

Referéndum OTAN: y después ¿qué?

Por Victorino Ortega

1. ESCEPTICISMO SOBRE LA UTILIDAD DEL REFERENDUM

En el momento de redactar este artículo conozco el texto íntegro del decreto de la convocatoria del referéndum "OTAN". Por consiguiente conozco la fecha de su celebración, la duración de la campaña electoral y la pregunta que será objeto de la *consulta* (1).

Conozco también las primeras impresiones —impresiones, no análisis— del primer día de debate (4 de febrero de 1986) sobre política exterior y seguridad. Pero como resumía el editorialista de "El País" (5 de febrero) "los españoles no sacaron del debate nada en claro sobre cuál debe ser la política de seguridad de este país, cuáles son las amenazas y los riesgos, cuáles los eventuales caminos a elegir y cuáles sus costos...".

Confieso que el conocimiento de todos estos datos no han logrado disminuir mi escepticismo sobre la *utilidad* de *este* Referéndum y de los

(1) Texto íntegro del decreto de la convocatoria del Referéndum:

"Artículo primero. Por acuerdo del Gobierno del día 31 de enero de 1986, se somete a referéndum consultivo de todos los ciudadanos la siguiente decisión política.

El Gobierno considera conveniente para los intereses nacionales que España permanezca en la Alianza Atlántica, y acuerda que dicha permanencia se establezca en los siguientes términos:

1. La participación de España en la Alianza Atlántica no incluirá su incorporación a la estructura militar integrada.
2. Se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en el territorio español.
3. Se procederá a la reducción progresiva de la presencia militar de Estados Unidos en España.

Artículo segundo. En relación con dicha decisión, el cuerpo electoral convocado habrá de responder a la siguiente pregunta: ¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la nación?

Artículo tercero. La votación se celebrará el día 12 de marzo de 1986.

Artículo cuarto. La campaña electoral durará 14 días y finalizará a las cero horas del día 11 de marzo de 1986.

Artículo quinto. El presente Real Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*."

verdaderos motivos del Consejo de Ministros y de su Presidente para convocarlo, supuesta la división de opiniones dentro del propio Gobierno, el propio partido (PSOE), la UGT y las JJ.SS., opiniones que son públicas.

Mi escepticismo sobre la *utilidad de este* Referéndum obedece a dos motivos fundamentalmente: a) en primer lugar, porque no sólo se ha desnaturalizado este Referéndum respecto de aquel al que se había comprometido el PSOE, sino porque durante un trimestre lo único que ha conseguido es desplazar la atención del Gobierno de problemas más urgentes, como el problema de los 2.731.550 parados registrados al finalizar 1985; las consecuencias inmediatas de nuestro ingreso en la C.E.E. en nuestra economía (2); el endeudamiento de las autonomías; el incremento de la drogadicción y de la inseguridad ciudadana, etc.; b) y en segundo lugar, porque dadas las energías que se han consumido en relación con el Referéndum OTAN y que se van a seguir consumiendo a lo largo de la campaña pro Referéndum, ha quedado en muy segundo lugar el compromiso del PSOE de elaborar un *proyecto de política exterior* con una serie de orientaciones y líneas prioritarias (3).

Creemos que tiene razón el profesor Roberto Mesa al decir que "en la actual legislatura no se ha producido ningún cambio real en nuestra política exterior... Que la política exterior es un corolario fiel de los principios que rigen la política interna" (4). El reciente debate pensado en principio sobre "política exterior", se convirtió en un debate de política interior. Hasta el ministro de Asuntos Exteriores, Giulio Andreotti, hacía en Roma esta declaración: "no entiendo a las fuerzas políticas españolas que hacen de la OTAN una cuestión de política interior".

2. ESTADO DE OPINION DE LOS ESPAÑOLES ANTE EL REFERENDUM

Después de que el Gobierno fue autorizado por el Congreso de los Diputados con 200 votos del PSOE y 7 del Grupo Mixto (hubo 103 votos en contra del Grupo Popular y 20 abstenciones del PNV y CIU) a convocar para el día 12 de marzo el Referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN, resulta de interés conocer el estado de opinión de los ciudadanos españoles. Por otra parte, tanto el presidente del Gobierno, Felipe González, en el debate, como el vicepresidente, han argumentado a favor de la celebración del Referéndum porque lo exige el 70% de los ciudadanos.

"En todo caso —decía Alfonso Guerra en *El País*— aún después de haberse hecho pública la intención de los señores Fraga Iribarne, Alzaga

(2) Entre las consecuencias que se han señalado están éstas: "el sector textil español es muy probable que pierda el 20% de sus exportaciones, lo que acarrearía una pérdida de 100.000 puestos de trabajo. En la industria de bienes de equipo, la sacudida será mucho peor, puesto que el 50% de sus trabajadores están amenazados de perder el empleo (ver *International Herald Tribune*, París).

(3) Cfr. Cap. V del Programa electoral del PSOE: "Por el cambio", 1982.

(4) Cfr. Roberto MESA, *El cambio de la política exterior*, "El País", 1-II-1986.

y Segurado de boicotear el Referéndum, casi el 70% de la población se manifiesta a favor de que éste se celebre" (5). Y aquí tengo que decir que los sondeos estadísticos con todas sus limitaciones, que las tienen, muestran que una mayoría de los españoles se ha venido manifestando partidaria de la celebración del Referéndum, como prueban los siguientes datos:

CUADRO I
OPINION DE LOS ESPAÑOLES EN MAYO DE 1985

| | Muestra Total | Votantes CP | Votantes PSOE | Resto muestra |
|--|------------------|----------------|------------------|------------------|
| | (900) (%) | (123) (%) | (383) (%) | (393) (%) |
| Necesidad de celebración del Referéndum OTAN: | | | | |
| Es necesario | 68 | 54 | 75 | 66 |
| No es necesario | 18 | 36 | 14 | 17 |
| NS/NC | 14 | 10 | 11 | 17 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Información sobre el tema OTAN: | | | | |
| Suficientemente informado | 21 | 23 | 19 | 23 |
| Insuficientemente informado | 73 | 74 | 76 | 69 |
| NS/NC | 6 | 3 | 5 | 8 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Comentario Sociológico, Enero-Junio, 1985.

Lo más significativo del cuadro n.º I es el contraste existente entre ese 68% que se muestra partidario de la celebración del Referéndum y ese 73% que confiesa estar *insuficientemente* (poco o nada) informado sobre lo que es la OTAN. Por otra parte, el alto grado de desinformación afecta casi por igual a los votantes de CP, del PSOE y del resto de los partidos políticos.

Medio año después, en diciembre de 1985, y según una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) el 71% de los encuestados era partidario de que se celebre el Referéndum OTAN, siendo así que el grado de información era muy escaso: muy informados, el 2%; bastante informados, un 19%; poco informados, el 44% y nada informados, el 30% (6).

(5) Cfr. Alfonso GUERRA, *Sobre el Referéndum*, "El País", 12 de enero de 1986.

(6) Cfr. CIS, *Referéndum OTAN*, en "Diario 16" del 23 de enero de 1986. Ver el "YA" del 6 de febrero de 1986 y "La Actualidad Económica".

No obstante esta falta de información sobre la OTAN, reflejada en los sucesivos sondeos de opinión realizados, los españoles se han venido manifestando partidarios en un elevado porcentaje de desvincularnos de la OTAN como se advierte en el Cuadro n.º II.

CUADRO II
OPINION DE LOS ESPAÑOLES SOBRE LA OTAN
EN MAYO DE 1985

| | <i>Muestra total</i> | | | <i>Votantes CP</i> | | | <i>Votantes PSOE</i> | | |
|--|----------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|-------------------|----------------------|-------------------|-------------------|
| | <i>Dic. 1984</i> | <i>Enero 1985</i> | <i>Abril 1985</i> | <i>Dic. 1984</i> | <i>Enero 1985</i> | <i>Abril 1985</i> | <i>Dic. 1984</i> | <i>Enero 1985</i> | <i>Abril 1985</i> |
| | <i>(%)</i> | <i>(%)</i> | <i>(%)</i> | <i>(%)</i> | <i>(%)</i> | <i>(%)</i> | <i>(%)</i> | <i>(%)</i> | <i>(%)</i> |
| Integración plena (política y militar) | 15 (38) | 14 (33) | 16 (35) | 42 (68) | 34 (47) | 34 (59) | 9 (34) | 10 (32) | 12 (30) |
| Integración parcial (sólo política) | 23 | 19 | 19 | 26 | 13 | 25 | 25 | 22 | 18 |
| Desvinculación total | 45 | 44 | 39 | 27 | 29 | 14 | 56 | 50 | 44 |
| Voto en blanco | 2 | 2 | 6 | 1 | 2 | 4 | 2 | 27 | |
| No votará | 3 | 4 | 3 | 1 | 7 | 2 | 2 | 2 | 3 |
| NS/NC | 12 | 17 | 18 | 3 | 15 | 20 | 6 | 14 | 16 |

Fuente: Comentario sociológico, enero-junio, 1985

Lo mismo que en el Cuadro n.º I también en el Cuadro n.º II no son sólo los votantes del PSOE los que se muestran partidarios de que se celebre el Referéndum, y de que se abandone la integración en la Alianza Atlántica, sino también los que en las elecciones generales de 1982 votaron a Coalición Popular. Aunque es notable la diferencia existente entre el 44% de los votantes del PSOE partidarios en abril de 1985 de la desvinculación total de la OTAN y sólo el 14% de los votantes de CP a favor de la total desvinculación. Y lo mismo habría que decir respecto de ese 34% de los votantes de CP partidarios de la integración plena (política y militar) en la OTAN en abril de 1985, frente a sólo el 12% de los votantes del PSOE partidarios de la plena integración en la OTAN en la misma fecha. Advértase que las diferencias son menores si se trata de la integración parcial (sólo política).

No sería completo el comentario de los datos del Cuadro n.º II, especialmente en lo que se refiere al elevado porcentaje de los que se muestran partidarios de la desvinculación de la Alianza Atlántica, si no se dijera que ya en la misma fecha (abril 1985) los encuestados modificaban su opinión y su "voto" según la formulación de la pregunta, como se advierte en el siguiente cuadro.

CUADRO III

OPINION DE LOS ESPAÑOLES SOBRE LA OTAN
EN MAYO DE 1985

¿Apoyaría la permanencia de España en la OTAN si el presidente González alega los "supremos intereses nacionales"?

| | Muestra Total | Votantes CP | Votantes PSOE | Resto muestra |
|---|------------------|----------------|------------------|------------------|
| | (900) (%) | (123) (%) | (383) (%) | (393) (%) |
| Apoyaría con su voto la permanencia de España | 40 | 57 | 42 | 32 |
| No apoyaría con su voto la permanencia de España | 35 | 18 | 36 | 39 |
| NS/NC | 25 | 25 | 22 | 29 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 |

¿Qué votaría usted si la pregunta fuese: "Que España permanezca en la OTAN sin integrarse en su estructura militar y se reduzca la presencia militar norteamericana?"

| | Oct. 84 (%) | Dic. 84 (%) | Ene. 85 (%) | Feb. 85 (%) | Abril 85 (%) |
|------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| De acuerdo | 43 | 35 | 32 | 35 | 39 |
| En desac. | 38 | 46 | 47 | 46 | 38 |
| NS/NC | 19 | 19 | 21 | 19 | 24 |

Fuente: Comentario Sociológico, enero-junio, 1985.

Diversos sondeos, algunos realizados en vísperas del debate sobre "paz y seguridad" e incluso uno de ellos ("Diario 16", 9 de febrero de 1986) realizado después del debate, muestran que en vísperas de la campaña "pro Referéndum" del Gobierno y a favor del SI a su propuesta todavía predominan los partidarios del NO a la permanencia en la Alianza Atlántica. Con el fin de dejar constancia de algunos de estos sondeos, levantó acta simplemente de los siguientes datos:

1.º Según la encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en diciembre de 1985 entre 10.800 personas el resultado fue:

- 33% de los españoles votará SI.
- 30% de los mismos votará NO.
- 37% de los consultados dice NS/NC.

2.º A juzgar por otra encuesta realizada para la "Actualidad Económica" la primera semana de febrero de 1986, se advierte una novedad:

por primera vez, los partidarios de la Alianza Atlántica (14,5 integración plena, más 25% mantenimiento del estado actual) igualaban a los que prefieren la salida total (39%).

3.º En la encuesta que "El País" encargó al instituto *A/ef* y fue realizada los días 2-4 de febrero, una vez conocida la pregunta, aparecieron los siguientes resultados:

- 39% de los españoles votará NO.
- 21% de los mismos votará SI.
- 18,5% tiene decidida la *abstención* y 3,1% el *voto en blanco*.
- 18,4% de los consultados dice NS/NC (7).

4.º Según el sondeo que hizo los días 6 y 7 de febrero para "Diario 16" IOPE-ETMAR (Instituto de Estudios de la Opinión Pública Española Estudios de Marketing), conocido ya el debate al respecto en el Congreso, las respuestas fueron:

- 23,6% de los españoles votará NO el día 12 de marzo.
- 21,4% de los mismos votará SI.
- 27,9% responde que no votará (ABSTENCION)
- 2,3% piensa votar en blanco y
- 30,8% de los que han respondido dice NS/NC.

Como puede observar el lector existen notables diferencias en los resultados de estos cuatro sondeos si se tiene en cuenta que tres de ellos fueron realizados prácticamente la primera semana de febrero. Tienen, pues, poco valor como predicción o profecía de lo que va a ocurrir el día 12 de marzo. Pero situados en el contexto en que se han realizado los sondeos y en el contexto de los que se realizaron los dos años anteriores por los mismos organismos, sí nos dan *un estado de opinión de los españoles* respecto a una decisión política (eso es principalmente el Referéndum) del Gobierno socialista.

A mi juicio lo más importante —y por eso me he detenido en este punto— de este estado de opinión es el distanciamiento "político" que aparece entre "gobernantes-gobernados" y entre "representantes-representados" en el Congreso. Y esto como diré después es algo muy serio en una democracia todavía sin consolidar.

De los datos diversos que he recogido consta que: 1) el 70% de los españoles son partidarios (en principio) de que haya Referéndum. Muchos de esos ciudadanos fueron (y son potencialmente) votantes de CP, PNV, CIU, CDS, etc., cuyos líderes políticos votaron en contra de la celebración del Referéndum o se abstuvieron en el Congreso; 2) El Congreso de los diputados, con la excepción de los diputados comunistas y de J. M. Bandrés de Euskadiko Ezkerra, votó el 27 de diciembre de 1986 a favor de la permanencia de España en la OTAN. Esa opinión mayoritaria de los diputados no coincide, sino todo lo contrario, con la "opinión" mayoritaria de los españoles en ese momento de abandonar la OTAN (8);

(7) "El País" del 9 de febrero de 1986.

(8) La moción de Roca votada decía así: "El Congreso de los diputados manifiesta su voluntad de que España permanezca en la Alianza Atlántica."

3) Todos los sondeos muestran que *de haberse celebrado el REFERENDUM la primera semana de febrero*, conocida la pregunta y conocida la posición del PSOE a favor del SI, de Coalición Popular a favor de la ABSTENCION y la *Libertad de VOTO* del PNV, CIU y CDS..., hubiera triunfado el NO posiblemente. Esta inclinación del voto de los españoles es OPUESTA a la OPCION de los líderes y representantes de los Partidos en el Congreso...

Ante un estado de opinión como el reflejado en los sondeos citados y que consta era conocido por el presidente Felipe González y su Gobierno, ¿cómo explicar los motivos que llevaron al presidente Felipe González a convocar un Referéndum en el que tiene que lograr cambiar el estado de opinión de los españoles, inclinándolo su voto hacia el SI cuando todavía mayoritariamente se inclinaban por el NO?

3. EL PORQUE DE ESTE REFERENDUM

Confieso que ahora entro en el terreno de la subjetividad, pero ha sido tal el "cambio" de opinión del presidente del Gobierno, del Gobierno y de su partido, el PSOE, a lo largo de los tres últimos años, que no podemos aceptar sin más el mensaje o la petición que Felipe González nos transmitió en el debate parlamentario sobre política exterior y de seguridad. A saber: *Porque yo y el Gobierno hemos cambiado, los ciudadanos españoles debéis hacer lo mismo...*

Una cosa es cambiar de opinión, algo que ocurre con frecuencia en política, y otra muy distinta ir a votar contra las propias convicciones. Y esto segundo es lo que les ocurre a un 30 o 40% —según los sondeos— de quienes en 1982 votaron socialista, entre otros motivos, para abandonar la OTAN. Todos éstos necesitan conocer cuáles son las razones que han conducido al Gobierno socialista a un cambio programático e ideológico tan profundo.

Sin embargo, no sólo quienes votaron socialista en las últimas elecciones generales, sino también quienes votaron a otros partidos necesitan conocer los verdaderos motivos, el "por qué" de este Referéndum. Con lo fácil que hubiera sido decir al pueblo español las tres o cuatro razones de peso por las cuales se convoca *este* Referéndum, resulta que tenemos que ir consultando múltiples declaraciones de los máximos representantes del Gobierno y del Partido, para al final no saber a qué atenernos.

Como una prueba de que no es una *curiosidad subjetiva mía* el preguntarme por los motivos de *este* Referéndum quiero aportar dos testimonios muy distintos. "Lo que hay que hacer —escribía el socialista Francisco Bustelo— es preguntarse el porqué de esta prueba de fuerza que a primera vista parece innecesaria. Yo sólo encuentro TRES respuestas. O bien el referéndum es una muestra de *la honradez* de Felipe González —lo que sería éticamente admirable y políticamente discutible—, o bien responde a una *intuición suya* —genial o disparatada, eso ya se verá a toro pasado—, o bien obedece a argumentos más racionales que hasta

el momento ignoramos la gente del común..." (9). Todo un catedrático de la Universidad Complutense, ex rector, de IS no sabe en enero de 1986 la razón de ser del Referéndum. Más aún, dice que no le convence la razón de que fue un compromiso electoral.

Todo un colectivo como es el de los "Secretarios sociales diocesanos" vascos decía: "Si el Gobierno ha tenido motivos para modificar su postura, le debe al pueblo una información veraz de cuáles han sido los motivos y razones de ese cambio, para evitar los mil rumores que ya se oyen sobre este tema y que no están totalmente faltos de razón..." (10). En enero de 1986 colectivos tan interesados como el aquí citado no conocen las razones del cambio que ha dado el Gobierno ante el Referéndum.

Los principales motivos que se han aportado por los máximos responsables del Gobierno y del PSOE han sido éstos:

1.º "El Gobierno debe convocar el Referéndum porque está en el *programa electoral* del partido y, para el socialismo, los programas electorales tienen algo de contrato en los que, en la medida de lo posible, rige el principio de *pacta sunt servanda*.

2.º Por el escrupuloso respeto a la democracia que exige una *consulta popular* sobre una medida en cuya valoración ha habido un cambio sustancial" (José M.ª Benegas) (11).

A juicio del vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, son cuatro las razones fundamentales que justifican el Referéndum:

a) "Que la Constitución ha establecido el mecanismo del Referéndum consultivo precisamente para las *decisiones políticas de especial trascendencia*.

b) Que todavía nadie ha puesto en duda que la decisión de permanecer o abandonar la Alianza Atlántica reviste una especial trascendencia para España.

c) Que la decisión de someter este asunto a Referéndum popular está tomada y anunciada por el Gobierno desde 1983 sin que jamás se haya cuestionado su cumplimiento.

d) Que la inmensa mayoría de los españoles, al margen de su ubicación ideológica o de su opinión sobre la permanencia en la OTAN, desea ser consultada sobre esta cuestión" (12).

"El Referéndum, pues —resumía el vicepresidente del Gobierno—, es conveniente para España porque otorga una especial legitimidad a la política de paz y seguridad. Es *democrático* porque hace a los ciudadanos *responsables* y les permite intervenir en una materia que afecta a todos. Es respetuoso con la voluntad de los españoles que *desean en su gran mayoría ser consultados* sobre esta cuestión. Es *constitucional* porque se ajusta estrictamente a lo previsto en el art. 92 de la Constitución; y es *coherente con el compromiso electoral* de los socialistas, reiterado en el programa de investidura del presidente del Gobierno y mantenido hasta hoy."

Por lo que respecta al presidente del Gobierno, Felipe González, ha dicho tantas cosas que resulta muy difícil sintetizar. Si tenemos en cuenta el debate sobre política exterior, Felipe González justificó el Referéndum por los siguientes motivos:

(9) Cfr. Francisco BUSTELO, *El Referéndum, una ingerencia en los asuntos internos*, "El País", 6 de enero de 1986.

(10) Cfr. SECRETARIOS SOCIALES DIOCESANOS (Pamplona, Bilbao, San Sebastián, Vitoria), *OBJETIVO: LA PAZ* (Ante el Referéndum sobre la OTAN). San Sebastián, diciembre 1985.

(11) José María BENEGAS, *La democracia del Referéndum y la de la abstención*, en tribuna abierta de ABC, del 22-I-86.

(12) Alfonso GUERRA, *Sobre el Referéndum*, en "El País" del 12 de enero de 1986.

- Por el cumplimiento de una *promesa electoral*.
- Porque es el instrumento de *enraizar la decisión* de permanencia en la Alianza en la voluntad popular.
- Para *acortar la brecha existente* entre los representantes y los representados y poner fin a una polémica histórica.
- PORQUE ESTAMOS ANTE UN TEMA DE MAXIMA IMPORTANCIA: SE TRATA NADA MENOS QUE DE DEFENDER LOS INTERESES DE ESPAÑA.

Esta razón, "los intereses de España", es nueva y de última hora. Es coherente con el eslogan de la campaña publicitaria: "EN INTERES DE ESPAÑA, VOTA SI". Es coherente con el art. 1.º del decreto de convocatoria del Referéndum que dice: "EL GOBIERNO CONSIDERA CONVENIENTE PARA LOS INTERESES NACIONALES QUE ESPAÑA PERMANEZCA EN LA ALIANZA ATLANTICA..."

Esos intereses son —según el presidente González— intereses "tecnológicos" y también "comerciales", porque los 15 aliados suponen el 75% del comercio exterior. "El Gobierno —afirmó Felipe González en el Congreso— ofrece el camino más realista, más conveniente para España, porque las consecuencias de la salida serían traumáticas y no previsibles."

La verdad es que todas estas razones no han calado en la opinión pública. La prensa en casi su totalidad sigue excéptica. Yo también como he dicho al principio. Lo de "pacta sunt servanda" sólo vale mientras el pacto o compromiso electoral no cambia de naturaleza o se rompe. Cuando esto ocurre se vuelve contra el que lo desnaturaliza. Para mí la explicación es más sencilla:

1.º Se trata de una *decisión política* (cfr. art. 92 de la Constitución) tomada por un Gobierno: "por acuerdo del Gobierno —se dice en el decreto— se somete a Referéndum consultivo... la siguiente *decisión política*". Por lo tanto, las razones sólo pueden ser políticas en principio. Si además son éticas es algo que hay que probar.

2.º La política exterior de un país como España (de ahí la importancia del debate sobre nuestra política exterior que ha brillado por su ausencia...) viene en su mayor parte dada desde fuera... En este caso, de los 15 aliados de los que ahora tanto se espera. Es decir, que el Gobierno socialista ha llegado a la conclusión de que NO PUEDE SALIRSE DE LA OTAN en la que está metido en contra de sus convicciones (iii) primeras.

3.º El PSOE en la oposición sacó el tema de la OTAN a la calle y se ha visto moralmente obligado a "solucionarlo" en la calle, convencido de que el partido en el poder corre más riesgo "político" no convocando el Referéndum que el riesgo que corre Felipe González y su Gobierno convocándolo. Esto está por ver.

4. Y DESPUES DEL REFERENDUM, ¿QUE VA A SUCEDER?

Siguiendo el hilo de lo que acabo de decir, un referéndum consultivo sobre una decisión política "de especial transcendencia" se convierte forzosamente en un "*pronunciamento popular* sobre una actuación con-

creta... del Gobierno. Sobre esta base en ningún caso cabe oponer *referéndum consultivo a referéndum vinculante*. El carácter consultivo no implica, como se ha indicado, que el Gobierno haya de limitarse a *tomar nota* y continúe todo *comme si rien n'était*. La fuerza vinculante de un pronunciamiento popular, en un Estado definido constitucionalmente como democrático, no puede ser objeto de discusión, salvo que se cuestione el mismo contenido de la democracia..." (13).

Con esto quiero decir que si bien jurídicamente el Referéndum no sería vinculante, sí lo es ética y políticamente. Pero esto supone que se trata de un *auténtico referéndum consultivo* (Art. 92 de la Constitución) y *no de un plebiscito*. Es decir, que se dan todas las garantías inherentes al referéndum consultivo. "El problema de las garantías —como ha escrito un experto— no sólo consiste en un correcto desarrollo y control que evite las manipulaciones, sino en algo sustancial: QUE LA ALTERNATIVA, EN LA PREGUNTA, SEA CLARA" (14). Y es que un *plebiscito* viene a ser un referéndum sin garantías: por ejemplo los plebiscitos napoleónicos o franquistas.

En mi opinión, la "alternativa en la pregunta del Referéndum no está clara. Y esto por algo que dijo otro jurista "en el planteamiento gubernamental del Referéndum no se contempla una sólida disyuntiva. Y es que (al menos hasta la campaña electoral) los portavoces oficiales han excluido sin rubor la posibilidad de un NO mayoritario. Lo que significa que a la nación no se le ofrece una verdadera alternativa entre la continuidad en la Alianza Atlántica y otra opción distinta suficientemente estructurada, verosímil al menos y efectivamente posible" (15).

El presidente del Gobierno, en un momento de euforia o de optimismo poco fundado en la realidad llegó a decir que él "NO CONTEMPLABA EL PERDER EL REFERENDUM". En el debate último en el Congreso NO consideró para España un *status de neutralidad*.. "Ni siquiera a los países del Pacto de Varsovia les interesa la neutralidad de España", dijo Felipe González. Más aún, el presidente del Gobierno afirmó también: "Si los ciudadanos votan que no a la OTAN y se rompe el vínculo, sólo queda la relación con EE.UU., pero eso no lo quiere nadie."

Posteriormente en TV española (sábado 15 de febrero de 1986) y en precampaña electoral, Felipe González sí afirmó que: a) "la mayoría será decisiva. Si hay mayoría de votos negativos respetaré la voluntad popular y denunciaré el Tratado... sacaré a España de la Alianza...; b) "Si salimos de la Alianza mantendremos a España en una exclusiva vinculación militar con EE.UU..."

Queda en evidencia que la ALTERNATIVA en la pregunta no está clara, porque el presidente del Gobierno y su Gobierno NO admiten como alternativa: NI un *status de neutralidad*, NI la *integración plena* en la

(13) Cfr. Jorge ESTEBAN y Luis L. GUERRA, *Referéndum consultivo y decisión política*, "El País", 30 de enero de 1986.

(14) Cfr. Raúl MORODO, *Un Referéndum necesario*, "El País", 3 de enero de 1986.

(15) Cfr. Rafael PEREZ ESCOLAR, *Un inmenso fraude*, en "ABC", 21 de enero de 1986.

OTAN (posición de CP), NI la salida de la OTAN y la vinculación con EE.UU. SOLO se admite y se propone la "integración parcial en la OTAN".

Por eso a nivel de análisis o diagnóstico del planteamiento del Referéndum tenían razón los secretariados sociales diocesanos vascos:

"... El presidente del Gobierno parece dispuesto a someter a la voluntad popular tan sólo dos de las opciones teóricamente posibles: a) de un lado, la SALIDA de la OTAN, pero manteniendo el acuerdo bilateral con los EE.UU. y conservando las bases ya instaladas; b) de otro lado, la PERMANENCIA en la OTAN, como hasta ahora, sin avanzar en la integración militar y negociando el acuerdo sobre las bases con EE.UU."

Pero hay, cuando menos, otras dos opciones (teóricamente) posibles:

"... a) SALIDA de la OTAN, denunciando el Tratado bilateral con EE.UU. y asumir la línea del NEUTRALISMO y NO alineamiento.

b) PLENA INTEGRACION en la ALIANZA" (16).

Con un estilo propio de los Obispos, la Nota de la Secretaría General de la C.E.E. que incluyo como anexo viene a decir lo mismo:

"... el actual Referéndum presenta aspectos preocupantes. *La pregunta es compleja.* Con un SI o un NO hay que responder a la vez a cuatro cuestiones distintas. Aun contando con la debida información, no será fácil que el pueblo alcance un conocimiento suficiente de las consecuencias económicas, políticas y militares de las diversas posibilidades en juego. Hasta el momento *no se ve tampoco con claridad cuál va a ser el valor concedido a los resultados del Referéndum.* Se advierte, en fin, que la consulta se está transformando en una *confrontación política de partidos* con las consiguientes ambigüedades y perplejidades para el votante" (17).

Por todo lo dicho en este apartado es manifiesto que la pregunta del Referéndum NO deja clara la ALTERNATIVA. No se ofrece alternativa a la continuidad en la Alianza Atlántica. Y no puede ser menos desde el momento que la "opción particular del Gobierno se ha metido dentro de la pregunta como OPCION EXCLUYENTE y UNICA.

En la OTAN se puede permanecer de varias maneras: a) integración PLENA; b) integración PARCIAL; c) integración *parcial* con "condiciones" x, y, z. Y el Gobierno lo que hace en la práctica es IMPONERNOS su manera de permanecer en la Alianza. Esto significa que quienes prefieran permanecer en la Alianza Atlántica, pero de otra manera, por ejemplo, con una INTEGRACION PLENA, también en la estructura militar, *no pueden votar su opción.* Incluso los partidarios del NO a la OTAN, se van a encontrar que lo que han votado no es NO a la OTAN y por lo tanto un SI a un *status de neutralidad*, sino únicamente un NO a una determinada manera de permanecer en la OTAN (No a una decisión o acuerdo del Gobierno de Felipe González) (18).

(16) Cfr. SECRETARIADOS SOCIALES..., o. c., pp. 14-15.

(17) Conferencia Episcopal Española (Secretaría General), *Actitudes éticas ante el próximo referéndum*, 15 de febrero de 1986.

(18) El vicepresidente del Gobierno fue muy explícito... "Sería un error pensar que se trata de opinar sobre la OTAN... se trata de determinar si una decisión concreta del Gobierno es o no considerada conveniente..."

Si los lectores recuerdan lo que ocurrió al final del debate sobre seguridad y política exterior en el Congreso, entenderán mejor ahora el significado del rechazo de todas las mociones presentadas por la oposición. El Grupo Parlamentario Socialista se opuso:

a) *A declarar vinculante el resultado del próximo Referéndum.* Es decir, votó en contra de este texto: "El Congreso insta al Gobierno a *cumplir la voluntad* de los españoles y a sacar a España de la OTAN si triunfara el NO en el Referéndum."

b) *A firmar el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP)* en conformidad con la moción que presentó Juan María Bandrés (EE).

c) A enviar a la Cámara, para su conocimiento y debate, el Plan Estratégico Conjunto (PEC) y aquellos documentos básicos para la defensa nacional. De lo que ocurrió con el tema del PEC mejor es olvidarlo.

Finalmente, quiero terminar respondiendo a la cuestión planteada: *Después del Referéndum, ¿qué va a suceder?* Sintetizando al máximo diré lo siguiente:

1.º Después del Referéndum caeremos todos en la cuenta de que lo que empezó siendo un Referéndum consultivo, al menos en la "intención del Gobierno" (en principio no habría por qué dudar), se convirtió en un PLEBISCITO. Es decir, que lo que debió ser una medida constitucional para dilucidar una política de Estado, se convirtió en pura política de partido... El propio Alfonso Guerra y J. M. Benegas ya lo pronosticaron en los artículos citados al decir: "la postura de boicoteo al Referéndum de ciertos partidos... podría conducir a *una situación plebiscitaria* no buscada por el Gobierno..."

Sin embargo, en la medida que esto ocurra no todo seguirá igual después del Referéndum: está en juego nada menos que el hecho de si tenemos un Gobierno y un presidente en cuya palabra puede confiarse, cuando se trata de los asuntos de Estado.

2.º Después del Referéndum va a suceder una de estas tres cosas:

— Que el Gobierno gane el Referéndum por una gran mayoría de votos afirmativos, para su propuesta de continuar en la Alianza Atlántica.

— Que se pierda el Referéndum aunque sea por muy pocos votos;

— Que el Gobierno gane el Referéndum con una gran abstención superior al 35 o 40 %.

En la primera hipótesis —que es la que ha contemplado largo tiempo el Gobierno—, se cumple la profecía de dos intelectuales próximos a Felipe González; "el PSOE ya puede cantar victoria, y grande en las próximas elecciones... El *carisma* de González subirá como la espuma..." (19).

(19) Cfr. Francisco BUSTELO, o. c. en nota 9.

Dicho de otro modo, "el campo está despejado para una victoria aplastante en las próximas elecciones. Precio que paga la joven democracia española: se refuerza el carácter caudillista de nuestro sistema de partidos, queda triturada la oposición, tanto a la izquierda como a la derecha..." (20).

En la segunda hipótesis —que se pierda el Referéndum aunque sea por los pelos—, los mismos analistas cercanos a Felipe González se interrogan y comentan: ¿resultaría serio que en cuatro años el PSOE decidiera sucesivamente no estar en la OTAN, estar y no estar? ¿Sería capaz el Gobierno de sacarnos de la Alianza Atlántica? Pocos se lo creen, pero en todo caso la pérdida del Referéndum pondría de manifiesto la disfuncionalidad de una clase política que casi sin excepción propugna la permanencia (95% en el Congreso de los diputados, diciembre de 1985), mientras que la población habría votado mayoritariamente que no. Un Referéndum perdido significaría un gran golpe a la legitimidad democrática (21).

En ese caso lo más lógico sería la disolución de las Cortes —hipótesis contemplada— por aquel dicho que se le atribuye a Chesterton: "es un extraño sistema de representación cuando los representantes dicen SÍ y los representados quieren decir NO: en ese momento termina la representación del Parlamento y empieza la voluntad directa del pueblo."

La tercera hipótesis —el Gobierno gana el Referéndum con una notable abstención—, a lo sumo dejaría las cosas como están. Sin un verdadero consenso en política exterior entre las fuerzas políticas. Una victoria pírrica nos confirmaría una vez más que el Referéndum ha sido inútil o poco útil, incluso para el PSOE, porque nada cambia en cuanto a nuestra permanencia en la OTAN y porque los diversos partidos tratarían de hacer leña, de un "mal Referéndum" por su planteamiento y de un "mal plebiscito". Los plebiscitos o se ganan por mayoría convincente, o mejor es no convocarlos, pues, se vuelven contra el que los utiliza.

El lector que me haya seguido hasta aquí observará que en ningún momento he hablado de "fraude", "manipulación", "chantaje", etc., como han hecho otros. Y es que el Referéndum en sí mismo me parece constitucional, legitimado, democrático. Lo que no me parece es bien planteado en esta ocasión. Y las decisiones políticas mal planteadas se prestan a resultados negativos. No me preocupa, pues, el Referéndum en sí mismo. Me preocupa el "pos-referéndum". Por eso la plena libertad de voto me parece la actitud más ética... Lo que dudo es que haya muchos ciudadanos capaces de situarse por encima del juego político y de las recomendaciones partidistas.

(20) Cfr. Ignacio SOTELO, *La aventura del referéndum*, "El País", 16 de octubre de 1985.

(21) *Ibíd.*

ANEXO

ACTITUDES ETICAS ANTE EL PROXIMO REFERENDUM

Nota de la Secretaría General de la Conferencia Episcopal Española

1. En ocasiones precedentes, cuando los ciudadanos han sido llamados a las urnas para manifestar su voluntad lo mismo en elecciones que en referéndum, los obispos han cumplido con su deber pastoral de orientar moralmente las conciencias de los cristianos, y de la opinión pública en general, subrayando la vigencia de los principios éticos y religiosos que pudieran verse afectados en cada una de las consultas (1).

En cumplimiento del mismo deber y desde las mismas perspectivas, lo hacen también en esta ocasión en que la comunidad nacional es convocada por el Gobierno de la Nación a un referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN. La Secretaría General de la Conferencia Episcopal al hacer públicas estas orientaciones en cumplimiento del encargo recibido de la Comisión Permanente de la Conferencia, desea, además, responder a las muchas peticiones recibidas de diversos sectores de la comunidad católica que reclaman una orientación moral y cristiana a propósito de esta consulta.

2. No corresponde a la Iglesia el juicio sobre la oportunidad de un referéndum ni sobre los elementos técnicos de su celebración. Únicamente, si en la consulta no se respetan las exigencias éticas o no se garantizan suficientemente los derechos de los ciudadanos, cabría denunciar tales deficiencias por servicio al bien común y a la convivencia democrática.

Procede recordar que un referéndum, por su misma naturaleza, ha de responder a verdaderos intereses nacionales y no de partido; que los ciudadanos han de contar con suficiente información para poder votar con conocimiento de causa; y que la pregunta formulada debe ser clara y fácil de responder en los términos estrictos del voto sin que éste tenga otras consecuencias políticas distintas de las que se someten explícitamente a la consideración de los ciudadanos.

A este respecto advertimos que el actual referéndum presenta aspectos preocupantes. La pregunta es compleja. Con un sí o un no hay que responder a la vez a cuatro cuestiones distintas. Aun contando con la debida información, no será fácil que el pueblo alcance un conocimiento suficiente de las consecuencias económicas, políticas y militares de las diversas posibilidades en juego. Hasta el momento no se ve tampoco con claridad cuál va a ser el valor concedido a los resultados del referéndum. Se advierte, en fin, que la consulta se está transformando en una confrontación política de partidos con las consiguientes ambigüedades y perplejidades para el votante.

Ninguno de estos aspectos ha pasado inadvertido para el buen sentido del ciudadano. Si tales ambigüedades no se disipan nos encontraríamos ante una verdadera manipulación política. Con ello quedaría vulnerado el derecho de la sociedad a intervenir

(1) La CEE se ha pronunciado en las siguientes fechas y circunstancias: 6 dic. 66, A. Plenaria, "Comunicado sobre el referéndum"; 9 Jul. 76, C.E. Apostolado Soc. "Orientaciones cristianas sobre la participación política y social"; 24 sept. 76, C. Permanente, "Ante el próximo referéndum"; 27 sept. 76, A. Plenaria, "En la proximidad del referéndum"; 2 febr. 77, C. Permanente, "Nota sobre la participación política"; 22 abr. 77, C. Permanente, "Ante las próximas elecciones"; 7 may. 77, Secret. Graf., "El Cristiano ante las elecciones"; 28 sept. 78, C. Permanente, "Nota sobre el referéndum constitucional"; 23 sept. 82, C. Permanente, "La conciencia cristiana ante las próximas elecciones".

limpiamente en las decisiones políticas que le conciernen y se mermaría la credibilidad de un importante elemento de la convivencia democrática como es el referéndum.

3. A la hora de formar su juicio y adoptar una decisión, los cristianos harán bien en tener en cuenta las consideraciones siguientes:

En virtud del Evangelio de Jesucristo y de la doctrina de la Iglesia, los católicos debemos apostar seriamente por la paz. En este sentido no son iguales todas las opciones. Para ser constructores de la paz en un mundo tan aprestado para la guerra, es preciso apoyar las soluciones que más favorezcan una paz verdadera, basada en el respeto a los derechos de las personas y de los pueblos, en el diálogo y la solidaridad internacional más que en la división de bloques enfrentados y en la carrera armamentista.

Una segunda consideración importante es ésta: Hay que tener también en cuenta, con ponderación y realismo, las necesidades de una justa defensa nacional así como de la Europa a la que pertenecemos. Aunque las armas actuales son de tal poder destructor que hacen muy difícil el cumplimiento de las condiciones morales para poder hablar de "guerra justa", es principio universalmente aceptado que los pueblos tienen derecho a defender su soberanía y su territorio en caso de agresión o de amenaza.

Recordamos, por último, que la construcción de una verdadera paz en Europa y en el mundo requiere el desarrollo del diálogo, la confianza y la solidaridad entre las naciones; éste es el camino indispensable para llegar al desarme bilateral, a la disolución de los bloques antagónicos y a la formación de una sola Europa fundada en el respeto a los derechos humanos, a la justicia y a la libertad, con independencia de los sistemas políticos o sociales que cada nación libremente quiera adoptar.

4. Las decisiones que se someten en esta ocasión al voto de los ciudadanos tienen una gran complejidad política, moral e incluso técnica. Las consideraciones de orden moral, aun siendo sinceramente asumidas, difícilmente pueden dar lugar a una determinada posición requerida con tal claridad que resulte obligatoria para todos los cristianos. Ninguna de las decisiones posibles puede, por tanto, presentarse legítimamente como la única compatible con la conciencia cristiana.

En consecuencia, los cristianos han de actuar en este caso con la responsabilidad que exige la consulta y con la libertad que les corresponde en materias opinables. Los obispos les exhortan a proceder con el máximo de responsabilidad, de forma coherente con los principios de la moral católica, con la mejor información posible y la necesaria reflexión personal. Al mismo tiempo ruegan a los poderes públicos que pongan cuanto esté de su parte para que la consulta popular anunciada pueda realizarse en las mejores condiciones de información, objetividad y libertad. Ello favorecerá la convivencia y la credibilidad de las instituciones democráticas.

Madrid, 14 de febrero de 1986