999 y la entrada en la UE en mayo de 2004. La dimensión paneuropea estuvo presente en ambas políticas desde los inicios de la CSCE/OSCE.

En segundo lugar, como consecuencia de su política de seguridad, ambos países se transformaron en las potencias medias regionales⁸⁴ comparables en cuanto a su

⁸² Ver los comentarios de SMITH, M.: *NATO Enlargement during the Cold War: Strategy and System in the Western Alliance*, New York, Palgrave, 2000, p. 17.

⁸³ BARBÉ, E.: «Spanish Security Policy and the Mediterranean Question», en ELIASSEN, K.A.: *Foreign and Security Policy in the European Union*, London, Sage Publications, 1998, pp. 146-160.

⁸⁴ En este trabajo se utilizan las aportaciones teóricas de PALAU, J.: «El concepto de potencia media. Los casos de España y México», en *Afers Internacionals*, n.º 26 (1993), pp. 7-35; HOLBRAAD, C.: *Middle*

tamaño (España-504 000 km² y Polonia-312 000 km²), su población (España-40 mln y Polonia-38,7mln de habitantes) y las funciones desempeñadas en sus regiones. En este contexto destaca el papel de España como el punto de enlace entre el Mediterráneo y el Atlántico, y entre Africa, Europa y América Latina. Sobresale también la situación de Polonia llamada a ser el puente entre Europa occidental y oriental y entre Europa septentrional y meridional. Ello permite desarrollar la función del intermediario en las relaciones entre Europa y los países del Magreb y de América Latina, en el caso español, y entre Europa y los países de Europa oriental, en el caso polaco. La participación en las mismas estructuras europeas y euroatlánticas y las relaciones con los Estados Unidos, invitan a multiplicar las similitudes entre los dos países que además son presentados como los modelos de la transformación democrática en sus regiones⁸⁵. En este marco, en los últimos años se dio una aproximación entre España y Polonia que fue el resultado del papel similar de ambos en el sistema de seguridad occidental⁸⁶.

En tercer lugar, como consecuencia de su política de seguridad, los dos países se convirtieron en los Estados fronterizos del sistema de seguridad occidental lo cual implica los mismos problemas relacionados con el control de las fronteras exteriores del sistema.

Finalmente, durante la transición en los dos países se inició una profunda reforma de las Fuerzas Armadas españolas y polacas. Su objetivo era ajustar los ejércitos a la nueva política de seguridad y a la nueva realidad del Estado democrático. En este contexto se realizó la modificación del personal, la transformación de la estructura, la modernización del armamento y del material y se limitó las funciones del ejército a la defensa exterior del país⁸⁷.

powers in International Politics, London, Macmillan, 1984; CALDUCH CERVERA, R.: *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, pp. 160-161.

⁸⁵ Sobre la transición española (y también polaca) como modelo, existe el interesante artículo de BAZZANA, B.: «Le 'modele' espagnol de transition vers la démocratie a l'épreuve de la chute du mur de Berlin», w *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 30, n.º 1 (1999), pp. 105-138.

⁸⁶ Esta aproximación se dio durante los últimos años del gobierno de Aznar (la posición común sobre la intervención norteamericana en Irak, la defensa del tratado de Niza, y la defensa de la referencia al cristianismo en el preámbulo de la constitución europea). Ver el análisis preparado por BARBÉ, E.: *La política europea de España 2003-2004*, Working Paper n.º 59, junio de 2004. La reorientación de la política exterior española, consecuencia de la victoria del PSOE en las elecciones del 13 de marzo de 2004, provocó el alejamiento de ambos países.

⁸⁷ Sobre las transformaciones de los ejércitos existen varios trabajos. Como ejemplo podemos citar las publicaciones de RUIZ-OCAÑA, C.: *Los ejércitos españoles. Las Fuerzas Armadas en la defensa nacional*, Madrid, Ed. San Martín, 1980; 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, 1989, pp. 187-198; KARKOSZKA, A.-WIECZOREK, P.: «Siły Zbrojne wobec nowych wyzwań», en VVAA: *Raport o stanie bezpieczeństwa państwa-aspekty zewnętrzne*, Warszawa, PISM, 1993, pp. 99-140; WIECZOREK, P.: *Polska w NATO. Wymiar ekonomiczno-finansowy*, Warszawa, Biuro Prasy i Informacji MON, Studia i Materiały, n.º 49, 1999.

¿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 y en Europa mediterránea 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 y 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. 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 bastante diferentes.

