

DOCUMENTACION *

Por CARLOS JIMENEZ PIERNAS

TEXTO DE LA TESIS 1 (POLITICA INTERNACIONAL) APROBADA POR EL PLENO DEL X CONGRESO (1981) DEL PARTIDO COMUNISTA DE ESPAÑA **

1. POLÍTICA INTERNACIONAL

La crisis mundial y los peligros de guerra

El mundo vive en una crisis profunda de su sistema de relaciones económicas y políticas, de valores morales, de civilización. Crisis que alcanza no solamente al mundo capitalista, sumido en el estancamiento económico, el paro y el despilfarro de recursos, sino que se manifiesta también en los países socialistas.

La profunda crisis económica que sufre el mundo capitalista es el resultado del agotamiento del modelo de acumulación capitalista que emergió tras la segunda guerra mundial, crisis que deja al descubierto las contradicciones más acusadas de un sistema que ha puesto de manifiesto su incapacidad para, pese al fuerte desarrollo de las fuerzas productivas y de la tecnología, ofrecer empleo y salarios dignos a la población mundial, así como alimentos y bienes sociales, como educación, sanidad, vivienda, etcétera.

En forma resumida, el modelo de acumulación en crisis y el consiguiente orden económico internacional se han caracterizado por los siguientes elementos:

a) Elevada concentración de la actividad productiva en industrias con fuerte dependencia de la energía y materias primas, industrias en las que crear un puesto de trabajo es muy caro.

b) Disponibilidad de fuertes contingentes de mano de obra barata procedentes de la incorporación de la mujer al proceso productivo del éxodo campesino a la ciudad y de las corrientes migratorias de trabajadores de los países pobres hacia los países ricos o más desarrollados. Todo ello en un contexto caracterizado hasta 1960 por las dificultades del movimiento obrero durante el período de la guerra fría, que permitió a los capitalistas mantener salarios muy bajos y, en cualquier caso, a la zaga de los aumentos de productividad global.

* En tanto no se indique expresamente otra fuente, los textos aquí recogidos proceden de la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores.

** FUENTE: Gabinete de Prensa del Comité Central del Partido Comunista de España.

DOCUMENTACIÓN

c) Un sistema imperialista hegemonizado por los Estados Unidos, apoyado en una superestructura financiera internacional que convierte a dicho país en banquero del mundo occidental. El Tercer Mundo ha sido suministrador de energía y materias primas a precios bajos y estables y de mano de obra barata, al mismo tiempo que un cierto mercado para el desarrollo industrial de los países avanzados. A su vez, el sistema monetario internacional hacía depender del dólar toda posible financiación internacional, facilitando la colocación de capitales norteamericanos en el exterior y permitiendo a los Estados Unidos imponer políticas restrictivas de rentas y desarrollo a todo país que se desviara de las normas impuestas por el centro imperialista.

d) Una política económica para hacer frente a las crisis parciales y recurrentes del sistema capitalista basada en la contención salarial, el aumento del gasto público y el aumento del grado de explotación de los países de la periferia.

e) La carrera armamentística, que se ha incrementado en los últimos años hasta alcanzar cifras impresionantes, lo que constituye un factor relevante en el proceso de inflación internacional.

La crisis actual no es un hecho puntual, sino el resultado de un proceso cuyos hitos más importantes son:

1. El auge de los movimientos de liberación del Tercer Mundo y el creciente dominio de sus materias primadas.

2. El resurgir del movimiento obrero a comienzos de la década de los años sesenta en los países capitalistas.

3. La pérdida de hegemonía absoluta de los Estados Unidos, tanto en lo económico como en lo político.

4. La atenuación del ritmo expansivo de la industria de la construcción a mediados de esa década y, por último, la crisis petrolífera desatada a partir de 1974.

La crisis y sus secuencias de altos niveles de paro e inflación simultáneos han roto los equilibrios básicos del modelo de acumulación descrito, patentizando la irracionalidad de un sistema carente de planificación, en el que la propiedad privada del capital se demuestra crecientemente incompatible con el carácter social y universalizado de la producción y en el que la revolución científico-técnica es incompatible con los mecanismos de distribución de la renta y riqueza inherentes al capitalismo.

Un sistema que para sobrevivir mantiene relaciones neocolonialistas con múltiples países del Tercer Mundo, sometidos al hambre, la escasez de todo tipo, la sujeción cultural y política.

Ante esta crisis, el capitalismo precisa poner en marcha un nuevo proceso de acumulación que implica tanto el reforzamiento interno e internacional del autoritarismo como el aumento de los peligros objetivos de guerra. En efecto, el relanzamiento de la acumulación, bajo una óptica capitalista y conservadora, necesita para lograr imponerse de una reducción sensible de la fuerza sindical y, en general, de todas las fuerzas populares, reducción que venza las resistencias internas en cada país a una recuperación de los beneficios basada en el control salarial, el aumento del paro, el empeoramiento de las condiciones de trabajo y la indefensión de los desempleados, jubilados, etc. Pero también exige frenar el proceso de liberación de los países

del Tercer Mundo, consolidar el reparto bipolar de áreas de dominación e influencia en el mundo, favoreciendo la generalización de las guerras focales (Africa, Golfo Pérsico, etc.), la consolidación de los bloques militares y la carrera armamentista.

Bloques militares y carrera armamentista que contribuyen a aumentar el peso de los elementos militares en los Estados, al tiempo que acrecientan la importancia de dichos factores sobre los que sustentan el poder civil en la conducción de las políticas nacionales e internacionales.

Por todo ello, una política progresista para hacer frente a la crisis tiene irrenunciablemente que partir, como premisa fundamental, de la lucha por la paz, el desarme, la distensión mundial y la superación de la bipolaridad.

Por un frente amplio de lucha por la paz y el desarme

Al iniciarse la década de los ochenta la lucha por alejar las amenazas de una tercera guerra mundial (que significaría el suicidio de la Humanidad), por defender la paz, por volver a un clima de distensión o diálogo en las relaciones internacionales, por poner coto a la carrera armamentista, se convierte en la cuestión decisiva para los comunistas, para el movimiento obrero y revolucionario, para todas las fuerzas progresistas.

Ante la crisis mundial y el avance importante en la última década del movimiento de liberación de los pueblos ayer colonizados, los sectores más reaccionarios del imperialismo se orientan a aumentar su poderío militar, a acentuar su política de intervenciones, agresiones y opresión, bien de forma abierta o con métodos indirectos. La elección de Reagan ha acentuado el predominio de la tendencia a la agresividad, a la prepotencia de Estados Unidos, a las tensiones, al rearme, a reforzar la política de bloques y de división del mundo en zonas de influencia y está dando lugar ya a injerencias claras en países de Centroamérica, en particular El Salvador.

El imperialismo, que por su naturaleza misma tiende a dominar y a explotar en beneficio propio a otros pueblos, a realizar una política de amenaza y de presión por medios militares, económicos y políticos, a realizar toda serie de intrigas y conspiraciones para asegurarse Gobiernos débiles y serviles es el mayor peligro para la paz y el progreso democrático de los pueblos.

Frente al imperialismo, la Unión Soviética y su poderío militar han representado y representan un freno indudable, como se ha visto en el caso de Cuba, y una ayuda a la victoria de Vietnam y de otros pueblos de Africa y Asia en su lucha por liberarse del colonialismo. Sin embargo, la realidad objetiva obliga a reconocer que en la política exterior de la Unión Soviética existen aspectos negativos y, en concreto, manifestaciones de política de gran potencia, claras en los casos de Checoslovaquia y Afganistán y en injerencias en asuntos internos de otros países. Nuestra crítica a esos aspectos de la política soviética se sitúa en el marco de una posición comunista orientada a defender la paz y la independencia de los pueblos y el prestigio mundial de los grandes ideales del comunismo.

La existencia de dos bloques militares, de un lado la OTAN, de otro el Pacto de Varsovia —independientemente de sus orígenes históricos—, representa en sí un peligro gravísimo para la paz y un factor que limita cuando no anula la independencia real de las naciones.

DOCUMENTACIÓN

El PCE no comparte la concepción de que la lucha de clases a escala internacional se manifiesta en el enfrentamiento de esos dos bloques militares: OTAN y Pacto de Varsovia.

Inevitablemente esa concepción conduce a la conclusión de que o bien la lucha de clases va a dirimirse por medio de la tercera guerra mundial o bien que es necesario supeditar el desenvolvimiento de la lucha de clases en los demás países a los acuerdos a que lleguen los dos bloques.

En el primero de estos supuestos, dado el desarrollo de los modernos armamentos, la guerra no traería el triunfo a las clases oprimidas, sino la destrucción de clases oprimidas y opresoras, la destrucción de la Humanidad.

En el segundo supuesto, los comunistas de los países capitalistas desarrollados estaríamos condenados al estancamiento y al retroceso, como en cierto modo puede estar sucediendo ya en el día de hoy.

Por eso el PCE considera que la defensa de la paz, de la independencia de los pueblos y la posibilidad de avance al socialismo pasa por el desmantelamiento simultáneo de los bloques militares y la desaparición de las bases militares en el extranjero, tanto en el Oeste como en el Este.

Ese objetivo se coloca cada vez más al orden del día porque en el mundo de hoy surgen y se desarrollan nuevos y potentes factores —económicos, políticos, ideológicos— que tienden a poner en crisis el sistema bipolar que ha predominado desde la segunda guerra mundial. El movimiento de liberación nacional ha logrado impresionantes avances en los últimos años en diversos continentes. El peso del Tercer Mundo, del Movimiento de No Alineados, crece en la vida internacional. China se convierte en un factor cada vez más importante, las corrientes hacia la autonomía crecen en Europa.

Otro factor a tener en cuenta en la esfera internacional es el nuevo papel que está asumiendo en la actualidad el Vaticano. Este, además de su apoyo a los partidos confesionales, trata de devolver a la Iglesia su tradicional papel supranacional, actuando como un potente grupo de presión, interfiriendo en cuestiones internas de los países: modelo de enseñanza, divorcio, aborto, etc. Esta nueva actitud supone un freno a la lucha de los cristianos en Latinoamérica.

El PCE coloca en el centro de su estrategia internacional la creación de un *amplio frente de lucha por la paz*. Vamos a movilizar todas nuestras energías y posibilidades para lograr *la convergencia de todas las fuerzas que quieren evitar una tercera guerra mundial*; que desean salvar la distensión y la coexistencia pacífica; resolver los conflictos por vía de negociaciones; garantizar el respeto pleno de los principios de las Naciones Unidas y del acta final de Helsinki; poner coto a la carrera armamentista y abordar de forma nueva el problema del control y reducción de armamentos, particularmente nucleares; lograr medidas concretas, efectivas, que disminuyan las amenazas y favorezcan la paz y la seguridad.

Este frente de la paz permitirá movilizar fuerzas amplísimas e incorporarlas a la lucha contra la agresividad del imperialismo; contra las tendencias al hegemonismo y al reparto de zonas de influencia entre las mayores potencias. Permitirá avanzar hacia una *democratización efectiva de las relaciones internacionales* y la creación de un nuevo orden económico internacional basado en la equidad e interés mutuo de las partes interesadas.

Europa y el papel de la izquierda

La crisis está provocando una acentuación de las contradicciones entre los principales centros del mundo capitalista: América del Norte, Japón, Europa Occidental.

La política norteamericana actual acrece su presión sobre Europa, de un lado para estimular y acentuar las tendencias de derecha; de otro, para reforzar su posición dominante y cortar las corrientes que empujan hacia una mayor autonomía europea.

El PCE considera que para hacer frente a la ofensiva de la derecha y derrotarla, los trabajadores y pueblos de Europa Occidental tienen una serie de problemas acuciantes comunes, muchos de los cuales (crisis, agricultura, reconversión industrial, energía, defensa, terrorismo, etc.) no se pueden resolver encerrándose en el marco de un país. Tener una *estrategia europea* es imprescindible para elaborar una alternativa progresista a la crisis; para preparar y promover acciones comunes y lograr una nueva correlación de fuerzas; para dar a la construcción europea una dinámica nueva que supere la denominación de las multinacionales y los monopolios y nos conduzca a la Europa de los pueblos.

El PCE se pronuncia por la entrada de España en la CEE principalmente porque considera decisivo tener, al lado de otras fuerzas obreras y democráticas de nuestro continente, una estrategia de transformación de Europa; una estrategia encaminada en el marco de Europa Occidental a derrotar a la derecha, poner fin a la explotación y opresión de los monopolios; dar una salida progresista a la crisis; afirmar una posición independiente de Europa en política internacional; avanzar hacia el socialismo por una vía democrática.

Declaramos a la vez (como se explica en nuestra tesis económica) nuestra oposición a la forma en que el Gobierno de UCD lleva a cabo la negociación del ingreso de España en la CEE. Presionaremos para que la entrada se realice garantizando los intereses de los trabajadores y los pueblos de España. Y también para que se establezca un acuerdo transitorio con los países de la CEE que equipare los trabajadores españoles que ya residen en ellos a los procedentes de otros países comunitarios, en espera de que logren condiciones de plena igualdad.

Hace falta que las fuerzas de izquierda presionen en los países con mano de obra extranjera para lograr una política que acabe con la discriminación con respecto a minorías culturales, sociales, étnicas, etc.

La vida comunitaria transcurre excesivamente a nivel de instituciones poco sentidas por los pueblos. Pero empieza a existir, en parte estimulada por el Parlamento Europeo, el Consejo de Europa, etc., cierta vida política europea. Avanzamos hacia un *nuevo sistema de relaciones políticas* a nivel europeo; y el problema esencial es ver si en ese proceso (y al lado de las relaciones en unos u otros países) es posible afrontar de forma nueva el problema de las relaciones entre socialistas, socialdemócratas, comunistas y otros partidos progresistas; el problema de la unidad de acción política y sindical de la izquierda europea.

La socialdemocracia ha gobernado numerosos países europeos en el curso de este siglo, durante periodos relativamente largos. Ha llevado a cabo

DOCUMENTACIÓN

reformas sociales en algunos casos importantes. Pero en ningún país ha puesto fin al régimen de explotación capitalista.

Por eso la crisis económica actual es, al mismo tiempo, la crisis de la política y de las soluciones socialdemócratas. Ello está provocando el surgir de nuevas tendencias en el seno de los partidos socialistas y socialdemócratas, de los sindicatos, etc. (muy visibles no sólo en el sur de Europa, sino en el laborismo inglés, en Suecia y otros países), que tienden a buscar caminos nuevos frente a la crisis actual.

Uno de los significados esenciales del eurocomunismo consiste precisamente en colocar el problema de las relaciones y de la unidad de acción entre comunistas y socialistas sobre un terreno nuevo.

En este sentido, el triunfo de Mitterrand y la formación de un gobierno socialista en Francia con participación comunista, así como el avance de la izquierda y otras fuerzas progresistas en Italia, Inglaterra y Holanda, inicia un cambio favorable en la correlación de fuerzas en Europa, y abre nuevas perspectivas de unidad y entendimiento entre socialistas, comunistas y otros partidos progresistas.

Se trata de elaborar una *nueva vía*, ni socialdemócrata ni basada en el «modelo soviético», que responda a los problemas de hoy y que indique una salida progresista a la crisis y un camino moderno, democrático, al socialismo en libertad.

Un papel decisivo en este proceso corresponde a la unidad sindical. De ahí la importancia del ingreso de CC.OO. en la CES. Pero es necesario además elevar el papel de los sindicatos en toda la vida europea. Crear o estrechar lazos sindicales en el marco de las empresas transnacionales. Promover acciones sindicales a nivel europeo contra el paro, la crisis, etc.

Factores muy importantes hoy de la unidad de la izquierda europea son los nuevos movimientos sociales. En primer lugar, el feminismo, los movimientos juveniles, ecológicos, culturales, etc.

Por otra parte, movimientos o corrientes cristianas de signo progresista.

El fenómeno migratorio actual en la Europa capitalista debe estar presente en la estrategia eurocomunista de integración y transformación de la Europa de los monopolios en la Europa de los pueblos y de los trabajadores.

En opinión del PCE, una alternativa progresista a la crisis actual exige, como mínimo, abordar los siguientes puntos fundamentales:

1.º El diseño de un nuevo modelo de crecimiento económico que determine el tipo de división internacional del trabajo coherente con las necesidades mundiales, así como el nuevo orden económico internacional capaz de llevarlo a cabo.

2.º La negociación y acuerdo de progreso entre las fuerzas comunistas, socialistas, socialdemócratas y otras fuerzas de progreso para dar una alternativa a la crisis. El carácter mundial de la misma y la creciente transnacionalización del capital hacen imprescindible una estrategia conjunta a escala supranacional.

3.º La definición de un nuevo tipo de sector público capaz de introducir elementos de planificación democrática en la gestión de las economías nacionales. Un sector público que deberá superar el principio efectivo de subsidiariedad respecto al capital privado, que habrá de llevar a cabo la tarea de potenciar los nuevos sectores productivos estratégicos (alimentación, ganadería, servicios colectivos), que habrán de lograr nuevas formas de finan-

ciación y que, además, deberá introducir elementos correctores distributivos de la renta mucho más eficaces y poderosos que los actuales:

4.º El aprovechamiento, dentro de esta estrategia de progreso, de las áreas supranacionales ya existentes, que presenten ciertos grados de integración económica, dotándoles de una estrategia coherente con la resolución de la crisis en las líneas ya señaladas.

5.º El diseño de una estrategia avanzada relativa a la tecnología, que sea capaz de adecuar los ritmos de introducción de las nuevas técnicas productivas, ahorradoras de trabajo, a la reducción de la jornada laboral, a la recualificación profesional de la fuerza de trabajo, a la implantación de nuevos métodos y sistemas de enseñanza gratuita y obligatoria, a la consolidación de esquemas de seguridad social suficientes y eficaces y a la negociación generalizada de acuerdos respecto a la distribución de los aumentos de la productividad implícitos en la nueva tecnología.

Con respecto a la situación en el norte de Irlanda, condenamos la brutal política represiva del imperialismo inglés.

Por otro lado, el PCE reafirma su voluntad de seguir desarrollando, respecto a los problemas del Mediterráneo, su colaboración con las fuerzas obreras y progresistas del sur de Europa y con los movimientos de liberación de la costa meridional de dicho mar.

El papel de los países socialistas

Desde la Revolución de 1917, que fue la primera revolución socialista de la Historia, la existencia de la Unión Soviética ha sido un factor fundamental para estimular las luchas de la clase obrera; debilitar al capitalismo; derrotar al hitlerismo; impulsar el gigantesco movimiento de liberación de los pueblos ayer colonizados; frenar al imperialismo.

Pero, sobre todo, a partir del XX Congreso del PCUS, el movimiento comunista tuvo la certeza de que simultáneamente se habían producido en el Estado soviético fenómenos de degeneración cuya persistencia en ciertos aspectos supone un desprestigio de las ideas comunistas.

En un número relativamente importante de países, el sistema capitalista ha sido destruido; dichos países se proponen construir sistemas socialistas.

Estos procesos revolucionarios socialistas habidos hasta hoy han conducido a regímenes de propiedad colectiva, a progresos sociales indudables en el campo de la sanidad, la cultura, la ciencia, la enseñanza, el desarrollo económico, pero a la vez a sistemas políticos que no realizan el antigobierno de los trabajadores.

Es un hecho que esos sistemas políticos se apoyan en Estados autoritarios y burocráticos donde están limitadas o negadas las libertades de los ciudadanos, en la fusión del partido y del Estado, y por ello están lejos de lo que los comunistas entendemos por un socialismo en libertad y democracia. Esto indica que la estatalización de los medios de producción por sí sola no es suficiente para la transformación socialista si no va acompañada de la autogestión social, de la participación de los trabajadores y del pueblo en la toma de decisiones en todos los dominios de la vida económica, social y política. En ausencia de este marco democrático, las crisis periódicas mo-

DOCUMENTACIÓN

tivadas por el descontento de los propios trabajadores constituyen la expresión de unas contradicciones que ponen en cuestión la credibilidad del conjunto de ideas socialistas.

Paralelamente se han producido conflictos y rupturas entre países donde están en el poder partidos comunistas que no pueden explicarse desde el punto de vista de los intereses del movimiento obrero mundial. El efecto inmediato de aquellos aspectos negativos y de estos conflictos ha sido un debilitamiento del prestigio internacional del comunismo.

Todos estos fenómenos no pueden entenderse sin un esfuerzo teórico, de análisis y de crítica histórica, que a la luz de la experiencia vaya más allá de los planteamientos forzosamente generales de los clásicos del marxismo sobre las características y las fases de la nueva formación socioeconómica que es la sociedad socialista, así como sobre las contradicciones de todo tipo que pueden surgir en el seno de ésta.

La defensa de la causa del socialismo y del comunismo, en el período en que la derrota del imperialismo se circunscribía a un solo país, la Unión Soviética, determinó que los comunistas hiciéramos bloque en torno a ésta en una posición cerradamente defensiva. Pero cuando el imperialismo ha sido derrotado en numerosos países, cuando ha desaparecido en ellos la propiedad privada capitalista, reemplazada por formas de propiedad colectiva, sería negativo, además de innecesario, continuar por nuestra parte en esa actitud cerradamente defensiva en el terreno político-teórico, y se torna indispensable una actitud crítica hacia esa práctica, desde posiciones comunistas que contribuya a superar los hechos negativos y a definir con claridad los objetivos reales del comunismo ante los trabajadores de los países que aún viven bajo el capitalismo. Sólo desde esas posiciones de crítica marxista puede hacerse una defensa efectiva del socialismo y combatirse eficazmente la ofensiva ideológica del imperialismo, que trata de destruir toda voluntad de cambio político social.

De ahí que el PCE en la lucha por el socialismo, contra el imperialismo, reivindique y practique una total independencia con relación a todos los Estados y partidos extranjeros, incluidos los socialistas. Y afirme su derecho a criticar, cuando lo considere necesario, posiciones de uno u otro Estado socialista que dificultan el progreso de nuestras ideas en España y en otros países, y que incluso pueden agravar la tensión internacional y los peligros para la paz. Su derecho a criticar unos u otros aspectos negativos de la práctica política, en uno u otro de dichos países.

Punto central de nuestras concepciones eurocomunistas es que el socialismo es consustancial con la democracia, con las libertades, con la participación de los trabajadores y de los ciudadanos en general; con la tendencia al autogobierno de los pueblos.

No pretendemos con ello proclamar un modelo universal. El marxismo no define «modelos» para crear la nueva sociedad. Cada país, cada proceso revolucionario, necesita desarrollarse con características propias. Pero la experiencia histórica demuestra que, sobre todo a *partir de un determinado desarrollo de las fuerzas productivas*, de niveles educativos y culturales, de articulación de la sociedad civil, un sistema socialista necesita asegurar la participación real de los trabajadores en la dirección del país, el respeto a la crítica y a la pluralidad de opiniones, la efectividad de las libertades políticas, sindicales, culturales; objetivos que, por otra parte, debe marcarse todo proyecto de construcción del socialismo.

X CONGRESO DEL PARTIDO COMUNISTA DE ESPAÑA

La experiencia que está viviendo Polonia en la etapa presente, dentro de su complejidad, tiene en ese orden un significado y una importancia indiscutibles.

Los comunistas españoles valoramos positivamente el proceso de reformas iniciado en Polonia a raíz de las movilizaciones obreras y populares del pasado año, proceso que constituye un acontecimiento de gran importancia para Europa y para el futuro del socialismo. Las reformas que ha conocido Polonia representan una modificación sustancial y positiva de las relaciones entre el Partido, el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Valoramos también positivamente la capacidad demostrada hasta ahora por el POUP y por la mayoría de las organizaciones de masas de Polonia a fin de asumir este proceso como factor de desarrollo y consolidación de la Polonia socialista.

El PCE reitera, por otra parte, el derecho del pueblo polaco a decidir su destino sin injerencias exteriores de ningún tipo.

Nuestra lucha en Occidente contra el capitalismo y por el socialismo en libertad, y la democratización en los países del Este, son dos procesos que se influyen recíprocamente.

China, cuya influencia crece en el área internacional, ha atravesado un proceso de transformación, no exento de contradicciones, que a veces se ha manifestado en aspectos negativos en su política exterior.

A la vez que el PCE afirma su independencia y su derecho de crítica, se esfuerza por mantener sus relaciones de amistad con todos los partidos comunistas y con los países socialistas, independientemente de las diferencias que existan entre ellos, y por lograr nuevas relaciones de cooperación en el respeto de la independencia, la no injerencia y la no existencia, declarada o de hecho, de cualquier tipo de centro o de partido guía.

Por unas relaciones nuevas con el Tercer Mundo

Ante el recrudecimiento de las amenazas del imperialismo, es hoy más decisivo que nunca, para las fuerzas obreras y progresistas de Europa, lograr un entendimiento y acciones comunes con los movimientos de liberación del Tercer Mundo.

Ello nos exige a los comunistas españoles elevar nuestra acción solidaria, en primer lugar, con el Frente Polisario y con la OLP; con los pueblos de El Salvador, Guatemala, Chile, Bolivia, Uruguay, Argentina, Paraguay y Puerto Rico; con todos los pueblos golpeados por el imperialismo. Y, asimismo, con Nicaragua y Cuba, sometidas a permanentes amenazas.

Condenamos la política de agresión del Estado de Israel contra los pueblos del Líbano, Siria e Irak, con los que nos solidarizamos.

Asimismo condenamos las agresiones del régimen racista sudafricano contra las jóvenes repúblicas de Angola, Mozambique y Zimbabwe.

Abogamos por una salida negociada y pacífica del conflicto que enfrenta actualmente a Irak e Irán.

Defendemos la solución del problema chipriota sobre la base de la retirada de tropas extranjeras y respeto a la voluntad del pueblo chipriota.

Apoyamos, asimismo, la lucha de los pueblos de Namibia y de África del Sur contra sus opresores fascistas y racistas.

DOCUMENTACIÓN

Nos solidarizamos con los pueblos que en Indonesia, Timor, Filipinas y otros países luchan contra terribles opresiones.

Defendemos la causa de la unificación de Corea.

El movimiento obrero europeo debe apoyar y estrechar sus lazos con el Movimiento de los No Alineados, que es uno de los principales factores de paz en la vida internacional.

Pero el problema del Tercer Mundo no es sólo político. Sin abordar a fondo el aspecto económico y la lucha por un *nuevo orden económico internacional*, no es posible forjar lazos firmes de acción común contra el imperialismo. Ese nuevo orden tendría que apoyarse en los puntos siguientes:

a) Un acceso más libre y abierto a la tecnología, así como facilitarles condiciones para el desarrollo de su cultura e investigación propias, por parte de los países atrasados y no pertenecientes al centro imperialista.

b) Una regulación de los mercados internacionales de materias primas y productos energéticos pactado entre los países productores de la OPEP y del Tercer Mundo, por una parte, y por los consumidores de dichos productos, por otra. Una regulación en plano de igualdad que incluyera una regularidad de suministros, fórmulas automáticas de modificación de precios, una planificación mundial de los recursos naturales, y de defensa ecológica y biológica de la Humanidad, y beneficios industriales, tecnológicos y financieros garantizados para los países exportadores.

c) Un nuevo sistema financiero internacional que no dependiera preferentemente de una moneda o un metal, en la línea de lograr un verdadero Banco Mundial con capacidad de emisión propia de dinero internacional.

d) Una planificación racional a escala mundial de los recursos agrícolas y de la industria agroalimentaria que permita una distribución más justa y racional de las reservas alimentarias y que sea capaz de hacer frente a la crisis alimenticia de los años ochenta.

Para conseguir este nuevo orden político y económico internacional es imprescindible no sólo la lucha de los movimientos del Tercer Mundo, sino una presión y lucha constantes, por parte de las fuerzas progresistas de los países industrializados. Recíprocamente, este fortalecimiento redundará en beneficio de las fuerzas progresistas y de izquierda en los países capitalistas desarrollados. La causa de la lucha por la liberación del Tercer Mundo es una dimensión esencial del eurocomunismo.

Por una política exterior de España de no alineamiento con los bloques militares. Contra el ingreso en la OTAN

La política exterior de España, dirigida por UCD, es predominantemente de subordinación a los intereses y demandas de los Estados Unidos.

Actualmente España está sometida a fuertes presiones norteamericanas para que se integre en la OTAN. Dichas presiones forman parte de los planes del imperialismo de Estados Unidos de reforzar la política de bloques, de rearme, de confrontación militar.

El ingreso de España en la OTAN significaría la colocación de armas nucleares en nuestro territorio y el peligro de nuestra total destrucción en caso de guerra. Sería una merma de la soberanía española; colocaría

nuestras Fuerzas Armadas bajo un alto mando norteamericano. Tendría consecuencias catastróficas en lo político, económico y social. Representaría además romper el equilibrio existente en Europa entre los dos bloques (desde hace más de veinticinco años, ningún país ha entrado en la OTAN) y, por lo tanto, crearía tensiones y peligros de guerra en Europa y el Mediterráneo; y en el caso de Canarias transformaría el archipiélago en una plataforma de agresión contra los pueblos de Africa, haciendo aumentar gravemente la tensión internacional en la zona. Perjudicaría nuestra posición cara a los países árabes y el Tercer Mundo en general. Igualmente supondría introducir un elemento de división entre los españoles.

La entrada en la OTAN, por otra parte, no sería un freno para posibles golpes de Estado, como ha quedado patente en los casos de Turquía y Grecia.

El PCE reafirma su firme posición contra los bloques militares y contra las bases militares extranjeras, tanto en el Este como en el Oeste. Contra el ingreso de España en la OTAN.

Es indispensable la más completa información a la opinión pública sobre el tema, el debate en los medios de comunicación, la movilización y acuerdo de todos los sectores democráticos y patrióticos para impedir el ingreso en la OTAN. Existen fuerzas suficientes para lograrlo si se actúa con decisión. En ningún caso es tolerable que una decisión de esta trascendencia se tome solamente por una mayoría parlamentaria. Sería contravenir el espíritu de la Constitución, ya que en su artículo 92 se establece la posibilidad de que las decisiones políticas de especial trascendencia puedan ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos, y en tal caso, estamos convencidos de que la gran mayoría del pueblo español rechazará el ingreso.

Por otra parte, el Gobierno UCD ha colocado la renegociación de los acuerdos bilaterales con Estados Unidos en el marco del proyecto de ingreso de España en la OTAN. En tales condiciones, la permanencia de las bases existentes en territorio español en virtud de dichos acuerdos, bases que —independientemente de su estatuto legal— están de hecho en manos de las Fuerzas Armadas norteamericanas, sólo agravaría aún más las consecuencias nefastas del ingreso en la OTAN. El PCE declara, por ello, su oposición rotunda a la permanencia de dichas bases.

En un momento tan grave de la situación internacional, es decisivo que la política exterior de España esté orientada a contribuir a la paz y a la amistad entre los pueblos. Por ello nos pronunciamos por una política de *no alineamiento con los bloques militares*. España ha participado ya como observadora en conferencias del Movimiento de No Alineados. Tal actividad debe ser mantenida.

El PCE se pronuncia por una política exterior española que tenga entre sus objetivos fundamentales:

— Recuperar la soberanía española sobre Gibraltar, mediante una firme acción diplomática que obligue a Gran Bretaña a respetar las decisiones de la ONU, y desarrollando a la vez una labor política inteligente y dinámica de cara a la población gibraltareña.

— Decidida política de ingreso en la CEE, salvaguardando los intereses nacionales.

— Política mediterránea: desarrollo de las relaciones amistosas con el mundo árabe. Apoyar las acciones encaminadas a la desnuclearización mi-

DOCUMENTACIÓN

litar y a la neutralidad del Mediterráneo. Promover acciones concertadas de los países ribereños en torno a la protección del medio ambiente y la lucha contra la contaminación en dicho mar, presionando para que se cumplan los acuerdos establecidos.

— Política hacia Francia tendente a mejorar las relaciones y resolver problemas pendientes, en particular una colaboración activa para evitar la utilización del territorio francés por parte de los terroristas de ETA.

— Reconocimiento del Frente Polisario y de la RASD. España debe apoyar las decisiones de la ONU y de la OUA y contribuir a una solución que ponga fin a la agresión marroquí, garantizando el derecho del pueblo saharauí a la autodeterminación y a la independencia. Ante la propuesta de un referéndum hecha por el rey de Marruecos en la última Asamblea de la OUA, el PCE considera que para garantizar la libre expresión del pueblo saharauí es preciso la inmediata retirada de las fuerzas militares y de la administración civil de Marruecos del territorio del Sahara, y que el Polisario participe con plenos derechos en el establecimiento de las garantías del referéndum.

— Pleno apoyo de España a la OLP y al pueblo palestino, incluido el derecho de éste a crear su propio Estado nacional.

— Política hacia América Latina que tenga en cuenta la necesidad de la solidaridad activa con los que luchan por su libertad y contra las dictaduras, *así como ayudar a las víctimas de los regímenes dictatoriales y represivos*, y de garantizar a los pueblos la independencia y las libertades democráticas.

— Como expresión concreta de la política de solidaridad internacionalista que practica consecuentemente el PCE, el Grupo Parlamentario Comunista se esforzará por que en la Ley de Extranjería se introduzca un Estatuto del refugiado político en el que se garanticen los derechos de quienes han tenido que abandonar sus países por defender causas democráticas y progresistas.

— Apoyo a las Naciones Unidas, elevando su papel en la solución de los conflictos internacionales.

— Participación activa de España en las iniciativas tendentes a poner en marcha un proceso de desarme, sobre todo nuclear; a lograr medidas efectivas de control y limitación de armamentos.

Nos encontramos en una etapa histórica en que crece el papel internacional de países medios como España: ello crea bases objetivas para una política exterior democrática, que permitiría a España elevar su prestigio, reforzar su seguridad, ampliar sus lazos de amistad y cooperación con todos los pueblos, contribuir a las nuevas relaciones que hace falta promover entre Europa y el Tercer Mundo, ayudar al desarme, a la paz y cooperación internacionales.

DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE LA ADHESION DE ESPAÑA AL TRATADO DEL ATLANTICO NORTE A CONSULTA DEL EXCMO. SR. MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES *

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 27 de agosto de 1981, emitió el siguiente dictamen:

El Consejo de Estado ha examinado el expediente instruido para la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte, que le ha sido remitido por Orden de V. E. de 20 de agosto de 1981, con carácter urgente, para que se emita el preceptivo dictamen de la Comisión Permanente sobre si es necesario que las Cortes Generales concedan la previa autorización para la prestación del consentimiento del Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 94.1 de la Constitución.

1. ANTECEDENTES

1.1 *Contenido del expediente*

El expediente está integrado por los textos autenticados, en inglés, francés y castellano, del Tratado del Atlántico Norte, de los Protocolos de adhesión al mismo de Grecia, Turquía y la República Federal de Alemania, así como de una Nota del secretario general de la Organización de dicho Tratado del Atlántico Norte, en la que se recoge la Declaración hecha en 1963 por el representante francés ante el Consejo de la Organización y en virtud de la cual se estimó que las disposiciones del Tratado habían quedado sin vigencia en relación con los antiguos departamentos franceses de Argelia a partir del acceso de ésta a la independencia.

Se incluye, además, el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio remitente, y se acompañan otros dos informes sobre el procedimiento constitucional de acceso de España al Tratado del Atlántico Norte, realizado uno por un catedrático de Derecho internacional, a petición del Ministerio de

* Véanse los textos francés e inglés (ambos hacen fe) del Tratado en *United Nations Treaty Series*, vol. 34 (1949), pp. 243-255. Y una traducción al español en GARCÍA ARIAS, L.: *Corpus Iuris Gentium*, Zaragoza, 1988, pp. 227-228. La *Revista de Estudios Internacionales* publicará el texto oficial en español de dicho Tratado una vez entre en vigor para España.

DOCUMENTACIÓN

Asuntos Exteriores, y el otro elaborado por dos catedráticos, uno también de Derecho internacional y el otro de Derecho político, a petición del Centro de Estudios Constitucionales.

1.2 *Síntesis del Tratado del Atlántico Norte*

El Tratado del Atlántico Norte se firmó en Washington el 4 de abril de 1949, suscribiéndolo originariamente doce Estados—Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y Reino Unido—, habiéndose adherido desde entonces otros tres—Grecia y Turquía en 1951 y la República Federal de Alemania en 1955.

Se estructura normativamente en un preámbulo y 14 artículos, sin que la redacción inicial haya tenido otras modificaciones que dos al artículo 6, que delimita el área geográfica protegida por la Alianza, al ampliarse aquélla al territorio de Turquía—a través del referido Protocolo de adhesión de 1951—y, de otra parte, al considerarse por el Consejo, a propuesta de Francia en 1963, que las prescripciones del Tratado habían dejado de ser aplicables a los departamentos franceses de Argelia, a partir del 3 de julio de 1962, en que ésta había alcanzado la independencia.

El preámbulo expresa los principios y fines esenciales para los que las partes instituyen el Tratado, destacando la reafirmación de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y su determinación de salvaguardar la libertad y la civilización de sus pueblos, basados en los principios de democracia, libertades individuales e imperio de la ley.

El articulado del Tratado contempla, en primer término, las obligaciones a que se comprometen las partes:

— En el artículo 1, las partes se comprometen a resolver por medios pacíficos cualquier diferencia internacional en que pudieran verse envueltas y abstenerse en sus relaciones internacionales del recurso a la amenaza o al empleo de la fuerza en cualquier forma que resulte incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.

— El artículo 2 contiene una declaración de intenciones de contribuir a fortalecer sus instituciones libres y asegurar su estabilidad y bienestar, tratando de eliminar toda oposición en sus políticas económicas internacionales y estimulando la colaboración económica entre las partes.

— El artículo 3 determina que las partes, actuando individual y conjuntamente de manera continua y efectiva, mediante el esfuerzo propio y la ayuda mutua, mantendrán y aumentarán su capacidad individual y colectiva de resistencia a un ataque armado.

— El artículo 4 establece la obligación de consulta entre las partes, cuando, a juicio de cualquiera de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquiera de las partes fuese amenazada.

— Es esencial el artículo 5, que prevé el *casus foederis* de la Alianza al establecer que, cuando se produzca un ataque armado contra una o varias de las partes, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas y, en consecuencia, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual

SOBRE LA ADHESIÓN DE ESPAÑA AL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE

y colectiva, reconocido en la Carta de las Naciones Unidas, cada una de las partes asistirá a las así atacadas, adoptando individualmente, y de acuerdo con las otras partes, la acción que juzgue necesaria, incluso el empleo de la fuerza armada. Cualquier medida adoptada se pondrá en conocimiento inmediato del Consejo de Seguridad de la ONU, cesando las medidas adoptadas cuando por éste se hayan tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y seguridad internacionales.

— El artículo 6 es complementario del anterior, delimitando el área contra la que se entiende se produce un ataque armado; tras las modificaciones ya reseñadas, su actual redacción comprende:

«... el territorio de cualquiera de las partes en Europa o América del Norte contra los departamentos argelinos de Francia¹, contra el territorio de Turquía o contra las islas bajo jurisdicción de cualquiera de las partes en el área del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer. Contra fuerzas, buques o aeronaves de cualquiera de las partes, que estén en dichos territorios o encima de ellos o en cualquier otra área de Europa en la que estuvieran estacionadas fuerzas de ocupación de cualquiera de las partes en la fecha en que el Tratado entró en vigor, o en el mar Mediterráneo o en el área del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer.»

— El artículo 9 establece los órganos de la Alianza, consistentes en un Consejo, en el cual cada una de las partes estará representada, y que conocerá de las cuestiones relativas a la aplicación del Tratado, y un Comité de Defensa, que recomendará las medidas procedentes para la aplicación de los artículos 3 y 5. Se prevé, asimismo, que el Consejo constituirá los organismos subsidiarios que se estimen necesarios.

— Destaca también por su importancia la remisión contenida en el artículo 11, que dispone que el Tratado será aplicado por las partes conforme a sus preceptos constitucionales respectivos.

Por lo demás, los artículos 7 y 8 se dedican, respectivamente, a relacionar el Tratado con la Carta de las Naciones Unidas e imponer a los Estados partes la obligación de no adquirir ningún compromiso internacional en contradicción con el Tratado; el artículo 10 prevé la adhesión de otros Estados, y los artículos 12, 13 y 14 se dedican al procedimiento de revisión, finalización y depósito del Tratado.

1.3 Informes

La Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, recogiendo el parecer de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio —cuyo informe, sin embargo, no obra en el expediente—, estima que no implicando el Tratado cesión de competencias constitucionales y siendo su naturaleza política y militar, es necesaria la previa autorización de las Cortes Generales establecida en el artículo 94 de la Constitución, previa remisión del expediente al Consejo de Estado para que emita su preceptivo dictamen conforme al artículo 22.1 de su Ley orgánica.

Los informes reseñados por los catedráticos universitarios, tras analizar

¹ Sin efecto desde la independencia argelina.

DOCUMENTACIÓN

las distintas modalidades de prestación del consentimiento en los tratados internacionales, según la Constitución, coinciden en señalar la vía del artículo 94 para la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte.

1.4 Orden de remisión

Y en tal estado el expediente, V. E. lo remite a este Consejo de Estado para que emita, con el carácter de urgencia y en el plazo de diez días, el preceptivo dictamen en cumplimiento del artículo 22.1 de la Ley orgánica reguladora del supremo órgano consultivo.

2. CONSIDERACIONES

Con tales antecedentes, el Consejo de Estado formula las siguientes consideraciones:

2.1 Planteamiento general

La cuestión sometida al Consejo de Estado se concreta, conforme a lo preceptuado en el artículo 22.1 de su Ley orgánica 3/1980, de 22 de abril, en determinar si es necesaria la autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado para la adhesión, en el presente caso, al Tratado del Atlántico Norte.

El marco jurídico de la consulta viene delimitado por los artículos 93 y 94 de la Constitución, que coordinan la potestad directiva de la política exterior que al Gobierno atribuye el artículo 97, con las competencias de las Cortes Generales. El tenor de los artículos 93 y 94 es el siguiente:

«Artículo 93. Mediante Ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.»

«Artículo 94. 1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos:

- a) Tratados de carácter político.
- b) Tratados o convenios de carácter militar.
- c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el título I.
- d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.
- e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna Ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

2. El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios.»

Se trata, por tanto, de un problema de calificación, en el que habrá que analizar la naturaleza del Tratado del Atlántico Norte para determinar luego si es precisa la autorización de las Cortes Generales prevista en el artícu-

SOBRE LA ADHESIÓN DE ESPAÑA AL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE

lo 94.1 y, posteriormente, examinar si es suficiente esta autorización o si además es necesaria la autorización mediante Ley orgánica conforme al artículo 93.

2.2 *Naturaleza del Tratado del Atlántico Norte*

El Tratado del Atlántico Norte se presenta, *prima facie*, como el cuadro de una cooperación muy amplia entre sus signatarios, pues abarca una acción común en los campos político, económico y militar, que ha generado una organización internacional (OTAN), a partir del sencillo esquema institucional establecido en su artículo 9, que, teniendo en la cúspide el denominado Consejo del Atlántico Norte, integrado por los representantes de los Estados partes (a nivel bien de jefes de Gobierno, de ministros o de representantes permanentes), se desenvuelve luego en una serie de Comités civiles y militares encargados de desarrollar los acuerdos de aquél y las actividades derivadas de los mismos.

Que el aspecto militar sea no sólo el más conocido, sino, ciertamente, el que más importante desarrollo ha alcanzado, no puede llevar a posponer, a efectos de la calificación jurídica del Tratado, los demás aspectos. Y ello, ante todo, porque todas las obligaciones previstas en el Tratado, incluso, y muy principalmente, las defensivas, se asumen por las partes en función de unos *postulados políticos* que el preámbulo se cuida de destacar: los principios de democracia, libertades individuales e imperio de la ley. Estas convicciones comunes de los Estados parte se traducen en la necesidad de una cooperación política que, a partir de las recomendaciones contenidas en el denominado «Informe de los Tres», rendido al Consejo en 1956, se articula principalmente a través del sistema de consultas inter partes, previsto en el artículo 4 del Tratado, y desarrollado en la práctica conforme a las recomendaciones contenidas en el mencionado informe. Asimismo, y en desarrollo del artículo 1, en el seno de la Alianza funcionan mecanismos de arreglo pacífico de diferencias entre las partes, destacando los buenos oficios que puede realizar el secretario general.

La colaboración en el *campo económico* se deduce de las previsiones del artículo 2 del Tratado. Aunque de su redacción, un tanto genérica, no se desprenden obligaciones inmediatas para las partes, la actividad en este campo se ha desenvuelto en una doble dirección: la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y la cooperación en la investigación científica y técnica. Todo ello es, además, un factor imprescindible para una política de defensa coordinada. Todas estas actividades se gestionan a través de los correspondientes Comités dependientes del Consejo: Comité Económico, Comité Científico, o el más reciente Comité de los Desafíos de la Sociedad Moderna.

Pero es sin duda en el terreno *militar* donde la organización creada por el Tratado ha obtenido sus más importantes resultados; de ahí que, en la acepción vulgar, se identifique el Tratado con la organización nacida de él, y ésta, a su vez, con la estructura militar integrada. Pero, en puridad, hay que dejar bien sentada la distinción entre el Tratado, como marco jurídico de las obligaciones de los Estados partes; la organización prevista en el mismo y creada para su propia aplicación, y la estructura militar integrada, que es una derivación de las obligaciones propiamente defensivas y que,

DOCUMENTACIÓN

como luego se dirá, puede adoptarse por los Estados parte con múltiples modalidades.

Establecida esta distinción básica, nos encontramos con que las obligaciones propiamente defensivas que asumen las partes son las contenidas en los artículos 3, 4, 5 y el 6 como complementario del anterior, que establecen entre las partes una *alianza defensiva*, cuyo *casus foederis* se produce ante un ataque armado a cualquiera de las partes, obligándose entonces los signatarios a prestar asistencia a la parte agredida, pero sin que se impongan las medidas en que tal asistencia ha de consistir, quedando al criterio de cada parte el adoptar la acción que juzgue necesaria, incluso el empleo de fuerza armada. Este carácter defensivo de la Alianza se comprende cabalmente, sin necesidad de recordar las motivaciones de política internacional que llevaron a su creación, con la consideración jurídica del texto, donde basta cotejar su preámbulo y la mayor parte del articulado (artículos 1, 2, 5, 7 y 12, entre otros) para encontrar constantes referencias a la Carta de las Naciones Unidas y sobre todo, los artículos 3 y 5, al hablar el primero de «*resistencia a un ataque armado*» y el segundo, precisamente, al describir el *casus foederis* requiere un previo «ataque armado» para que se pongan en marcha las medidas de asistencia que se consideran, por tanto, «*ejercicio del derecho de legítima defensa, individual y colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas*».

Por ello, el compromiso militar derivado del Tratado en situación de normalidad es el de «mantener y acrecentar la capacidad individual y colectiva de resistencia» al eventual ataque, «mediante el esfuerzo propio y la ayuda mutua» (artículo 3), ello de acuerdo con la declaración del preámbulo de «unir sus esfuerzos para la defensa colectiva y para la conservación de la paz y la seguridad». Y de ahí que el funcionamiento normal derivado del Tratado sea el de coordinar las políticas de defensa entre los signatarios, a fin de aproximar sus planes estratégicos, programas de apoyo logístico, estructuras orgánicas y operativas, etc., para prevenir una eventual utilización conjunta de la fuerza, o un más eficaz empleo individual de la misma. Pero precisamente el empleo de la fuerza, tanto en tiempo de paz como ante un eventual conflicto, sólo corresponde decidirlo a los Estados.

Fruto también del acrecentamiento de la capacidad de defensa colectiva es el sistema militar integrado, a cuya participación no se obliga el Estado parte por el hecho de adherirse al Tratado. Caben, en este sentido, múltiples posibilidades: desde la posición extrema de Islandia, que forma parte del sistema militar integrado careciendo de fuerzas armadas, pasando por la de los países que, como Noruega y Dinamarca, están integrados en la organización, pero ni envían fuerzas militares fuera de su territorio, ni aceptan el estacionamiento de armas nucleares ni la presencia permanente de fuerzas aliadas, hasta el conocido caso de Francia, que se apartó del sistema militar integrado en 1966 sin dejar de ser por ello parte del Tratado.

2.3 Necesidad de la autorización de las Cortes Generales conforme al artículo 94 de la Constitución Española

De esta caracterización del Tratado del Atlántico Norte deduce el Consejo de Estado una clara conclusión: la necesidad de autorización de las Cortes

SOBRE LA ADHESIÓN DE ESPAÑA AL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE

Generales para la adhesión de España al mismo, en virtud del artículo 94.1 de la Constitución.

En efecto, el Tratado se encuadra plenamente, por su naturaleza, tanto en el apartado a), tratados de carácter político, como en el apartado b), tratados o convenios de carácter militar.

Bastaría con ello para entender subsumido en las previsiones del artículo 94 el Tratado en cuestión. Pero dada la trascendencia del acuerdo, el Consejo de Estado quiere profundizar aún más en el catálogo de posibilidades del artículo 94, a fin de no dejar ninguna zona de penumbra.

En este sentido no plantea observaciones el apartado c), por cuanto el Tratado no afecta a la integridad territorial del Estado ni a la competencia exclusiva del mismo sobre su territorio, pues es evidente que la eventual adhesión de España no implica ni directa ni indirectamente ninguna proyección formal o material sobre aquél ni sobre ésta.

Por otra parte, habría que preguntarse, conforme al apartado d), si se trata de un «Tratado que implique obligaciones financieras para la Hacienda Pública». No se trata aquí de entrar en el tema de los eventuales costes de la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte, problema para el que el Consejo carece objetivamente de datos y que, por lo demás, no es de su estricta competencia en el ámbito de la consulta planteada. Tan sólo habrá que recordar la reiterada doctrina de este Supremo Organismo Consultivo, que ha entendido que la previsión del apartado d) del artículo 94 va referida a aquellos Tratados que impliquen directamente gastos no previstos en las obligaciones presupuestadas; pero no será necesaria la autorización en este punto cuando los gastos correspondientes puedan ser atendidos con las consignaciones presupuestarias ordinarias, ya aprobadas por las Cortes (Dictamen de 17 de marzo de 1981, expediente número 43.177, entre otros).

Pues bien, partiendo del texto del Tratado del Atlántico, no aparece ninguna referencia directa a algún tipo de cuota asignable a las partes para la financiación de la Organización, lo que supondría una obligación nueva no presupuestada, si bien es obvio que, en caso de adhesión, habría que contribuir al sostenimiento de la Organización integrada en la medida en que se decida participar en ella, pero esto habrá de hacerse, necesariamente, a través de las partidas presupuestarias correspondientes, cuyas dotaciones, especialmente en materia de defensa, habrán de fijarse de acuerdo con las Cortes, como resulta de la propia redacción del artículo 11 del Tratado en relación en este caso con el 134 de la Constitución Española. En todo caso, la posibilidad de que la adhesión se llevara a efecto, e implicara obligaciones financieras, sería un argumento más para que sea precisa la autorización del artículo 94, apartado d).

En cuanto al apartado e), que exige también la intervención de las Cortes Generales, cuando el Tratado suponga modificación o derogación de alguna Ley o exija medidas legislativas para su ejecución, poniéndolo en relación con todo el grupo normativo que regula en nuestro ordenamiento la organización de la defensa, no parece al Consejo de Estado que exista necesidad de modificación alguna ni, en principio, de desarrollo legislativo *ad hoc*. Especial atención, dentro del grupo normativo referido, merece la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, que regula los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar. Entiende el Consejo de Estado que los criterios y normas de dicha Ley no sólo no se ven afectados por la eventual adhesión al

DOCUMENTACIÓN

Tratado del Atlántico, sino que incluso armonizan perfectamente con dicho Tratado y con el desarrollo institucional de la estructura militar integrada de la Organización. Así, el principio de primacía de los órganos políticos sobre los órganos militares, inspirador de la estructura de nuestra Ley Orgánica conforme a los principios de la Constitución, está claramente mantenido en la distribución de competencias en el seno de la Alianza, donde el Consejo del Atlántico es el supremo órgano decisor, y está precisamente integrado por los responsables políticos de la defensa de cada uno de los Estados parte, y a él se subordina el Comité Militar, vértice de la organización militar de la alianza, y que está integrado por los jefes de los Estados Mayores nacionales, y del cual dependen, a su vez, todos los mandos operativos de las fuerzas, y es notorio que este organismo técnico militar—paralelo a las Juntas de jefes de Estado Mayor de los países miembros, que también prevé nuestra Ley Orgánica de la Defensa—no sólo está sometido al Consejo del Atlántico, sino que, en el orden nacional, los jefes de los Estados Mayores serán portavoces de las directrices políticas que los órganos de tal carácter les impartan. En conclusión, nuestra legislación en materia de defensa no se ve afectada por la eventual adhesión.

Visto, pues, que es necesaria la autorización de las Cortes Generales requerida en el artículo 94, se detendrá ahora este Consejo en examinar si además es suficiente tal autorización o se requiere la aprobación mediante Ley Orgánica prevista en el artículo 93.

2.4 *Análisis del artículo 93 en relación con el Tratado del Atlántico Norte*

El Consejo de Estado seguirá en su examen del artículo 93 los criterios hermenéuticos sentados en el artículo 3 del título preliminar del Código Civil.

El sentido propio de las palabras utilizadas por el referido artículo aparece lo suficientemente claro para deducir que las competencias a las que se alude como de ejercicio transferible a una organización internacional son las atribuidas *directamente* por la Constitución a órganos propiamente constitucionales. Dado el predominante carácter defensivo del Tratado del Atlántico Norte, las únicas competencias que pudieran quedar afectadas en su ejercicio, son las relativas a la defensa nacional. Será conveniente, por ello, detenerse ahora en el análisis sistemático de las competencias que en esta materia prevé la Constitución, a los efectos de comprobar si estarían afectadas por la adhesión al Tratado.

El artículo 8.1 de la Constitución encomienda a las Fuerzas Armadas la defensa nacional, al expresar:

«Artículo 8. 1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.»

Consecuente con el carácter de función estrictamente soberana que tiene la defensa, el artículo 149.4 atribuye la competencia exclusiva en esta materia al Estado.

SOBRE LA ADHESIÓN DE ESPAÑA AL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE

A su vez, la función de defensa que al Estado compete, y que se instrumentaliza a través de las fuerzas armadas, se desenvuelve en la atribución de competencias concretas en esta materia a determinados órganos constitucionales. Y así, en congruencia con la forma política de Monarquía Parlamentaria de nuestro Estado (artículo 1 de la Constitución), tales competencias se distribuyen en el tríptico orgánico Rey, Cortes, Gobierno:

— Al Rey corresponde, según el artículo 62, *h*), «el mando supremo de las Fuerzas Armadas».

— A las Cortes Generales corresponde autorizar previamente las declaraciones de guerra y de paz—artículo 63.3—además de las funciones legislativa, financieras y de control que le son propias en materia de Defensa Nacional, y que se expresan en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional.

— Al Gobierno atribuye el artículo 97 «la dirección de la política exterior e interior de la Administración civil y militar y la defensa del Estado».

A la vista de estas competencias y de su atribución orgánica en la Constitución Española, y teniendo en cuenta los compromisos previstos en el Tratado del Atlántico Norte, el Consejo de Estado estima que la adhesión a éste no conlleva en modo alguno la cesión de ejercicio de aquellas competencias a una organización internacional. Es decir, que las competencias en materia de defensa previstas en la Constitución seguirían siendo ejercidas por los mismos órganos constitucionales que las tienen atribuidas, aunque España se adhiera al Tratado del Atlántico Norte.

Y ello porque la estructura institucional prevista en el Tratado para la adopción de las decisiones en el seno de la Alianza—fundamentalmente, el Consejo del Atlántico Norte—responde a un esquema paritario en el que nada se acuerda sin la *unanimidad* de los Estados miembros. Con este sistema de adopción de decisiones, se garantiza la posición soberana del Estado miembro, pues la dependencia o autonomía de la decisión está salvaguardada por la unanimidad, de modo que ninguna decisión no querida podrá serle impuesta. La autonomía decisoria se refuerza *ad intra* con el artículo 10 del Tratado, que dispone que éste será aplicable conforme a los principios constitucionales de los Estados partes, de forma que nada empiece el reparto de competencias trazado en nuestra Constitución y que ha quedado bosquejado más atrás.

Plena confirmación de todo lo expuesto es la previsión del *casus foederis* del tan citado artículo 5, en el que, si bien existe como en toda alianza la obligación de asistencia recíproca, se deja al arbitrio de cada parte la adopción de las medidas concretas en que se manifiesta dicha asistencia.

Parece, por tanto, que el artículo 93 de nuestra Constitución no es referible al Tratado del Atlántico Norte, sino que está previendo la adhesión eventual a aquellas organizaciones internacionales que pudieran tener sobre una materia que en la Constitución aparece como estatal, una capacidad de decisión directa, en el sentido de que, sin necesidad de mediación estatal, se imponga automáticamente la voluntad de tal organización internacional. Por el contrario, en el caso aquí analizado las competencias siguen siendo ejercidas por el Estado, incluso a nivel de los organismos de la Alianza.

Esta interpretación resulta avalada finalmente por el análisis de los antecedentes del propio artículo 93 en los debates constituyentes, pues si su re-

DOCUMENTACIÓN

dación pasó sin apenas observaciones por el Congreso, en el debate del Senado se encuentra una única alusión que viene a confirmar lo hasta aquí expuesto. Refiriéndose a los artículos hoy 93 y 94, entonces aún, por razones de numeración 92 y 93, se sostuvo:

«Muy diferente es otro supuesto de Tratados que podríamos llamar clásicos, previstos hoy en el artículo 93, apartados 1 y 2 (es decir, los que hoy son tales apartados del artículo 94). Este segundo caso sería, por citar un ejemplo, la integración de España en un sistema de defensa a escala atlántica. En este caso no se está en el supuesto del Tratado a que me refiero, tratado de transferencia de la soberanía. Como saben los señores senadores, la participación de España en la NATO no significa ninguna transferencia de soberanía. Se trata de un tratado militar político clásico, y la prueba de ello es que al retirarse del sistema integrado Francia, no fue necesario derogar ningún tratado especial y todo el procedimiento se efectuó a través de canjes de notas diplomáticas.» (*Diario de Sesiones del Senado*, número 62, sesión plenaria celebrada el 29 de septiembre de 1978.)

Por todo ello, puede concluirse que, dado que el Tratado del Atlántico Norte no está comprendido en el artículo 93 de la Constitución, desde el punto de vista jurídico basta con la autorización de las Cortes Generales prevista en el artículo 94.1 de la Constitución para que pueda prestarse válidamente el consentimiento del Estado.

3. CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que se requiere la previa autorización de las Cortes Generales contemplada en el artículo 94 de la Constitución para la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte.

**DOCUMENTACION REMITIDA A LAS CORTES GENERALES PARA
REQUERIR LA AUTORIZACION DEL CANJE DE NOTAS POR EL
QUE SE PRORROGA POR OCHO MESES EL TRATADO DE AMISTAD
Y COOPERACION ENTRE ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS DE 24 DE
ENERO DE 1976**

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

**INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA EXTERIOR PARA AMÉRICA DEL NORTE
Y PACÍFICO**

Durante la celebración de la quinta ronda de negociaciones entre las Delegaciones de España y de los Estados Unidos, la última semana de agosto, sobre el futuro de la relación bilateral contractual entre ambos países, se llegó a la certidumbre de que, a pesar del intenso ritmo de trabajo, que había permitido celebrar cinco rondas negociadoras en tres meses, y aunque se habían resuelto numerosos puntos, no se había avanzado lo suficiente como para concluir la negociación satisfactoriamente antes del 21 de septiembre.

No ha resultado posible hacerlo, ya que es el propósito de ambos equipos negociadores no limitarse a introducir retoques menores en el Tratado de 1976, sino tener en cuenta la nueva situación mundial y los cambios políticos ocurridos, particularmente en España, desde aquella fecha.

Por añadidura, la decisión adoptada por el Gobierno español de iniciar el proceso necesario para la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte introducía un nuevo elemento que hacía aún más difícil, si cabe, finalizar las conversaciones en tan corto plazo, ya que planteamientos importantes habían variado sustancialmente.

Por todo ello, los presidentes de ambas Delegaciones, el secretario de Estado de Asuntos Exteriores y el embajador de los Estados Unidos de América, estimaron oportuno proponer conjuntamente a sus respectivos Gobiernos un acuerdo provisional para prorrogar, por un período de ocho meses a partir del próximo 21 de septiembre, y al amparo de su artículo VII, la vigencia del actual Tratado.

Ese plazo de ocho meses de prórroga significa que la negociación, que ya se ha venido desarrollando durante tres meses, quedaría concluida en el

DOCUMENTACIÓN

plazo máximo de un año desde su iniciación, aunque es posible que se concluya antes. Es de tener en cuenta que las anteriores y análogas negociaciones con los Estados Unidos se prolongaron siempre por períodos que duraron entre uno y dos años.

De acuerdo con ese planteamiento, el Consejo de Ministros de fecha 4 de septiembre aprobó un Canje de Notas, que se realizó seguidamente, prorrogando por ocho meses el Tratado de Amistad y Cooperación de 1976.

El Canje de Notas establece que durante ese plazo los derechos, deberes y obligaciones de las Partes que actualmente se derivan del Tratado y de sus convenios anejos permanecen en vigor. Determina, igualmente, que constituye un Acuerdo entre los Gobiernos de España y los Estados Unidos, el cual sólo entra en vigor en la fecha en que ambas Partes se hayan comunicado por escrito que sus respectivos requisitos constitucionales han sido cumplidos, aplicándose con carácter provisional desde la fecha de caducidad del Tratado, 21 de septiembre, y durante el tiempo en que se cumplimenten los citados requisitos.

Realizado el Canje de Notas y de acuerdo con nuestra legislación, se elevó el tema al Consejo de Estado, que ha emitido dictamen, determinando que dicho Canje requiere la aprobación de las Cortes Generales, según lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución.

Madrid, 18 de septiembre de 1981.

«Excelencia:

En relación con las negociaciones actualmente en curso entre nuestros dos Gobiernos sobre un Acuerdo que sustituya al Tratado de Amistad y Cooperación firmado en Madrid el 24 de enero de 1976, y tomando en cuenta la nueva situación derivada de que España ha iniciado los trámites constitucionales para su adhesión al Tratado del Atlántico Norte, así como la opinión conjunta de las dos Delegaciones, en el sentido de que, no obstante los notables progresos que han realizado hasta la fecha, no será posible concluir estas negociaciones antes de que expire dicho Tratado el 21 del presente mes, tengo el honor de comunicar a V. E. que mi Gobierno propone que nuestros dos Gobiernos, al amparo de lo establecido en el artículo VII de dicho Tratado, convengan en un período adicional de ocho meses, contados a partir de su fecha de expiración, para concluir dichas negociaciones, y que, durante dicho período de ocho meses, los derechos, deberes y obligaciones de las Partes que actualmente se derivan del Tratado y de sus convenios anejos permanezcan en vigor.

Tengo además el honor de proponer a V. E. que si lo anteriormente dicho es aceptado por el Gobierno de España, esta Nota y la Nota de V. E. comunicándome su aceptación constituyen un Acuerdo entre nuestros dos Gobiernos que sólo entrará en vigor en la fecha en que ambas Partes se hayan comunicado por escrito que sus respectivos requisitos constitucionales han sido cumplidos, aplicándose con carácter provisional desde la fecha de su Nota de contestación y durante el tiempo en que se cumplimenten los citados requisitos.

TRATADO DE AMISTAD Y COOPERACIÓN ENTRE ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS

Aprovecho esta oportunidad para reiterar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

Firmado: TERENCE A. TODMAN

Embajada de los Estados Unidos de América.

Madrid, 4 de septiembre de 1981.

Su Excelencia don José Pedro Pérez Llorca, ministro de Asuntos Exteriores. Madrid.»

(Es traducción fiel y literal.)

Madrid, 4 de septiembre de 1981.

«Excelentísimo señor:

Tengo la honra de referirme a su Nota de fecha 4 de septiembre de 1981, en la que me comunica lo siguiente:

"En relación con las negociaciones actualmente en curso entre nuestros dos Gobiernos sobre un Acuerdo que sustituya al Tratado de Amistad y Cooperación firmado en Madrid el 24 de enero de 1976, y tomando en cuenta la nueva situación derivada de que España ha iniciado los trámites constitucionales para su adhesión al Tratado del Atlántico Norte, así como la opinión conjunta de las dos Delegaciones en el sentido de que, no obstante los notables progresos que han realizado hasta la fecha, no será posible concluir estas negociaciones antes de que expire dicho Tratado el 21 del presente mes, tengo el honor de comunicar a V. E. que mi Gobierno propone que nuestros dos Gobiernos, al amparo de lo establecido en el artículo VII de dicho Tratado, convengan en un período adicional de ocho meses, contados a partir de su fecha de expiración, para concluir dichas negociaciones, y que durante dicho período de ocho meses los derechos, deberes y obligaciones de las Partes que actualmente se derivan del Tratado y de sus convenios anejos permanezcan en vigor.

Tengo, además, el honor de proponer a V. E. que si lo anteriormente dicho es aceptado por el Gobierno de España, esta Nota y la Nota de V. E. comunicándome su aceptación constituyen un Acuerdo entre nuestros dos Gobiernos, que sólo entrará en vigor en la fecha en que ambas Partes se hayan comunicado por escrito que sus respectivos requisitos constitucionales han sido cumplidos, aplicándose con carácter provisional desde la fecha de su Nota de contestación y durante el tiempo en que se cumplimenten los citados requisitos."

Deseo manifestar a V. E. que el Gobierno de España expresa su conformidad con el texto de dicha Nota.

Acepte, señor embajador, el testimonio de mi alta consideración.

Firmado: José Pedro Pérez-Llorca

Excelentísimo señor Terence A. Todman, embajador de los Estados Unidos de América. Madrid.»

DOCUMENTACIÓN

ESPAÑA, LIBRE DE INGENIOS NUCLEARES

Nota de la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores de 10 de agosto de 1981:

«Ante la decisión del Gobierno de los Estados Unidos sobre la llamada bomba de neutrones, el Gobierno español desea manifestar lo siguiente:

1. En la actualidad no existen ingenios nucleares de ninguna clase desplegados en territorio español.
2. Es propósito firme del Gobierno mantener, en todo caso, esta situación en el futuro.»

INCIDENTE DE LAS CAÑONERAS

El 13 de agosto de 1981, la Oficina de Información Diplomática hace público el siguiente comunicado:

«En la mañana de hoy jueves se tuvo conocimiento por información facilitada por el patrón del remolcador *Salazón*, con base en Cádiz, que un grupo de individuos, al parecer de nacionalidad iraní, que habían alquilado su embarcación para un viaje de recreo por la bahía de Cádiz, le obligaron, con armas de fuego y destruyendo a continuación el equipo de comunicaciones de a bordo, a atracarse a una lancha desconocida que resultó ser una de las tres lanchas patrulleras iraníes que habían salido de la base de Puntales al finalizar la estancia para la que estaban autorizadas.

Los citados individuos abordaron la referida lancha a unas cinco millas del puerto de Cádiz, arrumbando a continuación al Sur a toda máquina y observando el patrono del *Salazón* que la dotación de la lancha iraní se hallaba de bruces en cubierta dominada por tres hombres armados.

Unidades de la Armada de superficie y aéreas, al tener conocimiento de estos hechos salieron inmediatamente a la mar para localizar a las lanchas iraníes, tomando contacto y observando que dos de ellas fondearon, finalmente, en Algeciras y la tercera entró en el puerto de Tánger.

Se están realizando las investigaciones pertinentes para el esclarecimiento de los referidos hechos.

En relación con los mismos debe señalarse que el Gobierno iraní solicitó en su día autorización para que las tres patrulleras, modelo *La Combattante*, construidas en Francia, realizasen una escala técnica en puerto español en el curso de su travesía a Irán procedentes de Cherburgo. La Embajada de Irán en Madrid señaló el deseo de su Gobierno de que las escalas se realizasen en los puertos de El Ferrol y Cádiz.

Las autoridades españolas concedieron la correspondiente autorización a los solos efectos de que dichas patrulleras pudiesen reabastecerse de agua, víveres y combustibles en los mencionados puertos.

De acuerdo con lo previsto, las citadas patrulleras permanecieron en El Ferrol del 2 al 5 de agosto y llegaron a Cádiz el pasado día 7, abandonando este puerto en la mañana de hoy.»

INCIDENTE DE LAS CAÑONERAS

17 de agosto de 1981

La Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores hace público el siguiente comunicado:

«Cuando las autoridades españolas supieron que la patrullera iraní secuestrada el pasado día 13, al parecer en aguas territoriales españolas, se había dirigido hacia aguas marroquíes, el embajador de España en Rabat realizó las oportunas gestiones, confirmadas mediante la presentación de una nota verbal, para recabar información necesaria sobre el paradero de la nave y para obtener el aseguramiento de la misma a los efectos oportunos.

Confirmada la presencia de dicha patrullera en aguas marroquíes y concretamente en el puerto de Casablanca, las autoridades de este país informaron ayer domingo al embajador de España en el sentido de que el buque había logrado abandonar Casablanca y había entrado en aguas internacionales atlánticas.

Dado que se desconoce el posterior rumbo de la patrullera secuestrada, durante la noche de ayer y el día de hoy unidades aéreas y navales de la Armada española han vigilado cuidadosamente las aguas próximas al Estrecho de Gibraltar en el Atlántico y en el Mediterráneo, así como las del archipiélago canario, sin haber observado señales de la presencia del navío.

Por otra parte, en la mañana de hoy, un alto funcionario diplomático enviado por el Gobierno iraní, el señor Abbas Soroush, acompañado del encargado de Negocios de su país en Madrid, señor Mendi Akrami, fue recibido por el secretario de Estado de Asuntos Exteriores, señor Robles Piquer, quien le facilitó la información en poder del Gobierno español y le dio cuenta de las gestiones realizadas, como ha venido haciendo este Ministerio con la Embajada de Irán en Madrid tan pronto como tuvo conocimiento del hecho.

El señor Soroush ha expresado el agradecimiento de su Gobierno por las gestiones españolas y por la colaboración prestada en relación con este incidente.

Las autoridades españolas desean expresar su más firme condena por este acto de piratería, así como por los daños que en el curso del mismo se causaron a un remolcador español.»

