

**CUESTIONES JURIDICAS RELATIVAS A LA
ADHESION DE ESPAÑA A LA OTAN**

por **ARACELI MANGAS MARTIN**

SUMARIO

INTRODUCCION

- I. EL TRATADO DEL ATLANTICO NORTE:
UN PACTO MULTILATERAL DE AYUDA MUTUA.
 - II. AMBITO DE APLICACION ESPACIAL DEL TRATADO E
INTEGRIDAD TERRITORIAL DE ESPAÑA.
 - A) **Ceuta y Melilla.**
 - B) **Gibraltar.**
 - III. LA INTEGRACION EN LA ESTRUCTURA MILITAR DE LA OTAN.
 - A) **La ausencia de un acervo atlántico.**
 - B) **La ausencia de automaticidad entre Tratado del Atlántico Norte y Estatuto de Fuerzas de la OTAN.**
 - IV. EL CONVENIO SOBRE EL ESTATUTO DE FUERZAS DE LA OTAN Y
LOS CONVENIOS CON LOS ESTADOS UNIDOS.
 - V. MODELOS DE PARTICIPACION EN LA ESTRUCTURA
MILITAR INTEGRADA.
 - VI. CONSECUENCIAS JURIDICAS DE LA INTEGRACION MILITAR
EN EL CASO DE ATAQUE ARMADO EN LA ZONA DE LA OTAN.
 - VII. ACCIONES MILITARES FUERA DE LA ZONA DE LA OTAN.
 - VIII. EL EMPLAZAMIENTO DE ARMAMENTO NUCLEAR Y ESPAÑA.
- CONCLUSIONES.

INTRODUCCION

El proceso de adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte tuvo su fecha relevante en el día 30 de mayo de 1982 al depositar el Gobierno español el Instrumento de Adhesión a dicho Tratado ante el Gobierno de los Estados Unidos, entrando en vigor ese mismo día (1).

Quedaba atrás un intenso debate parlamentario en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso (2), en el pleno (3) y en la Comisión de Asuntos Exteriores (4) y en el pleno del Senado (5). Al culminarse el procedimiento interno e internacional de la adhesión, también quedaba atrás una de las dimensiones jurídico-constitucionales del debate que estribaba en el procedimiento de autorización parlamentaria (art. 94 o art. 94, 1.º de la Constitución) o, más exactamente, si la pertenencia al Pacto Atlántico exigía o no una atribución de competencias derivadas de la Constitución. El dictamen del Consejo de Estado de 27 de agosto de 1981 (6) y la posición de la doctrina fueron unánimes al considerar que jurídicamente no había tal atribución y que la autorización parlamentaria podría discurrir por el procedimiento de mayoría simple (art. 94, 1.º de la Constitución) (7).

(1) Fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 31 de mayo de 1982.

(2) *D. de S. del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, núms.: 41, 42 y 43 del 6, 7 y 8 de octubre de 1981.

(3) *D. de S. del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria núms. 191, 192 y 193 de 27, 28 y 29 de octubre de 1982.

(4) *D. de S. del Senado*, Comisión de Asuntos Exteriores, núm. 3, 4 y 5 de 17, 18 y 19 de noviembre de 1981. La votación final fue 186 votos a favor y 146 en contra.

(5) *D. de S. del Senado*, Sesión Plenaria, núms. 127, 128 y 129, de 24, 25 y 26 de noviembre de 1981. La votación final fue 106 votos a favor, 60 en contra y 1 abstención.

(6) Vid. el texto del Dictamen del Consejo de Estado en *REI*, 1981-4, págs. 1.121-1.130.

(7) Así el Profesor J. A. PASTOR RIDRUEJO, en el «Informe sobre la mayoría parlamentaria requerida para la autorización por las Cortes de la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte» (11 de julio de 1981); los profesores J. A. CARRILLO SALCEDO y M. RAMIREZ JIMENEZ en el «Dictamen sobre los problemas jurídicos que suscita la eventual adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte» (30 de mayo de 1981), y también MANGAS MARTIN, A.: «El procedimiento constitucional para la eventual adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte», *REI*, 1981-1 (Enero-Marzo), pp. 81-106.

La adhesión al Tratado del Atlántico Norte había suscitado con anterioridad una larga discusión pública (8), controversia que no se apagó con la adhesión, sino que se mantiene encendida por los resultados de las elecciones generales de 28 de octubre de 1982 y avivada por las promesas sobre el tema (convocatoria de un referéndum) del partido en el Gobierno. Pero si bien esa controversia sigue pendiente en la vida española, su relevancia política no es ni debe ser la única dimensión del debate. En efecto, estando ya cerrada la polémica jurídica sobre el procedimiento constitucional, se mantienen vivas aún las implicaciones jurídicas de la pertenencia al Tratado del Atlántico Norte. Esas cuestiones jurídicas que motivan estas reflexiones tienen dos grandes polos de atracción: de un lado, el contenido de las obligaciones contraídas por España y su incidencia en relación con la integridad territorial, cuestiones éstas que nos sitúan a mitad del camino del pasado y del presente: de otro, la problemática compleja y desbordante de la integración en la estructura militar de la OTAN, que nos situarán en un camino del presente al futuro.

Antes de iniciar la exposición quisiera advertir, como lo hace G. Berlia, que al abordar problemas internacionales de seguridad y defensa «se constata que el empirismo al que se tiene que recurrir casi sistemáticamente, desemboca en un conjunto abigarrado en el que las contradicciones no están ausentes» (9). Sin embargo no quisiera que esa indiscutible y espectacular vertiente política de la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte, de la que tampoco podré prescindir, impida ver los problemas jurídicos que arrastra la pertenencia a esta Organización Internacional.

I. EL TRATADO DEL ATLANTICO NORTE: UN PACTO MULTILATERAL DE AYUDA MUTUA.

El Tratado del Atlántico Norte, firmado el 4 de abril de 1949 en Washington y en vigor desde el 24 de agosto de 1949 por los doce Estados originarios (10), contiene en su corto articulado estipulaciones variadas que van desde las más habituales y generales como son la obligación de solucionar por medios pacíficos los conflictos en los que puedan estar implicados los

(8) Sobre la evolución de la posición internacional de España y el proceso interno cara a la adhesión a la OTAN, vid. ALDECOA LUZARRAGA, F.: «Significado y efectos de la adhesión de España a la Alianza Atlántica en su proceso de participación activa en las relaciones internacionales», *REI*, 1981-1, págs. 39-70.

(9) BERLIA, G.: *Problèmes de sécurité internationale et de défense*, Ed. Montchrestien, París, 1975, pág. 204.

(10) Vid. un amplio estudio sobre el entorno internacional que está en el origen del Tratado del Atlántico Norte en IRELAND, P.: *Creating the entangling Alliance. The Origins of the North Atlantic Treaty Organization*, Aldwych Press, London, 1981.

Estados Partes y de abstenerse de recurrir a la fuerza y a la amenaza de la fuerza (art. 1), con constantes alusiones a la Carta de las Naciones Unidas (en el Preámbulo y en los arts. 1, 5 y 7), la obligación de colaboración económica (art. 2) y la de no asumir compromisos internacionales en contradicción con el Tratado del Atlántico Norte (art. 8). hasta las obligaciones bien específicas de desarrollar un nivel adecuado de capacidad individual y colectiva de resistencia a un ataque armado, de consultarse en casos de amenaza de ataque armado y la obligación de asistir en legítima defensa colectiva, a la parte atacada, tanto individual como colectivamente, con cualquier acción, incluso el empleo de la fuerza armada.

Por ser estas tres últimas las obligaciones que cualifican al Tratado del Atlántico Norte como un pacto de mutua ayuda merecen una cierta atención.

En relación con la obligación de mantener e incrementar la capacidad individual y colectiva de resistencia a un ataque armado (art. 3), indudablemente, donde se sitúa la gravedad del alcance del compromiso adquirido por España es en el término de «capacidad colectiva», porque es obvio que cada Estado *individualmente* trata de proveerse de los medios necesarios para su defensa como tal Estado. Pero ahora esa capacidad que debe desarrollar España hay que ponerla en relación, no con sus necesidades de una defensa nacional sino en vistas a la defensa colectiva del área geográfica determinada por el Pacto Atlántico. Es una obligación bien precisa en tiempos de paz que puede oscilar desde acrecentar los efectivos personales y de armamento que la defensa colectiva requiera a la coordinación de esas fuerzas armadas y disposición de parte de las mismas bajo el sistema de defensa integrada. Ahora bien, la puesta en marcha de las medidas necesarias para asegurar esa defensa colectiva, como todas las decisiones que se adoptan en el seno de la Alianza, ha de ser mediante el voto unánime de todos los Estados y cuando tales medidas lo exijan se adoptarán por cada Estado requiriendo el consentimiento de sus Instituciones según sus normas constitucionales (art. 11 del Pacto).

La segunda obligación de importancia es la de iniciar consultas en caso de amenaza a la integridad territorial, a la independencia política o a la seguridad de una de las partes que, dejando a un lado la discutible redacción del art. 4 (11), significa que el Estado parte además de ser soberano para constatar la existencia de la amenaza, es soberano para responder, si llegara el caso, con una acción inicial a esa amenaza, debido al derecho inmanente de legítima defensa individual. Ahora bien, como ese Estado está comprometido con el resto de los Estados miembros de la Alianza, las acciones que pudiera emprender podrían afectar al bloque al que pertenece y dar lugar a la confrontación bélica (el acto del ataque armado) y afectar, por tanto, a la

(11) MANGAS MARTIN, A.: «El procedimiento constitucional para la eventual adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte», *REI*, 1981-1, págs. 96 y 97.

obligación básica del Pacto que es la de asistir a la Parte atacada; por ello, la obligación de iniciar consultas implica, además, la obligación de no responder unilateralmente de manera definitiva sin consultar con las otras Partes. Así pues, la obligación del art. 4 consiste entonces en que antes de tomar cualquier acción que comprometa las obligaciones de los otros miembros, éstos deberán ser consultados y éstos, a su vez, consultarse entre sí a fin de proveer un esfuerzo conjunto que pueda conjurar la amenaza (12).

Y por último está la obligación de máximo alcance que contraen los Estados signatarios del Pacto Atlántico, enunciada en el art. 5, obligación de asistir individual y colectivamente a la Parte atacada. Significa que si una parte es atacada todos los Estados miembros del Pacto se consideran igualmente atacados y podrán ejercer su derecho inmanente de legítima defensa, asistiendo a la Parte atacada mediante la adopción individual y concertadamente con las otras Partes de las acciones que se estimen pertinentes, entre las que se incluye el uso de la fuerza. Así pues en caso de guerra los Estados signatarios contraen la obligación automática e incondicional de asistir *individualmente* a la Parte atacada, pero cada Estado parte es de iure soberano para elegir la acción que estime necesaria para ayudar a la otra Parte a repeler el ataque y restablecer la paz. En el plano *colectivo* los Estados miembros no están obligados a llevar a cabo una acción conjunta. Si bien los Estados Partes tienen la obligación de esforzarse por llevar a cabo una acción concertada de asistencia al miembro atacado, aquella no es una obligación automática, pues requiere el acuerdo de los Estados Partes.

Para concluir esta presentación de las más comprometedoras obligaciones contraídas por España, hay que tener en cuenta, en relación con el cumplimiento de las mismas por cada Estado Parte, en este caso por España, que como expresamente prevé el art. 11 del Tratado del Atlántico Norte, se remite al procedimiento constitucional de cada Estado para aplicar dichas obligaciones internacionales. Obsérvese, pues, *que a diferencia de otros Pactos militares clásicos* cuya cláusula de garantía solidaria llevaba automáticamente a declarar la guerra, sin condiciones suspensivas, al agresor del aliado, en el articulado del Pacto Atlántico y digo en el articulado porque no hay hechos que lo desdigan, no hay automatismo entre el Pacto de Ayuda Mutua y la eventual acción de guerra en defensa de la Parte aliada agredida. Si esto sucede con la obligación medular del Tratado del Atlántico Norte, a fortiori, el Estado que es parte de este Tratado puede decidir, al menos formalmente no hay obstáculo que lo impida, cuál es el grado de contribución a esa capacidad conjunta de defensa colectiva, el nivel de coordinación de sus Fuerzas Armadas y, en definitiva, cada Estado decide sobre la disposición de sus Fuerzas Armadas bajo un sistema de defensa integrada.

(12) KIRGIS, F.: «NATO Consultations as a component of national decision making», *AJIL*, 1979-3, págs. 374-375.

II. AMBITO DE APLICACION ESPACIAL DEL TRATADO E INTEGRIDAD TERRITORIAL DE ESPAÑA.

El art. 6 del Tratado del Atlántico Norte (modificado por el art. 2 del Protocolo de adhesión de Grecia y Turquía) delimita el territorio en el que un eventual ataque armado tendría que producirse para que pudiera ser exigible la obligación de ayuda mutua. La obligación de asistir a la Parte atacada tendrá lugar en caso de que:

- el ataque armado se produzca contra el territorio de las Partes *en Europa* o América del Norte o contra el territorio de Turquía,
- o que tenga lugar contra las islas bajo jurisdicción de cualquiera de las Partes en la región del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer o contra las fuerzas, buques o aeronaves de cualquiera de las Partes que estén en dichos territorios o sobre ellos o en el mar Mediterráneo o en la región del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer.

Una primera observación sobre este artículo que marca un estrecho vínculo entre el ataque armado y los territorios delimitados es que hay, pues, una virtual disociación entre el territorio de las Partes y el territorio cubierto por el Tratado del Atlántico Norte. No se incluye, a priori, en su ámbito de validez espacial el territorio de cada una de las Partes, independientemente de donde esté ubicado ese territorio; no es pues todo el territorio, *íntegro*, del Estado el que soporta el ámbito territorial de aplicación de la obligación de asistir a la Parte atacada. Al contrario, el ámbito espacial en que el ataque armado tendría que producirse queda limitado a los territorios situados en el *continente europeo* o en América del Norte exclusivamente, con la salvedad de Turquía que aparece mencionada *eo nomine*, lo que significa que el territorio turco donde quiera que esté situado, queda cubierto por la protección del Pacto Atlántico. A ese ámbito de validez espacial hay que añadir las islas bajo jurisdicción de los Estados Partes que se encuentren situadas en una zona bien delimitada, en el Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer (por ejemplo, las Islas Canarias). Quedan fuera por tanto, islas que bajo la jurisdicción de un Estado miembro, sin embargo, estén situadas al sur del Trópico de Cáncer y fuera de la región del Atlántico Norte, como es el caso de la Martinica (Francia) o las islas del Pacífico que al norte o al sur del Trópico pertenecen a los Estados Unidos. Por último, un ataque armado que se produjera, no ya sobre el territorio continental europeo o del Norte de América y sobre islas bajo jurisdicción de los Estados Partes en ese área descrita, sino un ataque contra fuerzas, buques o aeronaves pertenecientes a cualquiera de las Partes que se encontraran en la región del Atlántico Norte también quedaría a cubierto por el Pacto Atlántico.

Contemplado así el ámbito de validez espacial del Tratado del Atlántico Norte vamos a plantear las consecuencias inmediatas que se producen sobre los

territorios españoles situados en el territorio continental africano, es decir Ceuta y Melilla. En otro orden de cosas pero conectado con la integridad territorial española y la pertenencia al Tratado del Atlántico Norte, me referiré a Gibraltar y al tratamiento de ambas cuestiones territoriales en la Declaración adoptada por las Cortes que acompañó a la autorización parlamentaria de adhesión al Tratado del Atlántico Norte.

A) Ceuta y Melilla

Durante los debates parlamentarios en el Congreso y en el Senado las acusaciones de la oposición de izquierda al Tratado del Atlántico Norte, aparte de las propiamente políticas, se concentraron en la discriminación que iban a sufrir estas ciudades españolas en el norte de Africa en relación con el territorio peninsular e insular que sí quedaban dentro del marco geográfico del Tratado del Atlántico Norte.

Así, para el representante comunista, señor Ballesteros Pulido «si no hubiera la reserva respecto de Ceuta y Melilla nos encontraríamos con la circunstancia de que lo que entraba bajo la protección del Tratado del Atlántico Norte no era el territorio constitucional español, sino una parte seleccionada por los países hoy miembros del Tratado del Atlántico Norte y no seleccionada por España en su libre ejercicio de la soberanía» (13). La actitud gubernamental apoyada por los grupos de la derecha, del centro y los nacionalistas vascos y catalanes fue la de soslayar toda alusión al tema y de «achicar» el debate sobre Ceuta y Melilla cuando éste se suscitaba. Esta política se exterioriza en declaraciones ampulosas, como la del entonces portavoz centrista, señor Herrero y Rodríguez de Miñón («nosotros, por supuesto, no vamos a negociar con nadie cuál es nuestro territorio, porque eso es una cosa que solo a nosotros compete») y falaces («el territorio del Reino de España es el territorio del Reino de España parte en el Tratado del Atlántico Norte») (14), porque es evidente, que el art. 6 del Tratado precisamente marca una separación entre los territorios que puedan poseer los Estados aliados en diferentes partes del mundo (en nuestro caso, Africa) del territorio que es aceptado por las Partes como ámbito de validez espacial del Tratado. Incluso puede advertirse *la movilidad de las zonas geográficas* que se cubren por diferentes instrumentos jurídicos de la OTAN, como es el caso del Convenio de Londres de 19 de junio de 1951 sobre el Estatuto de las Fuerzas Armadas de la OTAN, que prescribe un territorio más limitado aún que el territorio del Tratado del Atlántico Norte

(13) *D. de S. del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, núm. 43, 8 de octubre de 1981, pág. 1.985.

(14) *Ibidem*, pág. 1.972.

(que como establece en su art. 6 no coincide con el territorio de los Estados Partes): según el art. XX del Estatuto de las Fuerzas Armadas, salvo que un Estado Parte declare que se aplique a otros territorios, únicamente se aplica al territorio *metropolitano* de las Partes contratantes. Desde luego, en el contexto de la OTAN es claro que no se puede presumir ni sostener que la vinculación de un Estado a los diferentes instrumentos (Pacto defensivo, estatuto de fuerzas, integración militar...) lo sea comprometiendo en ese acto a la totalidad de su territorio. En particular, no tenían fundamento alguno las erróneas afirmaciones de los entonces, de un lado Ministro de Asuntos Exteriores, señor Pérez Llorca, al decir que «el Gobierno entiende que el Tratado cubre a todos los efectos la integridad del territorio nacional» (15) y, de otro, Presidente del Gobierno, señor Calvo Sotelo, de que «las partes suscriben el Tratado en la plenitud, sin reserva de su integridad territorial» (16).

Por otra parte, resultaba aún menos adecuado mencionar que el territorio que entraba bajo la protección del Tratado del Atlántico Norte era el definido constitucionalmente. Así se dijo, con un gran desconocimiento del texto constitucional español, que «la definición territorial de cada uno de los Estados Partes se hace constitucionalmente a través de los respectivos procedimientos legales o reglamentarios; es evidente, porque Ceuta y Melilla están constitucionalizadas...» (17) y se aseveró por el Ministro de Asuntos Exteriores que «nuestro territorio nacional está bien definido y lo tenemos todo bien claro en la Constitución» (18). La perplejidad que provocan estas simplistas declaraciones se comprenderá bien porque precisamente la indefinición del territorio de España es una gravísima laguna de la Constitución de 1978. La inhibición del legislador constitucional español es tal, que no sólo no se atrevió a definir el territorio español precisando que la soberanía española se extiende al actual territorio peninsular incluida Gibraltar, al territorio insular comprendido por las islas Baleares y Canarias y a las plazas y peñones de soberanía en Africa (Ceuta, Melilla, Vélez de la Gomera, islas Chafarinas y Alhucemas), sino que fue incapaz de proclamar la irreductibilidad del territorio en sus límites de 1978 (19).

(15) *Ibíd.*, pág. 1.993.

(16) *D. de S. del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria, núm. 192, 28 de octubre de 1981, pág. 11.343.

(17) *D. de S. del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, núm. 43, 8 de octubre de 1981, pág. 1.986.

(18) *D. de S. del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, núm. 41, 6 de octubre de 1981, pág. 1.856.

(19) MANGAS MARTIN, A.: «Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución Española de 1978», *Rev. de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 61, 1981, pág. 155.

Volviendo al tenor literal del art. 6 del Tratado del Atlántico Norte, tal como fue modificado en 1951 al adherirse Grecia y Turquía al mismo, ese precepto desgraciadamente apenas deja dudas de que Ceuta y Melilla *no* están amparadas por el Tratado del Atlántico Norte frente a un eventual agresor. Independientemente de que se proclame muy alto y muchas veces la integridad territorial de España y que ésta ha accedido al Tratado en función de esa integridad territorial, independientemente de proclamaciones y convicciones, es una evidencia que Ceuta y Melilla están en África y es una evidencia que se lee en el art. 6 del Tratado del Atlántico Norte que cualquier territorio situado en el territorio continental africano está *excluido* del ámbito de validez espacial del Tratado del Atlántico Norte.

Si las Partes hubieran deseado en 1949 que el espacio protegido fuera la totalidad del territorio de todos los aliados, donde quiera que se ubicase, lo hubieran expresado en ese sentido. Precisamente ésta no era la intención de las Partes y para corregir y suavizar eventuales susceptibilidades, en ese art. 6 se aceptaron, a modo de excepción, menciones bien delimitadas de otros territorios no europeos. Sólo así se entiende que Francia exigiese que el art. 6 incluyese en la garantía atlántica el ataque armado «contra los departamentos franceses de Argelia», como excepción expresamente reconocida por los aliados al ámbito europeo y norteamericano de Tratado del Atlántico Norte (20). También se entiende que en 1951, Turquía, antes de adherirse, exigiese, dada la redacción del art. 6 primitivo al limitar la zona del Tratado a los territorios situados en Europa y América del Norte, que en el Protocolo que recoge la invitación a la adhesión se diera satisfacción a la defensa de todo su territorio, el europeo y el asiático, modificando el art. 6 en ese sentido.

Así, en ese artículo se menciona separada y *nominalmente* a Turquía, a todo el territorio de Turquía, como zona en la que caso de producirse el ataque armado sería protegida por el Pacto defensivo. En cambio no se habla del territorio de importantes aliados como Estados Unidos, Gran Bretaña, Holanda, Bélgica, etc., sino de los territorios de estos Estados aliados situados *exclusivamente* en Europa o América del Norte. Precisamente que ese es el marco y los límites geográficos de los territorios continentales viene avalado porque, para que pudieran verse comprendidos otros territorios continentales no europeos ni del Norte de América, hubo que mencionar expresamente en 1949 la excepción referida a los «departamentos franceses de Argelia», y en 1951, se tuvo que modificar, no sobreentender, sino modificar el art. 6 incluyendo un párrafo que no tiene paralelo en ese precepto pues se desvincula ostensiblemente del primer párrafo que tiene un carácter restrictivo (ataque armado... «contra el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte») sin especificar nombres y desentendiéndose de la ubicación del territorio para añadir luego, en un régimen distinto, el territorio

(20) Esta mención ha perdido su sentido por el acceso de Argelia a su independencia.

de Turquía, cualquiera que sea el continente donde se encuentre (ataque armado... «contra el territorio de Turquía»).

Sin embargo, una acción semejante a la emprendida por Turquía y reconocida por los aliados no se ha querido o podido hacer en relación con la totalidad del territorio español. Si la evidencia de la «españolidad» de Ceuta y Melilla era total y colectiva, esa evidencia también debería serlo «para las Partes que puedan firmar con nosotros un Tratado internacional con compromisos militares» (21). En la declaración parlamentaria que sólo tiene efectos internos, el Gobierno, apoyado por el grupo centrista y los nacionalistas vascos y catalanes, rechazó explícitamente esa modificación del art. 6 que se proponía en una enmienda socialista que decía así: «a efectos de lo establecido en el art. 5, el territorio español, se entiende como la integridad del mismo, sin exclusión, limitación o graduación alguna, con independencia de su emplazamiento geográfico» (22). Obviamente esa reserva que proponía el grupo socialista tenía que articularse jurídicamente en el texto del Tratado (y no como reserva) a través de una negociación con los aliados de modo que el Protocolo de adhesión mediante el cual se invitó a España figurase explicitado e indiscutido el nuevo ámbito de validez espacial del Tratado (como sucedió en el Protocolo de adhesión de Grecia y Turquía):

Sin embargo, tan sólo se aceptó que hubiera dos alusiones indirectas y confusas en la declaración que acompaña a la autorización parlamentaria, al decir en el apartado III, b) y c) «que para concretar las formas y modalidades de nuestra participación en el dispositivo militar de la alianza se tome en cuenta la necesidad de garantizar la seguridad de todo el territorio nacional, tanto peninsular como extrapeninsular» y «que... es primordial... el fortalecimiento de la defensa y soberanía de toda España tanto peninsular como extrapeninsular» (23). Estas recomendaciones vinculan políticamente al Gobierno, pero no a nuestros aliados y se encaminan a asegurar que la defensa nacional de estos territorios no se vea perjudicada y no, por el contrario, a exigir el suplemento de defensa atlántica.

Ciertamente no era conveniente ni oportuno una mención expresa o directa de las plazas y peñones situados en Africa, pero habida cuenta de que están en Africa se debió intentar que una adecuada modificación en el art. 6 del Tratado incluyese la integridad del territorio español. No se trataba de que se reconociese ni se defendiese el territorio español, sino simplemente de persuadir a los aliados de que, dado el variado emplazamiento del territorio español, incluyesen una referencia al mismo en el Protocolo de adhesión que

(21) *D. de S. del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, núm. 43, 8 de octubre de 1981, pág. 1.990 (intervención del señor Múgica Herzog).

(22) El resultado de la votación fue de 327 votos emitidos, 143 a favor, 175 en contra y 9 abstenciones (*D. de S. del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria núm. 193, 29 de octubre de 1981, pág. 11.433).

(23) Véase el texto completo de la Declaración en *REI*, 1982-4, págs. 1.117 y 1.118.

tenían que firmar y ratificar entre ellos para formalizar la invitación a España, de modo que se añadiese al art. 6 a continuación de «contra el territorio de Turquía», un párrafo que dijera «o contra el territorio de España». ¿Cómo es posible que algo tan simple y evidente, más esclarecedor y contundente que miles de proclamas «patrióticas» de españolidad de Ceuta y Melilla no se defendiese ante los Estados miembros de la Alianza? En realidad, lo más grave es que no se sabe si es que no se quiso defender esa españolidad o no se supo o no lo permitieron.

Aunque con frecuencia se ha hablado de que la exclusión de Ceuta y Melilla del ámbito de aplicación del Tratado del Atlántico Norte podría ser inconstitucional, en este punto no iría tan lejos. En efecto, la misión que la Constitución encomienda a las Fuerzas Armadas españolas de defender la integridad territorial no resulta menoscabada pues ésta seguirá siendo defendida en lo que respecta a Ceuta y Melilla por nuestras Fuerzas Armadas. No hay pues modificación en ese mandato constitucional como tampoco puede sostenerse que la reprochable inhibición del Gobierno español en aquel momento pueda lesionar ni hacer peligrar la «indisoluble unidad de la Nación española», porque su vinculación y protección defensiva no han variado y sigue siendo exclusivamente española.

Sin embargo, en el entorno geopolítico de Ceuta y Melilla las consecuencias de todo orden pueden ser impredecibles.

En un orden interno, es preocupante que se haya quebrado un importante principio que suele regir la defensa del territorio de un Estado: se ha quebrado el mantenimiento de una *defensa unitaria* de España. Insistimos en que no se trata de que se haya debilitado su defensa nacional. Lo que ha ocurrido es que el resto del territorio español ha potenciado y multiplicado su defensa al añadir a la nacional, que compartían con Ceuta y Melilla, la garantía atlántica. En cambio, el nivel de protección de Ceuta y Melilla es inferior al no recibir, en caso de ataque armado, la ayuda, el plus de la asistencia aliada. En definitiva, el territorio de España no será defendido de la misma forma y con la misma intensidad.

En un orden internacional, quisiera apuntar, aunque es casi un lugar común, que Marruecos tiene una importancia geopolítica esencial en la estrategia de Estados Unidos que se ha acrecentado vertiginosamente en los últimos años. Y cabe también pensar y no es ésta una cuestión baladí o indelicada, si en esta exclusión de Ceuta y Melilla como territorio español no cubierto por el Tratado del Atlántico Norte, otros Estados, además de Marruecos, pudieran verse tentados a apreciar un reconocimiento de facto de la legitimidad de las pretensiones de Marruecos(24).

(24) Como expuso el diputado Gómez de las Rocas, del Partido Aragonés Regionalista (*D. de S. del Congreso de los Diputados*. Comisión de Asuntos Exteriores, núm. 42, 7 de octubre de 1981, pág. 1.893).

B) Gibraltar

El ingreso de España en la OTAN ha aportado a la vida atlántica un nuevo caso en el que dos Estados aliados mantienen una diferencia territorial, cuya originalidad estriba en que el nuevo aliado, España, padece una anacrónica presencia colonial protagonizada por otro Estado aliado. Este hecho que tanto sensibiliza a la opinión pública española habría de ocupar con insistencia los debates parlamentarios y las declaraciones gubernamentales con triunfalistas alusiones a la devolución a la soberanía española del Peñón, efecto que casi automáticamente produciría la adhesión de España a la OTAN; falaces esperanzas que el tiempo se ha encargado de desvanecer. Es conveniente al examinar la situación de Gibraltar arrancar de unas declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores, a la sazón señor Oreja Aguirre, publicadas en un diario de Madrid el 15 de julio de 1980 en las que irrumpió en la vida pública española el tema de la adhesión de España a la OTAN con fechas, procedimiento y garantías. Respecto a éstas, el Ministro Oreja Aguirre señalaba que la incorporación de España a la Alianza Atlántica debería reunir dos garantías: «la garantía de que proseguirá el proceso de integración de España a la CEE y que esté en marcha la negociación hispanobritánica y en vías de solución el traspaso de soberanía de Gibraltar a España...» (25). Ciertamente estas declaraciones en relación con Gibraltar se situaban en un contexto de cierta verosimilitud ya que los acuerdos de Lisboa contemplan el inicio de las negociaciones hispanobritánicas aceptando como un punto de las conversaciones la soberanía sobre el Peñón. Sin embargo, la debilidad gubernamental que se acusó desde el fracasado golpe de estado de 23 de febrero de 1981 y su apresurado interés por acelerar la adhesión a la Alianza Atlántica, aislándola del resto de nuestras relaciones exteriores (CEE, Gibraltar), hicieron que el Gobierno español del momento no tuviera en cuenta aquellos acertados planteamientos del Ministro Oreja Aguirre. No nos parece admisible mezclar la guerra de las Malvinas, que estalló en abril de 1982, entre estos hechos que están en el origen de la postura anodina de España en sus negociaciones previas a la adhesión, pues nada se consiguió sobre la extensión del Pacto Atlántico a Ceuta y Melilla, ninguna garantía sobre Gibraltar, nada se adelantó en las negociaciones con las Comunidades europeas y tampoco se quiso perfilar el modelo de integración militar. Las fechas son reveladoras: el debate parlamentario se produce entre septiembre y noviembre de 1981 y ya entonces es firme propósito del Gobierno no suscitar conversaciones previas a la adhesión con los futuros aliados sobre estos puntos conflictivos, rechazándose por el Gobierno de Calvo Sotelo en esos debates cualquier condición como en realidad proponía el anterior Ministro Oreja Aguirre y el Gobierno Suárez. Incluso, se podría decir que la postura gubernamental a lo largo de los debates parlamentarios

(25) El País, de 15 de junio de 1980, pág. 18.

padecía de una ilusión óptica sobre Gibraltar. Se daba por hecho que un efecto casi automático de la adhesión era la devolución de Gibraltar a la soberanía española. Así Pérez Llorca declaraba que «una vez que España haya ingresado en la Alianza se harán patentes y pronto, las ventajas del retorno de Gibraltar a España» (26). Y el Presidente del Gobierno se atrevió con una retórica aseveración: «...entrando en la Alianza pondremos el último cerco a Gibraltar» (27), que, por cierto, enlazan con una lacónica «profecía», pendiente aún, de su Ministro de Asuntos Exteriores: «la entrada en la Alianza Atlántica va a hacer saltar los muros de la fortaleza» (28). Todas estas declaraciones fueron hechas en el parlamento y en distintos días...

No se trata de que España hubiese adoptado una posición intransigente y exigido como condición previa a la adhesión la recuperación misma de la soberanía española sobre Gibraltar, porque así planteado no hubiera sido una condición admisible para Gran Bretaña ni exigir tal condición podría plantearse al resto de los aliados, que jurídicamente nada tienen que ver en la cuestión (29). Pero sí se trataba de hacer valer previamente ante los aliados la importancia del respeto a nuestra integridad territorial admitiendo la necesidad de encontrar vías de entendimiento que permitiesen una solución negociada y pacífica a la recuperación de la soberanía sobre Gibraltar. Sin embargo, en la Declaración parlamentaria sobre autorización para la adhesión al Tratado del Atlántico Norte tan solo aparece, en calidad de recomendación al Gobierno «que la recuperación de la soberanía española de Gibraltar es primordial» (punto III, c).

Aunque en principio pueda resultar una hipótesis de futuro-ficción, un ataque armado llevado a cabo por un tercer Estado contra Gibraltar pondría en una difícil tesitura a España, pues tanto a título individual como colectivamente (aunque formalmente no estuviera obligada a declarar la guerra) tendría que

(26) *D. de S. del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, núm. 41, 6 de octubre de 1981, pág. 1.809.

(27) *D. de S. del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria, núm. 192, 28 de octubre de 1981, pág. 11.408.

(28) *D. de S. del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, núm. 43, 8 de octubre de 1981, pág. 2.012.

(29) En este sentido resultaba bien intencionada, pero inviable la propuesta del Grupo parlamentario socialista de que se propusiese por el Gobierno español la inclusión en el art. 6 del Tratado del Atlántico Norte (que describe la zona de operaciones del pacto defensivo) un párrafo que dijese: «Gibraltar es a todos los efectos, parte integrante del territorio de soberanía española». A mi entender, pudo haber sido aceptado únicamente como un apoyo sólido del Gobierno en sus conversaciones con los aliados. Sin embargo, fue rechazado por el grupo centrista y los nacionalistas vascos y catalanes (176 votos en contra); la derecha se abstuvo (11 abstenciones) y sólo fue apoyado por la izquierda socialista y comunista (140 votos a favor). *D. de S. del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria, núm. 193, 29 de octubre de 1981, pág. 11.433.

ayudar a Gran Bretaña a restablecer y mantener la soberanía británica sobre el Peñón. Esta hipotética situación fue puesta de relieve con insistencia por la izquierda (socialistas y comunistas) y por otros grupos como el andalucista y el mixto (30).

El mismo art. 4 del Tratado del Atlántico Norte, que prevé consultas entre los aliados cuando vean amenazada su integridad territorial, es inoperante respecto de una parte del territorio español, de Gibraltar (además de Ceuta y Melilla), porque la integridad territorial en relación con Gibraltar no es que esté amenazada es que está amputada por un aliado de España; por ello cobra tintes esperpénticos un hipotético ataque o amenaza enemiga a Gibraltar porque España entra en la Alianza Atlántica renunciando a abrir consultas sobre la amenaza a Gibraltar y a recabar ayuda para su integridad territorial, en caso de ataque a Gibraltar. Lo grave es que esa renuncia no es en relación con Gran Bretaña, sino respecto a todos los aliados.

Ciertamente la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte ha originado una obligación respecto a Gibraltar que antes en el Tratado de Utrecht no se nos exigía. Sin embargo esa irritante hipótesis no hizo mella en la sensibilidad del Gobierno que, al contrario, en palabras del Ministro de Asuntos Exteriores, señor Pérez Llorca, contestó a estas inquietudes de una parte de la Cámara con las siguientes palabras: «¿es qué tendríamos que defender Gibraltar si fuera atacado? Evidentemente, de acuerdo con el Tratado de Utrecht y de acuerdo con los intereses nacionales y españoles, si existiera un ataque de una tercera potencia a Gibraltar, ahí estaríamos nosotros para defender Gibraltar y ahí nos quedaríamos después de esa defensa (risas y rumores). Y ahí está el núcleo de la argumentación española en torno a la Alianza Atlántica» (31).

Sin embargo, no creemos que una salida negociada y pacífica sea absolutamente impensable a medio y largo plazo en el contexto de la posición del Gobierno español de congelación de la integración en la OTAN, manifestada en el Consejo Atlántico de 9 y 10 de diciembre de 1982. Lúcidamente el Ministro Pérez Llorca vaticinaba que «incluso un día puede haber un gobierno que juegue —y entonces sí que somos nosotros los que tenemos la sartén por el mango (sic)— a no cooperar militarmente con la Alianza Atlántica, a no prestar ningún tipo de cooperación, a dejar la silla vacía o a irse de la Alianza si no se resuelve este problema» (32).

(30) Vid. *D. de S. del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria, núm. 192, 28 de octubre de 1981.

(31) *Ibidem*, págs. 11.349-11.350.

(32) *D. de S. del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, núm. 43, 8 de octubre de 1981, pág. 2.012.

En efecto, puesto que la situación es aún remediable España debe hacer valer que Gibraltar y la base británica adquiere una posición geoestratégica muy distinta pues la defensa de la zona del estrecho no se basará ya en un punto geográfico minúsculo sino que se añadirá todo el sur de España, todo el entorno geográfico del estrecho. Naturalmente la ponderación y el realismo deben estar presentes en las acciones de los responsables gubernamentales y en el juicio del pueblo español. Dejando aparte las bien fundadas razones jurídicas y políticas que asisten la reivindicación española de Gibraltar, el realismo político nos lleva a ver que Gibraltar es ante todo una base militar británica y además, al parecer, almacena armamento nuclear, sobre el que pesa la negativa española de admitir en nuestro suelo tal armamento. Y es una base británica coordinada en el dispositivo militar de la OTAN a través de su relación con el Comandante de las Fuerzas Navales del Sur de Europa (submando con sede en Nápoles del Mando Supremo Aliado en Europa, SACEUR). Este dato no puede ser marginado porque Gibraltar es una ficha en el dominó de la OTAN que no dejará en manos de quien no sea jugador en la partida atlántica.

III. LA INTEGRACION EN LA ESTRUCTURA MILITAR DE LA OTAN

Sin lugar a dudas tiene un gran interés conocer la estructura militar o sistema de defensa integrada porque la pertenencia al Pacto defensivo ciertamente conlleva la participación en los órganos previstos en el mismo (el Consejo del Atlántico Norte) y en aquellos organismos subsidiarios creados por el Consejo con el fin de gestionar los intereses generales de la Alianza. Pero sí se puede decir que los organismos netamente civiles de la Alianza están expresa o implícitamente previstos en el Tratado del que forman parte los estados miembros y por tanto aceptados desde el momento de la ratificación en el caso de los Estados originarios o desde el momento de la adhesión en el caso de los Estados admitidos, sin embargo no se puede decir lo mismo respecto a los organismos de la estructura militar integrada. Desde luego, ni la estructura militar integrada ni su marco jurídico de referencia, el Convenio de Londres de 19 de junio de 1951 sobre el Estatuto de las Fuerzas de la OTAN constituyen un acervo atlántico, es decir, realizaciones que deban ser asumidas por el hecho de la adhesión como algo implícito a la misma y sin necesidad de nuevos instrumentos jurídicos internacionales, sino que es más, ni tan siquiera el nuevo Estado, España, se ve comprometido para que en un plazo razonable se adhiera al Estatuto de Fuerzas Armadas, expresando su voluntad mediante sus cauces constitucionales, es decir, no sólo no hay jurídicamente acervo atlántico sino que tampoco hay automaticidad.

A) La ausencia de un acervo atlántico

Pudiera pensarse desde un punto de vista jurídico que al tratarse la estructura militar integrada de organismos subsidiarios creados por el Consejo Atlántico en virtud de las facultades que le confiere el art. 9 del Tratado, la adhesión al mismo conlleva la aceptación de un cierto acervo atlántico en materia de integración militar de manera paralela a lo que sucede en el caso de la adhesión de un Estado a las Comunidades europeas. Y al decir que conlleva la aceptación lo decimos con todas las consecuencias jurídicas que la noción de «acquis» arrastra. Si existe un conjunto de realizaciones que se consideran acervo significa que el nuevo Estado que se adhiera a la Organización no discute el fondo de las mismas, aunque puedan ser objeto de una adaptación a las nuevas circunstancias que crea su adhesión, acepta su contenido por el hecho mismo de su adhesión al Tratado del Atlántico Norte como algo contenido en él de forma expresa, en el entendimiento de que tal aceptación de las realizaciones anteriores es una condición «sine qua non» de su admisión a esa Organización.

Las consecuencias jurídicas de la aceptación de la existencia de un acervo atlántico consistirían en que la prestación del consentimiento al Tratado del Atlántico Norte habría significado su extensión al Estatuto de Fuerzas Armadas y a su Protocolo sobre los Cuarteles Generales, que habrían entrado en vigor en España a la par (o con escaso margen de tiempo) que el Tratado del Atlántico Norte, pero sin que sobre ellos pesase directamente el debate parlamentario, entendiéndose desde esta perspectiva, que no es la mía, que la autorización parlamentaria dada por las Cortes y el depósito del Instrumento de adhesión lo han sido, también para el Estatuto de Fuerzas Armadas y su protocolo sobre los Cuarteles Generales. De esta manera, la vinculación al Tratado del Atlántico Norte como pacto de ayuda mutua significaba por tales actos de la autorización parlamentaria y del depósito del Instrumento, la inserción de nuestras Fuerzas Armadas en el sistema de defensa integrado existente en la actualidad en la Alianza, sin perjuicio de que las concretas condiciones de la disposición e integración de nuestras Fuerzas Armadas bajo los planes de los mandos aliados sea objeto de negociaciones. Las negociaciones consistirían en las «modalidades» y no en el principio en sí de la integración en la estructura militar que ya se consideraría como adquirido e indiscutible.

Desde luego, no hemos traído aquí a colación la existencia o no de un acervo atlántico como si de un falso problema o falaz hipótesis de trabajo se tratara. Que no se trata de una mera hipótesis de trabajo la relación con la noción de acervo atlántico, lo prueba el texto de la autorización dada por las Cortes Generales a la adhesión al Tratado del Atlántico Norte, de la que entresacamos aquellos párrafos de la Declaración que la acompañan, que denotan que lo que entonces intentó obtener el Gobierno era no sólo la autorización para la adhesión al Tratado del Atlántico Norte sino también la

aceptación del principio de integración en la estructura militar, que se da por erróneamente comprendida en el texto del Tratado del Atlántico Norte. Así, en el apartado II se dice que «en el proceso de negociación, posterior a la adhesión, encaminada a articular a España dentro del esquema defensivo de la Alianza, el Gobierno no aceptará compromisos que impliquen el almacenamiento o instalación de armas nucleares...». En el apartado III se expresa «recomendar al Gobierno que en la negociación que tendrá lugar en el seno de la Alianza preste especial consideración...» entre otros extremos, en el punto B), «que para concretar las formas y modalidades de nuestra participación en el dispositivo militar de la Alianza se tome en cuenta la necesidad de garantizar la seguridad...» y más adelante en el punto 2 de este apartado III se solicita del Gobierno que publique el documento en que se concreten las modalidades «para aclarar la posición en relación con la participación de España en el aparato militar de la Alianza, el grado de dicha participación y su relación con la pertenencia a la organización política de la Alianza y cuantas otras cuestiones puedan clarificar el grado efectivo de las responsabilidades defensivas».

Se da por sentado que la autorización de adhesión al Tratado del Atlántico Norte comprende nuestra participación en el dispositivo militar de la Alianza y, sin embargo, en el texto del Tratado no hay la menor referencia a ningún dispositivo militar, ni cuando se redactó se pensó en su existencia tal como se conoce en la actualidad. La creación de una estructura militar integrada se debió a circunstancias sobrevenidas en 1950 con ocasión de la guerra de Corea y, desde luego, en los debates parlamentarios en las Cortes se insistió tanto por parte del Ministro de Asuntos Exteriores de la época, señor Pérez Llorca, como por representantes cualificados del partido de la Unión del Centro Democrático, entonces en el Gobierno, que la adhesión se circunscribía al texto del Tratado del Atlántico Norte y se trató denodadamente de que la discusión parlamentaria no penetrara en el laberinto militar con impecables argumentos formales basados en la letra del Tratado. Así el señor Herrero y Rodríguez de Miñón, portavoz del grupo centrista recalcó, que «lo que ahora se trata de decidir es si nos adherimos a algo que es bien conocido, que está articulado en 14 artículos, que... esto no es una autorización en blanco, es una autorización muy concreta para adherirse a lo que esos 14 artículos supone...» y más adelante afirmó que «nosotros insistimos en que lo que se trata ahora es de adherirnos a un Tratado suficientemente bien conocido y que se podrá estimar políticamente válido o no pero se trata simplemente de adherirse a él» (33). El Ministro de Asuntos Exteriores recordó que «el Gobierno ya ha explicado con reiteración que pretende recibir la autorización para adherirse al Tratado, como

(33) *D. de S. del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, núm. 43, 8 de octubre de 1981, págs. 1.972 y 1.981.

cuerpo cierto y existente, con sus cláusulas actuales» (34). Por su parte, el entonces Presidente del Gobierno, señor Calvo Sotelo, en el debate en el Pleno del Congreso, insistía en que el Gobierno «no pide un cheque en blanco, pide una autorización para adherirnos, para que el Estado preste el consentimiento al Tratado del Atlántico Norte, cuyo texto conocen perfectamente sus señorías. Si a partir del día en que se preste ese consentimiento —si es esa la voluntad de la Cámara— cree el Gobierno que debe llevar a nuevas prestaciones de consentimiento del Estado, volverá —como la Constitución exige— a ésta Cámara para presentar en cada momento el nuevo consentimiento que el Estado deba prestar» (35).

Indudablemente ese esfuerzo por aislar y separar el pacto de ayuda mutua y su organización civil o política de la estructura militar no era por un prurito formal, sino que se obraba interesadamente en términos, no tanto de facilitar la mayoría simple, que por la lógica de los escaños que apoyaban entonces al Gobierno eran suficientes para obtener la autorización, sino para no abrir un debate que afectara a los aspectos más delicados de la integración. Así se soslayaba, con los argumentos jurídicos a favor del partido en el Gobierno, entrar en el espinoso tema. Sin embargo, lo que se había soslayado con esmero jurídico en los debates de las Cortes, irrumpió en el texto relativamente amplio que acompaña a la autorización parlamentaria. Estas tácticas de sacar fuera del debate de la adhesión el capítulo de la integración militar, correcto en términos jurídicos, porque insisto en que no hay vinculación jurídica entre uno y otro, pero para luego darlo por zanjado en el texto de la autorización en el sentido de dar por supuesta nuestra integración en el dispositivo militar de la Alianza a falta únicamente de su concreción, obedecieron sin duda a una estrategia de largo y hondo alcance que deja perplejo a cualquier lector bienpensante que se detenga en lectura del Tratado del Atlántico Norte y del texto de la autorización de las Cortes.

Se da por admitido que la adhesión al Tratado del Atlántico Norte arrastra la integración en la estructura militar, dándose también por entendido, desde esa perspectiva errónea de la noción de acervo atlántico, que ampararía también al instrumento o marco jurídico general del dispositivo militar que es el Convenio sobre el Estatuto de las Fuerzas Armadas y su Protocolo. En este sentido de considerar acervo atlántico, que por tanto no precisa de ulterior autorización, salvo la precisión de sus condiciones, se encuentra la posición del portavoz comunista, señor Ballesteros Pulido; así dijo que «no conocemos, no nos ha traído el Gobierno los Tratados internacionales que, junto con el constitutivo de Washington, caracterizan los aspectos orgánicos e instituciona-

(34) *Ibidem*, pág. 1.984.

(35) *D. de S. del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria, núm. 192, 28 de octubre de 1981, pág. 11.405.

les de esta Organización internacional, en la cual entraríamos a ser no sólo Estado Parte, sino Estado miembro...». Después de referir cuáles son esos convenios afirma que se trata de «una serie de Tratados y Convenios que forman parte, digamos del Tratado del Atlántico Norte, de la vida y de los compromisos que se contraen entrando en la organización del Tratado del Atlántico Norte y hacia la cual se nos pide la adhesión...». Hay además otro párrafo en el que se consagra su concepción del acervo atlántico, siguiendo un erróneo paralelismo con el acervo comunitario, que «la adhesión producirá, como efecto jurídico inmediato..., no sólo la participación en los órganos políticos de la Alianza, sino también en mayor o menor medida, en los órganos de carácter militar» (36). Esta fue una intervención lamentable pues ni el Gobierno ni su grupo se atrevió tan claramente a identificar jurídicamente la adhesión al Tratado del Atlántico Norte con la adhesión al Convenio sobre el Estatuto de las Fuerzas Armadas de la OTAN y otros textos, ni con la integración en la estructura militar aunque se planease ya «atar» esta cuestión en el texto de la autorización y se aprovechase del apoyo tan ingenuamente ofrecido en esa intervención. Desde luego, en los términos en los que el diputado comunista imaginaba el acervo atlántico hubiera significado que España se habría visto obligada por un volumen desbordante de decisiones del Consejo Atlántico y de todos sus importantes organismos subsidiarios (civiles y militares) y de sus agencias especializadas durante treinta largos años de existencia. Además sería ese compromiso una situación de claro menosprecio político, porque cuando se adoptaron esas decisiones España no pudo exponer su voluntad al no ser entonces parte, y además de evidente irregularidad jurídica ya que los otros Estados Partes habrían gozado, en virtud del art. 11 del Tratado del Atlántico Norte, del control que ofrece el cumplimiento de sus obligaciones atlánticas de conformidad con sus procedimientos constitucionales. Desde luego la existencia de un acervo atlántico es incompatible, a nuestro entender, con el citado art. 11.

Volviendo a la declaración que acompaña a la autorización parlamentaria, ya para el último comentario en torno a la errónea figura del acervo atlántico, en la misma no solo se esquiva toda mención al Estatuto de las Fuerzas Armadas y se da por supuesta la participación en la estructura militar, sino que se elude cualquier nueva intervención parlamentaria sobre las condiciones de la integración en el sistema defensivo aliado de modo que ni tan siquiera se requiere que las formas y modalidades sean autorizadas por las Cámaras, pues en realidad serían un nuevo acuerdo internacional, de carácter complementario, pero un acuerdo internacional que debería someterse al art. 94 de la Constitución, posiblemente en su apartado 1, debiendo pronunciarse las Cámaras sobre su autorización o no. Por el contrario, en la declaración

(36) *D. de S. del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, núm. 41, 6 de octubre de 1981, pág. 1.846.

parlamentaria consta un verdadero cheque en blanco, pues tan solo se solicita del gobierno, y obsérvese para qué fin tan pobremente conectado con el control democrático, que «publique el documento al que todos puedan atenerse sin incurrir en públicas contradicciones, para aclarar la posición en relación a la participación de España en el aparato militar de la Alianza...». Al contrario creemos que el gobierno no sólo está obligado a «publicar el documento», sino a someter a la autorización parlamentaria la decisión de la integración en la estructura militar de la OTAN y la concreción de las formas y modalidades de la misma, pues esa integración, sus formas y modalidades son un verdadero acuerdo internacional distinto al Tratado del Atlántico Norte y que cae bajo las coordenadas del art. 94, 1 b) de la Constitución y necesitará igualmente de la autorización parlamentaria la adhesión de España al Estatuto de las Fuerzas Armadas y su Protocolo (además de la aprobación del Consejo del Atlántico Norte) que creemos deben igualmente seguir el procedimiento del art. 94, 1 b) de la Constitución.

Para concluir el desmontaje sobre ese supuesto acervo atlántico que la declaración parlamentaria teje, es llegado ya el momento de señalar una notoria característica del concepto de acervo comunitario respecto al inexistente en el ámbito atlántico. Cuando en el ámbito de las Comunidades Europeas se habla de «acquis communautaire» se hace referencia a que el Estado que se adhiere no solo acepta formalmente los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y aquellos que los han modificado o completado, sino que por ese acto de adhesión, sin necesitar de otro acto internacional de adhesión suplementario, o posterior acepta sin reservas la entrada en vigor de todas las normas del derecho derivado adoptadas con anterioridad a la misma y que sigan en vigor en ese momento. El llamado acervo comunitario o conjunto de realizaciones logradas hasta ese momento en la construcción comunitaria abarcará la incorporación a nuestro Derecho interno, además de todos los reglamentos, directivas, decisiones y recomendaciones (CECA), de todos los acuerdos de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, todos los acuerdos internacionales concluidos por las Comunidades, sin requerir la autorización parlamentaria ni otros trámites constitucionales como la prestación del consentimiento, además de aceptar sin reserva las finalidades políticas de los Tratados y las opciones en el ámbito del desarrollo y del reforzamiento de las Comunidades europeas. Pero esa aceptación y obligatoriedad de los actos de las Instituciones y de los acuerdos internacionales celebrados por las Comunidades europeas no se produce para el nuevo Estado miembro por el simple hecho de que hayan sido adoptados con anterioridad e incluso porque rijan las relaciones de los Estados miembros, sino que la recepción en bloque y automática por el acto mismo de la adhesión a los Tratados constitutivos se produce porque en las «Actas relativas a las condiciones de la adhesión y a las adaptaciones de los Tratados» está *expresamente* contenida esa obligación: así ha ocurrido en las Actas correspondientes a las dos ampliaciones habidas hasta

ahora en las Comunidades europeas en 1973 al Reino Unido, Dinamarca e Irlanda (37) y en 1981 a Grecia (38).

Luego hay aceptación de todo ese conjunto jurídico porque así está expresamente contenido y convenido en el mismo acto de la adhesión y una cláusula o cláusulas semejantes no aparecen en el Tratado del Atlántico Norte ni en el Protocolo de invitación por parte del Consejo Atlántico ni en el Instrumento de adhesión y desde luego España solo está obligada jurídicamente por el contenido del Tratado del Atlántico Norte, sobre el que ha manifestado su consentimiento, pero nada más que sobre ese «cuerpo cierto» tal como aparece redactado en los 14 artículos del Tratado del Atlántico Norte (39).

B) La ausencia de automaticidad entre Tratado del Atlántico Norte y Estatuto de Fuerzas de la OTAN.

Si la integración militar no es consustancial al acto de adhesión al Tratado del Atlántico Norte, sino que precisa un acto de voluntad jurídicamente distinto, tampoco es obligado para un Estado adherirse al Convenio sobre el Estatuto de las Fuerzas Armadas de la OTAN y a su Protocolo sobre el Estatuto de los Cuarteles Generales militares internacionales. Este es un aspecto que ya desde un principio debe quedar bien claro: no hay una relación de automaticidad entre el Tratado del Atlántico Norte y el Convenio sobre el Estatuto de Fuerzas y, por tanto, la adhesión al Pacto Atlántico no exige del nuevo Estado miembro, en este caso España, que se adhiera posteriormente a ese Estatuto de Fuerzas. Cuando un Estado se adhiere al Tratado del Atlántico Norte, a cualquier Tratado, sólo se obliga a su contenido, y en el articulado del Tratado del Atlántico Norte al que se ha obligado España no figura, no sólo expresamente, sino que ni tan siquiera de forma tácita o implícita ninguna referencia a tal compromiso de una adhesión posterior al Estatuto de las Fuerzas Armadas de la OTAN. Si bien es cierto que el Convenio de Londres está encabezado de la siguiente forma: «los Estados Partes del Tratado del Atlántico Norte...», es porque los doce Estados firmantes del mismo, que ni tan siquiera se enumeran, coinciden con los doce Estados originarios Partes del

(37) Artículos 2, 3; apartados 1 y 3, 4 apartado 1; párrafo 3, 149, 152 y 155.

(38) Artículos 2, 3; apartados 1 y 3, 4, apartado 1; párrafo 3, 143, 145 y 147.

(39) En el caso de que hubiera compromisos secretos sobre la integración en la estructura militar serían inconstitucionales y podrían adolecer de nulidad (art. 46 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados).

Tratado del Atlántico Norte (aún no se había adherido Grecia, Turquía ni la República Federal de Alemania), y de ahí que se titule oficialmente este convenio como «Convenio entre los Estados Partes del Tratado del Atlántico Norte relativo al Estatuto de sus Fuerzas». Sin embargo, el Convenio que precisaba de ratificación no tuvo la de Islandia que, aunque lo firmó, decidió libremente no ratificarlo y, por tanto, no es parte en el Estatuto de Fuerzas (aplicándose a las bases norteamericanas los acuerdos bilaterales entre ambos países) lo que prueba que un Estado puede ser Parte en el Tratado del Atlántico Norte y no serlo del Convenio. El hecho de que entonces, en 1951, lo firmasen todos los Estados Partes de la OTAN se debió a un acto libre y soberano por parte de los doce Estados originarios, obtenido conforme a sus procedimientos constitucionales (y que en general se acompañó de largos e intensos debates, lo que hizo que el proceso de ratificación fuera muy lento e incluso, como ya he señalado, que Islandia no recorriera todo el camino para ser Parte del mismo).

Además, el Convenio estableció un procedimiento para que los nuevos Estados —ya siendo Partes de la OTAN—, puedan adherirse a él y en consecuencia con las mismas características de acto libre y soberano que para los Estados originarios, aunque ahora con un procedimiento complejo que se establece en el artículo XVIII, 3.º y que requiere una vez manifestada la intención de adherirse por parte del nuevo Estado miembro, en primer lugar la aprobación del Consejo Atlántico Norte, decidiendo éste las condiciones de adhesión. Es entonces, a la vista de esas condiciones, cuando debe someterse a la autorización parlamentaria, en virtud del art. 94, 1 b) de la Constitución española y el proceso de celebración se consumará con el depósito del Instrumento de adhesión. A la vista de este artículo XVIII, 3.º del convenio de Londres sobre el Estatuto de Fuerzas, se comprende bien que, como señalan J. Duret y J. Allendesalazar, la adhesión al Estatuto de Fuerzas no se presenta como automática (40) y no sólo «no se desprende una automaticidad ni siquiera una obligación de dar este nuevo paso», aunque reconocen que «el espíritu del Convenio es indudablemente el de ser aplicable con carácter universal a los Estados Partes del Tratado» (41). Además, si tenemos en cuenta que la aprobación de la adhesión la realiza el Consejo Atlántico es obvio que no puede tratarse de ninguna imposición del Consejo Atlántico, que adopta sus decisiones por unanimidad o por consenso, ya que el Estado adherente, que es miembro del Consejo Atlántico por ser Parte del Tratado del Atlántico Norte, podría oponerse. Y, por lo que se refiere a las condiciones de la adhesión que fija el Consejo, no deben ser entendidas esa fijación como un acto unilateral del

(40) DURET, J. y ALLENDESALAZAR, J. M.; *Estatuto de Fuerzas Armadas OTAN y España*, Tecnos, Madrid, 1982, pág. 139.

(41) *Ibidem*, pág. 218.

Consejo hacia el Estado adherente al Estatuto de Fuerzas, pues de nuevo no se puede olvidar que España ya está representada en el Consejo Atlántico (42).

Estos trámites (que son los mismos que se exigen para la adhesión de un nuevo Estado miembro al Protocolo sobre el Estatuto de los Cuarteles Generales internacionales de 18 de agosto de 1952), aún no han sido realizados por España y, por tanto, no es parte en el Convenio sobre el Estatuto de Fuerzas (ni obviamente de su Protocolo). Sin embargo, este Convenio, no así su Protocolo, indirectamente está en vigor en España desde el 14 de mayo de 1983 en nuestras relaciones bilaterales con los Estados Unidos como Convenio de referencia.

IV. EL CONVENIO SOBRE EL ESTATUTO DE FUERZAS DE LA OTAN Y LOS CONVENIOS CON LOS ESTADOS UNIDOS.

Consecuentemente con lo expuesto, España es pues un país tercero respecto al Convenio de Londres de 19 de junio de 1951 y a su Protocolo de 1952. Sin embargo, para sorpresa de muchos, este Convenio (sin su Protocolo) está en vigor en España (43) de forma indirecta, esquivando así el procedimiento de adhesión previsto en el mismo que constitucionalmente hubiera exigido un debate parlamentario sobre su contenido material y su función en el contexto de una eventual integración en la estructura militar. La puesta en vigor en España como convenio de referencia ha venido de la mano del Convenio de amistad, defensa y cooperación con los Estados Unidos, cuyo art. 4 establece que «el Estatuto de las Fuerzas Armadas de cada una de las Partes que, para complementar lo establecido en este convenio, ejerza sus actividades en el territorio de la otra Parte quedará regulado por las disposiciones del Convenio sobre el Estatuto de las Fuerzas Armadas de la OTAN y de los convenios complementarios cinco y seis».

(42) En realidad esas condiciones se limitan, en base a los precedentes de la adhesión de Turquía y Grecia a la fijación de los límites monetarios de la renuncia a la reclamación por daños (art. VIII, 2.f.). Un caso distinto fueron las condiciones impuestas a la República Federal de Alemania, pues dado que estaban ya establecidas tropas de varios Estados de la OTAN, se exigió que antes de adherirse al Estatuto de Fuerzas culminasen las largas negociaciones sobre el Estatuto de Fuerzas presentes en Alemania (de EE. UU., Francia, Reino Unido, Bélgica, Canadá y Países Bajos), que por fin acordaron el 3 de agosto de 1958 la firma de un «Acuerdo Complementario al Convenio del Estatuto de Fuerzas de la OTAN relativo a las Fuerzas estacionadas en la República Federal de Alemania» (en vigor desde 1963) y que estipula un régimen más favorable que el del Estatuto de las Fuerzas de la OTAN.

(43) El Convenio de Londres sobre el Estatuto de Fuerzas fue publicado en el B.O.E. de 20 de mayo de 1983, como Convenio que acompaña al Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación entre España y los Estados Unidos de 2 de julio de 1982.

La primera apreciación que hay que poner de relieve es que el Convenio de Londres obliga a España en base a un acuerdo bilateral de poner en vigor y aplicar a las relaciones entre ambas partes un convenio que en realidad obliga a Estados Unidos en relación con los otros Estados miembros de la OTAN, pero no en relación con España que es un tercero, e igualmente que este Convenio, del que España no es parte, no puede crear derechos y obligaciones para otros Estados miembros de la OTAN, que no sean los Estados Unidos (y no en todo el territorio de aplicación del Convenio, sino circunscrito al territorio de Estados Unidos y España), ni puede crear derechos y obligaciones para España en relación con el resto de miembros de la OTAN, quedando pues España al margen de sus referencias institucionales.

La naturaleza y alcance jurídico de la obligatoriedad de ese Convenio de Londres para ambas partes, EE.UU. y España, es la de un acuerdo bilateral en virtud del cual se acepta aplicar a las Fuerzas Armadas de EE. UU., cuando se encuentren en el territorio de España, el régimen establecido en el Convenio de Londres. La sorprendente aparición de este convenio solapado, casi escondido entre la maraña de los numerosos convenios complementarios, anejos y protocolos que vertebran el Convenio de 1982 con los Estados Unidos parece suscitar serias dudas sobre la intención de fondo de los negociadores. En efecto, la intencionalidad oculta al poner en vigor entre ambas partes un convenio que es sobresaliente en el contexto jurídico de la integración militar de la Alianza, es algo más que una sospecha. En realidad, el régimen jurídico de las Fuerzas Armadas, según el Convenio de Londres, *no difiere básicamente* del régimen que se venía reconociendo a las Fuerzas Norteamericanas en España en los Convenios de 1976, como han puesto de relieve Duret y Allendesalazar y de manera especial en lo que afecta al ejercicio de la jurisdicción penal (44). Tanto en los Convenios de 1976 como en el actual Estatuto de las Fuerzas Armadas de la OTAN, que obliga a España en relación con Estados Unidos en materia de jurisdicción penal se reconoce la existencia de ambas jurisdicciones, de un lado, la «ley de la bandera» del Estado de origen y, de otro, el principio de la soberanía territorial del Estado receptor, con una redacción prácticamente idéntica (art. VII, 1 del Estatuto de las Fuerzas Armadas y art. XV, 1, del Acuerdo de Desarrollo de 1976). Una vez reconocida la competencia de ambas jurisdicciones, el art. VII, 2 del Estatuto de las Fuerzas Armadas, atribuye el ejercicio de la misma con carácter exclusivo a una u otra cuando no hay concurrencia en virtud de la no tipificación del delito en las leyes de la otra parte; en fin, cuando no hay interferencias en la jurisdicción, ésta es exclusiva. Pero si como ocurre en la inmensa mayoría de los casos hay concurrencia en la jurisdicción, hay que inclinarse por una jurisdicción preferente para evitar su ejercicio paralelo. Así el párrafo 3 del art.

(44) DURET, J. y ALLENDESALAZAR, J. M.: op. cit., págs. 61-85 y 190-194.

VII (punto III del art. XVII de los Acuerdos de desarrollo de 1976) establece en qué casos (formalmente limitada a supuestos concretos) tiene prioridad el Estado de origen (en este caso Estados Unidos) y en cuáles tiene prioridad el Estado receptor (España), que puede decirse, que a tenor de la redacción, y solamente de la redacción del precepto citado, la asumiría con carácter de generalidad.

Sin embargo, ese desequilibrio entre la excepcionalidad de la ley de la bandera y la generalidad de la ley penal territorial encuentra un correctivo en el apartado c) del párrafo 3 del art. VII del Convenio del Estatuto de las Fuerzas Armadas, en virtud del cual permite la renuncia de la jurisdicción preferente, pudiendo ser pedida esa renuncia por la otra Parte y ser considerada benévola. Hay que hacer notar que esa respetuosa redacción que aparece en el art. VII del Estatuto de las Fuerzas Armadas no coincidía en los Convenios de 1976, en cuyo art. XVII se decía que «las autoridades del Gobierno que tengan primacía de derecho acogerán favorablemente las peticiones de renuncia de su derecho por parte de las autoridades del otro Gobierno». Y lo que es más grave aún es que, como hemos dicho, el art. VII 3, C) del Estatuto de las Fuerzas Armadas era relativamente respetuoso con el Estado de jurisdicción preferente y esto hubiera supuesto un avance en esta esfera tan delicada y sensible a la soberanía como es el ejercicio de la jurisdicción penal en relación con el art. XVII de los Convenios de 1976; sin embargo, el art. VII, 3, C) del Estatuto de las Fuerzas Armadas ha sido desvirtuado reflejando un retroceso en la posición de España como Estado receptor al aceptarse los términos del art. 4 del Convenio complementario número 5, «Estatuto de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América en España». Puede comprenderse mejor el retroceso jurisdiccional y político que representa el art. 4 del vigente convenio complementario como «lex specialis», frente al también vigente art. VII, 3) del Estatuto de las Fuerzas Armadas de la OTAN o al antiguo art. XVII del convenio de 1976, porque en estos dos casos (y salvando también sus diferencias) la renuncia se plantea caso por caso y sujeta por tanto a una negociación; sin embargo, en virtud del régimen nuevo en estas relaciones con Estados Unidos que instaura el art. 4 del Convenio de 1982, la renuncia a la jurisdicción por el Estado receptor (España) se contempla como una conducta a seguir de carácter general y, por el contrario, la negativa a la renuncia es la excepción. Esta cláusula, que figura también en acuerdos bilaterales de Estados Unidos con Holanda, de 13 de agosto de 1954 y con Grecia de 7 de setiembre de 1956, como han señalado Duret y Allendesalazar, «viene a destruir el equilibrio establecido en el Convenio sobre el Estatuto de las Fuerzas Armadas de la OTAN, desvirtuando su contenido y en especial el sistema de distribución de competencias jurisdiccionales en él previsto» (45).

(45) Op. cit. pág. 81.

V. MODELOS DE PARTICIPACION EN LA ESTRUCTURA MILITAR INTEGRADA.

Además de que la integración en la estructura militar es un acto voluntario para el nuevo Estado miembro, ésta integración no es unidimensional como lo muestra el abanico de opciones realizadas, ya por los diferentes Estados miembros de la Alianza. En un recorrido superficial y no exhaustivo se observa una primera paradoja en Islandia, que no posee ejército y en consecuencia no contribuye directamente a la capacidad defensiva de la Alianza; acepta una base americana en su territorio desde 1951 a cuyas Fuerzas Armadas aplica un convenio bilateral, ya que no ratificó el Convenio de Londres de 1951 (aunque el acuerdo bilateral sea algo más beneficioso que el Convenio de Londres).

El caso de Francia es sin duda el más conocido, pues decidió en 1966 separar sus Fuerzas Armadas del sistema de defensa integrada, pero sin renunciar a participar en el conjunto de la Organización. Además Francia mantiene fuerzas en el territorio alemán que no dependen de SACEUR. Grecia, que también se ha desvinculado de la estructura militar, sin embargo, admite cuatro bases de Estados Unidos en su territorio.

Noruega, por ejemplo, no acepta el almacenamiento de armas nucleares en su territorio, ni la presencia de fuerzas de la Alianza en él mismo, pero admite la realización de maniobras militares y el depósito de material militar de la Alianza que pudiera utilizarse en su ayuda en caso de ataque armado. Dinamarca va más allá: no acepta el depósito de armas nucleares, ni la presencia de Fuerzas Armadas extranjeras ni la realización de maniobras, aunque en Groenlandia, que está en la zona de operaciones de SACLANT (con cuartel general en Norfolk, Virginia), sí admite bases de la Alianza y almacenamiento de todo tipo de armamento.

Bélgica mantiene parte de sus Fuerzas Armadas en la República Federal de Alemania; Holanda, cuyo ejército tiene derecho de sindicación, cubre únicamente su propio territorio pero alberga el Mando del Subsector Benelux (BENCHAN) en Den Helder, dependiente del Mando Aliado del Canal y en su territorio, en Brunssum, tiene su sede también el importantísimo Mando Aliado de Europa Central (AFCENT), de quien dependen la defensa de Bélgica, Holanda, Luxemburgo y la República Federal de Alemania.

El Reino Unido ofrece otro ejemplo revelador, pues consiguió que su defensa terrestre y naval dependieran de un Mando propio, creado «ad hoc» como el Mando Aliado del Canal (CINCHAN); sin embargo, su defensa aérea está bajo el mando de SACEUR, si bien bajo la responsabilidad directa del Mando de la zona de la defensa aérea del Reino Unido con sede en High Wycombe (R. U.). Admite en su territorio bases de la Alianza y tiene desplazadas bajo el Mando de SACEUR varias divisiones y la Segunda Fuerza aérea táctica (art. VI del Protocolo sobre las Fuerzas de la Unión Europea

Occidental de 23 de octubre de 1954). Acoge armamento nuclear de la Alianza y posee armamento nuclear propio, y es una decidida partidaria de la instalación del nuevo armamento nuclear de alcance intermedio en su territorio.

Nuestro vecino Portugal no depende del Mando europeo, sino de SACLANT en última instancia y mientras el territorio continental y las islas de Madeira están bajo la autoridad de IBERLANT con un Almirante portugués al mando, sin embargo las Azores, de un excepcional valor estratégico, dependen directamente de un almirante norteamericano en Norfolk-Virginia (WESTLANT).

El caso de la República Federal de Alemania es absolutamente excepcional al estar concentradas sobre ella los riesgos de un eventual ataque soviético en cuanto primera trinchera de la Alianza: acoge el grueso de las Fuerzas de varios Estados Aliados bajo el Mando de SACEUR (46) y fuerzas de un aliado bajo mando propio (Francia). Acepta el almacenamiento instalación de toda suerte de armamento nuclear. Sin embargo, está sometida a rigurosas prohibiciones de fabricación de armas atómicas, biológicas y químicas (ABC), salvo ingenios nucleares de corto alcance (32 Km.), naves de guerra de desplazamiento superior a tres mil toneladas, submarinos de desplazamiento superior a trescientas cincuenta toneladas y la fabricación de bombarderos estratégicos (anexos I, II y III del Protocolo relativo al control de armamentos de 23 de octubre de 1954). Asimismo, en el anexo IV a dicho protocolo se establece una minuciosa lista de los más variados tipos de armamentos, como cañones, obuses, morteros, carros de combate, minas, aeronaves, municiones, etc., que son objeto de control de fabricación, a fin de que respondan a las especificaciones impuestas o a la cantidad impuesta por el Consejo de la Unión Europea Occidental, régimen de control que solo puede ser modificado por unanimidad de dicho Consejo, al que solo pertenecen los siete Estados de la UEO (Reino Unido, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia, Italia y RFA). Para que estas prohibiciones y controles sean efectivos se creó, en virtud de otro Protocolo de la misma fecha, la «Agencia de la Unión Europea Occidental para el control de los armamentos», que asegura un riguroso cumplimiento en el que siguen interesados de manera notoria los siete Estados miembros.

Bien, de estas variopintas situaciones elegidas por los miembros de la Alianza se deduce que España, caso de que decidiera la incorporación a la estructura militar, teóricamente no le sería difícil optar por el modelo que desde la solidaridad atlántica más contribuya a sus propios intereses y prioridades

(46) Acoge en su territorio todos los subcomandos de AFCENT, el Grupo del Ejército del Norte, el Grupo del Ejército del Centro, la Fuerza aérea aliada del Centro de Europa (de la que depende la segunda —Mönchengladbach— y la tercera Fuerza Aérea táctica (Ramstein) y además está a su disposición el importante contingente terrestre de la Fuerza Móvil (Seckenheim).

defensivas que pueden no coincidir con los intereses y prioridades de la Alianza Atlántica. En el momento de optar por el modelo de participación España debe tener en cuenta que en las relaciones atlánticas *los intereses son solidarios, pero no idénticos*.

Cuando un Estado acepta que su contribución a la defensa mutua puede consistir en integrar operativamente su sistema defensivo en el de la Alianza, esta predisposición se traduce en una serie de negociaciones o conversaciones en el seno de la Alianza con un doble fin o una doble esfera de implicaciones. De un lado, se tratará de concretar cuál ha de ser esa contribución en términos de señalamiento de las unidades que eventualmente se desplazarían al territorio de otro u otros Estados Aliados (o eventualmente qué unidades de otros Estados Aliados recibiría en su territorio) o que sin ser desplazadas van a estar asignadas en tiempos de paz a los correspondientes Mandos Aliados a fines de adiestramiento, maniobras con escaso preaviso, ejercicios simulados debidamente programados, las unidades de la Armada que se integrarían en la Fuerza Naval Permanente o en la Flota de intervención del Atlántico o en las Fuerzas Navales o en la Flota de intervención en el Mediterráneo, y que en definitiva operarían según los planes de defensa determinados para cada área. También se determinarían aquellas unidades que directamente estarían a disposición de los mandos aliados en caso de guerra y que en definitiva ya estén integradas o asignadas, tanto unas como otras pasarán a operar según los planes de defensa determinados para cada área y que en última instancia obedecerán órdenes de tales mandos.

De otro lado, esas conversaciones además de perfilar cuantitativa y cualitativamente la contribución en términos de Fuerzas Armadas, abordan el tema, sin duda, el más delicado de la determinación del Mando o Mandos Aliados bajo cuya autoridad dependerá en última instancia, el conjunto del territorio del nuevo Estado miembro y de sus Fuerzas Armadas. En relación con España esto puede conllevar dos soluciones: mantener el sistema actual con los cuatro Mandos y simplemente extender sus áreas de responsabilidad o, por el contrario, reestructurar y modificar los Mandos actuales.

Los acuerdos a que se lleguen, tanto en el plano de la contribución de Fuerzas Armadas como en el plano del Mando o Mandos Aliados bajo los cuales se estructuren nuestras Fuerzas Armadas deberán formalizarse en un instrumento jurídico, que a mi entender, y siempre partiendo de la hipótesis que abre este apartado, es decir, que España acepte la integración en el dispositivo militar, debe ser objeto de autorización parlamentaria, independientemente de que el Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores, aprobado como declaración o recomendación al Gobierno en 1981 solo señale una adecuada publicidad al mismo.

En el planteamiento previo de estas negociaciones, España debe partir de que no hay un modelo único de contribución defensiva integrada, sino que ésta

ha dependido siempre de las prioridades, características y disponibilidades de cada Estado parte. Las autoridades gubernamentales españolas y, en especial, los responsables de nuestras Fuerzas Armadas deben tener bien presente que, aunque miembros fieles de la Alianza, las Fuerzas Armadas españolas tienen por encima de todo la responsabilidad constitucional e histórica de la defensa nacional (de su ordenamiento constitucional, de su soberanía e independencia y de la integridad territorial), que la defensa de España sigue siendo una defensa nacional a la que se añade como plus o suplemento eventual una garantía atlántica. Con esto quiero señalar que el modelo de participación española, en el caso de que libre y voluntariamente se decidiera la integración en la estructura militar, no debería desbarbolar una dirección unificada de nuestras Fuerzas Armadas ni utilizar unidades de élite o básicas que pudieran necesitarse en la defensa de los territorios de nuestra geografía (Ceuta y Melilla). Se trata, pues, de aliviar en lo posible el daño causado ya, por el hecho de la adhesión al Tratado del Atlántico Norte, a la defensa unitaria de todo el territorio nacional. A ese fin debe ponerse de manifiesto expresamente que en caso de grave crisis que afecte a nuestra integridad territorial, España no se considerará obligada por sus compromisos en el sistema de defensa integrada atlántica, siguiendo el modelo de reserva británico contenido en el art. VI del Protocolo sobre las Fuerzas de la UEO de 23 de octubre de 1954.

Siguiendo con la hipótesis de la integración de España en la estructura militar de la OTAN habría que resolver la concreta asignación del territorio español (salvo Ceuta y Melilla) como zona de la OTAN a los distintos Mandos de la misma, pudiéndose realizar esta operación de dos formas: mantener la actual estructura con los cuatro grandes mandos, con eventuales modificaciones que afectarían al Mando Aliado de Europa (SACEUR) y al Mando Aliado del Atlántico (SACLANT) o bien crear un quinto Mando que englobase la Península Ibérica. En este último caso, de muy improbable futuro, supondría desgajar a Portugal del Mando del Atlántico, con la duda del mantenimiento de las islas Azores bajo la autoridad de SACLANT, lo que significaría que la base británica de Gibraltar, integrada en el Mando del Sur de Europa (Nápoles), aunque con Mando secundario propio (GIBMED) pasaría como territorio en la zona de la OTAN bajo la autoridad de ese Mando peninsular (aunque la base y el peñón continuarían bajo la dependencia colonial británica). La importancia de esta aspiración española de muy difícil consecución, pero no impensable, estriba en que el Mando Peninsular no dependería de un Mando americano como ocurriría caso de integrarse en SACEUR o SACLANT. Se vincularía directamente, como los cuatro Mandos actuales, con el Comité militar.

Por el contrario, parece que la integración sea realizada dentro de los Mandos Aliados existentes y que por razones geográficas quedará afectada a SACLANT y a SACEUR, con eventuales adaptaciones de los Mandos independientes de los mismos. En el caso de que la integración se realizara

extendiendo geográficamente las competencias actuales de los Mandos dependientes pudiera encontrarse España sujeta a los siguientes Mandos: las Canarias estarían bajo la autoridad de IBERLANT, al frente de un almirante portugués con sede en Lisboa, que a su vez tiene su más alto responsable en SACLANT (Norfolk, Virginia). Gibraltar seguiría dependiendo del Mando de las Fuerzas Navales Aliadas del Sur de Europa (dependiente del AFSOUTH). El territorio peninsular y las Baleares posiblemente constituirían un Mando independiente del Mando de AFSOUTH, bajo el Mando Supremo Aliado en Europa (SACEUR) con un submando naval en Baleares o Cartagena.

Con las actuales delimitaciones de Mandos, a las que he tratado de sujetar este esquema surgen a la vista dificultades que afectan a la coordinación de la defensa nacional bajo un Mando español y también a problemas y actitudes muy sentidas y cuya solución requiere el entendimiento de portugueses, británicos y españoles. Así, el acuerdo con Portugal es imprescindible en lo que respecta a IBERLANT, ya que de este Mando pudieran depender las Canarias, además de la costa occidental gallega y andaluza; la solución podría estar en un Mando conjunto hispanoluso y en todo caso España no debería tolerar para Canarias el régimen de mando directo de SACLANT en Norfolk (que es el caso de las Azores). Muchísimo más espinoso es el caso de Gibraltar para el que las soluciones podrían ir en la dirección de un Submando del Estrecho, bajo una autoridad conjunta hispano-británica con alternancia periódica (y dependiente del Mando Naval de Nápoles) o bien, más improbable aún, un Submando más amplio o Submando del Mediterráneo occidental con sede en Cartagena o Baleares, desapareciendo el Submando de Gibraltar. En cualquier caso, además de que la cuestión de Gibraltar plantea de por sí obstáculos durísimos y que excitan las sensibilidades de una y otra parte, no debemos olvidar que dada la actitud española de no aceptar armamento nuclear, un hipotético mando español encontraría enfrente a toda la Alianza, ya que la base naval de Gibraltar almacena, al parecer, ese armamento.

VI. CONSECUENCIAS JURIDICAS DE LA INTEGRACION MILITAR EN CASO DE ATAQUE ARMADO EN LA ZONA DE LA OTAN.

En realidad, esa compleja estructura militar se ha puesto en pie para hacer operativo el Pacto Atlántico en caso de un eventual ataque armado y no confiarlo a un simple compromiso. Ese sistema de defensa integrada constituye una garantía sólida y real de que las Partes están dispuestas a actuar las obligaciones adquiridas en virtud del art. 5 del Tratado de asistir concertadamente con las otras partes al Estado aliado atacado. Ciertamente si un Estado, por ejemplo, España, integrara y pusiera a disposición de los Mandos Aliados unidades bien preparadas o asignase buques de la Armada a la Flota permanente del Atlántico, estas unidades, integradas en el sistema de defensa

bajo la autoridad de los Mandos Aliados, en caso de producirse un ataque armado podrían ser utilizadas *inmediatamente* para entrar en combate.

Parece evidente que si por desgracia este ataque armado se produjera contra alguno de los aliados el primer paso inmediato que la lógica de los acontecimientos exige, es resistir y repeler el ataque y que esto exige, a la vez, la utilización por los Mandos Aliados de las tropas que, dispuestas por distintos Estados en tiempos de paz, directamente adiestran y dirigen pero también de tropas que en virtud de la distribución de zonas geográficas permanecen asignadas y dispuestas para su utilización por los Mandos Aliados en caso de guerra.

No es una simple hipótesis que, si un Estado forma parte de la estructura militar de la OTAN, esas unidades integradas en tiempos de paz y asignadas para tiempos de guerra, serán puestas en combate, sin otros trámites, si el Mando Aliado del que dependen estimase necesario entrar en combate. La apurada situación que crearía un ataque armado a la zona de la OTAN haría inviable o escasamente inverosímil que el Mando Aliado esperase a recibir órdenes del Consejo Atlántico, incluso aunque éste está organizado para reunirse si fuera necesario en escasas horas. Aún en el caso de que el Consejo Atlántico se hiciese cargo de la situación, y según el art. 5, concertadamente las partes decidiesen el empleo de fuerza armada y declarasen la guerra, tal decisión requeriría que fuera autorizada, en el caso español, por las Cortes Generales.

Desde luego, la eventual utilización de unidades militares españolas integradas o asignadas a los Mandos Aliados para resistir al ataque armado convierte en grave y delicada la posición de España, en realidad, la posición de cualquier Estado Parte de la Alianza, porque se ve involucrado en el uso de la fuerza contra el agresor, se convierte en beligerante y prejuzga en definitiva la voluntad del Estado Parte.

Las obligaciones que se contraen como Estado Parte de la Alianza resultan claramente desvirtuadas. Por lo que se refiere a la obligación *individual* de asistir a la Parte atacada, aunque a tenor del art. 5 tiene un carácter automático e incondicional, sin embargo, los Estados son soberanos en cuanto a la elección de la acción que estimen necesaria para asistir a la otra Parte, optando *discrecionalmente* por los medios adecuados para ayudar a repeler el ataque y para restablecer la paz en la zona. La integración en la estructura militar de la OTAN hace inviable en la práctica este esquema formal de obligaciones porque los acontecimientos desbordan el marco jurídico del art. 5, en el que el Estado Parte tiene garantías de que es dueño de su decisión y de que ésta se expresará, según el art. 10 del Pacto, en el respeto de sus normas constitucionales.

Por lo que se refiere a la obligación de actuar *concertadamente* con los otros aliados en el seno del Consejo, a fin de tomar acciones colectivas, de

iure, según el citado art. 5, los Estados no están obligados de forma automática a adoptar acciones conjuntas, sino que la obligación es de esforzarse por conseguir un acuerdo, lo que significa la posibilidad de oponerse o al menos de reservar su posición. Y creemos que este claro status tan respetuoso que el Tratado del Atlántico Norte reserva, al menos de iure, a la soberanía del Estado Parte puede verse seriamente alterado cuando un Estado aliado se integra en la estructura militar. La irrupción de un ataque armado y su respuesta urgente, la utilización inmediata de las fuerzas a disposición de los Mandos Aliados, quiebra la posición soberana del Estado cuando parte de sus ejércitos pueden estar combatiendo y se precipita así una voluntad que pudiera haberse expresado jurídica y fácticamente de otra forma de no haber intervenido ya sus unidades militares frente al agresor. El Estado Parte, desbordado ante esa dinámica de los acontecimientos militares, se encuentra ante hechos consumados y su voluntad sin opciones.

Por el contrario, fuera del sistema de defensa integrada el Estado mantiene sus obligaciones de acuerdo con el Pacto Atlántico y se beneficia del respeto que este Tratado propicia a la soberanía de los Estados Partes y que se condensa en ese art. 11 del Tratado que remite al procedimiento constitucional de cada Estado para aplicar las disposiciones del mismo.

Respecto de la posición, por parte de España, de reserva u oposición a la estructura militar no se puede reprocharle que utilice el art. 11 como una condición suspensiva de sus compromisos internacionales con sus aliados. Este precepto debe ser interpretado de manera compatible con el espíritu y los fines de garantía que persigue el Tratado del Atlántico Norte, de modo que no se tiene que conjeturar o presumir o desconfiar que el Estado que no se integra en la estructura militar está interponiendo, ante un ataque armado, el obstáculo del respeto a la soberanía y a sus normas constitucionales, como si de un valladar se tratara frente a su obligación de asistencia a la parte atacada.

Jurídicamente por su adhesión al Pacto defensivo España no está obligada a poner sus Fuerzas Armadas bajo Mandos Aliados. Cuando un Estado se opone a la integración en la estructura militar no significa que se deba dudar de sus compromisos de lealtad y solidaridad, pues no por ello está menos obligado a asistir individual y concertadamente al aliado agredido; desde luego, su suerte y su destino están hondamente ligados a la paz o a la guerra en la zona. Cuando un Estado desea permanecer fuera del sistema de defensa integrada, en realidad está invocando al propio Tratado y, en especial, se acoge a la decisión libre y soberana que se reconoce en el art. 5 ante un casus foederis, decisión que de otro modo podría resultar predeterminada e irreversible.

VII. ACCIONES MILITARES FUERA DE LA ZONA DE LA OTAN.

Insistentemente se viene abordando en el seno de la Alianza el conjunto de aspectos políticos y militares que suscitan las implantaciones de un despliegue rápido de fuerza o material de guerra, destinado a la defensa comprendida por la OTAN y especialmente la desplazada por Estados Unidos a Europa, con el fin de hacer frente a la defensa de sus intereses en el exterior de la zona de la OTAN.

Las acciones fuera de la zona OTAN se han presentado en estos últimos años y con especial insistencia en todas las reuniones del Consejo Atlántico (incluida la cumbre de Bonn) y en las reuniones del mismo a nivel del Comité de Planes de defensa. No es ésta una cuestión nueva, sino sobre la que la Alianza ha progresado muy lentamente. Así en el Informe del Comité de los Tres, aprobado por el Consejo del Atlántico Norte el 13 de diciembre de 1956 sobre la cooperación no militar en el seno de la OTAN se lee que «la OTAN no debe olvidar que la influencia y los intereses de sus miembros no se limitan a la zona de aplicación del tratado y que los acontecimientos exteriores a esta zona pueden afectar gravemente los intereses colectivos de la comunidad atlántica» (47). También el Informe Harmel, anejo al comunicado final del Consejo Atlántico de diciembre de 1967, en su punto 15, reconocía que «la zona del Tratado del Atlántico Norte no puede considerarse aisladamente del resto del mundo. La crisis y los conflictos que surgen fuera de esta zona pueden comprometer su seguridad, bien sea directamente, o bien porque afecten al equilibrio global» (48). De ambos documentos oficiales solo puede deducirse una preocupación por la incidencia de esos acontecimientos y se insinúa una cierta cooperación política. Por el contrario, en la Declaración sobre las relaciones atlánticas, aprobada por el Consejo Atlántico en Ottawa el 19 de julio de 1974 y firmada por los jefes de gobierno de la OTAN en Bruselas, el 26 de julio de 1974, si bien se mantiene el reconocimiento de la incidencia de los acontecimientos externos (49), la posición europea se refuerza estableciendo serias cautelas que desgraciadamente no se han mantenido en el actual punto de discusión de la cuestión. Esa cautela tranquilizadora aparece en el párrafo 7 y dice así: «los Estados Unidos, por su parte, reafirman su decisión de no aceptar

(47) Rapport du Comité des Trois, «La coopération au sein de l'OTAN», punto 32, en «OTAN-Documents fondamentaux», 1981, pág. 85.

(48) Rapport Harmel, «Les futures tâches de l'Alliance», punto 15, en «OTAN-Documents fondamentaux», 1981, pág. 105.

(49) En el punto 11 se afirma que los Aliados «... están firmemente decididos a mantenerse plenamente informados unos a otros y a reforzar la práctica de consultas francas y en momento oportuno por todos los medios adecuados en los asuntos relativos a sus intereses comunes como miembros de la Alianza, teniendo presente que éstos pueden ser influidos por acontecimientos en otras partes del mundo» («Déclaration sur les Relations Atlantiques», en «OTAN-Documents fondamentaux», 1981, pág. 107).

ninguna situación que exponga a sus aliados a una presión exterior política o militar susceptible de privarles de su libertad y declaran que están resueltos, en unión con sus aliados, a mantener fuerzas en Europa al nivel que requiera la credibilidad de la estrategia de la disuasión y a mantener la capacidad de defender la zona del Atlántico Norte si la disuasión fracasare».

Ahora se ha dado un salto cualitativo en la identificación de los intereses de los Estados Unidos y en la incidencia de su defensa en el ámbito OTAN, de modo que la nueva actitud norteamericana es en los últimos años mediante un discreto «pressing», persuadir a los aliados europeos de que sus responsabilidades en otras zonas exigen de la solidaridad interna y externa de la Alianza. Así, en el comunicado final de la reunión del Comité de Planes de la Defensa habida en Bruselas del 6 al 7 de mayo de 1982 se declaraba que «las agresiones armadas operadas fuera de la zona de la OTAN pueden amenazar los intereses vitales de los miembros de la Alianza. Los aliados estarán en disposición de contribuir, directa o indirectamente con sus esfuerzos a fin de desanimar la agresión, así como responder a las peticiones de ayuda de naciones exteriores de la zona de la OTAN amenazadas en su seguridad o su independencia... han considerado igualmente que a la luz de las consultas llevadas en el seno de la OTAN, los miembros de la Alianza podrían tener que facilitar despliegues fuera de la zona efectuados para proteger los intereses vitales de todos. El Comité militar estudiará las consecuencias, para la Alianza, del concepto estratégico de los Estados Unidos en lo que concierne a Asia del sudoeste...» (50).

Esta posición ha sido asumida por el conjunto de los aliados europeos a su más alto nivel. Así, aunque en la declaración de jefes de Estado y de Gobierno en la reunión del Consejo Atlántico de Bonn, el 10 de junio de 1982 (y entonces ya con la participación de España) se pronunciaba con cierta discreción (51), aún más explícito era el párrafo dedicado en el Documento sobre la Defensa Integrada de la OTAN, de la misma fecha que dice así: «comprobando que acontecimientos que sobrevienen fuera de la zona de la OTAN pueden amenazar nuestros intereses vitales, ...reconociendo que las políticas que los países adoptan en la materia afectan a decisiones nacionales, convenimos en examinar colectivamente en las instancias apropiadas de la OTAN los imperativos que pudieran derivarse para la defensa de la OTAN de

(50) Vid. el texto del Comunicado del Comité de Planes de la Defensa, en *Revue de l'OTAN*, 1982-83, Documentation, pág. 31, punto 8.

(51) Así el punto 5, e) de dicha Declaración decía: «Todos nosotros tenemos interés en el mantenimiento de la paz y de la seguridad en otras regiones del mundo. Nos consultaremos de manera adecuada ante acontecimientos que sobrevengan en esas regiones que puedan tener incidencia sobre nuestra seguridad, tomando en consideración nuestros objetivos comunes, tal como los hemos ratificado. Aquellos de nosotros que puedan hacerlo se esforzarán para responder a peticiones de ayuda de Estados soberanos, cuya seguridad e independencia estén amenazados» (*Revue de l'OTAN*, 1982-3, Documentation, pág. 25, punto 5 e).

los despliegues operados individualmente por los países miembros fuera de esta zona. Las medidas que los aliados podrán tomar individualmente a la luz de tales consultas, para facilitar los eventuales despliegues militares más allá de la zona de la OTAN pueden representar una contribución importante a la seguridad occidental» (52). Junto a estos dos últimos documentos también fueron suscritos por el anterior gobierno español el comunicado final del Comité de Planes de la Defensa de 1 y 2 de diciembre de 1982 en el que reiterando el párrafo ya citado se precisaba que en caso de intervención de los Estados Unidos fuera de la zona de la OTAN para descartar amenazas que afectasen a los intereses vitales de Occidente, además de las consultas pertinentes, «otros países miembros aportarán, sobre la base de decisiones nacionales, una contribución individual importante a la seguridad de la Alianza suministrando medios que faciliten los despliegues necesarios para reforzar la disuasión en estas regiones del mundo» (53). En posteriores reuniones del Consejo Atlántico y del Comité de Planes de la Defensa el nuevo gobierno socialista español ha reservado íntegramente su posición sobre los comunicados finales en los que se reiteran estas posiciones.

Una atenta lectura de los párrafos del informe del Comité de los Tres o del Informe Harmel o de la declaración de Ottawa, documentos que son capitales en la vida de la Alianza y su comparación con los textos tan citados de la Declaración de Bonn y su Documento sobre la Defensa Integrada o de diferentes reuniones del Consejo Atlántico a lo largo de 1982 pueden observarse diferencias que no son precisamente de matiz en cuanto a la utilización de fuerzas destinadas a Europa, a la disminución del umbral defensivo de la Alianza, a la implicación de los aliados en los mismos de forma directa o indirecta en la respuesta a una «supuesta agresión en el exterior de la zona de la OTAN».

Estas implicaciones son varias y afectan a la Alianza en cuanto tal desde una doble perspectiva: porque al desafectar tropas que proveían esa defensa de Europa, el Estado que retira sus tropas deja al descubierto una laguna debilitando el efecto disuasorio del Pacto e incita al resto de los aliados a cubrir con su propio esfuerzo el «agujero» dejado por las fuerzas desviadas hacia otros frentes. Esta idea de sustituir esos despliegues en otras zonas con el incremento de aportaciones nuevas de los aliados europeos se ve, no sin inquietud, en Europa como una limitación del compromiso de los Estados Unidos con la seguridad europea. Correlativamente los Estados Unidos sostienen, con su posición sobre las acciones a desplegar fuera de la zona OTAN, que la defensa de los intereses occidentales no se circunscribe a Europa sino que exige acciones enérgicas fuera de la zona del Tratado que hay que

(52) *Revue de l'OTAN*, 1982-3, Documentation, pág. 27.

(53) *Revue de l'OTAN*, 1982-6, Documentation, pág. 26, punto 8.

asumir para una mejor defensa y disuasión en Europa, ya que los desafíos la URSS no los plantea en Europa sino que brotan directamente o por persona interpuesta en Asia, Africa, Oriente Medio y Extremo Oriente. Desde esta posición de la defensa de los intereses occidentales trasladada a una escala planetaria, los Estados Unidos tratan de arrastrar, no ya de que se cubran los agujeros, sino de arrastrar en esa defensa a otros miembros de la Alianza que tienen influencia y vínculos políticos y económicos en zonas exteriores a la OTAN para una protección compartida de intereses comunes.

Desde otra perspectiva que está a mitad de camino entre lo político y lo militar se suscita el problema del aumento del riesgo de ataque a la Alianza, no ya por el debilitamiento de alguno de sus flancos, sino por el hecho de que tropas de la misma sean o puedan ser utilizadas, llegado el caso para acciones fuera de la zona OTAN, comprometiendo a la Alianza que arriesga ser objeto de un ataque preventivo o de represalias por parte del adversario. Si las tropas norteamericanas en Europa se utilizasen fuera de la zona de la OTAN servirían menos para la disuasión y más, en caso de grave crisis en el exterior, como imán de un ataque soviético.

Sin embargo, detrás de esos comunicados finales aparentemente monolíticos, todavía se esconde uno de los puntos de fricción más enconada en el seno de la Alianza. Hasta ahora los conflictos surgidos fuera de la zona de la OTAN han suscitado la consulta entre los aliados, aunque no siempre a tiempo y en crisis notorias (Afganistán, Polonia, Irán, sudoeste de Asia y Océano Indico) la concertación no ha pasado de medidas políticas y económicas pues los aliados europeos no están dispuestos a que sus intereses y prioridades vayan tan lejos como sus declaraciones. Afortunadamente los aliados europeos aún mantienen y se debaten en la duda de si la «détente» es divisible. No hay duda de que acontecimientos fuera de la zona de interés formalmente definida por el Tratado tienen una incidencia en la «détente», en general y pueden causar impacto en los compromisos adquiridos por algún Estado miembro (Estados Unidos) con sus aliados europeos y que las acciones de los Estados Unidos no deberían considerarse aisladas pues afectan a intereses comunes. Los principios no se discuten pero el problema espinoso que no se ha resuelto y que sin duda polarizará la discusión en el seno de la Alianza, es el *quién tendrá que hacer qué y dónde*.

VIII. EL EMPLAZAMIENTO DE ARMAMENTO NUCLEAR Y ESPAÑA

Aún en el caso de que la integración en la estructura militar prosperase, la perspectiva de un futuro emplazamiento de armamento nuclear en España aparece en los momentos actuales descartada dado que en la declaración parlamentaria que acompaña a la autorización de adhesión, en su parte II se

decidió en las Cortes que «en el proceso de negociación, posterior a la adhesión, encaminada a articular a España dentro del esquema defensivo de la Alianza, el Gobierno no aceptará compromisos que impliquen el almacenamiento o instalación de armas nucleares de la Alianza en nuestro territorio. En todo caso, cualquier decisión ulterior sobre esta materia requiere la previa autorización de las Cortes Generales» (54).

Frente a la parte I de la Declaración donde se contiene la autorización y frente a la parte III que expresa una recomendación, se trata de una verdadera obligación para el Gobierno de rechazar cualquier pretensión en ese sentido y se establece la cautela política de que esa decisión sólo puede ser revocada por una decisión de las Cámaras.

La posición adoptada por las Cortes Generales en 1981 tiene su antecedente y enlaza con la decisión que se había plasmado en el art. 1, párrafo 4, del acuerdo complementario número 6 del Tratado de amistad con los Estados Unidos, de 24 de enero de 1976, en el que el Gobierno español ponía plazo para la retirada del escuadrón de submarinos nucleares que el Gobierno de los Estados Unidos mantenía en España. También en el Convenio con los Estados Unidos de 1982 y que entró en vigor el 14 de mayo de 1983, en el art. 4 punto 2 del Convenio complementario número 2 estipula que «el almacenamiento e instalación en territorio español de armas nucleares o no convencionales o de sus componentes quedará supeditado al acuerdo del Gobierno español». Se entiende que este acuerdo del Gobierno español requeriría la previa autorización parlamentaria, pues el acuerdo Estados Unidos-España la necesitó y esa autorización se produjo en función de su contenido en el que figuraba la exclusión del armamento nuclear y un cambio sustancial en la materia, por parte del Gobierno, del contenido del acuerdo requeriría la autorización pertinente de las Cortes Generales. Completa la posición española el Canje de Notas, con fecha de 2 de julio de 1982, en el que el Ministro español manifestaba «que es política del Gobierno español que no sobrevuelen España aeronaves con armamento y material nuclear a bordo y que cualquier cambio en esta práctica exige el consentimiento del Gobierno de España» y se expresa por parte del embajador de Estados Unidos el respeto por esa política del Gobierno español (55).

Sin duda este conjunto de textos revelan una posición plausible de España, manifestada a través de dos Gobiernos sucesivos y supone una clarificación para los aliados que sabrán de antemano que no podrán contar, de momento, con nuestro territorio para la planificación de la defensa nuclear

(54) Esta redacción procede de una enmienda presentada por la Minoría Catalana en la fase de Comisión (*D. de S. del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, núm. 43, 8 de octubre de 1981, pág. 2.018 y siguientes).

(55) B.O.E. de 20 de mayo de 1983, pág. 14.059.

atlántica. Ahora bien, como se advierte de los textos citados la decisión no es irreversible y siempre penderá sobre la misma la posibilidad de que las Cortes, soberanamente, la revoquen (por mayoría simple). Tampoco puede perderse de vista que en materia de armamento nuclear la posición no está plenamente definida por parte del actual gobierno (como no lo estuvo con el anterior) en relación con el Tratado de No Proliferación de armas nucleares firmado por Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética el 1 de julio de 1968 y que entró en vigor el 5 de julio de 1970 y del que son parte 117 Estados. En 1981 el grupo parlamentario socialista a través del señor González Márquez se mostró favorable a la ratificación por parte de España de dicho Tratado. Tratado que, dicho sea a vuela pluma, sin contrapartidas de seguridad, limita la soberanía a aquellos Estados que no fabrican y deciden no fabricar armamento nuclear, sometiéndoles a un severo control externo y que, por el contrario, permite a los productores de armamento nuclear conservarlo y acrecentarlo sin controles externos. Esa actitud del partido socialista, entonces en la oposición, se mostró en relación con el apoyo dado a una enmienda del representante del partido nacionalista vasco, señor Monforte Arregui, que fue rechazada en Comisión (56) y en el Pleno del Congreso (57).

Ciertamente una hipotética ratificación por parte de España del Tratado de No Proliferación de armas nucleares, no excluye el tránsito, el almacenamiento o instalación de material o ingenios nucleares en nuestro territorio y por ello se comprende el trasfondo de las declaraciones y advertencias de algunos Estados miembros de la OTAN y de la CEE que, por cierto, siendo parte del Tratado de No Proliferación almacenan en su territorio armamento nuclear y acogerán a partir de diciembre de 1983 misiles de tipo crucero (GLMC Tomahawk) dotados de cabezas nucleares. De momento el Tratado de No Proliferación está siendo objeto de detenido estudio por parte del Gobierno español, en especial por el Ministro de Defensa, y no es predecible aún una decisión. El Presidente del Gobierno, además de su actitud en la oposición, posteriormente en el debate de investidura, el primero de diciembre de 1982, respondiendo a una intervención del diputado nacionalista vasco, señor Marcos Vizcaya, volvió a mostrarse favorable a la ratificación por España del Tratado de No Proliferación con ciertas garantías para nuestro abastecimiento de material nuclear para las instalaciones de investigación y plantas de uso civil. Pero la posición fue

(56) *D. de S. del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, núm. 43, 8 de octubre de 1981, pág. 2.024 (intervención del señor Monforte Arregui) y pág. 2.025 (intervención del señor González Márquez). El resultado de la votación fue de 15 votos a favor y 19 en contra (pág. 2.027).

(57) *D. de S. del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria, núm. 193, 29 de octubre de 1981, pág. 11.434. El resultado de la votación fue de 149 votos a favor, 169 en contra y 9 abstenciones.

clara en el sentido de que se firmara o no afirmó que su gobierno se opondría a la «nuclearización de España» (58).

Cabe preguntarse si una eventual «doble decisión a la española», es decir de no firmar el Tratado de No Proliferación y de no admitir el tránsito, almacenamiento e instalación de armamento nuclear será fácilmente comprendida y admitida por algunos de los aliados. ¿Es que es posible que con el emplazamiento geoestratégico de España, amén del almacenamiento nuclear en Gibraltar, España pueda aislarse a largo plazo e incluso a medio plazo del contexto de una Europa que ya ha hipotecado su defensa a una respuesta nuclear? Muy difícil le va ser a España convencer a sus aliados a largo plazo de su negativa.

Efectivamente, la adhesión de España a la OTAN ha coincidido con uno de los momentos más cruciales en la vida de la Alianza a partir de la decisión adoptada por el Consejo Atlántico en una reunión especial de los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa en Bruselas el 12 de diciembre de 1979 sobre la «modernización de las Fuerzas nucleares de teatro de largo alcance y limitación de armamento en ese ámbito», cuya firmeza prueba el hecho de que ha sido objeto de ratificaciones sucesivas en todas las sesiones posteriores del Consejo Atlántico, Cumbre de Bonn y Cumbre occidental de Williamsburg. Con esa «doble decisión» la OTAN buscaba hacer frente a la ruptura del equilibrio por parte de la URSS, que a su superioridad convencional, ha añadido su superioridad en el campo de las fuerzas nucleares de teatro de alcance medio e intermedio con lanzadores desde tierra (59) y ha incrementado su potencial en los últimos años (60). Por el contrario, los aliados no poseen misiles nucleares que lanzados desde tierra, sean capaces de alcanzar la Unión Soviética desde Europa. El arsenal nuclear aliado en Europa sólo cuenta con armas tácticas utilizables en el campo de batalla (61) y que por tanto no sirven como fuerza de disuasión.

En efecto, ante este panorama, la defensa occidental basada en la triada de fuerzas clásicas, tácticas y estratégicas, había perdido credibilidad su capacidad de disuasión ya que en caso de un eventual ataque soviético a Europa las

(58) *D. de S. del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria, núm. 4, 1 de diciembre de 1982, pág. 66 (intervención del señor Marcos Vizcaya) y pág. 71 (intervención del señor González Márquez).

(59) Así, 275 misiles SS-4, con un alcance aproximado de 1.900 Kms. y 25 misiles SS-5, con un alcance de 4.100 kilómetros.

(60) Aproximadamente 350 misiles SS-20, de tres cabezas nucleares cada uno y un alcance de 5.000 Kms. y los bombarderos Blackfire, de la serie Tupolev 16, difícilmente interceptables por su vuelo a baja altitud.

(61) De corto radio de alcance, que oscila entre los 20 kilómetros de Honest John y los 735 kilómetros del Pershing I.

fuerzas clásicas y nucleares tácticas serían inútiles ante la neta superioridad soviética en esos dos ámbitos y se haría inevitable la utilización por los Estados Unidos de sus misiles intercontinentales desatando el proceso de aniquilación total no sólo de la URSS sino del propio territorio americano. La pérdida de credibilidad de la defensa occidental estriba en que al tener que dar el paso intercontinental en la escalada nuclear es, más que un riesgo, un seguro desastre de magnitud planetaria. Ni la URSS estaría convencida ni Europa podría estar segura de que la defensa occidental reposara sobre el suicidio nuclear de los Estados Unidos

Por ello, la decisión de modernización del armamento nuclear táctico de alcance intermedio en Europa (62) supondría un giro visible en la estrategia norteamericana ya que permitiría dar una *respuesta flexible* desde territorio europeo, con un empleo mínimo y equivalente de fuerza nuclear sin que la respuesta provoque la escalada nuclear total. Europa sería así la primera trinchera y el territorio norteamericano un santuario; la amenaza de una guerra nuclear concentra su localización en Europa que, como tantas veces se ha dicho, confirma su destino geográfico como teatro de operaciones de destrucción masiva. Tal era la preocupación europea que ha condicionado temporalmente la instalación de los «euromisiles» a unas negociaciones de limitación del armamento nuclear de teatro o alcance intermedio (INF o TNF), pero en el bien entendido de que la decisión de modernización era un punto de partida adquirido para poder negociar su limitación (63).

Cuando se instalen los «euromisiles» habrá un cambio sustancial en la estrategia nuclear de los bloques; un ataque soviético no precisa una respuesta intercontinental e incluso sus rampas fijas intercontinentales podrán ser neutralizadas desde territorio europeo. Pero para los aliados europeos la aceptación de la doble decisión no ha sido fácil porque a nivel de opinión pública menos atlantista se ve en los euromisiles un imán de eventuales ataques soviéticos y para la más atlantista se considera como un límite al compromiso americano en la defensa europea ya que el garante final de la disuasión, el arsenal estratégico nuclear de Estados Unidos, sería juzgado como separado del destino de Europa (64).

(62) Se construirán 572 misiles de alcance medio: 108 lanzadores Pershing II (que sustituirán a otros tantos Pershing I A), de 1.800 Kms. de alcance, a instalar en la R.F.A. Su principal característica es la espectacular rapidez en alcanzar el blanco fijado (son balísticos), lo que les cualifica como arma para un «primer golpe». Además, 464 misiles de crucero GLMC Tomahawk, de 2.700 Kms. de alcance, a instalar en la R.F.A. (96), Italia (112), Bélgica (48), Holanda (48), Reino Unido (160). Este misil de tipo crucero no es balístico, desarrolla una trayectoria sinuosa, pues posee un sistema de autodirección sobre un blanco preparado. Sin embargo, por su mayor lentitud, es un arma destinada a un ataque de represalias.

(63) Como es sabido, las conversaciones INF se iniciaron el 30 de noviembre de 1981, en Ginebra.

(64) Vid. ROGERS, B.: «The Atlantic Alliance: prescriptions for a difficult decade». *Foreign Affairs*, 1982, summer.

De esta espiral que traza la escalada soviética y la reacción aliada puede deducirse que Europa ha hipotecado su defensa a una respuesta nuclear, ya que ante un ataque convencional soviético, dado el potencial previsiblemente arrollador de los soviéticos, la OTAN tendría que utilizar, y no es una suposición sino que está previsto públicamente, en un estadio de las hostilidades relativamente temprano el armamento nuclear intermedio. La doctrina oficial de la OTAN mantiene que serán los «primeros» en utilizar las armas nucleares si se estimara necesario ante un ataque adversario. Precisamente es núcleo esencial de la disuasión occidental que «el Pacto de Varsovia esté permanentemente convencido que los riesgos de una agresión están en total desproporción con los beneficios que pudiera esperar» (65). En consecuencia, «un agresor eventual no debería de perder de vista que atacando a cualquiera de los miembros de la Alianza, arriesgaría desencadenar una escalada tal que el precio de la agresión superaría todo beneficio concebible. Es la esencia misma de la estrategia de la respuesta graduada que ha sido y permanece determinante para el mantenimiento de la paz» (66).

Cabe preguntarse, si a pesar de la firme posición aliada sobre su disponibilidad para cruzar el umbral nuclear, constituye una disuasión creíble ante un ataque convencional soviético, pues especialmente en las circunstancias que arrastra uno de los elementos de la triada, las fuerzas clásicas occidentales, previsiblemente no frenarían a las tropas del Pacto de Varsovia y el momento de recurrir a las armas nucleares, el momento de cruzar el umbral nuclear, no tardaría en llegar. La opción de una defensa clásica en el actual desequilibrio es casi inexistente; con estas coordenadas de duda y polémica sucesiva sobre la disuasión estratégica y la táctica surgió el llamado plan o propuesta Rogers (comandante supremo aliado para Europa) presentado al Comité de Planes de Defensa del 1 y 2 de diciembre de 1982, aunque se venía discutiendo desde meses atrás dejando ya su impronta en el Documento sobre la Defensa Integrada de la OTAN (reunión de Bonn de 10 de junio de 1982) y en sucesivos Consejos Atlánticos. Manteniendo la doctrina base de la disuasión en la OTAN, es decir, estar dispuestos a ser los primeros en utilizar la fuerza nuclear en caso de agresión y para que ésta sea creíble, se pone el acento en la elevación del umbral nuclear o dicho de otro modo, en la reducción de la dependencia de la respuesta nuclear mediante el reforzamiento de la opción más marginada: el dispositivo de defensa clásico. Se trata de que la disuasión repose en una combinación realista de las tres fuerzas de la llamada triada atlántica. Puede adivinarse que si el plan de modernización de las fuerzas nucleares de teatro europeo, ya de por sí limitaba el uso de las fuerzas

(65) Comunicado final del Comité de Planes de la Defensa de 6-7 de mayo de 1982, *Revue de l'OTAN*, Documentation, 1982-83, pág. 30, punto 3.

(66) Comunicado final del Comité de Planes de la Defensa de 1-2 de diciembre de 1982, *Revue de l'OTAN*, Documentation, 1982-6, pág. 27, punto 12.

estratégicas, la elevación del umbral nuclear táctico aleja su uso pero gana en credibilidad en la medida en que un reforzado potencial convencional debería hacer frente al ataque adversario y evitar la destrucción masiva que conlleva la escalada nuclear. En definitiva, con la decisión de reforzar sus armas clásicas, la OTAN recupera en un nivel realista la triple opción (clásica, táctica y estratégica) ofreciendo a su eventual agresor una gama incalculable de riesgos que le desanimen en sus planes.

Este plan de reforzamiento clásico apela al esfuerzo de los aliados europeos para que aumenten el nivel de su contribución a la defensa planificando nuevas inversiones en material de guerra. Esta decisión no ha sido fácil de asimilar financieramente por los aliados que siempre se han retraído ante el elevado coste de la defensa convencional y preferido económicamente el refugio que, según imagen conocida, ofrecía el «paraguas nuclear americano». Este reforzamiento de las fuerzas clásicas ha sido el objeto de la reunión ministerial del Eurogrupo en la que participó España y que reúne a los Ministros de Defensa europeos que son parte de la estructura militar integrada y en su comunicado final se pone de relieve la relación entre modernización de fuerzas clásicas y una base industrial adecuada. También se detallan relativamente el plan de modernización y nuevas adquisiciones por las fuerzas terrestres navales y aéreas de los países que forman el Eurogrupo (67).

Conviene situar en este complicado contexto la posición española. Por lo que respecta a los euromisiles, su instalación ya está decidida y no le afecta (no hay acervo atlántico) y aún en el caso de que se ampliara su número, dadas las características de alcance de los proyectados euromisiles no tendría mucho interés su instalación en España dada su situación en el extremo más occidental a la URSS. Sin embargo, podría ser requerida la colaboración española para el almacenamiento de ojivas nucleares, no dispuestas sobre base fija sino para su lanzamiento mediante instrumentos clásicos (minas, proyectiles de artillería...) en el campo de batalla. La aceptación por parte de España requeriría la previa intervención de las Cortes en el caso de que el almacenamiento nuclear fuera instalado en submarinos españoles, aparte de que no sería conveniente para la situación geográfica de España el desplazamiento hacia los espacios marítimos de la estrategia de la disuasión, aunque el empleo de la fuerza nuclear en el mar no comporte los riesgos y las pérdidas que provocaría en los núcleos urbanos. Y, finalmente, y siempre utilizando la hipótesis de la integración en la estructura militar, España sí que podría ser un discreto contrapunto a las insuficiencias que presenta la Alianza en su opción de defensa convencional, especialmente por el nivel medio que presentan las Fuerzas Navales y Aéreas españolas. Pero el reverso del reforzamiento de las fuerzas clásicas, es que ese

(67) Comunicado del EUROGRUPO, sesión de Bruselas de 29 de noviembre de 1982, *Revue de l'OTAN*, Documentation, 1982-6, pág. 28.

reforzamiento llevará a una progresión en la aportación económica de los aliados europeos, aunque el anverso de su mayor protagonismo europeo en la defensa occidental podría incidir económicamente en un relanzamiento de la política industrial de la CEE, con un eventual programa común de suministro de armamentos y políticamente en el relanzamiento de un subsistema europeo de defensa en el que Europa cuente más consigo misma.

Quisiera cerrar estas páginas en torno al sobrecogedor debate nuclear poniendo de manifiesto que se percibe una irracional megalomanía en la carrera nuclear y desde luego, un error de cálculo sobre los efectos del equilibrio de fuerzas que tan fáciles argumentos presta a los analistas y políticos occidentales. Quizá en toda esta espiral febril que el rearme nuclear está provocando en el Este y en el Oeste debería hacerse un hueco a la reflexión y a la cordura y sería deseable que España contribuyese modestamente a ese apaciguamiento manteniendo firmemente no sólo su rechazo a tales armas en nuestro suelo, sino persuadiendo de que se debe deshechar la comparación entre niveles de fuerzas, pues la respuesta nuclear no necesita ser igual o superior al paso dado por el agresor. El equilibrio de fuerzas en términos militares no es asimilable al rigor de la noción física. La relación de fuerzas entre sistemas defensivos existe cuando el previsible defensor, aún contando con menos medios, éstos sean suficientes para disuadir al eventual agresor.

CONCLUSIONES.

Si el Tratado del Atlántico Norte como pacto multilateral de ayuda mutua en caso de ataque armado es incluso menos comprometido que otras alianzas militares clásicas por la voluntariedad a la que deja la obligación tanto individual como colectiva de asistir a la parte atacada, sin embargo, ese status tan respetuoso de iure que se reserva el Estado parte en el Tratado del Atlántico Norte podría verse alterado en el caso de participar en la estructura militar integrada. Ante un ataque armado la utilización de unidades militares de las Fuerzas Armadas españolas frente al agresor en una respuesta inmediata convertiría en predeterminada e irreversible la posición de España. Difícilmente ya habrá las opciones que se reservan al Estado Parte en el art. 5 (discrecionalidad en la modalidad de ayuda) ni podrá seriamente dar cumplimiento a sus obligaciones atlánticas en el respeto a sus exigencias constitucionales.

La adhesión al Tratado del Atlántico Norte no lleva implícita la aceptación de la participación en la estructura militar integrada ni exige el compromiso de aceptar posteriormente esa integración militar. La participación en la estructura militar integrada será una decisión libre y soberana de España no ligada automáticamente a su pertenencia al Tratado del Atlántico Norte. Habida

cuenta que la exclusión de Ceuta y Melilla del Tratado ha quebrado la defensa unitaria del territorio nacional y que España está aliada con un Estado con el que mantiene una controversia territorial, una eventual integración militar deberá responder a los intereses y necesidades defensivas propias de España: nuestros intereses pueden ser solidarios con los de la Alianza Atlántica, pero no idénticos.

Por otra parte, España no debería desandar el camino recorrido en su negativa a almacenar e instalar armamento nuclear en España. España debería mantener firmemente esa actitud. Si en la historia de la Humanidad el sofisma despreciable «si vis pacem para bellum», que esgrimen simplemente políticos y militares no ha servido para evitar las guerras, sino para preparar victorias temerarias, ese sofisma en la era nuclear, en una guerra así, ni tan siquiera llevaría a la victoria. La victoria nuclear es inimaginable.

Cuando la adhesión no ha surtido efectos en la mejora de la defensa de España, al ser excluidas Ceuta y Melilla, se ha bloqueado el camino del entendimiento con Gran Bretaña para dar una solución aceptable para España en la cuestión de Gibraltar, el proceso de adhesión a las Comunidades Europeas se levanta cada mañana con el temor de indefinidas pausas y ante los compromisos que exige la integración en la estructura militar aliada, el referéndum que pende en un futuro muy cercano sobre la permanencia de España en la OTAN, debería servir de espoleta a los aliados para llegar a la sensibilidad de los españoles.

Sin duda, es a la OTAN a quien corresponde hacer lo posible para que España llegue a convencerse de la utilidad de su permanencia en la Alianza Atlántica.