



097/0411/524

Madrid, 4 de marzo de 1980.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

ASESORIA JURIDICA INTERNACIONAL

Ampliación
nº 3.374
A de un
archivo sobre
NATO

Asunto: Organización Tratado Atlántico-Norte.

Ilmo. Señor:

Por comunicación interior de fecha 6 de noviembre de 1979, se encargó a esta Asesoría Jurídica Internacional estudiara los argumentos esgrimidos por el Senador Fernando Morán sobre la Ley Orgánica y el Referéndum en relación con la eventual adhesión de España a la OTAN, expuestos en una interpelación formulada en el Senado y recogida en el Diario de Sesiones correspondiente al día 30 de octubre, págs. 1.941 y ss.

En dicha intervención el Sr. Morán sostiene que es necesario fijar criterios sobre cuál sea el procedimiento "que por imperativo constitucional... deba seguirse para la adopción" de una decisión en cuanto a la "opción Atlántica".

En el curso de su exposición el Sr. Morán se ocupa de dos cuestiones que se examinan separadamente a continuación:

1º. Referéndum

Al referirse a esta cuestión el Sr. Morán sostiene que una decisión en favor de la opción Atlántica constituye un asunto de la mayor trascendencia puesto que de nuestra opción en materia de alianzas dependen los supuestos de la defensa nacional e incluso quedan a resultas

de una planificación defensiva que excede del área prevista en el Tratado del Atlántico Norte. Afirma también que sería ilógico que el sistema constitucional otorgase al electorado de las provincias que han de integrarse en una autonomía el derecho a pronunciarse serenamente y excluyera al electorado nacional de toda participación directa en una decisión que ha de determinar el rumbo de la política del país.

No cree esta Asesoría necesario discutir esas afirmaciones, que por lo demás rebasan el ámbito de su competencia y que por otra parte pueden ser aceptadas a los fines de la consideración jurídica de la cuestión. Esta Asesoría debe limitar su comentario a la afirmación tajante del Sr. Morán contenida en el párr. 4º de la primera columna de la pág. 1.043 cuando dice: "Primero, cabe, y así lo preceptúa el art.92 (de la Constitución) someter a referéndum la autorización para adherirse a la OTAN".

Aunque la cuestión no pertenece a la esfera del Derecho internacional sino a la del Derecho interno, específicamente constitucional, esta Asesoría no puede omitir en este estudio la referencia de esa cita de la intervención del Sr. Morán al texto constitucional subrayando que según el Senador, el art. 92 preceptúa que la autorización para adherirse a la OTAN sea sometida a referéndum.

No parece que el art.92 de la Constitución preceptúe tal cosa. El párr.1º de dicho artículo no hace sino crear una facultad, pero en ningún caso establece una obligación cuando afirma que "las decisiones políticas de especial trascendencia po-

drán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos". Y el párr. 2º señala quién podrá convocar el referéndum. La respuesta es sencilla: el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, que habrá de ser previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

No cabe, pues, interpretar el art.92 en el sentido de que exista para nadie una obligación de proceder a esa consulta plebiscitaria: ni el Presidente del Gobierno está obligado a promoverla, ni el Congreso de los Diputados a autorizarla. Y tampoco cabe duda ninguna de que el Congreso no tiene en absoluto la facultad de promoverla. Por tanto carece de objeto, en este contexto, cualquier argumentación sobre lo lógico o ilógico de que se someta a consulta popular una decisión y no otras. La cuestión está reservada a la absoluta discreción del Presidente del Gobierno. Cosa muy distinta es que su decisión, y especialmente una decisión negativa, pueda ser criticada y se llegue incluso a tomarla como base para alguna actuación parlamentaria de las que prevé el Título V de la Constitución, pero en ningún caso puede deducirse que exista una obligación jurídica de someter una cuestión determinada, por mucha que sea su trascendencia, a consulta popular de conformidad con el art.92 de la Constitución.

Por lo demás no debe olvidarse que, como el propio Senador Sr. Morán recuerda en su interpelación, el párr. 3º del art.87 de la Constitución expresamente niega también la iniciativa popular en materias de carácter internacional.

En conclusión estima esta Asesoría que el párrafo antes citado en el que el Sr. Morán afirmaba que "cabe, y así lo preceptúa el art.92, some-

ter a referéndum la autorización para adherirse a la OTAN" contiene una grave imprecisión puesto que lo preceptuado por la Constitución no es que la adhesión a la OTAN haya de ser sometida a referéndum, sino que cabe hacerlo.

2º. Arts. 93 y 94.1 de la Constitución

La segunda cuestión de que se ocupa el Senador en su interpelación es la de si la autorización que en todo caso han de conceder las Cortes Generales para la manifestación del consentimiento de España en obligarse como miembro de la OTAN habría de darse de conformidad con el art. 94 de la Constitución -en cuyo caso bastaría mayoría simple- o si es de aplicación lo dispuesto en el art. 93, que al requerir una Ley Orgánica exige la mayoría absoluta.

Como es bien sabido el art. 93 se refiere a la celebración de tratados "por los que se atribuye a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución". La interpretación del precepto no es nada fácil, al margen de las hipótesis extremas. No cabe duda de que cuando la pertenencia de una organización internacional supone que normas jurídicas establecidas por órganos comunitarios habrán de tener aplicación directa e interna en los Estados miembros con derogación de la competencia legislativa o reglamentaria de esos Estados, y sin posibilidad de que éstos puedan oponerse de ninguna manera a ello, estaríamos en un supuesto claramente incluido en el caso del art. 93. Este es, por ejemplo, el caso de la CEE, en la cual, por virtud de las disposiciones del Tratado de Roma se da la hipótesis antes señalada. En otras palabras, no hay duda de que el art. 93 sea aplicable en el caso de tratados que su

pongan la participación en organizaciones internacionales dotadas de poderes supranacionales. La dificultad estriba en determinar si tal es el caso de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

El Senador Morán admite en un párrafo que aparece en la segunda columna de la pág. 1.043 que "Podría decirse que la integración en la OTAN se limita a la participación de una simple alianza, pero no implica ningún aspecto supranacional, y, por lo tanto, ninguna restricción de la soberanía, ninguna atribución a una organización, a una institución internacional".

Evidentemente el Senador, aun admitiendo que podría decirse, no lo dice, sino que afirma que la competencia que está en juego en virtud de la entrada en la NATO es la de la dirección de la política de defensa, y a consecuencia de ello también la de la política exterior. Además el Senador subraya que es posible distinguir entre la pertenencia a la Alianza establecida por el Tratado y a la Organización desarrollada entre las partes en la que se integran los mandos militares e incluso las Fuerzas Armadas de los Estados parte.

El problema que suscitan estas afirmaciones es sumamente complejo puesto que de una parte está bien claro que formalmente el Tratado del Atlántico Norte es esencialmente un tratado de alianza militar y su única disposición de carácter institucional es la del art.9 que establece el Consejo de la Organización, cuyas decisiones han de ser adoptadas por unanimidad. Por lo tanto toda parte contratante puede oponerse a la adopción de cualquier decisión que no desee aplicar. Por lo demás, según lo dispuesto en el art. 5 del

Tratado, relativo al "casus foederis" de la alianza, queda a la apreciación de cada país miembro la decisión de si debe prestar o no su colaboración a la defensa común y, en caso afirmativo, la medida y alcance de la misma. No parece pues, a juicio de esta Asesoría, que el hecho de llegar a ser parte en ese Tratado implique ~~sin más la transferencia de competencias nacionales a la OTAN.~~

Sin embargo es evidente también que sobre la base de ese Tratado y con apoyo en su art.9 se ha ido desarrollando una organización mucho más compleja que, sin embargo, basa su coherencia y su eficacia en el espíritu de cooperación de los miembros más que en obligaciones jurídicas, salvo los acuerdos explícitos que suscriban las partes interesadas, sean éstas todos o sólo algunos de los Estados miembros de la OTAN.

En este contexto se plantean dos tipos de cuestiones: de un lado la repercusión de la pertenencia a la Organización por lo que respecta a la integración de las Fuerzas Armadas y al mando de las mismas; de otro, la posibilidad de que los Estados miembros desarrollen una política exterior independiente. Al Senador Morán parece preocuparle más la segunda que la primera de estas dos cuestiones. Sin embargo, y siempre a juicio de esta Asesoría, la primera parece más importante en cuanto al problema jurídico formal de una eventual transferencia de competencias nacionales en favor de la Organización.

Por lo que respecta a la posibilidad de mantener una política exterior independiente, esta Asesoría se limitará a transcribir unos pasajes tomados de la interesante publicación "OTAN. Documentation (Service de l'information. Bruxelles), I, 1976".

Las recomendaciones del Comité de los Tres sobre las consultas políticas que continúan siendo la cuenta principal de actividad política de la Alianza, han sido reiteradas por el "Informe sobre las futuras tareas de la Alianza" (Rapport Harmel) que fué aprobado unánimemente por los Ministros en diciembre de 1967.

En cuanto Estados soberanos, los Aliados no están obligados a subordinar su política a una decisión colectiva. La Alianza proporciona un foro y un centro eficaz para el intercambio de informaciones y de opiniones; de esa forma cada uno de los Aliados puede determinar su política a la luz de un conocimiento profundo de los problemas y de los objetivos de todos los demás. Para llegar a ello es esencial profundizar y mejorar la práctica consistente en realizar a tiempo consultas francas.

No es necesario a los fines de este informe recoger en él todo el contenido del muy interesante informe del Comité de los Tres al que se acaba de hacer referencia pero sí recordar que en él el acento principal gira siempre en torno a la necesidad de cooperación entre los Aliados, pero insiste también en que una de las limitaciones que afectan a esa cooperación y a las consultas que se realizan en el seno de la Alianza es rigurosa y así el párr. 48 afirma: "la responsabilité dernière de la décision et de l'action continue à incomber aux divers gouvernements..."

El párr. 51 de ese informe, contiene las recomendaciones que fueron aprobadas por el Consejo de la Alianza el 13 de diciembre de 1956, y merecen ser reproducidas a continuación las enunciadas en los subpárrafos c), d) y e).

" c) Aucun gouvernement ne devrait adopter de politique définitive ou faire des déclarations politiques marquantes sur des questions importantes pour l'Alliance ou pour quelques-uns de ses membres sans consultation préalable (à moins

d'impossibilité matérielle).

- d) Les pays membres devraient s'efforcer de tenir compte dans leurs politiques nationales des intérêts et des vues que les autres pays... auraient fait valoir lors des consultations OTAN, même quand aucune communauté de vue ou entente n'aurait été enregistrée au Conseil.
- e) Il devrait être tenu compte de toute entente dans la mise au point des politiques nationales. Si des considérations d'ordre national entraînaient un gouvernement à y faire exception, celui-ci en devrait expliquer les raisons au Conseil".

A la vista de los textos anteriores considera esta Asesoría no debe quedar duda de que formalmente la pertenencia a la OTAN ni mucho menos la adhesión al Tratado del Atlántico Norte signifique un abandono en manos de la Organización de la competencia para determinar y dirigir la política exterior de un Estado miembro,

Por lo que se refiere al problema de la integración de las Fuerzas armadas y su eventual subordinación a un mando extranjero debe hacerse notar ante todo que la adhesión al Tratado del Atlántico Norte no significa por sí sola la creación de una obligación jurídica de proceder a esa integración. En este sentido el ejemplo de Francia no deja lugar a dudas. En marzo de 1966 Francia retiró al personal francés de los cuarteles generales militares integrados, desafectó a las fuerzas francesas sometidas a mando internacional y pidió la evacuación del territorio francés del Cuartel General Nato y de las unidades, las instalaciones y las bases que no estuvieran bajo la autoridad francesa. Estas decisiones del Gobierno francés no requirieron cambio ninguno en el texto original del tratado, pues fue posible endosarlas mediante negociaciones en el marco de los acuerdos existentes.

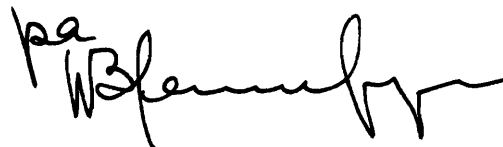
Por otra parte las denominadas fuerzas OTAN no son sino las afectadas en tiempo de paz a los mandos de la OTAN y tales fuerzas no incluyen en ningún caso la totalidad de las Fuerzas armadas en cada uno de los Estados miembros. Es perfectamente imaginable y por supuesto compatible con el tratado del Atlántico Norte el que los Estados miembros aun integrando parte de sus Fuerzas armadas en el sistema de la OTAN, mantengan la parte principal al margen de ese sistema. Naturalmente el mecanismo militar de la OTAN tiene por objeto que los aliados, en el supuesto de surgir el "casus foederis" de la Alianza cuenten con la organización necesaria para ejercer de manera coordinada el mando integrado de sus Fuerzas armadas y cuenten también con una doctrina única de defensa, una unidad de terminología y una unificación de estructuras orgánicas y de armamento, esenciales para que la defensa común sea eficaz. Con ello no se trata sino de evitar las consecuencias nefastas que en el bando de los aliados occidentales tuvieron en las dos guerras mundiales la falta de esos requisitos. Pero en tiempo de paz no hay una integración de las Fuerzas armadas de los Estados miembros por lo tanto tampoco puede su ponerse que en esa esfera se transfiera a una organización internacional la competencia que corresponde al Gobierno y a las autoridades militares de un Estado miembro.

Por último quiere esta Asesoría subrayar que las consideraciones anteriores no pueden ser sin embargo separadas de la absoluta necesidad de cooperación a que se refieren continuamente los documentos de la Organización. El hecho de devenir miembro de la Alianza Atlántica parece ir acompañado de un firme propósito de prestarse a esa cooperación en toda la medida necesaria para el cumplimiento de los fines que persigue la Alianza. En ese sentido sí podría pensarse que aun no prevista formalmente en el tratado

do, sí puede producirse cierta transferencia de competencias al menos en la esfera militar a la organización ya que aunque debe insistirse en que esto no ocurre formalmente, el resultado final si será el de cierto sometimiento a la necesidad de adaptación a los planes de defensa y a los esquemas estructurales orgánicos del aparato militar de la Organización.

Por lo demás debe sin embargo subrayar esta Asesoría que en el informe que presentará en muy breve plazo a requerimiento de la Secretaría General de este Ministerio sobre el borrador de un proyecto de ley en materia de tratados, preparado por el Catedrático de Derecho internacional Sr. Remiro Brotons, se incluye la propuesta de un artículo para dicho Proyecto de ley en virtud del cual la decisión sobre si la autorización para la manifestación del consentimiento de España en obligarse por un tratado debe darse de conformidad con el art. 93 ó el 94-1 de la Constitución, quedaría a la decisión de las propias Cortes Generales, y en última instancia habría de ser el Tribunal Constitucional quien tendría que decidir en el caso de que el Gobierno no compartiera el criterio manifestado en el seno del legislativo.

Tal es el parecer que esta Asesoría se complace en comunicar a V.I.



ILTMO. SEÑOR DIRECTOR GENERAL DEL GABINETE DEL SEÑOR MINISTRO.-