

EL PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL PARA LA EVENTUAL ADHESION DE ESPAÑA AL TRATADO DEL ATLANTICO NORTE

Por ARACELI MANGAS MARTIN *

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—I. EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN: SITUACIONES QUE CONTEMPLA Y ALCANCE DE SUS DISPOSICIONES: 1. Gestación y contexto del artículo 93. 2. Situaciones a las que es aplicable el artículo 93. 3. Competencias constitucionales de carácter militar.—II. EL ARTÍCULO 94, 1.º, APARTADOS a) y b).—III. PRINCIPALES OBLIGACIONES DEL PACTO ATLÁNTICO: 1. Esquema general del Pacto y de la organización creada por el Tratado del Atlántico Norte (OTAN). 2. Las relaciones del Pacto Atlántico con la Carta de las Naciones Unidas: la compatibilidad de Tratados. 3. Interpretación de las obligaciones de los artículos 3.º, 4.º, 5.º y 11 del Tratado del Atlántico Norte: A) La obligación de mantener e incrementar la capacidad individual y colectiva de resistencia a un ataque armado. B) El concepto de ataque armado. C) La obligación de iniciar consultas en caso de amenazas de ataque armado (art. 4.º del Pacto). D) La obligación de asistir individual y colectivamente a la Parte atacada (art. 5.º).—IV. OTRAS CONSIDERACIONES: 1. Implicaciones que conlleva todo sistema de seguridad. 2. Principios rectores de la actuación exterior del Estado.—CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de 1980 se han hecho sentir las voces de representantes cualificados del Gobierno y de la Oposición (con posturas abiertamente contrarias) respecto a la eventualidad de una no lejana adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte y, en especial, en torno al procedimiento de votación al que habría de sujetarse la autorización parlamentaria: mayoría simple (art. 94 de la Constitución) o mayoría absoluta (art. 93).

* Doctora en Derecho, Profesora Adjunta de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

En términos jurídicos—que son los que presidirán estas reflexiones—el problema no es en sí mismo de procedimiento de votación. La duda en tomar en consideración uno u otro artículo de la Constitución, como fundamento del diverso trámite parlamentario, es por las razones de fondo que la Constitución exige que reúnan los tratados para que éstos deban ser tramitados en las Cortes por uno u otro procedimiento de autorización.

La Constitución española de 29 de diciembre de 1978 prevé dos tipos de tratados, unos de carácter ordinario (art. 94, 1.º y 2.º) y otros de carácter especial (arts. 93 y 95).

No parece que el Tratado del Atlántico Norte presente dificultades en cuanto a su constitucionalidad, por lo que debemos descartar el procedimiento constitucional del artículo 95.

Además, parece que también hay que desechar la vía del artículo 94, 2.º: tratados menos importantes, cuyo procedimiento se agota en la simple comunicación oficial a las Cortes de su celebración. La exclusión de esos acuerdos internacionales de un control parlamentario efectivo se basa en un criterio *ratione materiae*, especificado en el párrafo 1.º de ese artículo 94 (y no por la urgencia de su entrada en vigor o por la forma simplificada de su conclusión). Teniendo en cuenta que el conocimiento «inmediato» es posterior a su conclusión, y que, cuando llega a las Cortes, el consentimiento del Estado ya ha sido prestado, creemos que es obvio que esa posible adhesión al Tratado del Atlántico Norte *no puede hacerse por la vía de los Tratados menos importantes* (art. 94, 2.º, de la Constitución).

Nos encontramos, pues, ante la alternativa posible: el artículo 93 o el artículo 94, 1.º, de la Constitución.

El artículo 94, 1.º, es la *vía ordinaria* de autorización por las Cortes de *tratados de cierta importancia* en razón de la materia. De entre los diversos contenidos que contempla para acogerse a su procedimiento (mayoría simple) destacan el que se trate de «a) Tratados de carácter político, b) Tratados o Convenios de carácter militar».

El Pacto Atlántico es calificado unánimemente (al menos por la doctrina occidental) como un Pacto de defensa colectiva, compartiendo, pues, cualquiera de las características que exigen los apartados a) y b) del artículo 94, 1.º. En realidad esta vía no ofrece dudas como *procedimiento mínimo* a exigir para que las Cortes expresen su previa autorización para prestar el consentimiento del Estado español en caso de esa eventual adhesión.

Ahora bien, el «caballo de batalla» procede de las posibilidades que ofrece el artículo 93, que requiere no sólo un procedimiento de

votación más cualificado, sino, lo que es decisivo, unas *condiciones de fondo* muy exigentes. Y el problema no es otro que el de saber si el *Pacto Atlántico requiere o no una cesión de competencias soberanas*: ese es el eje en torno al que giran estas reflexiones.

Conviene, pues, analizar las situaciones que contempla el artículo 93 y comprobar si, a causa de una eventual adhesión al Pacto Atlántico, el *Estado Español pudiera atribuir directa y verdaderamente competencias soberanas derivadas de la Constitución*, y cuáles de éstas se verían afectadas y en qué medida.

Nuestro trabajo requiere, además, analizar las disposiciones del Tratado del Atlántico Norte a fin de conocer la naturaleza y el alcance de las obligaciones internacionales contenidas en el mismo.

De la consideración cualitativa de las competencias que pudieran cederse (y que eventualmente pudieran ser transferidas a las instituciones creadas por el Pacto Atlántico) podremos deducir, si los resultados del análisis nos lo permiten, que la adhesión al Pacto Atlántico requiere o no la transferencia de derechos de soberanía.

I. EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN: SITUACIONES QUE CONTEMPLA Y ALCANCE DE SUS DISPOSICIONES

1. *Gestación y contexto del artículo 93 de la Constitución*

Parece conveniente hacer unas consideraciones en torno al pensamiento del Legislador constitucional al ser elaborado y debatido este artículo de la Constitución.

De la lectura de los debates parlamentarios parece desprenderse que el artículo 93 está pensado, aunque no de manera excusiva, como veremos más tarde, para servir primordialmente de fundamento jurídico a la adhesión de España a las Comunidades Europeas.

El «espíritu» del Legislador constitucional debe ser indagado en el debate parlamentario del Senado, ya que el Congreso (fases de Comisión como de Pleno) no estimó necesario ni su modificación ni su debate o explicación de voto¹. En efecto, aparece de modo latente la idea de que esta norma va dirigida a ser utilizada como fundamento constitucional para la adhesión de España a las Comunidades Europeas en la defensa de la enmienda del Grupo de Progresistas y

¹ A su paso por la Comisión de Asuntos Constitucionales y de Libertades Públicas, sólo se aprobó una enmienda *in voce*, aparentemente de carácter gramatical, pero que mejoró en el fondo el artículo 93 (enmienda al señor Solé Tura donde decía «...el ejercicio de las competencias derivadas...» se suprimió el artículo «las», *Diario de Sesiones* (Congreso), número 81, de 6 de junio de 1978, p. 29461.

Socialistas Independientes del Senado² en torno a la exclusión de la expresión «en régimen de paridad», aunque no se mencionan expresamente a las Comunidades Europeas.

Por el contrario, el senador Morán López, al defender la enmienda 1.068 del Grupo Socialista, en una larga argumentación centra su intervención en las características peculiares de las Comunidades Europeas, igualmente para solicitar la exclusión de la referencia al régimen de paridad y para ligar estrechamente las situaciones que contempla el artículo 93 a las posibilidades de celebrar un referéndum (art. 92)³. De nuevo en el Pleno este mismo senador insiste ampliamente en el estrecho nexo entre esta norma y la adhesión de España a las Comunidades Europeas en la defensa de su voto particular⁴, y en el turno en contra, el Grupo de UCD hace múltiples referencias a la conexión de esta norma con la eventual incorporación de España al proceso de integración europea^{5 y 6}.

Sin embargo, a pesar de que el debate parlamentario proyectó esta norma en torno a la adhesión a las Comunidades Europeas, esos mismos debates y el propio tenor literal del artículo 93 hacen que esta norma pueda servir de fundamento para hipotéticas situaciones análogas de adhesión a diferentes Organizaciones o Instituciones internacionales que requieran la cesión de competencias soberanas. Luego esta norma no se agota en su *leit motiv* ni debe referirse exclusivamente a la predecible adhesión de nuestro país a los Tratados Comunitarios. Este sentido viene fuertemente avalado por la redacción en plural del artículo 93, al hablar de «la celebración de *Tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional*»⁷, y más tarde, en párrafo final, habla de «organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión». (Obsérvese que esa doble alternativa entre organización o institución internacio-

² *Diario de Sesiones* (Senado) núm. 50, de 6 de septiembre de 1978, p. 2322.

³ *Ibidem*, pp. 2323 y ss.

⁴ *Diario de Sesiones* (Senado) núm. 63, de 30 de septiembre de 1978, pp. 3148 y ss.

⁵ *Ibidem* (Intervención del señor Ballarín Marcial), pp. 3150 y ss.

⁶ Cabe recordar las afirmaciones del senador socialista MORÁN LÓPEZ en un debate parlamentario excluyendo categóricamente el actual artículo 93 como aplicable a la adhesión a la OTAN: ante «... la integración de España en un sistema de defensa a escala atlántica... no se está en el supuesto del Tratado... de transferencia de la soberanía. Como saben los señores senadores, la participación de España en la NATO no significa ninguna transferencia de soberanía». (*Diario de Sesiones* [Senado] núm. 62, de 29 de septiembre de 1978, p. 3138.)

⁷ Precisamente esta redacción en plural se obtuvo gracias a una enmienda del Grupo Progresista y Socialista Independiente, al proponer enmendar la redacción en singular de «la celebración de un tratado por el que se atribuya... "por el texto actual citado arriba" porque parece lógico que la posibilidad prevista por el precepto no se agote en la única ocasión». (*Diario de Sesiones* [Senado] núm. 50, de 6 de septiembre de 1978, p. 2322.)

Por otra parte, el senador Morán, al referir este artículo a la adhesión a las Comunidades Europeas advirtió que tomaba este ejemplo, pero «que no es el único». (*Ibidem*, p. 2323.)

nal o supranacional otorga una amplitud de situaciones hipotéticas a las que podría aplicarse este artículo.)

2. *Situaciones a las que es aplicable el artículo 93*

Así, pues, para que un Tratado internacional deba ser autorizado bajo las prescripciones del artículo 93 se requiere necesariamente que tal Tratado implique *directa y formalmente la cesión de competencias soberanas* del Estado.

Como señala el profesor Evrigenis, la celebración de un Tratado es un acto jurídico internacional que *exige su conformidad con el Ordenamiento jurídico del país* que va a ser Parte. Para adquirir la cualidad de Estado miembro de determinadas organizaciones o instituciones internacionales, el Estado candidato debe disponer del poder jurídico de consentir delegaciones de competencias soberanas a instituciones internacionales⁸. De ahí que el artículo 93 constituye la legitimación del derecho interno del Estado español para consentir la atribución de competencias derivadas de la Constitución a organizaciones internacionales o «supranacionales».

En el contexto del artículo 93 el término supranacional no es el decisivo para caracterizar las situaciones para las que se prevé esta norma especial de autorización de tratados. Lo que es verdaderamente medular para decidir el recurso a este artículo 93 es la *atribución de competencias soberanas reconocidas en la Constitución*. Sólo en el caso de que la adhesión de España a una organización internacional o institución supranacional exija *de iure* tal atribución de competencias soberanas desencadenará ese procedimiento cualificado de autorización parlamentaria. Situaciones distintas y a las que no ampara este precepto son aquellas otras organizaciones internacionales que sólo *de facto* implican compromisos de subordinación a la voluntad de la organización o al interés de alguno de sus miembros.

Luego, sólo se permite la invocación de esta norma constitucional como procedimiento legislativo a seguir para la autorización parlamentaria de la eventual adhesión de España al Pacto Atlántico si en tal acto internacional el Estado español debe consentir una atribución de competencias soberanas.

Pero solamente en el caso de que el Pacto Atlántico implique una

⁸ EVRIGENIS, D.: «Aspects institutionnels et juridiques de l'élargissement. L'impact de l'adhésion sur les institutions et le droit des pays candidats: Grèce», en *Une Communauté à danze? L'impact du nouvel élargissement sur les Communautés européennes*, De Temperl Bruges, 1978, pp. 135-136.

cesión (bastaría una *cesión parcial*) de competencias de carácter militar y defensivo podría aplicarse el artículo 93.

Es decir, en el caso de que España, a resultas de dicho compromiso internacional, ya no gozase total o parcialmente de manera exclusiva y soberana de sus derechos constitucionales sobre la ordenación estructural y el funcionamiento de sus Fuerzas Armadas, tanto orgánicamente como respecto de la dotación de armamento y disposición geoestratégica de sus propios efectivos militares.

Solamente si, a consecuencia de obligaciones *directa y terminantemente contenidas en el Tratado del Atlántico Norte*, el Estado español *renunciase* a su capacidad exclusiva de defensa y de organización y de actuación de su Ejército, o bien porque *resultase condicionada* la actuación de sus Fuerzas Armadas en cumplimiento de su misión constitucional de garantizar la soberanía e independencia y de defender la integridad territorial y el orden constitucional, sólo entonces cabría acogerse al procedimiento del artículo 93 para que las Cortes autoricen la prestación del consentimiento del Estado a la adhesión a dicho Tratado.

3. *Competencias constitucionales de carácter militar*

La Constitución española es extremadamente parca en la regulación de los aspectos militares y defensivos del Estado. Pero sin perjuicio del análisis más detallado de las disposiciones del Tratado del Atlántico Norte y, en atención a las materias de naturaleza militar y defensiva que éste regula, las competencias constitucionales que eventualmente se verán afectadas por el referido Tratado son las contenidas en las siguientes disposiciones:

- En el artículo 8.º, donde se establece la misión de las Fuerzas Armadas de «garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional» y se prevé una regulación de la organización militar.
- En el artículo 63, 3.º, competencia del Rey para declarar la guerra y acordar la paz, previa autorización de las Cortes Generales.
- En el artículo 149, 4.º, en el que se establece que el Estado tiene competencia *exclusiva* sobre las siguientes materias...: Defensa y Fuerzas Armadas.

II. EL ARTÍCULO 94, 1.º, APARTADOS a) Y b), DE LA CONSTITUCIÓN⁹

Aunque el término supranacional no es decisivo en el artículo 93, este calificativo puede ayudar a identificar y diferenciar atinadamente la «atribución de competencias soberanas» a la que se refiere el artículo 93 de la Constitución, de otro género de asunción de obligaciones internacionales en el ámbito de la cooperación internacional que suponen, también, pero precisamente en un orden de complejidad e intensidad muy inferior, una limitación de competencias nada desdeñables y que, sin embargo, apelan a un procedimiento de mayoría simple para su autorización parlamentaria: el artículo 94, 1.º, de la Constitución. Pensemos, por ejemplo, en las obligaciones que se contraen por la pertenencia a Naciones Unidas—sumisión a las competencias coercitivas del Consejo de Seguridad—, al GATT, al BIRD, o a una serie de organizaciones técnicas, como la OACI, UPU, UIT, etcétera, o políticas, como el Consejo de Europa.

Como dijimos en la introducción, el artículo 94, 1.º, es un *procedimiento constitucional de carácter mínimo* exigido para la concesión por las Cortes de la previa autorización para la prestación del consentimiento del Estado ante una eventual adhesión de España al Pacto Atlántico (autorización que se otorga mediante votación por mayoría simple). Este tratado encaja a todas luces en el apartado b) del artículo 94, 1.º: «Tratados o convenios de carácter militar», y en su conjunto en el apartado a): «Tratados de carácter político», aunque ésta es una noción bastante imprecisa y ambigua, pues todos los tratados tienen siempre algún aspecto político¹⁰.

La intervención de las Cortes, pues, tiene lugar por razón de la materia. Si España suscribe un tratado militar cuyo contenido genérico pueda comprender mecanismos de *coordinación o cooperación en materia de defensa, la mutua ayuda en caso de agresión exterior*, de utilización de bases militares, de intercambios de conocimientos o experiencias, de realización de operaciones simuladas conjuntas, etc., entonces ese tratado de carácter militar deberá celebrarse mediante la vía ordinaria del artículo 94, 1.º

⁹ Para un comentario de conjunto sobre el artículo 94, 1.º, véase nuestro estudio «Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1978», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1981, núm. 61.

¹⁰ Véanse las intervenciones de los senadores OLLERO GÓMEZ y SÁNCHEZ AGESTA sobre este apartado. (*Diario de Sesiones. Senado*, de 8 de septiembre de 1978, pp. 2327-2328.)

III. PRINCIPALES OBLIGACIONES DEL PACTO ATLÁNTICO

1. *Esquema general del pacto y de la organización creada por el Tratado del Atlántico Norte (OTAN)*

El Tratado del Atlántico Norte¹¹ fue firmado en Washington el 24 de agosto de 1949 y comprende catorce artículos¹².

En el Preámbulo del Tratado se fijan los principios fundamentales a los que se subordina el referido texto, destacándose su acatamiento a los fines y principios de la Carta de las Naciones Unidas y su resolución de defensa de «las libertades de los pueblos, su herencia común y su civilización» y defensa también de «los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio del Derecho».

Del articulado resaltamos algunas estipulaciones, como son:

- La obligación de solucionar por medios pacíficos los conflictos en los que puedan estar implicados los Estados Partes y de abstenerse a recurrir a la fuerza y a la amenaza de la fuerza (artículo 1.º), explicitando su concordancia con la Carta de las Naciones Unidas (arts. 1.º, 2.º y 33 y ss. de la Carta).
- La obligación de colaboración económica entre los Estados Partes (art. 2.º).
- La obligación de respetar la Carta de las Naciones Unidas y de aceptar la autoridad del Consejo de Seguridad para mantener la paz y seguridad internacionales (art. 7.º).
- La obligación de no asumir compromisos internacionales en contradicción con el Tratado del Atlántico Norte (art. 8.º).
- Las Partes están obligadas, *individual y conjuntamente*, de manera continuada y efectiva, a *mantener e incrementar su capacidad individual y colectiva de resistencia a un ataque armado* (art. 3.º).
- Las Partes están obligadas a *consultarse* cuando una de ellas

¹¹ Los miembros originarios son Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Estados Unidos, Canadá, Italia, Irlanda, Dinamarca, Noruega y Portugal.

Grecia y Turquía se adhirieron el 18 de febrero de 1952, y la República Federal de Alemania, el 5 de abril de 1955.

¹² En relación con el Pacto Atlántico, destacan, entre otros, los siguientes convenios: Convenio de Londres, de 19 de junio de 1951, sobre el estatuto de las fuerzas armadas; Protocolo de París, de 28 de agosto de 1952, sobre el estatuto de los cuarteles generales militares internacionales; Convenio de Otawa, de 20 de septiembre de 1951, sobre el estatuto de los representantes nacionales y del personal internacional; acuerdo de 3 de agosto de 1959 con la República Federal de Alemania.

ADHESIÓN DE ESPAÑA AL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE

se sienta amenazada en su integridad territorial, independencia política o su seguridad (art. 4.º).

- Las Partes convienen que un *ataque contra una Parte es un ataque dirigido a todas ellas, y en ejercicio del derecho de legítima defensa* individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, *se asistirá a la Parte atacada, de modo individual o colectivo, con cualquier acción, incluido el uso de la fuerza* (art. 5.º). Las Partes se obligan a poner en conocimiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas la existencia del ataque y toda medida adoptada en consecuencia, las cuales cesarán cuando el Consejo de Seguridad pueda restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales.

Por otro lado, el Tratado del Atlántico Norte creó una Institución, el Consejo Atlántico, que ha generado tras de sí una compleja organización de carácter civil y militar (OTAN). Como organización civil destacamos el Consejo Atlántico y la Secretaría General, y de entre la militar resaltamos el Comité Militar y los Mandos Militares¹³.

El *Consejo Atlántico* es la Institución que está a la cabeza de la organización civil y militar de la OTAN. Su creación está prevista en el artículo 9.º del Tratado.

Todos los Estados miembros están representados en este órgano supremo y *sus decisiones se adoptan por unanimidad*. Puede crear órganos subsidiarios, habiendo hecho un uso amplio de esta facultad.

Como el Consejo Atlántico no puede reunirse frecuentemente por ser de nivel ministerial, ha creado un Consejo de suplentes, compuesto de representantes permanentes, que mantienen el contacto político con los Gobiernos, ejecutan las directrices del Consejo, coordinan los Comités auxiliares del Consejo y pueden adoptar decisiones.

Los asuntos estrictamente militares son examinados a nivel del Consejo por el denominado Comité de Planes de la Defensa.

El *secretario general* asume las funciones de presidente del Consejo Atlántico. Está al frente de toda la organización civil estructu-

¹³ Sobre la estructura y funcionamiento de los órganos civiles y militares, puede consultarse: MARAZZI, A.: «Considerazioni sull'organizzazione del Patto Nord-Atlantico», en *La Comunità Internazionale*, 1955, abril, núm. 2, pp. 253-268; LAZAREFF, S.: *Le Statut des Forces de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et son application en France*, Ed. Pedone, París, 1964; SCHAUS, L.: «Le Conseil de l'Atlantique Nord, son fondement et ses structures, ses compétences et ses missions», en *Chronique de politique étrangère*, 1971, núm. 24, pp. 337-399; DELMAS, CL.: «L'OTAN», en *PUF*, París, 1975, pp. 72-78; Díez DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, tomo II, Tecnos, 3.ª ed., Madrid 1981, pp. 282-284; LAZAREFF, S.: «Status of military forces under current international Law», Sijthoff, Leyden, 1971; MAREN-BACH, E.: «Aktuelle Probleme des NATO-Truppen-status», en *Neue Juristische Wöchenschrift*, 1974, pp. 394-396 y 1070-1073.

rada en las Divisiones de Asuntos Políticos, de Apoyo a la Defensa, de Asuntos Científicos y de Planes y Política de Defensa.

El *Comité Militar* es la más alta autoridad militar, y está compuesto de Jefes de Estado Mayor de cada Estado miembro, pudiendo reunirse a nivel de Representantes Militares Permanentes.

Puede formular recomendaciones y directrices al Consejo Atlántico. Del Comité Militar depende un Estado Mayor internacional. Además, el ámbito de validez espacial cubierto por el Tratado del Atlántico Norte está encomendado a tres *Mandos militares* y un Grupo estratégico regional: el Mando de Europa, el Mando del Atlántico, el Mando de la Mancha y el Grupo de Planificación Regional Canadá-Estados Unidos.

2. *Las relaciones del Pacto Atlántico con la Carta de las Naciones Unidas: la compatibilidad de Tratados*

Es altamente interesante a los fines del presente estudio resaltar los lazos que los redactores del Pacto Atlántico quisieron tender entre el Pacto y la Carta de Naciones Unidas. Prueba de ello es que, de los catorce artículos del Pacto, en tres de ellos (arts. 1.º, 5.º y 7.º) y en el preámbulo se invoca a la Carta de Naciones Unidas. Tal insistencia intenta poner de manifiesto que sus intenciones eran las de enmarcar los objetivos y mecanismos más específicos y parciales del Pacto Atlántico a los más generales y universales de la Carta de San Francisco¹⁴.

Se intentaba, por tanto, que el Pacto Atlántico se adecuase y sirviese al sistema de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales instaurado por la Carta. Por ello, la letra del Pacto no puede ser calificada como lesiva o atentatoria a la Carta de las Naciones Unidas, sino que, por el contrario, se esfuerza en aparentar su deseo de sumarse a ésta de manera explícita, en sus propósitos de asegurar unas relaciones pacíficas entre todos los Estados.

De esta consideración, al situar al Pacto Atlántico en la órbita del sistema de Naciones Unidas puede entreverse que sus prerrogativas, por muy densas e interdependientes relaciones que pueda crear, de-

¹⁴ Sobre los lazos entre el Tratado del Atlántico Norte, y la Carta de las Naciones Unidas, véase: BARCIA TRELLES, C.: *El Pacto Atlántico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1950, pp. 76-100 y 481-508; BECKETT, E.: *The North Atlantic Treaty, The Brussels Treaty and the Charter of United Nations*, Londres, 1950; SOKOLA, F.: *La Organización del Tratado del Atlántico Norte frente al Derecho Internacional*, Ed. Arayú, Buenos Aires, 1955, páginas 59-71; VIGNES, D.: *La place des Pactes de Défense dans la Société Internationale actuelle*, AFDI, 1959, pp. 37-101; CASSONI, G.: *L'organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 10-15.

ben ser referidas a las que el propio sistema ONU hubiera generado, caso de que sus principios y propósitos, entre los que destacan el respeto a la igualdad y a la soberanía de todos los Estados y al mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo, hubieran podido ser puestos en marcha y acatados por todos los Estados. Pero debido al sistema de votación del Consejo de Seguridad (derecho de veto de los cinco Estados miembros permanentes—entre ellos la Unión Soviética y los Estados Unidos—, art. 27, 3.º, de la Carta), este Organismo no podía hacer frente a la responsabilidad que primordialmente le asigna la Carta de asegurar el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y de, a tal fin, hacer uso de los poderes que le habían conferido los Estados miembros en el capítulo VI (Arreglo Pacífico de Diferencias) y capítulo VII (Acción en caso de amenaza y quebrantamiento de la paz).

La conformidad externa del Pacto Atlántico con la Carta de las Naciones Unidas debe ser muy tenida en cuenta a la hora de apreciar el significado jurídico—que es el único que a este estudio interesa—de los compromisos que se adquieren en el sistema Atlántico. Por ello hay que destacar que el Pacto, desde la específica perspectiva de la compatibilidad de Tratados, es perfectamente reconducible al sistema de Naciones Unidas, al que expresamente acata, reconociendo la supremacía de la Carta en el artículo 7.º del Pacto. Además, acata particularmente, y esto es decisivo, y pone en subordinación sus propias instituciones a la responsabilidad que en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales ejerce el Consejo de Seguridad (art. 7.º del Pacto), cesando el funcionamiento de los mecanismos de defensa del Pacto Atlántico en el momento en que el Consejo de Seguridad adopte «las medidas necesarias para restablecer la paz y la seguridad internacionales» (art. 5.º del Pacto Atlántico). Aunque resaltamos la explícita subordinación del Pacto a los mecanismos de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, jurídicamente no era necesaria debido a que la propia Carta, en su artículo 103, dispone que «en caso de conflicto, entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta».

El Pacto Atlántico se presenta, así, como un «apoyo, respaldo y complemento» al sistema de Naciones Unidas, no yendo, desde un punto de vista formal, sus disposiciones más allá de los mecanismos internacionales de defensa colectivos previstos en el sistema de Na-

ciones Unidas. Ahora bien, es cierto que el Pacto Atlántico fue fruto de las deficiencias del propio sistema de Naciones Unidas, que desde sus primeros años se vio incapaz para garantizar la paz en el mundo¹⁵. Precisamente, los orígenes del Pacto Atlántico no se encuentran en un pacto de agresión, sino justamente de defensa con el fin de contener las acciones por parte de la Unión Soviética respecto de la zona oriental de Europa¹⁶.

El Pacto Atlántico quiso encontrar su justificación internacional en el capítulo VII de la Carta ONU («Acción en caso de amenaza contra la paz, del quebrantamiento de la paz y del acto de agresión»), y más exactamente en el artículo 51 de la misma: derecho de legítima defensa individual o colectiva. Ahora bien, este derecho de legítima defensa por la propia naturaleza de las cosas se sustenta independientemente de la Carta o del propio Pacto. En cualquier caso, el Pacto, en su artículo 5.º, pieza clave de la arquitectura atlantista, se acoge a la invocación del artículo 51 de la Carta¹⁷ a fin de poner en marcha los mecanismos colectivos para repeler un ataque armado, mecanismos que, como el propio artículo 5.º señala, serán puestos en conocimiento (la existencia del ataque y las medidas tomadas en consecuencia) del Consejo de Seguridad y no afectarán a las medidas que este órgano pueda adoptar para restablecer la paz y seguridad.

Pero si el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no tuviera la necesaria eficiencia y no pudieran cumplir las previsiones del artículo 5.º del Pacto en su reenvío al artículo 51 de la Carta, entonces los miembros del Pacto no pueden renunciar a su derecho inmanente de defensa, anterior a ambos textos internacionales, y, por tanto, no desistirán de su acción inicial, que de provisional pasará a definitiva. Además, las Partes del Pacto Atlántico, al establecer una alianza de-

¹⁵ Así, para M. BALL, el Pacto supuso una desconfianza en Naciones Unidas (*La OTAN y la cooperación atlántica*, Ed. Hispano-europea, Barcelona, 1962, pp. 42-46).

¹⁶ En efecto, gravísimos acontecimientos se habían desarrollado en los últimos años: La Unión Soviética se había anexionado, de hecho o de derecho, los territorios de Estonia, Lituania y Letonia y parcialmente de los de Finlandia, Rumania (Gukovina del Norte y Besaravia), Checoslovaquia (la región de Rutenia), la Prusia Oriental y un tercio de Polonia (comprendiendo 11 millones de habitantes) y auspiciaba la instalación de Gobiernos comunistas en los actuales Estados de la Europa Oriental. La Unión Soviética se había anexionado en este período cerca de 500.000 kilómetros cuadrados pertenecientes a diferentes Estados de su proximidad geográfica, afectando a cerca de 90 millones de personas.

¹⁷ Artículo 51 de la Carta: «Ninguna disposición de la presente Carta no menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en el caso de ataque armado contra un miembro de Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad y no afectarán en manera alguna a la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.»

fensiva, están dispuestas, en virtud de ese reconocimiento del derecho inmanente de legítima defensa, a hacer frente no sólo a un ataque armado cuando éste se haya producido, sino a organizar su defensa antes de que dicho ataque pueda constituir una realidad.

Aunque el Pacto Atlántico intenta remediar parcialmente las posibles carencias del Consejo de Seguridad, dicho Pacto no puede ser considerado como un pacto de garantía del sistema de Naciones Unidas, que es de vocación universal¹⁸. En efecto, no puede garantizar los mecanismos de mantenimiento de la paz y seguridad en el mundo porque sólo abarca a un número reducido de Estados (quince frente a la práctica universalidad de la ONU) y porque muchos Estados miembros de Naciones Unidas mantienen un ambiente de hostilidad hacia el mismo, ya se sitúen en el bloque comunista, ya mantengan un discreto distanciamiento de las dos superpotencias.

Finalmente, aunque de modo genérico pueda hablarse del Pacto Atlántico como un acuerdo regional, no es adecuado referirlo al capítulo VIII de la Carta («Acuerdos Regionales»). Los artículos 52, 53 y 54 de la Carta, que regulan tales acuerdos, apelan, a diferencia del artículo 51, a una intervención más estricta del Consejo de Seguridad en las acciones que pueda emprender.

3. Interpretación de las obligaciones de los artículos 3.º, 4.º, 5.º y 11

Siendo objetivo del presente estudio el análisis del alcance de las obligaciones que pueda contraer España, caso de una eventual adhesión al Tratado del Atlántico Norte, debemos detenernos en el examen de aquellas disposiciones del Tratado que puedan contener elementos determinantes de una atribución de competencias soberanas. Aunque ya hemos adelantado parcialmente el marco en que se configuran tales obligaciones al referirlas al sistema de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales de Naciones Unidas (artículos 1.º, 5.º y 7.º del Pacto Atlántico), analizaremos ahora particularizadamente el significado de la obligación de incrementar la capacidad individual y colectiva de resistencia a un ataque armado (art. 3.º), el concepto de ataque armado, la obligación de consultarse en caso de amenaza de ataque armado (art. 4.º) y la obligación de asistir individual o colectivamente a la Parte atacada (art. 5.º). También haremos mención a la controvertida redacción del artículo 11, que reenvía, para la aplicación de las disposiciones del Tratado, a las normas constitucionales de cada Parte.

¹⁸ Vid. BARCIA TRELLES, C.: *Op. cit.*, p. 78.

A) *La obligación de mantener e incrementar la capacidad individual y colectiva de resistencia a un ataque armado*

En virtud del artículo 3.º del Pacto¹⁹, España podría contraer la obligación de mantener e incrementar su capacidad individual y colectiva de resistencia a un ataque armado.

Indudablemente, donde se sitúa la gravedad del alcance del compromiso 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 España podría verse obligada a ordenar e incrementar sus efectivos en vistas a la defensa *colectiva* del área geográfica determinada por el Pacto Atlántico. No basta con que cada Estado miembro desarrolle y asegure su defensa nacional, sino que se contraen obligaciones jurídicas bien precisas en tiempos de paz a fin de servir a esa defensa colectiva; esas obligaciones son las siguientes:

a) *Asistencia mutua militar* a fin de proveer a la capacidad de defensa colectiva.

b) *Coordinación* de fuerzas militares y *disposición* de parte de las mismas *bajo el sistema institucional OTAN*.

c) *Mantener y acrecentar* los efectivos personales y de armamento que esa defensa colectiva requiera.

Un corolario de esta norma es el hecho de que pueda servir de fundamento a todo Estado Parte *para solicitar ayuda militar* en tiempos de paz y a fin de poder garantizar su mantenimiento.

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 adoptaran por cada Estado *requiriendo el consentimiento de sus instituciones según sus normas constitucionales* (art. 11 del Pacto).

B) *El concepto de «ataque armado»*

El artículo 3.º del Pacto Atlántico utiliza un término, «ataque armado»²⁰ que es de novedad por referencia a los tradicionalmente uti-

¹⁹ Artículo 3.º: A fin de asegurar de la manera más eficaz la realización de los fines del presente Tratado, las Partes, actuando individual y conjuntamente, de una manera continuada y efectiva mediante el desarrollo de sus propios medios y prestandose mutua asistencia, mantendrán o incrementarán su capacidad individual y colectiva de resistencia a un ataque armado.

²⁰ En las versiones francesa e inglesa, que son las que dan fe, en los artículos 3, 5 y 6 se utilizan, respectivamente, los términos de *attaque armée* y *armed attack*.

lizados en el contexto de las alianzas defensivas y en el más general de los textos internacionales de vocación universal.

La terminología acuñada era la de «agresión exterior» (art. 10 del Pacto de la Sociedad de Naciones), «acto de agresión» (art. 39 de la Carta de Naciones Unidas), «agresión armada» (art. 51 del mismo texto) y «pactos de no agresión» de las primeras décadas del siglo. Además otro texto internacional más cercano insiste en el término agresión: en la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 14 de diciembre de 1974 sobre la Definición de la Agresión.

El Pacto Atlántico no define ese término, aunque debe interpretarse en base al propio Pacto. No es tampoco cuestión baladí interrogarse de *dónde* debe proceder ese ataque armado que desencadena los mecanismos del Pacto en caso de amenaza de ataque armado (la obligación de consultas, artículo 4.º) y en caso de producirse el ataque (la obligación de asistir a la parte atacada, art. 5.º).

El término ataque armado parece dar más importancia al acto físico de fuerza que a otros tipos concretos de agresión. Como señala el Profesor Barcia Trelles, la expresión agresión exterior es más jurídica, pues no sólo se refiere al acto físico, sino que «lleva contenida una violación de principios reconocidos como obligatorios y cuya conculcación sitúa al agresor frente a lo que se considera como principio básico para la pacífica subsistencia de la Comunidad internacional»²¹.

La indeterminación de la procedencia del ataque armado da pie a levantar interrogantes en torno a los caracteres que ha de revestir el ataque. Hay que preguntarse si ese ataque debe proceder del exterior (como parece indicar la tradicional expresión «agresión exterior») y por tanto que esa violación afecte primeramente a la integridad territorial; o podría conceptuarse como ataque el producido desde el interior del propio Estado, a causa de fuerzas internas inspirado y armado desde el exterior, dirigiendo ese ataque a violar la independencia política de ese Estado o su seguridad²².

Ahora bien, al hablarse de ataque armado se está pensando en el ataque como acto de fuerza. Téngase en cuenta, además, que al no delimitarse su procedencia y relacionando el Pacto Atlántico con las circunstancias que le dieron origen hay que considerar que funda-

²¹ BARCIA TRELLES, C.: Ob. cit., p. 344.

²² Precisamente estos son los conceptos que maneja el artículo 4.º del Pacto al referir la amenaza de ataque armado a estos tres conceptos: integridad territorial, independencia política y seguridad del Estado Parte.

mentalmente ese ataque —proceda de donde proceda—, debe ir dirigido contra la independencia política de un Estado Parte.

Cabe además relacionar ese hipotético ataque a la independencia política de un Estado con determinadas situaciones que pueden producirse. Así, cabe interrogarse si constituirán supuestos que pudieran desencadenar los mecanismos del Pacto un movimiento revolucionario de carácter interno (el Mayo francés) o una mutación política profunda perfectamente constitucional y democrática (acceso de un Partido Comunista al poder mediante elecciones libres) o una acción revolucionaria interna, con apoyo ideológico y material externo (caso de la guerra civil griega).

Estas interrogantes pueden ser esclarecidas relativamente acudiendo a los debates y declaraciones producidos en el Senado americano con ocasión de la ratificación del Tratado. El Comité de Relaciones Exteriores del Senado declaró que «puros desórdenes interiores o revoluciones no debían considerarse como ataque armado en el sentido previsto por el artículo 5.º», pero «si una revolución fuese ayudada por una potencia extranjera, tal sistema pudiera posiblemente ser interpretado como ataque armado», aunque *cada Parte es soberana para determinar si ha habido o no ataque armado*²³.

C) *La obligación de iniciar consultas en caso de amenaza de ataque armado (art. 4.º)*

Según el artículo 4.º del Pacto Atlántico, «las Partes se consultarán cada vez que, en opinión de una de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de una de las Partes sea amenazada».

Habiéndonos aproximado al significado del concepto de ataque armado, interesa ahora conocer el alcance de la obligación concreta de realizar consultas al apreciar la existencia de una amenaza de ataque armado.

De esta norma parece desprenderse que las consultas podrían iniciarse por alguno o algunos Estados, no amenazados directamente, para tratar de alguna amenaza que a su entender considerasen que pudiese acechar a otro Estado Parte. La aplicación de este artículo siguiendo su tenor literal nos parece que podría constituir una *injerencia en los asuntos internos* del Estado Parte y, por consiguiente,

²³ BARCIA TRELLES, C.: *Op. cit.*, p. 353; HEINDEL, KALIJARVI y WILCOX: «The North Atlantic Treaty before the Senate of the United States», en *AJIL*, 1949-4, pp. 633-665.

sería un grave atentado a los principios de no intervención y de igualdad soberana. El Pacto Atlántico, que se cuida de aparentar un respeto formal por la soberanía de los Estados miembros, quiebra en este artículo 4.º ese cuidado y presenta una redacción provocadora al contemplar la posibilidad de una injerencia en los asuntos internos de cada Estado y al conceder unas facultades de tutela o protección sobre el Estado al que se estima amenazado.

Sin embargo, no creemos que de la economía general del Tratado, que invoca en repetidas ocasiones su acatamiento al sistema de Naciones Unidas y que en su disposición clave contra una crisis, el artículo 5.º, se muestra, como veremos más adelante, muy respetuoso con la soberanía de cada Estado Parte, pueda formalmente admitir *de iure* la injerencia en los asuntos internos de los Estados Partes. Por ello, consideramos que la constatación de la existencia de la amenaza corresponde jurídicamente sólo a aquel o aquellos Estados que sientan la amenaza. Pero una vez que estime la existencia de la amenaza, está obligado a llevar a cabo las consultas.

Por tanto, el Estado Parte es *soberano para constatar la existencia de la amenaza* y, desde luego, es *soberano para responder*, si llegara el caso, *con una acción inicial a esa amenaza, debido al derecho inmanente de legítima defensa*. 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 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 artículo 4.º consiste entonces en que antes de tomar cualquier acción que comprometa las obligaciones de los otros Estados miembros, éstos deberán ser consultados y éstos, a su vez, consultarse entre sí a fin de proveer un esfuerzo conjunto que pueda conjurar la amenaza²⁴.

Aunque a tenor del artículo 4.º las consultas son solamente obligatorias en caso de amenaza a la integridad territorial, a la independencia política y a la seguridad, sin embargo la práctica de la Organización ha ido extendiendo las consultas a otros ámbitos, ya tengan una relación directa o indirecta con las materias de la Alianza, pues el Tratado del Atlántico Norte contempla (art. 2.º) otras re-

²⁴ KIRGIS, F.: «NATO consultations as a component of national decision-making», en *AJIL*, 1979, núm. 3, pp. 374-375.

laciones diferentes de las defensivas y militares, requiriendo de los Estados miembros su esfuerzo para eliminar «toda oposición entre sus políticas económicas internacionales» y fomentar «la colaboración entre cada una de ellas o entre todas». Además el «Informe de los Tres Sabios» (De Martino, Lange y Pearson), de 1956, contemplaba la necesidad de una cooperación y de un marco de consultas entre los Estados miembros en los ámbitos económicos, científicos, técnicos, cultural e informativo y requería de los Estados miembros una mayor cooperación política, considerando que no se deberían adoptar políticas o declaraciones políticas sin adecuadas consultas en asuntos que enfrenten a la Alianza y, en especial, cuando las decisiones tengan implicaciones políticas, de defensa o afecten a la situación económica de la Alianza²⁵.

Por otra parte, el Informe Harmel dirigido al Consejo Atlántico (de 1967), insistía en la necesidad de continuar y acrecentar esas consultas periódicas, sin que éstas implicasen para los Estados miembros una subordinación de sus políticas porque cada Estado es soberano y puede decidir como tal su política a la luz de un conocimiento profundo de los problemas y objetivos del conjunto²⁶.

La Declaración Atlántica de 1974 se ratificó en esta necesidad de consolidar y desarrollar las consultas entre los miembros «por todos los medios que puedan ser apropiados sobre las cuestiones relativas a sus intereses comunes en tanto que miembros de la Alianza, teniendo en cuenta que éstos pueden verse influidos por acontecimientos que ocurran en otras partes del mundo»²⁷.

D) *La obligación de asistir individual y colectivamente a la Parte atacada (art. 5.º)*

Ya hemos señalado que el artículo 5.º es la piedra clave de la arquitectura atlantista. Esta disposición enuncia la obligación de máximo alcance que contraen los Estados signatarios del Pacto y constituye la garantía de acción solidaria para el caso de producirse el ataque armado.

²⁵ «Report of the Committee of Three on Non-Military Cooperation in NATO», en *NATO Informations Service, NATO Facts and Figures*, pp. 318-319. Vid. también, BASTID, S.: «L'obligation de consultation politique pour les Etats parties au traité de l'Atlantique Nord», en *AFDI*, 1955, pp. 464-470.

²⁶ *The Future Tasks of the Alliance: Report of the Council* (Harmel Report, 14-Dec-1967), *ibidem*, pp. 336-337.

²⁷ Declaración Atlántica de 25 de junio de 1974, en *NATO Final Communiqués 1949-1974*, p. 320.

Significa que si una Parte es atacada, todos los Estados miembros del Pacto se considerarán 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 armada.

En estas consideraciones hay que distinguir las obligaciones que estrictamente se contraen y las competencias soberanas que se reservan los Estados Partes:

1. De un lado, *los Estados contraen una obligación de carácter automático*: es la obligación de *asistir a la Parte atacada*. En virtud de este compromiso el Estado Parte está obligado a adoptar medidas *individualmente*.

2. De otro lado, los Estados son *soberanos en cuanto a la elección de la acción* que estimen necesaria para asistir a la otra Parte. Los Estados gozan, pues, de discrecionalidad para elegir los medios adecuados para repeler el ataque que sufra la otra Parte y para restablecer la paz en la zona. Al afirmar el artículo 5.º que la obligación de asistir a la Parte afectada será mediante «*cualquier acción, incluido el uso de la fuerza*», *no obliga automáticamente a declarar la guerra*. Deja libertad de apreciación a las Partes para que ejerzan las acciones de toda índole que estimen necesarias.

3. Además, los Estados signatarios deberán *concertarse* a fin de tomar acciones colectivas, pero la obligación consiste en esforzarse en lograr un acuerdo; ahora bien, si no se lograra tal acuerdo, *los Estados no están obligados a llevar a cabo una acción colectiva*.

Siendo *la unanimidad el procedimiento de formación de la voluntad colectiva* en el seno de la Alianza, los Estados Partes *no están obligados a adoptar acciones conjuntas* caso de oponerse a ellas, e individualmente permanecen dueños de determinar los medios encaaminados a asistir a la Parte atacada²⁸.

En estos términos se pronunció el secretario de Estado americano Dean Acheson ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado (27 de abril de 1949) al considerar que «...el artículo 15.º no quiere decir que si una de las partes es víctima de un ataque, los Estados Unidos vayan automáticamente a la guerra; nuestra obligación, con

²⁸ Para Cl. DELMAS el respeto de la soberanía nacional en el Pacto Atlántico se encuentra confirmado, entre otros, por el artículo 5.º, que deja un cierto libre arbitrio a los Estados miembros: «el *casus foederis* es automático, pero cada parte permanece, jurídicamente, dueña de su acción, y desde luego, de su deber político y militar y de los medios a utilizar para restablecer la paz y la seguridad» (*op cit.*, pp. 37-38).

arreglo al artículo 5.º, es tomar aquellas disposiciones que consideremos necesarias para mantener y restaurar la paz en el área atlántica; dicha resolución se tomará de acuerdo con la Constitución; se tendrá en cuenta la gravedad del ataque y la naturaleza de la acción que este Gobierno considere necesaria para restaurar y mantener la seguridad en el área atlántica...»²⁹.

Además en el Informe del Senado norteamericano se hizo constar que al incluir el artículo 5.º la frase «acción que estimen necesaria» se quería dejar claro que «cada parte es libre para ejecutar, según su honesto juicio, y decidir sobre las medidas que quiera tomar para ayudar a restaurar y mantener la seguridad del Atlántico Norte» y el senador Tom Connally hizo constar que el alcance de las obligaciones asumidas «será determinado por cada Estado con arreglo a las circunstancias dadas». A su vez, el senador Vandenberg, sin duda el que más firmemente apoyó el nacimiento del Pacto Atlántico, consideraba que «el compromiso para hacerse cargo de la situación y obrar en consecuencia, es automático, pero no hay compromiso de ir a la guerra. La frase textual "inclusive el empleo de la fuerza armada" claramente indica que existen otras medidas»³⁰.

Aunque la tesis americana sobre la discrecionalidad de la ayuda es la que triunfó en la redacción del Tratado, debe ser interpretada —entre otras coordenadas— de acuerdo con las circunstancias que le dieron origen y con las circunstancias sobrevenidas a las que su aplicación se acomoda. En efecto, el tradicional aislacionismo americano jugó muy fuerte contra la ratificación del Pacto Atlántico, hasta el punto de que estos términos que imprimían un carácter discrecional a la obligación automática de ayuda (entonces por razones materiales esa ayuda sólo podía proceder de Estados Unidos) han sido considerados por algunos como un artificio destinado a facilitar la ratificación por el Senado americano³¹.

Sin embargo, hoy ya no es sostenible que Estados Unidos se inhiba de los conflictos internacionales ni que esgrima sus disposiciones constitucionales para diluir sus compromisos militares internacionales. Por el contrario, es a partir de 1950 cuando Estados Unidos ha iniciado una vertiginosa acción intervencionista y protectora de un determinado sistema político-económico en las más dispersas regiones

²⁹ Igualmente la Constitución Española, en el artículo 63, 3.º, exige la autorización de las Cortes Generales para declarar la guerra y acordar la paz. Ahora bien, la entrada de hecho en una guerra se produce por su propia naturaleza antes de la declaración parlamentaria formal.

³⁰ BARCIA TRELLES, C.: *Op. cit.*, p. 387.

³¹ Así lo consideran BARCIA TRELLES, C.: *Op. cit.*, pp. 361-367, y DELMAS, Cl.: «LOTAN», *op. cit.*, p. 39.

del mundo. No concurriendo ya las circunstancias que avalaban la postura aislacionista como referencia para interpretar restrictivamente la obligación automática de ayuda, el Tratado del Atlántico Norte debe ser interpretado conforme a las actuales circunstancias: no serán las acciones que juzgue el Estado signatario, sino las que objetivamente la situación de ataque armado requiera a fin de repelerlo y restablecer la situación anterior.

Conviene ahora, al tratar específicamente el artículo 5.º, insistir en el hecho de que los Estados signatarios quisieron inscribir el alcance de sus obligaciones en el sistema de seguridad de las Naciones Unidas al justificar la asistencia de todos a la Parte atacada, en el artículo 51 de la Carta que reconoce el derecho inmanente de legítima defensa, ya sea individual o colectiva. Y no sólo fundamentan en el artículo 51 de la Carta la respuesta que puedan ofrecer al ataque armado los Estados de la Alianza, sino que éstos no desean actuar en el marco estricto de la misma, por lo que se obligan a poner en conocimiento del órgano encargado de la paz y seguridad en el mundo (el Consejo de Seguridad) la acción inmediata que se estimó necesaria y se remiten a este órgano para que se haga cargo de la situación.

El haber enmarcado la obligación más comprometida para los Estados signatarios dentro del sistema de Naciones Unidas, es uno de los argumentos decisivos en favor de la tesis del respeto a la soberanía de los Estados miembros en el Tratado del Atlántico Norte³².

Lo que ocurre es que, como ya hemos indicado, si los mecanismos de mantenimiento o restablecimiento de la paz de que dispone el Consejo de Seguridad no pueden ponerse en funcionamiento es entonces cuando tal tarea es asumida por el Consejo Atlántico y sus organismos militares. Y es entonces cuando el compromiso del artículo 5.º se torna más coercitivo para los Estados miembros del Pacto que los previstos mecanismos que unen a los Estados miembros de la ONU con el Consejo de Seguridad.

En efecto, los Estados signatarios del Pacto han consentido una obligación incondicional y automática: la de asistir a la Parte atacada ya individual, ya colectivamente, aunque ciertamente optando por la acción que estimen necesaria a esa situación. Sin embargo, la obligación de los Estados miembros de la ONU de colaborar con el Consejo de Seguridad para contribuir al mantenimiento de la paz

³² Así, para DELMAS, Cl., «la referencia al artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas significa e implica que los Estados miembros de la OTAN no enajenan una parte de su soberanía en provecho de esta organización», *op. cit.*, p. 37.

y seguridad puede verse diluida por incapacidad del Consejo de Seguridad para llegar a un acuerdo y, aun en el caso de acuerdo en el Consejo de Seguridad, para llevar a término una acción militar los Estados miembros no están sujetos a una obligación incondicional, sino que es preciso un «acuerdo especial» (arts. 43, 45, 46 y 47 de la Carta).

En este punto surge la duda de si los Estados o algún Estado signatario del Pacto Atlántico no intentó a través del artículo 11 de dicho texto aproximar los mecanismos del Pacto al sistema de «acuerdos regionales» del Consejo de Seguridad con los Estados miembros, al intentar diluir una obligación que se enunciaba como automática e incondicional en el artículo 5.º (asistir a la Parte atacada), en una condición suspensiva al requerir el artículo 11 que la aplicación del Tratado por las Partes se hará «conforme a sus normas constitucionales respectivas».

Parece, pues, que el artículo 11 requiere el asentimiento legislativo cada vez que se quisiera poner en acción una de las obligaciones contraídas, de tal modo que el procedimiento constitucional interno de cada Parte sería una *condición suspensiva* del Pacto Atlántico³³.

Formalmente, como aquí nos corresponde analizar, las disposiciones del artículo 11 al remitir el procedimiento constitucional de cada Estado para aplicar los compromisos del Tratado, redundan en la consideración de que los Estados, en último término, permanecen dueños de sus competencias soberanas. Ahora bien, el artículo 11 debe ser interpretado de manera compatible con el espíritu y los fines de garantía que persigue el Tratado del Atlántico Norte. Y, por tanto, si los Estados miembros han aceptado la necesidad de un sistema de defensa y seguridad contra una eventual agresión, y se han comprometido individualmente y de acuerdo con las otras Partes para rechazarla, ya no puede justificarse el artículo 11 como condición suspensiva de tales compromisos interponiendo entre las obligaciones internacionales contraídas y el acto de agresión el respeto a sus normas constitucionales.

El artículo 11 no menoscaba las obligaciones contraídas por las Partes, sino que es la expresión del respeto del Tratado del Atlántico Norte a la soberanía de cada Estado Parte, los cuales tienen la obligación automática e incondicional de prestar asistencia a sus aliados llevando a cabo el cumplimiento de las obligaciones internacionales conforme a sus normas constitucionales.

³³ BARCIA TRELLES, C.: *Op. cit.*, p. 368.

IV. OTRAS CONSIDERACIONES

1. *Implicaciones que conlleva toda alianza militar*

Hay que ser consciente de que todo sistema de defensa colectiva plantea el problema de su incompatibilidad de facto con la soberanía del Estado Parte de esa alianza defensiva. Así, eminentes juristas como los Profesores G. Tunkin³⁴, de la Universidad de Moscú, o el norteamericano, antiguo Juez del Tribunal Internacional de Justicia, Ph. Jessup³⁵, o el Profesor de la Universidad de Londres, G. Schwarzenberger³⁶, han expresado sus preocupaciones en torno a los problemas de las amenazas a la paz y de la necesidad de acomodar una nueva idea de soberanía y de organización internacional que pueda hacerle frente.

Un sistema de seguridad colectiva, si se tiene voluntad de que sea operativo en los momentos difíciles para los que se ha previsto o si genera vínculos de sobrada fuerza y autonomía para imponerse en una situación crítica, un sistema así, de alianzas militares, en un mundo verdaderamente amenazado, sólo es posible mediante una renuncia o limitación de facto en el ejercicio de los derechos de soberanía.

Otro aspecto que apela a nuestra reflexión es que en la inmensa mayoría de las alianzas defensivas hay un Estado «garante» por excelencia, debido a la desigualdad gigantesca entre las Partes. Los Estados beneficiarios de la protección se sitúan dependientemente del Estado garante, el cual se arroga derechos de control sobre su defendido y asume los derechos soberanos de defensa cedidos de facto en el Pacto de garantía por el Estado protegido. De ahí que las superpotencias prediquen explícita o implícitamente la existencia de una «soberanía limitada», respecto de los Estados de su esfera de influencia, y consideren como asuntos propios cuanto en esos Estados pueda afectar a sus intereses, confirmando la apreciación del Profesor G. Tenekidis sobre la tendencia en los Estados hegemónicos a seguir una política de «seguridad extensiva» por razones económicas, ideológicas y de defensa³⁷.

³⁴ TUNKIN, G.: «The Problem of sovereignty and organisation of European security», en *Revue Belge de Droit International*, 1974-1, pp. 1-10.

³⁵ JESSUP, Ph.: *A modern Law of Nations*, Archon Books, 1968.

³⁶ SCHWARZENBERGER, G.: *The Frontiers of International Law*, Londres, 1962. Vid. también: BOUTROSD-GHALI, B.: *Contribution à une théorie générale des alliances*, Pédone, París, 1963; ALTING VON GEUSAU, F. A. M. y otros: *NATO and security in the seventies*, Sijthoff, Leyden, 1971.

³⁷ TENEKIDES, G.: «Souveraineté et hégémonie. Sécurité égalitaire et sécurité extensive», en *Revue Belge de Droit International*, 1974-1, pp. 117-141.

2. *Principios rectores de la actuación exterior del Estado.
La posibilidad de un referéndum*

Es de interés recordar que la actuación exterior del Estado, en general, y, en particular, un acto de tal trascendencia como la eventual adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte debe servir a altos intereses y principios de la Comunidad a la que el Estado sirve y, en consecuencia, que las obligaciones que el Estado contrae vengan impuestas explícita o implícitamente por esos principios situados entre los esenciales o primarios dentro del sistema de valores de una sociedad. Valores, en definitiva, que condicionan la existencia de un pueblo, como son la justicia, la paz, el progreso, la igualdad, la libertad y la cooperación entre los pueblos. Las Constituciones europeas occidentales hacen referencia a esos principios rectores de la vida del Estado; sin embargo, es notable la ausencia de tales principios en la Constitución española³⁸, si bien el Preámbulo «proclama su voluntad de... colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra». Conviene, pues, que el legislador reflexione sobre si el Pacto Atlántico se ajusta a esos valores.

Finalmente, debemos apuntar que para estas decisiones de especial trascendencia, el artículo 92 de la Constitución permite convocar un referéndum, de carácter consultivo, debiendo ser autorizada su celebración por el Congreso de los Diputados.

CONCLUSIONES

I. El artículo 93 de la Constitución española sólo puede ser invocado en el caso de celebración de un Tratado Internacional mediante el cual el Estado consiente una cesión de soberanía.

II. Las obligaciones internacionales que contraería España, caso de una eventual adhesión al Pacto Atlántico, *no implican una atribución de competencias derivadas de la Constitución*,

por las siguientes razones:

1. *Siendo la unanimidad la regla de procedimiento en el Pacto Atlántico para adoptar todas las decisiones, cada Estado miembro permanece dueño de su soberanía.*

³⁸ Sobre la ausencia de unos principios rectores de la acción exterior del Estado, véase nuestro trabajo: *Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución Española de 1978*, op. cit.

2. La obligación de mantener e incrementar la capacidad individual y colectiva de resistencia a un ataque armado comprende compromisos como la asistencia mutua militar, o la coordinación y acrecentamiento de los efectivos militares que *no difieren de los clásicos compromisos militares* en materia de defensa y que *no menoscaban* las misiones que la Constitución confía a las Fuerzas Armadas *ni la competencia exclusiva del Estado* sobre la ordenación de la Defensa y de las Fuerzas Armadas (arts. 8 y 149, 4.º, respectivamente).
3. Cada Parte es soberana en el Pacto Atlántico para determinar si ha habido amenaza o ataque armado.
4. En ejercicio de su derecho inmanente de legítima defensa, cada Parte es soberana para repeler por los medios que estime necesarios un ataque armado.
5. Si bien los Estados signatarios contraen la *obligación automática e incondicional de asistir individualmente a la Parte atacada*, 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.
6. *Colectivamente*, los Estados miembros *no están obligados a llevar a cabo una acción conjunta*. Si bien los Estados Parte tienen la obligación de esforzarse por llevar a cabo una acción concertada de asistencia al Miembro atacado, aquélla no es una obligación automática, pues requiere un *acuerdo*, obviamente, por *unanimidad*.
7. De lo expuesto en los dos anteriores apartados, se colige que el Pacto Atlántico *no obliga automáticamente a declarar la guerra*, caso de producirse un ataque armado a alguno de los Estados miembros del Pacto, *no resultando menoscabado* lo dispuesto en el artículo 63, 3.º de la Constitución a los fines de declarar la guerra.

Siendo la *unanimidad el procedimiento de formación de la voluntad colectiva en el seno de la Alianza Atlántica*, los Estados Partes *no están obligados a adoptar acciones conjuntas*, caso de oponerse a ellas, e individualmente *permanecen dueños de la determinación de los medios encaminados a asistir a la Parte atacada*.
8. Prueba del *respeto formal del Pacto a la soberanía* de los Estados signatarios, es que éstos se han reservado *de iure* la aplicación de las obligaciones del Tratado del Atlántico Norte conforme a sus normas constitucionales.

III. En consecuencia, una eventual adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte *podrá ser autorizada por las Cortes Generales siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 94, 1.º de la Constitución para la celebración de los Tratados ordinarios «importantes», debiendo ser aprobado por la mayoría simple.*

IV. Sin perjuicio de las razones jurídicas que sustentan la consideración de que la adhesión al Pacto Atlántico no implica la atribución de competencias derivadas de la Constitución, es notoria la *especial trascendencia* que una eventual adhesión al Tratado del Atlántico Norte tendría para nuestro país.

En atención, fundamentalmente, a los *altos principios y valores que deben regir la vida de la sociedad* y a los que la actividad interior y exterior del Estado sirve y se somete y, en otro orden, debido a las dificultades de carácter jurídico para interponer el control parlamentario más estricto que ofrece el artículo 93, se hace altamente conveniente *apelar al juicio de la sociedad española directamente* y, por consiguiente, utilizar la posibilidad que ofrece nuestra Constitución (art. 92) de someter a *referéndum* de carácter consultivo una decisión política de tan especial trascendencia como es una eventual adhesión al Tratado del Atlántico Norte.

Madrid, noviembre de 1980