

CESEDEN

TRES ENSAYOS SOBRE CRISIS ECONOMICA Y DEFENSA NACIONAL

II.- LA CRISIS ECONOMICA DE 1973 Y EL GIRO EN LA HISTORIA
DEL MUNDO

- Por D. Juan VELARDE FUERTES
Profesor eventual adjunto civil del
CESEDEN.

Mayo 1985

BOLETIN DE INFORMACION Nº 183 VIII

El análisis de la actual crisis económica obliga a re plantear una serie de datos e hipótesis que a veces se dejan en exceso a un lado. Desde 1973 -quizá, como veremos después, desde 1971 o incluso la frontera podría situarse en 1968- se inició una depresión económica muy honda, que muy probablemente va a constituirse en motor de una alteración histórica gigantesca. - Si abusamos, una vez más, de la famosa metáfora ferroviaria, es indudable que el problema nada tiene que ver con el momento en que se ve la salida del túnel del ciclo depresivo, sino nada menos que con la constatación de que la montaña se ha desplomado sobre el tren, y que los viajeros, primero han de salir con vida, si es que salen, por lugares nada parecidos a los que preveían, y, en segundo lugar, que si se desea restablecer un buen servicio, es necesario construir otro túnel que quizá debiera ser -- para una autopista y ya no para un ferrocarril.

Como es lógico, en medio de una conmoción tan violenta, nada deja de estar afectado, y desde la cultura a la diplomacia, y, por supuesto a la defensa nacional, todo precisa contemplarse desde otras coordenadas. También es necesario tener cabal conciencia de todo esto para que no intentemos dar a marcos nuevos, contenidos viejos que por fuerza ni encajan. Tener conciencia de la actualidad es exigencia ineludible para resolver bien los problemas

El eje económico del mundo

La primera indagación debe dirigirse a la contemplación del lugar donde se encuentra el eje económico del mundo.

Por supuesto a primera vista cuando se indaga dónde se sitúan los centros de gravedad económicos, da la impresión de que no se mueven. Sin embargo, lo cierto es que lo hacen con extraordinaria lentitud, pero su alteración, cuando se analiza con la alecuada perspectiva temporal, es evidente. El tarro de miel derribado sobre la mesa parece que ya no deja escapar el resto de su contenido. Sin embargo, si lo volvemos a contemplar una hora más tarde, percibimos que el diseño de lo que se desparra ma es bien diferente al que parecía tan estable un rato antes.

Por fuerza he de añadir otra cuestión previa más. Por un simple problema técnico relacionado con los transportes, el tráfico mercantil suele ser mucho más barato por vía marítima que utilizando otros medios de acarreo de las mercancías. Esto proporciona siempre una gran opulencia a las zonas de fácil tráfico portuario, y sus rentas, capitalizadas, engendran nueva prosperidad y más posibilidades de progreso material al lugar bañado por el mar donde, además, puede traficarse con estas riquezas. Desde Tiro a Alejandría, a Venecia, a Amberes, a Londres, a Sevilla, a Acapulco, o a Nueva York, todo esto es evidente. En cambio, las zonas continentales son mucho más austeras, y su espíritu guerrero, cuando existe, es sólo una variante de una especie de instinto depredador que encuentra que el bienestar a un alto nivel sólo puede venir del ingreso político que genere rentas obtenidas, por medios muy coactivos además, de poblaciones sometidas a la fuerza. Desde el Karakorum de Gengis Kan al Madrid de los Austrias, desde el Tenochtitlai de los aztecas al Berlín de los prusianos, o al Moscú de los soviéticos, los ejemplos abundan de estas civilizaciones ascéticas que se oponen a las más opulentas marítimas. Pero en ellas jamás se engendra opulencia económica, aunque sean capaces de poseer muchísimo poder político. Esto es, una indagación sobre los centros económicos del mundo y sus ejes de conexión, puede no coincidir con el análisis de sus centros de poder, aunque, a la larga, la isla central de Mackinder no logra jamás dominar a las posibilidades de defensa que tienen las potencias marítimas, derivadas de la orientación hacia la fuerza de parte de sus numerosos recursos. Esto es; que los ejes que vamos ahora mismo a considerar, han de trazarse en general sobre el azul de un mapa-mundi y no sobre el ocre del mismo.

Un gran historiador, Henri Pirenne, nos ha señalado cómo en el momento en que la Edad Antigua va a ceder su paso a la Media, este gran Eje se encontraba en el Mediterráneo. Desde nuestra Cartagena hasta Bizancio, desde Hipona a Marsella, y por supuesto, de Roma a Alejandría o a El Pireo, un tráfico activísimo surca este mar. Por supuesto que se desborda en cuatro direcciones: más allá de las Columnas de Hércules y de las rien

tes tierras de Tharsis; en segundo lugar en la búsqueda del cobre de las Casitéridas, así como de mano de obra esclava, y de algunos productos muy raros: marfil, oro, adornos tales como plumas de avestruz; una tercera dirección es la que iba por el Nilo hacia la actual Etiopía, completando la llegada de productos africanos y de esclavos; finalmente, a partir de los puertos mediterráneos de Fenicia, de Asia Menor, o de la Península de Sinaí, las caravanas se dirigían ya hacia la Arabia Pétreas, ya hacia los más remotos confines de Asia. Pero estas cuatro líneas de tráfico, eran muy tenues, comparadas con la enorme potencia del que se efectuaba por el Mare Nostrum.

A través del permeable límites, paulatinamente se integraron en esta civilización los diversos pueblos germanos y eslavos que proceden de la Europa nórdica y de la oriental. Como es bien sabido, tal integración provoca alteraciones políticas e institucionales numerosas, conocidas con el nombre tosco de la invasión de los bárbaros, pero en muy poco afecta al tráfico mediterráneo y a la permanencia ligada a él, de un centro económico evidente del mundo.

Una invasión llena de sentido mesiánico, la que desde Mahoma se engendra en los desiertos arábigos va a arruinar todo esto. En forma de tenaza actúa sobre las costas del Mediterráneo, y aunque la progresión por la costa oriental fue frenada durante siglos por los generales bizantinos, no ocurre lo mismo con la que ocupa toda la costa del norte de Africa, sepultando la rica variedad cultural y económica que existía desde Alejandría -no olvidemos la pérdida irreparable del incendio de su colosal biblioteca- a Cádiz, y, a través de España, penetra profundamente en lo que ahora conocemos como Europa occidental. Esta acción bélica hundió para siempre la vieja significación del Mediterráneo, y el eje económico del mundo comenzó a apoyarse en otros puntos.

Por un lado, aparece una especie de mercado occidental cristiano en torno a las costas atlánticas, una vez que se elimina la amenaza vikinga, con el asentamiento de estos invasores marítimos en Normandía, dando fin a la perturbación de la paz que originaban en todos los puertos que se encuentran de Escocia a Sicilia, y con una capitalización importante, en parte debida a los beneficios de las capturas de los arenques en el Mar del Norte, y en parte por los generados por el tráfico comercial que se centra en la misma zona, en los puertos de la Hansa. Por otra parte, se observa que la llanura europea, sobre todo a través de la zona Ruhr-Rhin y de los grandes ríos franceses, era el mecanismo de enlace de esta incipiente zona de nuevo desarrollo económico con lo que quedaba de la conexión

de Europa con Bizancio, que mantuvo su poder y riquezas hasta mediados del siglo XV. El nexo esencial es Venecia, y queda completado éste con el rosario de todas las repúblicas marítimas italianas. Entre el Mediterráneo y el Mar del Norte, a través, de las famosas rutas europeas, jalonadas de ferias famosas, como las legendarias de Champaña, se crea un firmísimo engarce económico, sobre todo entre los centros de poder material italianos y los flamencos y hanseáticos.

Dos hechos casi simultáneos arruinaron este eje económico. Por una parte, la caída de Constantinopla en manos de los turcos en 1453, significó el inicio de la invasión musulmana que se desborda por los Balcanes. Con grandes esfuerzos, corresponde detener este avance a los Habsburgo tanto, en el mar, con Juan de Austria en la batalla de Lepanto, como en tierra, ante los mismos muros de Viena, donde en 1683 se libra la batalla definitiva, al lograr levantar el rey Sobieski de Polonia el cerco que había impuesto Kara Mustafá. Pero, al mismo tiempo en que sucedía este empuje turco y, que su hijuela, la piratería, con bases desde Salé a Trípoli, infestaba las costas de este mar, tenía lugar el descubrimiento y conquista de América.

En el siglo XVI eran ya muy firmes los asentamientos españoles en el nuevo continente y en el Pacífico -Filipinas - que, por un lado -nao de Acapulco, feria de Portobello-, se convierte además en un sólido enlace marítimo con el Extremo Oriente, que sustituye con muchísima ventaja el que proporcionaban las viejas caravanas. A más de esto, en el Virreinato de Méjico y en el de Perú, se descubren minas de metales preciosos, sobre todo de plata, que a través de los déficit del sector exterior y del sector público del Imperio de los Habsburgo -casi como hoy sucede con los Estados Unidos y por las mismas causas- se difunden por toda Europa, salvo aquella parte que es objeto de la actividad depredadora de los corsarios, en buena parte holandeses e ingleses. Portugal, a través de toda la costa de Africa, se ha asomado al Indico, y desde Goa, en la India, a Macao, frente a China, y Timor en el mar de la Sonda, a más de recibir en el siglo XVIII el oro del Brasil, completa estos nuevos y ricos enlaces ultramarinos de Europa. Como resultado, el gran eje económico del mundo se desplaza ahora desde los puertos flamencos, Lisboa y Sevilla, en el lado europeo, a los del Caribe en América.

Esta conexión, sin embargo, era muy débil, tanto por las dificultades económicas derivadas del esfuerzo bélico para el imperio hispanoaustríaco de los Habsburgo, como por el carácter económico autárquico en las producciones para la vida corriente que va creándose en los Virreinos españoles de América.

De ahí la decadencia tanto de Sevilla y Cádiz como de Lisboa, - mientras que los Orange por una parte y los Hannover por otra, - logran crear una potente base económica en las orillas del Mar del Norte. Su capitalidad pasó, poco a poco, a ser Londres, - concretamente la City.

Desde finales del siglo XVIII, con la independencia - de los Estados Unidos de América, se crea en tierras del Nuevo Continente el punto de apoyo transatlántico, muy estable, que - faltaba. Fue un factor esencial del mismo, un Ejército muy capaz, casi heredero de las tradiciones de los cabezas redondas - de Cromwell, convertido en el instrumento adecuado para incorporar millones de hectáreas de riquísimas tierras a la naciente - Unión, sobre todo a costa de España, de los indios y de Méjico. Se combinó esto con la llegada masiva de colonos europeos, el - desarrollo de un mercado mundial de capitales, y una serie de - descubrimientos que fructifican con gran productividad en los - Estados Unidos, desde la locomotora al telégrafo. Tierra abundantísima, capitales en cifra abultada, riadas de emigrantes y técnicas novísimas ligadas a la Revolución Industrial, fructificaron en altísimas rentas que sobre todo tendieron a concentrarse en esa maravilla de base natural que se asienta desde Nueva Inglaterra al Middlewest, y que se asoma a los Grandes Lagos. La contemplación de un mapa muestra cómo esta península, bañada por aguas dulces y saladas, tiene una situación geográfica ideal. Allí es donde, sobre todo con Nueva York, y complementariamente con Chicago, se hace firme desde el siglo XIX el estribo americano del gran eje económico del mundo. El otro estribo tiene - su punto central en la City londinense, con el complemento, en Europa, al otro lado del mar, en los puertos marítimos y fluviales de la red Ruhr-Rhin, que penetra hasta Suiza, convertida - así, por su neutralidad y por enlazar además con el valle del - Danubio, con el del Po y, a través de Lyon, tanto con la salida mediterránea como con la atlántica de Francia, en un punto muy importante de este lado europeo del gran eje económico del mundo.

La situación parecía tan firme, con mercados gigantes - cos crecientes, como para los valores podía ser el de Wall Street, que daba la impresión de que iba a ser capaz de desafiar los si - glos. Sin embargo, los Estados Unidos despertaron a otra potencia en sus intentos primeros de expansión por el Pacífico. Con los bombazos del Comodore Perry, Japón entró en la escena mundial. De este asunto ya me he ocupado en el capítulo anterior. Pero conviene completar algo este panorama.

El crisantemo y la espada, o la alternativa japonesa

La derrota militar nipona en 1945 obligó a un replanteamiento nuevo de la expansión del Imperio del Sol naciente. Derrumbada por la energía de MacArthur y Nimitz la espada, quedó Japón sin embargo libre de emplear como base de su vida futura la actividad económica. No ha logrado su éxito actual sin problemas importantes.

En 1901 se publicaba en París un libro de E. Théry, titulado Le Peril Jaune: la transformation du Japon. A partir de entonces, el mundo occidental, y muy especialmente los Estados Unidos, tienen ante este posible peligro amarillo una mezcla de atracción y repulsión que ahora resurge con fuerza tremenda. En un excelente y reciente número monográfico de la publicación de la Universidad Pontificia de Comillas ICADE. Revista, sobre Las raíces del éxito japonés, se recoge un comentario aparecido no hace mucho en un periódico económico holandés: "Si al Japón se lo tragase el mar de pronto, la única nación que lo lamentaría sería Australia". Pero estas reticencias son ya antiguas. En 1583 un misionero informaba desde allí a sus superiores: "El Japón es el reverso de Europa. Todo es distinto y tan opuesto que no se parecen a nosotros prácticamente en nada... Son tan grandes las diferencias... que (el modo de ser japonés) no se puede ni desear ni comprender". Desde que la flota de Yamamoto aplastó a la rusa en Port Arthur, Occidente aumentó su recelo ante quien había osado derrotarlo sin paliativos por primera vez. Los japoneses se dolieron ante esto. Por aquellos años, el célebre pensador Mori Ogai, escribió: "Gana la guerra, y denunciarán al Japón como el peligro amarillo. Pierde la guerra, y todos dirán que es una tierra de bárbaros".

Unas pocas cifras nos van a demostrar por qué ahora sigue el recelo de un mundo occidental, que continúa sin atinar con la salida de la crisis económica. De acuerdo con datos del Fondo Monetario Internacional, en Japón el índice de precios de consumo creció, tanto en 1983 como en 1984 en un 2%. El Producto Nacional Bruto -recordemos la conmoción que se produjo cuando en 1967 sobrepasó en cifra absoluta al de Alemania Occidental- que había subido un 3% en 1983, lo hizo en un 5% en 1984. La tasa de paro, que fue en 1983 del 2,7% de la población activa, se redujo al 2,6% en 1984. Esta población activa significa una tasa respecto a la total del 49%, cifra que contrasta, por ejemplo, con el 34% español. Las exportaciones en incremento continuo -sobre todo hacia los Estados Unidos- constituyen el esencial motor de ese colosal auge. En 1983 éstas subieron un 8,6%, y en 1984 lo hicieron en un 12,3%. A pesar del visible auge de las importaciones, el saldo de la balanza por cuenta corriente ofrece un superávit de 20.000 millones de dólares.

Además, conviene tener bien presente que su sistema económico es un capitalismo nacional corporativo muy bien trabado, en la línea del capitalismo corporativo defendido por Keynes y del intuido por nuestro Ortega y Gasset. Parece el Japón actual el heredero del modelo político, social y económico abierto por Bismarck para la Alemania de los Hohenzollern. A los grandes cancilleres de éstos no les hubiera disgustado ver cómo, a pesar de que jurídicamente no es así, y que el a veces violento Shunto, u "ofensiva salarial de primavera", parece indicar otra cosa, la base de las relaciones laborales niponas descansa en el llamado trabajo de por vida en la misma empresa, con un sistema de salarios fundamentado esencialmente en la antigüedad, y enlazado todo con el llamado sistema sindical empresarial. Un profesor de la Universidad Sophia de Tokio, escribía hace poco que "los intereses patronales y obreros, dentro del mismo seno de la empresa son diferentes... pero son interdependientes. En el modelo occidental diferencia quiere decir divergencia, si no conflicto; en el modelo japonés quiere decir convergencia y tal vez, aunque no necesariamente, identidad de puntos de vista". Mitsutoshi Azuma puntualiza que esto no sólo se produce en las pequeñas y medianas empresas, sino en las grandes. Todashi Hana ni, en su excelente obra sobre el sistema de relaciones laborales japonés, menciona "la existencia de un vínculo emocional, - casi sentimental, entre el empresario y el empleado".

Añadamos a esto la íntima colaboración entre ese capitalismo y la Administración pública, que saben coordinarse de manera a veces tan prodigiosa como sucedió con el acuerdo de 1 de abril de 1976 de cinco grandes empresas de electrónica dentro de un programa común de investigación. Su resultado fue una revolución productiva que alivió de inmediato el llamado primer - choque petrolífero, que se preveía muy duro.

Todo esto ocurre en un área que facilita las cosas, - pues en torno a Japón están los famosos "nuevos países industrializados" de Asia -de Corea del Sur a Taiwán y de Honk-Kong a Indonesia- con crecimientos muy fuertes; también ahora parece claro el despertar del inmenso mercado chino; añadamos el auge minero de Australia y el rápido desarrollo de la costa del Pacífico de los Estados Unidos.

Lo que significa todo esto es que ya la economía que - florece en la Feria de Tsukuba, o ya la que convierte al yen en una moneda clave en los mercados mundiales de capitales, o la que hace de la Bolsa de Tokio uno de los fundamentos del mercado financiero internacional, se articula cada vez más con la norteamericana, que aparte de ofrecer, en la cada día más próspera Cali-

fornia, realidades tan apasionantes como el Silicon Valley, muestra, desde hace años, una evidente marcha de la actividad económica hacia el Oeste. El mencionado estallido minero y ganadero de Australia crea un prosperísimo contorno al Sur, mientras que por el Oeste, respaldan la potencia económica del Japón unas situaciones prosperísimas, en medio de la crisis creciente que acabo de señalar. De este tirón regional sólo dejan de beneficiarse los regímenes comunistas de Vietnam y sus satélites y, desgraciadamente, Filipinas, presa de unas formidables contradicciones internas, que eliminan, a corto plazo al menos, las posibilidades de su futuro.

Así es como, a lo largo de la crisis económica, ha surgido un eje económico alternativo al del Atlántico Norte, que pueda ser tan firme como una roca de basalto.

La crisis del estilo del petróleo

El profesor chileno Oswaldo Sunkel, modernizando un viejo léxico que procede de la escuela histórica, ha explicado la violenta conmoción que significó para el mundo económico el paso del estilo económico del carbón, tan ligado a la Revolución Industrial por antonomasia, al estilo económico del petróleo, en un proceso que, sobre todo, se desarrolló en torno a la I.G.M. y que ya había culminado al final de la II G.M. Al subir bruscamente el precio del barril de petróleo en los dos sucesivos choques petrolíferos, se produjo una hondísima crisis en todo el aparato productivo mundial. Cinco escenarios, ligados a sectores punta del pasado, contemplaron la quiebra del estilo del petróleo. Este proceso puede desarrollarse esquemáticamente como sigue:

- I) Escenario de los transportes. Todos ellos, desde la industria de la automoción a los astilleros, vieron disminuir su demanda como consecuencia de que su funcionamiento se basaba en los hidrocarburos. Su crisis se transmite a la siderurgia y a otras metalurgias y a la industria de las máquinas herramientas.
- II) Escenario de los bienes de consumo duraderos para el hogar. Como funcionan gracias a un notable consumo de energía, que ha emcarecido con los mencionados choques petrolíferos, y como el desempleo engendrado en las industrias afectadas por el Escenario I rebaja los ingresos familiares, desciende, al par de la demanda efectiva, el consumo de estos bienes, provocando, sobre todo, la crisis de la industria de

electrodomésticos, que a su vez agrava las crisis ya mencio-
nadas de la siderurgia y otras metalurgias y de la industria
de las máquinas herramientas.

- III) Escenario de las pequeñas y medianas empresas. Es urgente, para escapar de la crisis, aumentar la productividad. Esto parece, en principio, lograrse con mucha capitalización por obrero ocupado. Lo que quiere decir esto es que la llamada política económica de ajuste provoca sustitución de las pequeñas y medianas empresas -las PYMES- por las grandes. Como las PYMES son las que generan mayor empleo, un fuerte incremento del paro acompaña a esta política de ajuste, a más de liquidar a una multitud de empresas.
- IV) Escenario de la sociedad opulenta. Como había expuesto Galbraith en su difundidísima obra The Affluent Society, el despilfarro en la adquisición de los bienes divisibles, mientras se abandonaba la atención a los indivisibles, era una de las bases del desarrollo de la más potente economía occidental. La crisis económica impide que se pueda continuar por este camino, alterando uno de los puntos capitales en los que se había basado la economía occidental.
- V) Escenario de la integración económica. El progreso económico que se había experimentado a partir del final de la II - G.M. había impulsado, para que se pudiese mantener su ritmo acelerado, la ampliación del mercado. En todas partes, y no solo en el Mercado Común Europeo, proliferaron experiencias de este tipo. Sin embargo, el golpear de la crisis económica, en un reflejo bien conocido, provocó el incremento del proteccionismo, o sea, del nacionalismo económico. Cada país intentó salvarse a costa de lo que fuese, con lo que retroceden los intentos de integración, y con ellos, - las posibilidades de buena parte de ciertas estructuras productivas, que así entran en crisis insalvables.

Poco a poco, en estos cinco escenarios vemos florecer respuestas importantes. En el I, es evidente un desplazamiento de estas industrias hacia el área del Pacífico, tanto en la automoción como en los astilleros o en siderurgia. En el II se asiste en todas partes a una profunda remodelación de estas industrias. En el III, han surgido las nuevas pymes, que no se parecen en nada a las antiguas. Vinculadas muchas veces a formas jurídicas de capital-riesgo, han surgido empresas con pocos empleados y obreros, pero con altísimos niveles culturales y técnicos, gran movilidad y colosales beneficios, que coexisten con altas cifras de pérdidas. En el IV, las novedades abundan. En primer lugar, apareció una amplísima protesta social contra esta situa-

ción. El empleo de bienes duraderos muy poco sofisticados -por ejemplo, es el momento en que se difunden los jeans- se exhibe como una réplica a la situación anterior. Por otro lado, junto a este desaliño en el vestir, que tiene estas profundas raíces, se desea fomentar la oferta de bienes indivisibles. La bandera es el tema del medio ambiente, del análisis de las situaciones ecológicas insostenibles, y de su proyección hacia la política, con grupos de acción variadísimos, desde el movimiento green-peace al partido de los "verdes" en Alemania. Se relacionan por un lado con movimiento pacifistas, y con otros que se plantean el tema del ahorro de energía volviendo a procedimientos productivos que se consideraban ya sobrepasados. En España, en este sentido, pasó a reivindicarse desde la dehesa extremeña a las razas ganaderas autóctonas. En el V, al par que disminuyen los lazos entre naciones desde un punto de vista político, aumenta poderosamente el juego de las llamadas empresas transnacionales o multinacionales que imponen sus leyes tanto en todos los países con economía avanzada como en los en vías de desarrollo.

Estas cinco respuestas en los cinco escenarios, no encajan nada con la estructura productiva anterior, y su integración genera una situación radicalmente nueva.

Una crisis diferente

Como una especie de reflejo de la crisis de 1929, más de uno pretendió tratar, como se había hecho a ésta, a la crisis iniciada en 1973. Un caso típico sería el del Gobierno socialista triunfante en Francia con Mitterrand, que creyó poder arreglar las cosas con un fuerte aumento de la demanda. Siempre que se aplicó la medicina que marchó bien para los años treinta, en los años setenta y ochenta el resultado fue una auténtica catástrofe, en toda la extensión de la palabra.

Simultáneamente, con la escasez del petróleo surgió, de modo muy intenso, la que podríamos llamar tercera aparición del miedo de Malthus. Ya éste había profetizado que la carrera entre las subsistencias y la población iba a ganarla el crecimiento exponencial de ésta. Las leyes de Liebig y el subsiguiente desarrollo de los fertilizantes y otros avances agronómicos parecieron liquidar el miedo.

La segunda aparición de este terror fue con el gran descubridor del marginalismo, W. Stanley Jevons. Su obra más importante en este sentido fue The coal question. ¿Qué futuro esperaba al hombre una vez que hubiera agotado los yacimientos carboníferos? A más de este sombrío porvenir estaba en el ánimo de

Stanley Jevons el convencimiento de que otra crisis, la de la madera para pasta de papel, iba a perturbar la civilización industrial.

La llegada de un nuevo estilo, el del petróleo, el auge de la capitalización y, con ella, de la productividad, llevó a un gran economista, J.M. Keynes, a exponer en su ensayo La economía política de nuestros nietos, publicado en sus Essays in - persuasion, que el futuro no correspondería ya a los modelos basados en la escasez, sino que el problema económico se reduciría a efectuar los ajustes adecuados y, sobre todo, a repartir. No - en balde el circo de Cambridge que rodeó la elaboración de la - Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero y la elaboración del mensaje keynesiano no era precisamente liberal en - la política como Keynes, sino socialista, como lo prueban los - nombres de Joan Robinson, Sraffa, Kalecki o Kaldor. Cuando un - liberal se acerca al mensaje y lo asume, pasa a teñirse de socialismo. Eso es lo que sucedió a Beveridge, cuando elaboró el Sistema de Seguridad Social, que en realidad es un gigantesco sistema redistributivo de la renta.

A lo largo de la prosperidad, este problema del reparto, de la despreocupación ante lo que cada vez era más abundante era bien visible. La última gran manifestación de esto que resulta ser en resumidas cuentas, un semillero de utopías, tiene - lugar en la conmoción de mayo del 68, que desde París, a través de los campus universitarios, se propaga por todas partes.

El año de 1973 fue la llegada, buscada si se quiere, y por tercera vez, del miedo de Malthus. ¿Y si desaparecen el petróleo y los minerales? A esta interrogación hubo de dar cumplida respuesta Gerald Manners en su ensayo Our planet's resources, pero más importante todavía es el hundimiento de la utopía. Los partidos socialistas quedaron bruscamente sin mensaje económico social, y el comunismo, tras el vitriólico ensayo de Duverger - Los naranjales del Lago Balatón, se ha convertido en un mensaje que nada tiene de atractivo en cualquier medio intelectual selecto. Como arquetipo de esta lucha contra la utopía se encuentra el movimiento francés de los nuevos filósofos.

Muy directamente conectado con él anda otro fenómeno. Cuando los recursos son escasos, deben abandonarse las veleidades estatificadoras o socializadoras, porque el Sector Público - es muy ineficaz. En cambio, frente a él se alza, con muchísima fuerza, el mercado. Cuando parecía que el liberalismo económico había muerto, renace por todas partes. La Escuela de Chicago, - la Moun Pelerin Society, los nuevos liberales, viejos maestros -

como Hayek, y nuevos y muy brillantes como Milton Friedman, expertos muy influyentes, como Feldstein, o líneas de política económica como la reagonomía, actúan por doquier. Su reino no parece tener fin.

El problema de las naciones pobres

Un grupo muy amplio de naciones subdesarrolladas -por ejemplo, casi toda Iberoamérica- pareció que no se enteraba de la crisis económica. Hasta comenzar la década de los 80 vivió con tasas muy altas de producción. De pronto, todo se vino con estrépito al suelo. ¿Qué había sucedido? Que habían logrado el milagro gracias a sumas ingentes de capitales tomados a préstamo.

Cuando se difundió la austeridad generada por las consecuencias del segundo choque petrolífero, el de 1979, estas economías no fueron capaces de soportarla, y cayeron en una crisis profundísima. Esta no sólo afectó a los deudores, sino que, al no poder hacer frente al pago del servicio de la Deuda, causó una evidente en los acreedores. Este tema, que va siendo reabsorbido con muchísimas dificultades, será un valladar formidable para todos los planes que se elaboren para una colaboración efectiva Norte-Sur. Con ello se consagrará con fuerza la existencia de naciones proletarias en su totalidad. En ellas surge un sentimiento vivísimo de protesta contra las naciones más ricas, que puede convertirse con facilidad en conflicto, en puntos clave del planeta.

La Defensa Nacional y la crisis

El conflicto, cuando se convierte en guerra, exige unos medios extraordinarios. El problema consistió desde el siglo XIX en cómo aliviar, en lo posible, este esfuerzo que no podía durar mucho. Esto es, ¿cómo eliminar las tensiones inflacionistas o el déficit del comercio exterior? A eso se reducía todo. Una vez clarificada la situación tras una pugna que nunca era demasiado larga, el problema se reducía a la readaptación de la economía bélica para una nueva y larga etapa pacífica.

Si analizamos con calma lo sucedido, veremos que en la II G.M. Keynes preparó así a la economía del Reino Unido, con su ensayo famoso How to pay for the war? O bien, que los Acuerdos de Bretton Woods, en el fondo, lo que pretendían era sacar a la economía de la guerra, ponerla en marcha hacia su reconstrucción, y después administrar una economía típica de paz.

Sin embargo, el hecho cierto, tras la II G.M., fue la permanencia del conflicto. La Guerra Fría, Guerra de Corea, o - la Guerra del Vietnam, no tienen entre sí fronteras claras. Las movilizaciones son permanentes. Los chispazos violentos no pasan por declaraciones de guerra al viejo estilo. Las contiendas de emancipación de las colonias se mezclan con conflictos unidos a los intereses ya de la URSS, ya de los Estados Unidos. Desde el puente aéreo de Berlín a la Iniciativa de Defensa Estratégica - (IDE), o "star war", se observa que no ha cesado de existir una situación bélica muy importante a lo largo de los últimos 40 años.

Las consecuencias económicas no se han hecho esperar. El permanente desequilibrio del sector público que se ha engendrado en Norteamérica, al combinarse con la aceptación universal del dólar -en aquellos momentos, además, reinaba la convertibilidad oro-dólar a 33\$ la onza troy- generó durante la guerra de Corea una potente corriente de dólares que circulaban ajenos al territorio de los Estados Unidos. La conflagración del Vietnam y los problemas de su financiación originaron la eliminación por el Presidente Nixon el 15 de agosto de 1971, de la mencionada convertibilidad. En más de un sentido, esto significó el inicio de las tensiones que iniciaron la actual crisis económica. En fin; las actuales medidas relacionadas con el papel militar de Norteamérica provocan un tan fuerte déficit del sector público de esta nación, que para suscribir la deuda pública que se emite, es preciso subir mucho los tipos de interés. Como esta subida se propaga mundialmente a través del mercado financiero, este incremento significa mayores dificultades de recuperación, una carga más fuerte para los tenedores de Deuda pública y un flujo continuo de capitales exteriores hacia Norteamérica. Con ello mejora el tipo de cambio del dólar, empeora la balanza comercial de los Estados Unidos y de nuevo se dificulta la situación de las naciones que tienen las condiciones de deudoras en el mercado internacional de capitales.

Norteamérica, sin embargo, gracias a la alta productividad que ha conseguido para su economía como fruto de la puesta en marcha de la reagonomía, puede pagar esos tipos de interés y promover incrementos muy importantes -del 7% en 1984- de su Producto Nacional Bruto. Sin embargo, su ejemplo -conseguir la prosperidad con una balanza comercial negativa y un fortísimo déficit- no puede transmitirse a otras naciones. El 1 de marzo de 1936 escribía André Siegfied en la Revue des Deux Mondes una frase que tiene aún vigencia: "Sólo se debe aconsejar el viaje a los Estados Unidos a aquellos espíritus lo suficientemente bien formados como para comprender que la rana no debe nunca pretender ser tan grande como un buey". Pero el enorme tamaño de éste

respecto a las ranas, su aliadas, ¿a qué se debe? Sencillamente, a una transmisión a éstas, en forma de carga adicional sobre su desarrollo a través de altos tipos de interés, del coste de su protección militar. Lo que no quisieron pagar presupuestariamente, para no impedir su proceso de desarrollo económico, han tenido que liquidarlo vía altos tipos de interés, con el mismo resultado.

CONCLUSION

Si, respecto a 1973, se ha movido muy significativamente el eje económico del mundo; si a través de cinco escenarios, - puede observarse un fuerte cambio en las funciones de producción; si en la sociedad occidental, con la disolución de gran parte del peso de la utopía, ha subido la aceptación del mercado como asignador de recursos; si ha aparecido un problema financiero radicalmente nuevo, con la cuestión de la deuda exterior de multitud de países que, ni de lejos, son capaces por sí mismos de resolver; y, finalmente, si los problemas permanentes de la Defensa Nacional - de los Estados Unidos, en cuanto a protector militar del mundo libre, crean, vía tipos de interés y tipos de cambio, complicaciones que no pueden ser evitadas, ni muchísimo menos, con facilidad, - queda claro que la economía de 1973 ha quedado ya como un hito histórico, pero al que resulta imposible volver, hágase lo que se haga. La historia económica del mundo, hace una docena de años, ha girado, y no cabe pensar en que se pueda rectificar.

Pero, en medio de todo esto, ¿qué ha sucedido en España? Bien merece la pena, creo, considerar esto en el próximo artículo.

* * *

C E S E D E N .

LA DEFENSA NACIONAL EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

- Por el TCOL. de Artillería DEM y
EMACON,

D. Manuel GARCIA CAMPOS.

Mayo 1985

BOLETIN DE INFORMACION n° 183-VIII

LA DEFENSA NACIONAL EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

DELIMITACION

Cuando se pretende entrar en el estudio conceptual de la Defensa Nacional es inevitable hacerlo con base en la legislación que la ordena. Los conceptos están contenidos en normas jurídicas y su estructura orgánica, así como el desarrollo de sus órganos, también obedecen al mismo criterio.

Ahora bien, el prolífico desarrollo de cualquier ordenamiento jurídico, característica de la que no escapa el español -el profesor Rodríguez Devesa ha calificado a los últimos -- años de la realidad española, como de "diarrea legislativa"-, -- obliga a una delimitación previa. De no hacerlo, en el caso de la Defensa Nacional, se llegaría al análisis de órdenes administrativos o de reglamentos que llevaría tan lejos como se quiera, -- pues, llevada a su extremo, no cabe duda que también el Pelotón de fusileros es órgano de la Defensa Nacional.

Específicamente dedicadas a la Defensa Nacional son las Leyes Orgánicas 6/1980 y 1/1984, de las que lógicamente debe derivar todo el desarrollo legal y reglamentario sobre el tema. Pero ambas Leyes Orgánicas tienen su origen en el mandato constitucional.

El análisis debe, pues, iniciarse por el estudio de la Constitución y del tratamiento que en ella se da a la Defensa Nacional. El tema es de por sí suficientemente-y quizá excesivamente-amplio para este trabajo; quede pues para mejor ocasión la continuación, con el estudio de desarrollos legales y reglamentarios, en el triple aspecto -militar, económico y civil- en que se considera dividida la Defensa Nacional.

También habría sido conveniente, e incluso necesario, el haber realizado un estudio previo de Derecho comparado, centrado en las Constituciones de, al menos, los Estados más semejantes al nuestro y, sobre todo, de los antecedentes integrados por el constitucionalismo histórico español. Aunque para la confección de este trabajo, se ha efectuado realmente este estudio, se ha suprimido en el momento de la publicación, en aras de una inexcusable brevedad.

Generalidades

La Constitución es ley de leyes, norma suprema cabeza del ordenamiento jurídico español, vértice de la pirámide normativa y, sin embargo, no es perfecta, como no podría menos de suceder, pues es obra humana.

Vaya por delante, como afirmación indeclinable de -- principio, que a la Constitución se la acepta, respeta y acata, pero no pueden dejar de señalarse sus defectos, precisamente por la transcendencia que pueden tener; defectos debidos, en muchas ocasiones, a la difícilísima política de consenso que presidió - la redacción del texto constitucional y también, justo es reconocerlo, al afán perfeccionista de los constituyentes que les llevó, a veces, a perfilar y ajustar en demasía los preceptos y las relaciones entre ellos, lo que, en definitiva, produjo un texto complicado y de difícil desarrollo y plasmación práctica; el célebre Título VIII es un buen ejemplo de ello.

La Defensa Nacional es uno de los deberes primordiales del Estado y la propia Constitución viene implícitamente a reconocerlo, como más adelante se verá, al incluir a las Fuerzas Armadas en su título preliminar.

Y sin embargo, ni una sola vez en los ciento sesenta y nueve artículos, cuatro disposiciones adicionales, nueve transitorias, una derogatoria y una final, que componen el total del texto constitucional, ni una sola vez en todos ellos aparece la expresión "Defensa Nacional".

Desde luego que se citan en dos ocasiones conceptos asimilables. En el artículo 97, se dice que "El Gobierno dirige. .. la defensa (con minúscula) del Estado" y el apartado 1 del artículo 149 determina en su párrafo 4º que es competencia exclusiva del Estado la "Defensa y Fuerzas Armadas", aquí sí con mayúscula, porque es principio de párrafo.

En verdad que no costaba ningún trabajo haber dicho en uno de estos casos, o en los dos, "Defensa Nacional; en las deliberaciones de la Comisión Constitucional quizá pueda encontrarse la razón de la omisión. Pero no cabe duda que es un paso atrás, puesto que la Constitución republicana de 1931 sí constitucionalizaba expresamente la Defensa Nacional. Pero además, la omisión, sobre todo en el artículo 8, da lugar a un vacío que luego tiene un inevitable reflejo en la incongruencia que acusa la Ley Orgánica 6/1980.

Sí son varios, en cambio, los artículos que citan expresamente a las Fuerzas Armadas o tienen relación con ella. Algunos se refieren a preceptos constitucionales clásicos (servicio militar obligatorio, declaración de guerra y firma de la paz,...), otros son institucionales, (Mando supremo, misión de las Fuerzas Armadas,..), otros jurisdiccionales (jurisdicción militar, Tribunales de honor, derecho de petición,..), otros orgánicos (organización, empleos militares, Casa Real,..), otros, en fin, responden a nuevos conceptos aparecidos en la propia Constitución (objeción de conciencia, servicio civil sustitutorio, derecho de sindicación, derecho de huelga,..). Entre todos ellos, los más importantes, en cuanto a relación con la Defensa Nacional son los artículos 8, 62-h y 97.

Las Fuerzas Armadas en la Constitución

El artículo 8 es básico y, en realidad, es la gran ocasión desaprovechada para constitucionalizar la Defensa Nacional.

El apartado 1 de dicho artículo dice:

"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".

El apartado tiene dos partes perfectamente diferenciados. La primera determina la composición de las Fuerzas Armadas y no es necesario ningún comentario sobre él. Desde luego -- que cabría entrar en la discusión, que efectivamente se planteó en el Congreso y en el Senado, sobre las razones en pro o en contra de la exclusión de las Fuerzas de Seguridad que incluía el 37 de la Ley Orgánica del Estado. Pero la Constitución ha establecido una clara diferencia de misiones y naturaleza de Fuerzas Armadas y de Seguridad y ha señalado una inequívoca distribución de competencias; así es y así está refrendada, sancionada y promulgada, no hay ocasión de discutirla.

La segunda parte del apartado 1 del artículo 8 tiene un altísimo interés, no sólo para las Fuerzas Armadas, sino para el concepto de Defensa Nacional, porque si se comparan las misiones que la Constitución asigna a las Fuerzas Armadas con el artículo 2 de la Ley Orgánica 6/1980, resulta que esas misiones son prácticamente idénticas a la finalidad que, según esa Ley Orgánica, tiene la Defensa Nacional. Nada habría sido más sencillo que terminar ese apartado con la frase "...que son la finalidad de la Defensa Nacional", o algo similar, con lo que se habría constitucionalizado la Defensa Nacional y se habría evitado la incongruencia entre Constitución y Ley Orgánica de la que ya se ha hecho mención y que luego se explicará. Sin embargo no se hizo así.

Las misiones que la Constitución asigna a las Fuerzas Armadas responden al criterio tradicional de que competen a los Ejércitos la seguridad interior y exterior del Estado.

El aspecto externo viene señalado por la Defensa de la soberanía e independencia de España. Pero la Constitución tiene una matización importante, porque no dice "defender" la soberanía e independencia, sino "garantizar". La palabra garantía supone, mejor que defensa, una actividad de preparación y vigilancia que llevan, primariamente a la idea de disuasión y sólo después a la de defensa, como reacción a una agresión. Con ello, -- además, la Constitución se sitúa en el marco de la Carta de las Naciones Unidas, que en su artículo 2 prohíbe el recurso a la fuerza.

El aspecto interno viene dado por la defensa de la integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

Desde luego la integridad territorial tiene un doble aspecto que se proyecta también hacia el exterior, además de hacia el interior, pero un ataque exterior a la integridad territorial del Estado, supone, desde luego y ante todo, un ataque a su soberanía y en su garantía ya señalada, está comprendido el aspecto exterior de la defensa de la integridad territorial.

En su aspecto interior, la defensa de la integridad territorial supone la defensa de la unidad de la Patria contra tendencias disgregadoras e intentos separatistas. En este sentido, varias enmiendas, tanto en el Congreso de los Diputados (Sr. Fraga), como en el Senado (Teniente General Diez-Alegría y Almirante Gamboa) intentaron que se introdujese expresamente en el texto constitucional la defensa de la unidad de España, que era, además, aspiración generalizada de las Fuerzas Armadas. No se siguió la inclusión y, quizá, con cierta lógica, pues no sólo el concepto unidad está incluido, como se ha razonado, en el más amplio de integridad territorial, sino que, al fijar además como misión de las Fuerzas Armadas la defensa del orden constitucional, también en este concepto queda incluida la unidad ya que la Constitución parte de ella: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española" (art.2)

Es evidente que esta defensa del ordenamiento constitucional debe, desde luego, entenderse en el sentido de defensa de los principios e instituciones constitucionales, nunca como defensa de la simple letra de la Constitución. Por otro lado no es misión nueva; ya la incluía, en su artículo 1º, la Ley de 1º de julio de 1889, adicional a la Constitutiva del Ejército y la Ley Orgánica del Estado y también la incluyen, prácticamente, todas las Constituciones españolas, desde la de 1812.

Queda así constitucionalizada la función de los Ejércitos de defensa del orden interno, pero hay que señalar que aquí la Constitución sí emplea la palabra "defender", no "garantizar" como ocurría con el aspecto exterior de la defensa. Es evidente que en el interior, la función disuasiva se consigue con la sola presencia de las Fuerzas Armadas; el asegurar el mantenimiento del orden interno es misión de las Fuerzas de Seguridad y, en todo caso, de la Justicia y la intervención de las Fuerzas Armadas debe concebirse sólo con carácter excepcional y en último extremo (una auténtica "última ratio regis" o quizá "última ratio legis"), cuando se sufra ya una agresión real y de tal entidad que se haga inevitable esa intervención, con carácter de auténtica defensa activa.

Surge entonces un nuevo problema que es saber cuando se da esa situación, es decir, cuando y en que condiciones han de intervenir los Ejércitos en el orden interno. La intervención debe ser constitucional, o sea, sólo en los supuestos taxativamente previstos por la propia Constitución pueden las Fuerzas Armadas intervenir, como tales, en defensa del orden interno.

Ello lleva a otro precepto constitucional: el artículo 116, que establece los estados excepcionales que corresponden

a situaciones de anormalidad. Dentro de ellos, el estado de sitio, verdadero estado de guerra ficticia, es la única situación que supondría una violación del ordenamiento constitucional y --justifica, en relación con el artículo 117-5; la intervención de las Fuerzas Armadas.

Pero como quiera que, de acuerdo con el propio artículo 116-5; el estado de sitio sólo puede declararlo "el Congreso de los Diputados a propuesta exclusiva del Gobierno" resulta claro que, en último extremo, la intervención de las Fuerzas Armadas es de la decisión exclusiva del Gobierno. Como no podía menos de suceder, pues al fin y al cabo, es la materialización de la tan comentada subordinación del poder militar al poder civil, con el pésimo empleo que supone usar aquí el concepto de "poder".

Hasta aquí, las dos partes que con claridad se distinguen en el apartado 1 del artículo 8 de la Constitución. Pero hay algo más y quizá tanto o más importante: la propia situación del artículo 8, en el conjunto del texto constitucional.

Se considera que uno de los elementos de interpretación legal es el sistemático que atiende a la organización y estructura interna de la propia norma que se analiza e interpreta. En el ordenamiento español este sistema de interpretación tiene rango legal, pues "las normas se interpretarán... en relación --con el contexto..." (artículo 3-1, del Código Civil).

Pues bien, en este sentido es indudable la trascendencia que tiene el haber situado la normación de las Fuerzas Armadas en el artículo 8, dentro del Título Preliminar, de la Constitución. Si su inclusión en la Constitución suponía, como no podía menos de ser, la constitucionalización de las Fuerzas Armadas, su inclusión en el Título Preliminar supone su institucionalización al más alto grado posible, al lado de solamente otras dos instituciones que han merecido tan alto tratamiento y cuya importancia es notoria: los partidos políticos y los sindicatos y todo ello dentro de un Título que define el Estado social y democrático de derecho; fija los valores superiores del ordenamiento jurídico en los de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político (artículo 1-1); determina la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado (artículo 1-3); radica la soberanía en el pueblo (artículo 1-2); fundamenta a la propia Constitución en la indisoluble unidad de España (artículo 2); constitucionaliza el idioma (artículo 3) y la bandera (artículo 4) y establece radicalmente el principio de legalidad (artículo 9).

Desde luego que la importancia del Título Preliminar es tal que es la base de todo el texto posterior y sin él, no sería ni siquiera concebible la Constitución en su conjunto.

Es sabido que la inclusión de las Fuerzas Armadas en este Título Preliminar fue causa de serias discusiones en el seno de la comisión constitucional con base en los argumentos contrarios que las consideraban como simples integrantes de la Administración o como algo que trascendía no sólo a la Administración, sino al propio poder gubernativo, tema que se tratará más adelante. Incluso se trataban en los artículos 23 y 24, fuera, por consiguiente del citado Título Preliminar y su inclusión en él supuso la extracción del concepto de las Fuerzas de Seguridad.

Sin embargo, al final se impuso la institucionalización y así fue aprobado, refrendado, sancionado y promulgado.

Esta importancia que el texto constitucional otorga al tratamiento de las Fuerzas Armadas, viene reforzado en el apartado siguiente del propio artículo 8:

"Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución".

Es necesario resaltar en toda su trascendencia que es ésta la primera reserva de ley orgánica que establece taxativamente la Constitución. Ni los partidos políticos, ni los sindicatos, pese a que sistemáticamente son anteriores en su tratamiento constitucional (artículos 6 y 7), han merecido tan alta previsión. Cabría pensar para ellos una implícita reserva de ley, por la redacción ("su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley"), idéntico a este respecto para ambos artículos, pero, en todo caso, se trataría de ley ordinaria, no ley orgánica.

La reserva de ley, sea del tipo que sea, supone el control parlamentario, pero, además la reserva de ley orgánica remite a la competencia exclusiva del Estado, puesto que la ley orgánica está excluida de la competencia y atribuciones de las comunidades autónomas. Quedan ahora apuntados estos dos temas, que se tratarán posteriormente.

Sin embargo, fijada previamente la importancia de ser las Fuerzas Armadas las que han merecido la primera reserva de ley orgánica que establece explícitamente la Constitución, no puede dejar de señalarse la poco afortunada redacción de la norma.

Las Leyes de Bases, son leyes formales, específicamente previstas en la propia Constitución, mediante las que puede

otorgarse una delegación legislativa al Gobierno para la formación de textos articulados (artículo 82-2) y que tienen una estructura también constitucionalmente fijada pues "delimitarán -- con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio" (artículo 82-4).

Es evidente que el concepto de delegación legislativa que esencialmente lleva consigo una Ley de Bases es contradictorio con el rango que corresponde a una ley orgánica. Así lo entendieron Gobierno y Cortes al redactar la Ley Orgánica 6/1980, en cuyo enunciado se hizo desaparecer la palabra "bases", pero -- lo deseable hubiese sido que tampoco hubiese aparecido en la Constitución.

No es esto lo peor. Ya se ha apuntado antes la incongruencia que supone la expresada Ley Orgánica 6/1980. Según el -- texto legal, esta ley "regula los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar". Por fin aparece el concepto Defensa Nacional, pero ¿cómo aparece?. Sencillamente, dando cumplimiento a un precepto constitucional que establece una -- reserva de ley orgánica que ha de regular las bases de la organización militar, pero que no habla para nada de regular criterios de la Defensa Nacional. ¿Qué fundamento constitucional puede tener, en consecuencia, esta Ley Orgánica?. Es un salto legislativo en el vacío peligrosísimo, pues deja la puerta abierta para que la Ley Orgánica 6/1980 pueda ser tachada, si no de anticonstitucional, sí al menos de inconstitucional, siquiera formalmente y los defectos de forma, no debe olvidarse, también tienen su parte y peso en la seguridad jurídica que debe presidir todo ordenamiento.

Todo podría haberse evitado si los constituyentes hubiesen introducido el concepto de Defensa Nacional en el propio artículo 8-2, ¿por qué no se hizo?. Si fue falta de previsión, -- es más grave todavía.

Sin embargo la Ley Orgánica 6/1980 superó todos los trámites, fue sancionada, promulgada y publicada y, aunque modificada, está vigente.

El propio artículo 8-2 establece un límite o más bien una condición a la norma, al exigir su conformidad a los principios constitucionales. En realidad es casi una reiteración puesto que si es misión de las Fuerzas Armadas la defensa del orden constitucional, se sigue lógicamente que deben ser las primeras en respetarlo y conformarse a sus principios, aunque quizá la -- reiteración no sea innecesaria, pues es posible que algunos de estos principios exijan cierta especialidad en su aplicación a -- los Ejércitos.

¿Cuales son estos principios a los que debe conformarse la regulación básica de las Fuerzas Armadas?. Habría que entresacarlos de todo el texto constitucional, pero la verdad es que pueden reducirse a algunos fundamentales, que, desde luego, habría que buscar en el propio Título Preliminar.

Así, en el artículo 1 se propugnan como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Es cierto que la libertad y la igualdad son la base del orden democrático, pero en su aplicación a las Fuerzas Armadas, el principio democrático debe ser entendido más en el sentido de respeto a la dignidad de la persona que como exigencia radical del mantenimiento, dentro de ellas, de los métodos y procedimientos democráticos, que son en gran medida incompatibles con la vida, la actividad y los fines de las propias Fuerzas Armadas. Una cosa es el respeto al principio democrático y otra la imposibilidad de aplicar formas democráticas a la estructura y organización militar. Y quede constancia que esta es opinión general en todos los tratadistas occidentales de Derecho político.

También el pluralismo político es de aplicación especial a las Fuerzas Armadas, que no pueden tomar partido por ninguna opción política (artículo 182 de las Reales Ordenanzas). Las Fuerzas Armadas respetan y garantizan el pluralismo político precisamente por su apartidismo que las sitúa por encima de las opiniones políticas en litigio. Sin embargo el apartidismo no debe interpretarse como un aislamiento de las Fuerzas Armadas en relación a los problemas de la comunidad a los que no pueden ser ajenas, ni puede conducir o coartar la libertad individual de pensamiento de sus componentes.

Además de los citados, podrían considerarse principios constitucionales puros los contenidos en el apartado 3 del artículo 9. Son tales principios el de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad, y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Basta con reseñarlos, pues son conceptos jurídicos - que el ordenamiento -y, por tanto la ley orgánica a que se está haciendo referencia- debe respetar, pero que se salen del marco de un estudio sobre Defensa Nacional. No obstante, no puede dejarse de señalarse que, por los motivos que antes se han señalado, la propia Ley Orgánica 6/1980 ha supuesto una cierta quiebra del principio de legalidad, lo que inevitablemente, se traduce en una determinada inseguridad jurídica.

Por último, las Fuerzas Armadas en cuanto Administración militar están sometidas también a los principios de actuación de la Administración, que marca el artículo 103. Es este un problema realmente difícil y arduo, que será tratado más adelante.

El deber de defensa y las obligaciones derivadas.

Al menos dos artículos más deben citarse, como relacionados, de manera general, con la Defensa Nacional.

El artículo 30, en su apartado 1, expresa:

"Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España".

Todas las Constituciones españolas contienen un precepto parecido, pero con alguna diferencia.

Casi todas ellas fijan la contribución de los españoles a la defensa como una obligación. En este sentido, es más acertado el texto actual al hablar de deber. El deber es un concepto genérico que se concreta en una o varias obligaciones, y, así, el deber de defender a España se concretará en las obligaciones a que hace referencia el apartado 2, del mismo artículo.

También las anteriores Constituciones fijaban esa obligación en defender a España con las armas. Era un concepto puro de defensa militar que ha sido acertadamente sustituido por el actual más amplio de defender a España. Es posible que se pensase en la objeción de conciencia, pero si se iba a constitucionalizar, tal como se hizo, esta objeción, al menos hay que considerar como muy acertada la redacción constitucional que permite incluir en el deber de defensa, sin más, a los objetores, aunque los excluye de la defensa militar.

La excepción de determinar la obligación de defender a España con las armas la constituye la Constitución republicana de 1931 que ni siquiera fija el deber, sino una simple prestación de los ciudadanos.

También en este sentido es más acertada la Constitución de 1978, no sólo por la mayor vinculación que supone el deber, frente al mero concepto administrativo de la prestación, sino porque al establecerlo para los españoles, en lugar de para los ciudadanos, se fundamenta en la nacionalidad y no en la condición y calidad de goce de ciertos derechos de ciudadanía.

Posiblemente pensando también en la objeción de conciencia desapareció la consideración del servicio con las armas como un honor, que reconocía el Fuero de los Españoles.

El apartado 2, del mismo artículo determina:

"La ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del Servicio Militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación sustitutoria".

Desde luego, no es la ocasión de acometer el estudio, la crítica, la defensa o la negación de la objeción de conciencia. Eso debe ser motivo para un trabajo específico.

Hay que señalar, no obstante, que al hablar de las "demás" causas de exención del Servicio Militar, se está indicando con claridad que la objeción también es una causa de exención sólo del Servicio Militar, de la "obligación" militar, pero no del "deber" de defensa, con lo que se confirma lo expresado anteriormente.

Las obligaciones militares son consecuencia de ese "deber" genérico establecido en el apartado 1 y tanto para ellas como para la objeción se establece una nueva reserva de ley, desde luego, ordinaria. Supone ello un nuevo control parlamentario. Pero tiene una inmensa ventaja sobre la posibilidad de que esas obligaciones se hubieran fijado expresamente en la Constitución: la flexibilidad. La ley podrá ser más o menos rígida, pero siempre ofrecerá más facilidades para la adaptación a tiempos y circunstancias que la rigidez constitucional.

En general y como resumen de este artículo puede afirmarse que, sin entrar en la discusión de la objeción de conciencia, es muy acertado en cuanto al concepto global de defensa que supone y en la clara especificación de que la objeción no supone exclusión del deber de defensa, sino sólo de la obligación militar.

Por último, el artículo 149 dice:

"El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

...

4.- Defensa y Fuerzas Armadas.

..."

Ya se señaló la conveniencia de que expresamente se hubiese indicado "Defensa Nacional". La defensa es siempre defensa de algo o contra algo, el concepto debe especificarse, para evitar torcidas interpretaciones. ¿Por qué no puede pensarse que se refiera a la defensa de la cultura, o a la defensa contra incendios, o...?

Desde luego que la siguiente alusión a las Fuerzas Armadas ayudan a la interpretación correcta, pero en un texto -- constitucional podía abrigarse la esperanza de un mayor rigor, -- siguiera terminológico.

Por lo demás, el artículo incluido en el problemático Título VIII, responde al criterio universalmente mantenido de reservar al Estado la absoluta competencia en materia de Defensa Nacional. Incluso en los Estados Federales se mantiene este criterio. El precepto será analizado más adelante.

El Rey.

"Corresponde al Rey:

...

h) El mando supremo de las Fuerzas Armadas.

...".

(Artículo 62)

Es tradicional en España y en la mayoría de los Estados, que el mando supremo de las Fuerzas Armadas corresponda al Jefe del Estado. La tradición procede de la más remota antigüedad, de los reyes caudillos y jefes guerreros.

Pero el significado actual es completamente distinto y en la Constitución española esta diferenciación es muy acentuada.

Según el artículo 56-1, "el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, ... y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes". Es importante señalar que el Rey es símbolo, pero únicamente símbolo, pues de acuerdo con la concepción de la Monarquía parlamentaria que es la forma política del Estado español (artículo 1-3), que es Estado social y democrático de derecho (artículo 1-1), el Rey ni personifica la soberanía, que corresponde al pueblo, ni la representa, pues es el propio pueblo el que libremente elige a sus representantes.

Por otro lado el limitar sus funciones a las "expresamente" atribuidas por la Constitución y las leyes, aleja a la Institución Real del concepto germánico que atribuye al Rey los poderes que no corresponden expresamente a otros órganos. Sus atribuciones son rígidamente tasadas.

El panorama se completa con la irresponsabilidad del Rey (artículo 56-3), lo cual trae como consecuencia inmediata la institución del refrendo. Todos los actos del Rey deben ir refrendados por la persona que sea verdaderamente responsable de ellos. Entiéndase bien que se dice "todos los actos", no se trata, por tanto, sólo de la firma de actos importantes sino que cualquier acto que se salga del ámbito puramente doméstico, debe ser refrendado, así un discurso, una visita, la asistencia a una inauguración, etc..

La consecuencia es que pocas Constituciones, por no decir ninguna, de las actualmente vigentes limitan los poderes del Jefe del Estado tanto como la española. En realidad, el Rey sólo es libre para:

- Administrar sus propios caudales en ejercicio de la potestad doméstica.
- Nombrar los miembros de sus Cuartos militar y civil.

Todos los demás actos del Rey son rigurosamente regulados y sometidos a refrendo.

Cabría la duda de si el Rey puede negar su firma o asentimiento al acto que le presenta la autoridad refrendante. - Pues bien, el Rey podrá hacer constar su desacuerdo o su opinión contraria pero, constitucionalmente, está obligado a firmar. ¿Y si a pesar de ello se niega?. Lo más que puede ocurrir es que el Gobierno plantee una cuestión de confianza que puede acabar en crisis gubernamental. Nada más y todo ello es perfectamente constitucional; este es el juego.

Aplicado todo ello al artículo 62-h que se analiza, la conclusión es clara: el mando supremo de las Fuerzas Armadas atribuido al Rey es puramente tradicional, simbólico, honorífico y formal. Y ello lo confirman el artículo 97 de la propia Constitución y las Leyes Orgánicas 6/80 y 1/84.

Y sin embargo, la carga de poder que comporta la palabra "mando" ha sido motivo de algunas interpretaciones que se orientan hacia una tendencia neopresidencialista, que podría atribuir al Rey efectivos poderes en casos de grave anomalía en la -

vida del Estado. Estas interpretaciones, que podrían encontrar - algún amparo en la sola letra del artículo 62-h, no resisten, no obstante, la confrontación con el conjunto orgánico de la Constitución, que tiene previstas soluciones constitucionales para esos estados anómalos, en el artículo 116, al que ya se ha hecho referencia.

Por otro lado, también relacionado con la Defensa Nacional:

"Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes, declarar la guerra y hacer la paz".

(Artículo 63-3)

Es también un precepto contenido en las anteriores - Constituciones, pero no exactamente igual. Nótese que en las -- Constituciones monárquicas se decía que el Rey declaraba la guerra y hacía la paz "dando después cuenta documentada a las Cortes". No había pues la taxativa exigencia de previa autorización que - determina la actual Constitución. Está claro que la decisión de declarar la guerra y hacer la paz corresponde a las Cortes, no al Rey, que se limita al acto formal y protocolario, que deberá ser refrendado, además, por el Presidente del Gobierno.

Las Cortes.

Desde que Locke y Montesquieu formularon su célebre teoría de la división de poderes, ésta ha sido una de las notas características del Estado de derecho. Pese a los continuos intentos para conseguir la igualdad de los tres poderes, la realidad es que, puesto que la función del ejecutivo y el judicial suponen una ley ya existente, el legislativo, que es el que hace la ley, siempre tendrá una cierta prioridad sobre los otros dos.

El Estado social de derecho y el régimen parlamentario intentaron corregir esa primacía a base, fundamentalmente, - de un sistema de mútuos controles, que tienden a equilibrar y a interdependizar ejecutivo y legislativo. Sigue, sin embargo siendo inevitable que los parlamentos discutan y hagan las leyes.

La Constitución sigue este esquema y, aún cuando en los controles mútuos prima, en general, el ejecutivo, la discusión de las leyes favorece al legislativo.

En directa relación con la Defensa Nacional, el artículo 94 expresa:

"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:

....

b) Tratados o convenios de carácter militar.

....

Es éste un precepto que también está recogido en todas las Constituciones españolas históricas, aunque con las lógicas variaciones de redacción o terminológicas. Actualmente no es el Rey el que se obliga internacionalmente, sino el Estado, y el Rey, en razón del carácter simbólico de su función se limita a manifestar el consentimiento del Estado, de conformidad con la Constitución y las leyes (artículo 63-2).

El término tradicional de "alianza", mantenido en el Derecho histórico, ha sido sustituido por el de tratado o convenio de carácter militar", lo que supone una mayor amplitud en la intervención parlamentaria, puesto que la alianza suponía solamente la integración en pactos que pudieran denominarse "operativos", mientras que la redacción actual da cabida a acuerdos de intercambio y colaboración tecnológica, industrial, económica, etc., incluso de inteligencia.

Desde luego que la "alianza ofensiva" tal como la adjetivan las pasadas Constituciones, ya no es posible, desde que la Carta de las Naciones Unidas prohibió las guerras, pero la alianza defensiva es de una imperiosa actualidad y, en este sentido, no puede negarse la trascendencia de la intervención de las Cortes.

Y esta trascendencia es tanto mayor si se tiene en cuenta que en rango normativo los tratados internacionales sólo son inferiores a la propia Constitución, por encima incluso de las leyes orgánicas.

Ningún otro artículo relaciona directamente a las Cortes con la Defensa Nacional, pues no puede considerarse tal al 70-1 d), que determina la inelegibilidad de los militares profesionales para miembros de las Cámaras.

Pero el control legislativo es prácticamente continuo. Existe un control inicial que ha estado representado por la intervención de las Cortes en la gestación, en cumplimiento de la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 8-2, ya estudiada, de la Ley Orgánica 6/80, que ha vuelto a funcionar en su modificación por la Ley Orgánica 1/84 y que volverá a hacerlo, necesariamente, cada vez que haya que modificar la legislación original básica.

Existe un control periódico anual, representado por la discusión de la Ley del Presupuesto. Los presupuestos tienen una indudable influencia en la Defensa Nacional y son las Cortes las que, en último extremo, determinan los presupuestos del Estado cada año.

Existe también un control aperiódico y múltiple, cada vez que una norma relacionada con la Defensa Nacional tenga o deba tener rango de ley y deba, por tanto, ser discutida en Cortes. Los ejemplos se suceden en la realidad práctica: Ley de Reclutamiento, Ley de Plantillas, Ley de Movilización, etc.

Existirá en su momento un control extraordinario de último extremo, previsto en el artículo 116-3 que sujeta la declaración del estado de sitio a la previa autorización del Congreso de los Diputados.

Este artículo en cuanto a estados de anormalidad y el 63-3, ya estudiado al tratar de la Corona, en cuanto a situación de guerra, pone en todo caso la última fase de la decisión en las Cortes. No es pequeño, pues, el papel reservado a las Cámaras en relación con la Defensa Nacional.

Y todo ello sin contar, además, con el continuo control que, fuera de la función legislativa, pueden ejercer las Cortes sobre la actividad del Gobierno que, partiendo de las preguntas, interpelaciones, y mociones, pueden llegar al voto de censura.

El Gobierno y la Administración Militar.

El primer artículo del Título IV ("Del Gobierno y de la Administración") es quizá uno de los artículos básicos y más polémicos de la Constitución española:

"El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, de acuerdo con la Constitución y las leyes"

(Artículo 97)

No existe en el constitucionalismo histórico español ningún artículo que pueda considerarse verdadero precedente de éste. Los antecedentes habría que buscarlos espigando en varios artículos de cada Constitución para reunir preceptos distintos. Quizá, con innegables diferencias, el único que se le aproxima un poco, fuese el apartado II del artículo 13 de la Ley Orgánica del Estado de 1967 y tampoco puede pretenderse una identificación entre ambos, sobre todo por los distintos conceptos que en ambos textos fundamentales se tiene de la Jefatura del Estado y del Gobierno.

Ni puede entrarse, ni tiene objeto entrar en los múltiples problemas que plantea este artículo, entre ellos la diferenciación, siempre vidriosa e imprecisa, entre política y Administración, la atribución del poder ejecutivo, los límites entre Gobierno y Administración y, como consecuencia, los actos políticos del Gobierno y la potestad reglamentaria, el principio de legalidad, etc. Todos ellos y más se salen de los límites y fines de este trabajo.

Pero si deben fijarse los puntos concretos que afectan a la Defensa Nacional.

Ante todo debe resaltarse que el artículo se refiere al Gobierno, sin más precisión, aunque ya es bastante. No cabe más interpretación que la lógica de considerar al Gobierno como lo que es, el órgano colegiado compuesto, en su conjunto, por el Presidente, los Vicepresidentes, en su caso, los Ministros y los demás miembros que establezca la ley (artículo 98-1).

Pues bien, según el artículo 97, todo este conjunto constitucionalmente integrado, es el que "dirige" la política y la Administración; no se puede distinguir donde la ley no distingue. Pero según el artículo 98-2, el Presidente dirige la acción del Gobierno. Luego en interpretación sistemática de ambos artículos resultaría que el Presidente dirige la dirección de la política y la Administración. Es demasiado retorcido y más aún por lo que se refiere a las Fuerzas Armadas.

Prescindiendo, de momento, del problema Fuerzas Armadas -Administración militar, que después se tratará, el hablar

de "dirección" encaja mal con los temas militares. Al estudiar la Corona se ha apuntado el peso que tiene la palabra "mando". - Aquí es lo contrario, la vaguedad que tiene el concepto de "dirección". Entre ambos hay un abismo, que era necesario salvar - con un nuevo salto en el vacío constitucional, a cargo, otra vez de las dos leyes Orgánicas 6/1980 y 1/1984 que verdaderamente -- (¿pero constitucionalmente?) fijan atribuciones concretas a personas también concretas en materia de Defensa. De nuevo surge el problema de la ambigüedad. La normativa constitucional tiene que ser necesariamente amplia, genérica, para permitir desarrollos legales precisos y específicos, pero nunca ambigua e inconcreta. No se discute la constitucionalidad de ambas Leyes Orgánicas, pero desde luego, hubiese sido preferible una concreción que evita se dudas interpretativas.

De todas formas, el problema más espinoso es el planteado por el concepto de Administración militar. Si la Constitución se hubiese limitado a tratar las Fuerzas Armadas en este Título IV ("Del Gobierno y de la Administración"), como hace, por ejemplo, con las Fuerzas de Seguridad del Estado, el problema no habría surgido y las Fuerzas Armadas estarían integradas, sin duda, en la Administración.

Pero ya se ha visto que las Fuerzas Armadas están prioritariamente tratadas en el Título Preliminar (artículo 8), lo que les confiere la categoría de institución básica del Estado.

¿Como pueden compaginarse estas ideas?. En la base de todo ello está, precisamente, el concepto de Defensa Nacional que es el que, en realidad, justifica este tratamiento dual. Hay que intentar explicarlo y comprenderlo.

Que existe una Administración militar, como rama especializada de la Administración pública es evidente. El primer problema es determinar el alcance de esa Administración militar.

Las interpretaciones restrictivas afirman que la Administración militar no comprende a las Fuerzas Armadas, sino que desempeña una mera función auxiliar para asegurar el funcionamiento de las unidades y servicios y dotarles de medios de acción. - El asegurar el funcionamiento, no quiere decir que esas unidades y servicios estén dentro de la Administración. En esta postura es clarísimo el ejemplo de Forthoff, cuando afirma que "poca duda puede haber de que la esfera del mundo militar se halla fuera de la Administración.. Las exigencias de los ejércitos modernos, tanto en la paz como en la guerra, exigen, en cambio, que a su lado figuren grandes cuerpos administrativos, cuyo cometido es atender a las múltiples necesidades de las unidades". Nótese bien

que al decir "a su lado" queda claro que podrán estar próximas, pero son cosas distintas esos ejércitos y esos grandes cuerpos administrativos.

A lo sumo se llega a considerar a la Administración militar como la infraestructura de las Fuerzas Armadas, quedando entonces la Administración como la organización estática de las Fuerzas Armadas y los Ejércitos, propiamente dichos, como su organización dinámica. Los problemas que surgirían en la aplicación real de esta teoría son evidentes. ¿Quién se atrevería a fijar - con exactitud la frontera efectiva entre Administración y Ejércitos? ¿Qué es Administración y qué son Ejércitos?

La realidad es muy otra. La realidad es que las Fuerzas Armadas son la Administración militar. Las Fuerzas Armadas son una organización estatal (para qué, luego se verá) y desde el punto de vista organizativo Administración militar y Fuerzas Armadas se identifican; ni son distintas, ni son una más que otra, son, simplemente, la misma cosa. Quizá todos los errores vengan de una equivocada interpretación, muy extendida y no menos pobre que reduce a la Administración a una actividad meramente doméstica y económica. Pero la Administración es mucho más que eso y la propia Constitución lo reconoce al afirmar que "sirve con objetividad los intereses generales" (artículo 103).

Es preciso abandonar ese concepto peyorativo de la Administración pública y debe considerarse que, por poner ejemplos de elevadísimas organizaciones e instituciones, también son Administración - y no pese a su altísima función, sino precisamente por ello- la diplomacia, la universidad y la judicatura.

Al igual que se acaba de decir de las Fuerzas Armadas, a puro nivel organizativo, la diplomacia, la universidad y la judicatura son, se identifican con la Administración. Consecuencia de ello es que, a ese nivel, todas ellas se encuadran en órganos de la Administración del Estado -Ministerios de Asuntos Exteriores, Educación y Ciencia y Justicia, respectivamente- y tanto diplomáticos, como catedráticos y jueces son efectivamente, funcionarios del Estado.

Pero en cuanto se pasa de ese nivel organizativo, al nivel funcional, esa altísima función que tienen asignada, hace que esas organizaciones, administrativas en cuanto tales, adquieran un régimen especial que rebasa a la Administración. Y así, - las relaciones diplomáticas vienen regladas por tratados y convenios internacionales -que ya se ha dicho, recuérdese, que tienen rango superior incluso a ley orgánica-; la universidad tiene reconocido un régimen de autonomía, aunque su normación legal pueda

estar, de momento, más o menos controvertida y la administración de justicia está regulada por Ley Orgánica del Poder Judicial y sus propias leyes especiales, ajenas a la Administración. Quizá sea necesario, en este último caso, prevenir contra el juego de palabras que puede inducir a error; la administración de justicia es la propia función judicial, es decir, es el aplicar justicia en ejercicio de la jurisdicción y nada tiene que ver con la Administración judicial, que es el régimen administrativo de la carrera judicial.

El caso de las Fuerzas Armadas es idéntico. En cuanto organización del Estado, son pura Administración pública, especializada en la rama de Administración militar y, como tal, se encuadran administrativamente en el Ministerio de Defensa, los militares son funcionarios del Estado y, si se piensa con detenimiento, no puede negarse que los principios de actuación que la Constitución (artículo 103) marca para la Administración pública -eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación,- son de exacta aplicación, y algunos de ellos con específica caracterización e incidencia, a los Ejércitos.

Pero cuando se considera la función de las Fuerzas Armadas, varía todo el conjunto y se rebasa con amplitud el marco administrativo, porque esa función es la defensa del Estado. Los propios redactores de la Constitución se dieron cuenta de que la función de las Fuerzas Armadas era tan importante que trascendía a la política y a la Administración y, por ello, la incluyeron en el artículo 97, con carácter diferenciado, sin que ese especial tratamiento lo mereciese ninguna otra actividad del Estado: "El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado".

Y por ello también, dada la importancia de su función se situaron a las Fuerzas Armadas en el Título Preliminar junto a los valores superiores del ordenamiento y las instituciones básicas del Estado, como una más de ellas.

¿Pero cual es la razón de esa importancia tan alta de su función, que ha colocado a las Fuerzas Armadas en lugar tan preeminente, con relación a otras instituciones que también son fundamentales para la vida del Estado, como pudieran ser, por ejemplo, la administración de justicia o la Hacienda Pública?. - Lo cierto es que esa razón es la esencia del tema que ha motivado todo este estudio: es el concepto que de Defensa Nacional se tiene en un Estado democrático de derecho como es España.

El Estado tiene el derecho y el deber de defenderse y este derecho y este deber los ejerce el Estado en uso legítimo

que al decir "a su lado" queda claro que podrán estar próximas, pero son cosas distintas esos ejércitos y esos grandes cuerpos administrativos.

A lo sumo se llega a considerar a la Administración militar como la infraestructura de las Fuerzas Armadas, quedando entonces la Administración como la organización estática de las Fuerzas Armadas y los Ejércitos, propiamente dichos, como su organización dinámica. Los problemas que surgirían en la aplicación real de esta teoría son evidentes. ¿Quién se atrevería a fijar - con exactitud la frontera efectiva entre Administración y Ejércitos? ¿Qué es Administración y qué son Ejércitos?

La realidad es muy otra. La realidad es que las Fuerzas Armadas son la Administración militar. Las Fuerzas Armadas son una organización estatal (para qué, luego se verá) y desde el punto de vista organizativo Administración militar y Fuerzas Armadas se identifican; ni son distintas, ni son una más que otra, son, simplemente, la misma cosa. Quizá todos los errores vengan de una equivocada interpretación, muy extendida y no menos pobre que reduce a la Administración a una actividad meramente doméstica y económica. Pero la Administración es mucho más que eso y la propia Constitución lo reconoce al afirmar que "sirve con objetividad los intereses generales" (artículo 103).

Es preciso abandonar ese concepto peyorativo de la Administración pública y debe considerarse que, por poner ejemplos de elevadísimas organizaciones e instituciones, también son Administración - y no pese a su altísima función, sino precisamente por ello- la diplomacia, la universidad y la judicatura.

Al igual que se acaba de decir de las Fuerzas Armadas, a puro nivel organizativo, la diplomacia, la universidad y la judicatura son, se identifican con la Administración. Consecuencia de ello es que, a ese nivel, todas ellas se encuadran en órganos de la Administración del Estado -Ministerios de Asuntos Exteriores, Educación y Ciencia y Justicia, respectivamente- y tanto diplomáticos, como catedráticos y jueces son efectivamente, funcionarios del Estado.

Pero en cuanto se pasa de ese nivel organizativo, al nivel funcional, esa altísima función que tienen asignada, hace que esas organizaciones, administrativas en cuanto tales, adquieran un régimen especial que rebasa a la Administración. Y así, - las relaciones diplomáticas vienen regladas por tratados y convenios internacionales -que ya se ha dicho, recuérdese, que tienen rango superior incluso a ley orgánica-; la universidad tiene reconocido un régimen de autonomía, aunque su normación legal pueda

estar, de momento, más o menos controvertida y la administración de justicia está regulada por Ley Orgánica del Poder Judicial y sus propias leyes especiales, ajenas a la Administración. Quizá sea necesario, en este último caso, prevenir contra el juego de palabras que puede inducir a error; la administración de justicia es la propia función judicial, es decir, es el aplicar justicia en ejercicio de la jurisdicción y nada tiene que ver con la Administración judicial, que es el régimen administrativo de la carrera judicial.

El caso de las Fuerzas Armadas es idéntico. En cuanto organización del Estado, son pura Administración pública, especializada en la rama de Administración militar y, como tal, se encuadran administrativamente en el Ministerio de Defensa, los militares son funcionarios del Estado y, si se piensa con detenimiento, no puede negarse que los principios de actuación que la Constitución (artículo 103) marca para la Administración pública -eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación,- son de exacta aplicación, y algunos de ellos con específica caracterización e incidencia, a los Ejércitos.

Pero cuando se considera la función de las Fuerzas Armadas, varía todo el conjunto y se rebasa con amplitud el marco administrativo, porque esa función es la defensa del Estado. Los propios redactores de la Constitución se dieron cuenta de que la función de las Fuerzas Armadas era tan importante que trascendía a la política y a la Administración y, por ello, la incluyeron en el artículo 97, con carácter diferenciado, sin que ese especial tratamiento lo mereciese ninguna otra actividad del Estado: "El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado".

Y por ello también, dada la importancia de su función se situaron a las Fuerzas Armadas en el Título Preliminar junto a los valores superiores del ordenamiento y las instituciones básicas del Estado, como una más de ellas.

¿Pero cual es la razón de esa importancia tan alta de su función, que ha colocado a las Fuerzas Armadas en lugar tan preeminente, con relación a otras instituciones que también son fundamentales para la vida del Estado, como pudieran ser, por ejemplo, la administración de justicia o la Hacienda Pública?. - Lo cierto es que esa razón es la esencia del tema que ha motivado todo este estudio: es el concepto que de Defensa Nacional se tiene en un Estado democrático de derecho como es España.

El Estado tiene el derecho y el deber de defenderse y este derecho y este deber los ejerce el Estado en uso legítimo

de su poder soberano. Es decir, la Defensa Nacional es consecuencia obligada de la soberanía del Estado. Pero la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado (artículo 1-2). Luego es el pueblo el que pone en ejecución y el que legitima ese poder soberano de defender al Estado.

La consecuencia es inmediata y necesaria. Puesto que las Fuerzas Armadas son el instrumento de ese poder soberano, en el concepto de Defensa Nacional se identifican pueblo y Fuerzas Armadas y es un concepto totalizador que integra en la defensa a todo el pueblo, puesto que la soberanía reside en él como totalidad, y las Fuerzas Armadas forman parte de ese pueblo, del que proceden y se nutren.

Este es el concepto de Defensa Nacional y esta es la verdadera naturaleza de las Fuerzas Armadas en un Estado democrático de derecho, naturaleza que se fue gestando a lo largo de todo el siglo XIX, en sustitución de los Ejércitos de las Monarquías absolutas.

Pero hay algo más y fundamental. Que las Fuerzas Armadas se identifiquen con el pueblo, del que proceden, no debe llevar a caer en el fácil y peligrosísimo error de los Ejércitos populares, de las Fuerzas Armadas como pueblo en armas. Son dos cosas completamente distintas, una es la concepción democrática y la otra es la marxista.

Las Fuerzas Armadas no son el pueblo en armas, sino la nación en armas y la diferencia es notable. El pueblo es un concepto político y como tal y en uso de su soberanía podrá adoptar el tipo de Estado que desee y elegir la forma de Gobierno que decida. Pero la nación es un concepto jurídico y no debe olvidarse que sólo es el Derecho, el ius, el que legitima el uso de la coacción e incluso de la fuerza, hasta el punto de que sin fuerza, sin coacción física no existe el Derecho; podrá existir la ética, la moral, los buenos usos o como quiera llamársele, pero no el Derecho al que es consustancial y esencial la coacción. Por tanto, sólo el pueblo jurídicamente organizado es el que legítimamente puede recurrir al uso de la fuerza, lo demás es barbarie. Queda entonces claro que las Fuerzas Armadas son el pueblo en armas, pero en tanto que jurídicamente organizado, es decir, son la nación en armas.

De modo que como resumen y final puede decirse que el concepto, quizá complicado pero real de la Defensa Nacional en un Estado democrático de derecho es el siguiente: el pueblo soberano, jurídicamente organizado como nación, pone sus Fuerzas Armadas

bajo la dirección del Gobierno para atender a la defensa del Estado, incluso por la fuerza cuando el propio pueblo lo decida, - mediante decisión política adoptada por sus representantes libremente elegidos; por eso la autorización para declarar la guerra se reserva al Congreso de los Diputados, aunque el acto formal - corresponda al Rey.

La Defensa Nacional y las Comunidades Autónomas.

No puede cerrarse un estudio del concepto constitucional de la Defensa Nacional sin hacer una referencia, aunque sea ligera, a la influencia que sobre ese concepto ha de tener la organización territorial del Estado concebida por la propia Constitución.

Se dice que la referencia ha de ser ligera, en primer lugar porque el tema, por sí solo, es tan amplio que daría lugar y justificaría un estudio independiente, exclusivamente dedicado a él y en segundo lugar, porque todavía están por ver los resultados finales de la configuración política y administrativa del Estado, tal y como lo ha diseñado la Constitución. No se han desarrollado por completo los Estatutos de autonomía e incluso la Constitución está todavía falta de desarrollo, no se ha realizado por completo tampoco la asignación de atribuciones y, en este estado de cosas, es prácticamente imposible predecir como quedarán y como funcionarán finalmente las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Pero también se dice que la referencia era inevitable y necesaria, pues si, a lo largo de todo el análisis realizado, se ha puesto un énfasis especial en señalar la importancia y la trascendencia que tenía el hecho de que el tratamiento de las Fuerzas Armadas se incluyese en el Título Preliminar, no es menos cierto que es el artículo 2, del mismo Título, el que reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española.

En principio, habría que admitir que no deben darse problemas competenciales, ni conflictos de atribuciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa Nacional:

"1.- El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

....

4ª.- Defensa y Fuerzas Armadas.

...."

(Artículo 149)

El precepto es lo suficientemente claro, preciso y concreto como para no admitir interpretaciones extrañas. Por lo demás la Constitución no ha hecho más que seguir el modelo de todos los Estados que se organizan con un mayor o menor grado de descentralización, desde el simple regionalismo de autonomía administrativa limitada, al máximo autonomismo que supone el Estado-federal, que siempre y en cualquier caso reservan al poder central las competencias de la Defensa Nacional.

Pero el problema no es tan sencillo como parece. Ya se ha aludido a la excesiva complejidad de algunos pasajes del texto constitucional y, sobre todo, del Título VIII en que está incluido este artículo 149. En los inicios de los Estados descentralizados lo normal era que la distribución de competencias se hiciera de forma ciertamente radical, mediante la atribución plena y exclusiva de ciertas materias al poder central y de otras a las entidades autónomas. El progreso de la ciencia política ha llevado a un perfeccionamiento del sistema que ha supuesto la quiebra generalizada de este criterio de exclusividad, sustituido por la técnica de las competencias compartidas o concurrentes, según la cual, sobre una misma materia correspondería al poder central la regulación básica o principal, mediante las leyes de bases y las leyes-marco, mientras que a las regiones autónomas se concede su desarrollo por vía legislativa ordinaria o simplemente su ejecución.

La Constitución española sigue esta regla general de las competencias compartidas y sólo excepcionalmente establece ámbitos materiales separados y exclusivos. No debe inducir a error el artículo 149, que teóricamente establece la competencia exclusiva del Estado sobre treinta y dos materias distintas. El análisis de este artículo debe hacerse conjuntamente con el 148, que determina las materias sobre las que pueden asumir competencias las Comunidades Autónomas, y con el apartado 3 del propio artículo 149, que, al establecer una doble cláusula residual de atribución de competencias, complica extraordinariamente todo el conjunto.

Desde luego que no va a entrarse en este análisis, por demás prolijo, pero sí puede decirse que, por lo que se refiere al poder central únicamente siete materias, de las que enumera el artículo 149.1, pueden considerarse bajo su competencia plena y exclusiva. Las Fuerzas Armadas constituyen una de estas siete ma

terias de competencia exclusiva y excluyente del Estado. Sólo a título de curiosidad, se añade que las otras seis son: relaciones internacionales en sus diversos aspectos; administración de justicia; sistema monetario; marina mercante y aviación civil; correos y telecomunicaciones y, finalmente, determinación de la hora oficial.

Aunque el artículo 149.1-4a, que se comenta, incluya "Defensa y Fuerzas Armadas", sólomente las Fuerzas Armadas, según se ha dicho, son de competencia exclusiva del Estado. Y no podía ser menos; el concepto global y totalizador de la Defensa Nacional hace que sobre él incida, necesariamente, el criterio de competencias compartidas, pues si se atribuyen al Estado, en exclusiva, todas las materias, absolutamente todas, que pudiesen tener relación con la Defensa, se produciría un vaciamiento prácticamente total del ámbito competencial de las comunidades Autónomas. A este respecto, basta repasar el artículo 148 para comprobar que la mayoría de las materias que señala, sobre las que pueden asumir competencias las Comunidades Autónomas, tienen cierta incidencia, algunas incluso muy marcadas, en la Defensa.

Y aún hay más; pese a que en teoría se reconozca que las Fuerzas Armadas son de la competencia exclusiva del Estado, la realidad práctica está demostrando que incluso esta intención constitucional puede quebrar. Son innegables, por ejemplo, los esfuerzos de algunas Comunidades Autónomas, por conseguir el reclutamiento regional y estos esfuerzos vienen favorecidos por el hecho de que los órganos administrativos no militares que intervienen en las labores del reclutamiento, concretamente los Ayuntamientos, caen dentro de la Administración autonómica.

Planteado así el problema, la solución satisfactoria sólo puede esperarse para cuando se haya completado el desarrollo constitucional. Entre tanto sólo cabe confiar y desear un estricto control constitucional no sólo de la labor legislativa de las Comunidades Autónomas, sino incluso de sus propios Estatutos de Autonomía, lo cual ha de suponer un exceso de trabajo que no se sabe si el Tribunal Constitucional será capaz de absorber. - Aunque, en realidad, lo deseable sería que las altas autoridades e instituciones, tanto centrales como autonómicas, tuvieran la altitud de miras necesarias para anteponer a intereses parciales los supremos intereses de España, Patria común e indivisible de todos los españoles (artículo 2).

Conclusiones.

Del estudio de los preceptos que en la Constitución tienen alguna relación con la Defensa Nacional podrían deducirse muchas conclusiones, pero quizá los más importantes sean las que se extractan a continuación.

En ningún pasaje del constitucional se cita expresamente la Defensa Nacional. Hubiera sido deseable, aunque se considere un simple purismo formalista, que la expresión hubiese quedado constitucionalizada.

El artículo 8, en cambio, no sólo constitucionaliza a las Fuerzas Armadas, sino que viene a reconocer su carácter institucional del más alto nivel.

Las misiones que en ese artículo se marcan a las Fuerzas Armadas coinciden con la finalidad que, en el desarrollo legislativo, tiene la Defensa Nacional. Implícitamente viene reconocido el carácter integrador de la Defensa Nacional como defensa interior y exterior.

El propio artículo establece una reserva de ley orgánica para la organización militar, aunque la realidad es que la ley orgánica ha rebasado ampliamente el marco que la propia Constitución le había señalado.

El deber de defender a España afecta absolutamente a todos los españoles, incluso a los objetores de conciencia que están exentos, no de ese deber, sino sólo de las obligaciones militares que de él se derivan.

Al Rey corresponde el mando supremo de las Fuerzas Armadas, pero la realidad constitucional hace que este mando sea simbólico, honorífico, tradicional y formal. El propio desarrollo legislativo ha venido a demostrarlo.

Las Cortes Generales y, sobre todo, el Congreso de los Diputados tienen amplias facultades de control sobre la Defensa Nacional, aunque en el texto constitucional no se citen expresamente.

Según el artículo 97, el Gobierno dirige, entre otras cosas, la Administración militar y la defensa del Estado. El artículo es ambiguo y, como tal, se presta a múltiples interpretaciones, algunas de las cuales pueden ser torcidas o falsas. Son las leyes de desarrollo las que deben fijar, precisar, determi-

nar y aclarar conceptos. Deben atribuirse funciones y facultades concretas a órganos también concretos y debe especificarse la diferencia entre Administración militar, como conjunto orgánico de las Fuerzas Armadas, y defensa del Estado, como misión genérica de ese conjunto organizativo que, así considerado y sólo así, re basa el ámbito de la Administración.

Por último, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, diseñada en los artículos 148 y 149, forzosamente ha de tener incidencia en la Defensa Nacional, pese a que el propio artículo 149 determina como materia de exclusiva competencia del Estado la defensa y las Fuerzas Armadas. No pasa de ser una declaración de buena voluntad, pues las Autonomías prácticamente se vaciarían de contenido si el precepto se llevase, rígidamente, a sus últimos extremos. En todo caso es pronto para saber cual será el resultado final; es el propio desarrollo autonómico, todavía en formación, el que dará la solu ción final.

CONSECUENCIAS DE LA SALIDA DE ESPAÑA DE LA OTAN.

- Por el Teniente Coronel de Infantería, DEM. y EMACON (ET.) D. Luis GRAVALOS GONZALEZ.
- Síntesis actualizada de la Tesis - presentada durante el desarrollo del XVI Curso de EMACON por los concurrentes:
 - . TCOL. Infantería D. Luis GRAVALOS GONZALEZ.
 - . TCOL. de Aviación D. Agustín NEGRON COLOMER.
 - . TCOL. de Infantería D. Bartolomé GARCIA-PLATA VALLE.
 - . Capitán de Fragata D. Enrique SEGURA GARCIA.

1.- INTRODUCCION.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial las alianzas han asumido una importante función en los planteamientos defensivos de los países libres. No se concibe en la actualidad del mundo contemporáneo que una nación, a no ser muy potente y extensa, que pueda asumir por si misma la defensa total de su territorio. Europa, en busca de una definición de su identidad que le haga ser algo más que la península occidental de Asia, pretende lograr una mayor cohesión en los aspectos político, económico y, por supuesto, militar. Sin que sus límites se correspondan exactamente con los geográficos del semicontinente occidental, nos encontramos con la expresión de regímenes políticamente democráticos como condición previa e inexcusable, la Comunidad Económica Europea supone la libertad de capitales, trabajo y mercado y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, como manifestación de su incuestionable derecho a la defensa, dentro de la Carta de las Naciones Unidas, y a la salvaguarda de los valores que representan su civilización.

Efectivamente, no existe un paralelismo absoluto entre la OTAN y la CEE, pues son dos organizaciones con finalidades distintas, pero lo que no puede negarse es que, al extender la primera su ámbito desde la esfera propiamente militar y defensiva frente al expansionismo soviético a la más amplia de la cooperación civil, propició el establecimiento de la segunda en orden a la ayuda mútua en los campos político, financiero, científico y cultural y a la coordinación en telecomunicaciones, información, tráfico naval y aéreo, etc., pudiendo considerarse a ésta última prácticamente como un subconjunto de la primera.

Algunos países de la OTAN, Estados Unidos y Canadá, por obvias razones de ubicación geográfica, Noruega por su voluntad, Islandia y Turquía por excéntricas, no están en la CEE y una nación de ésta, Irlanda, no pertenece al Tratado, pero parece lógico, hasta cierto punto al menos, que quienes son vecinos y se unen en alianza para defender un estilo de vida y un territorio comunes, a la vez que con su postura alcanzan un mayor grado de seguridad aún a costa de asumir ciertos riesgos, participen también de las ventajas de una unión económica y aduanera que en tiempo de paz les sitúe en un plano de igualdad con respecto a aquellos por los que habrían de luchar en tiempo de guerra.

Si en el mundo moderno los Estados medios y pequeños precisan de apoyos externos ante los graves problemas de seguridad y las necesidades de intercambio comercial que dan lugar a la creación de bloques político-militares y comunidades de interdependencia económica, es natural que se busque una coincidencia entre ambos conjuntos.

La situación de España, neutral en los conflictos internacionales europeos desde 1815, asume después de la Segunda Guerra Mundial una nueva dimensión y un compromiso explícito al firmar los Acuerdos con Estados Unidos en 1953 y adherirse a la OTAN en 1982, actos ambos que implican en cierto modo lazos políticos y económicos.

El supuesto del abandono de la OTAN por España, que es el tema a tratar, aparece como un paso atrás en el largo proceso de integración de nuestra Patria en Europa y en el conjunto del Mundo Occidental con todas las consecuencias que de ello pueden derivarse para nuestro futuro.

En el momento actual el esfuerzo de las relaciones internacionales de España ha logrado nuestra integración en la Comunidad Económica Europea mientras que en el ámbito nacional se debate la vertiente militar del problema que es su participación o no en la defensa colectiva del hemisferio como miembro efectivo de la OTAN.

El presente trabajo no es consecuencia de una serie de estudios o monografías previas pues el tema de la salida de España de la OTAN es una opción de futuro y, como tal, impredecible hasta cierto punto. A lo largo de estas páginas se analizarán los diversos condicionantes que podrían llevar hasta esa decisión, los supuestos en los que se produciría y algunas de las consecuencias que se derivarían de todo el proceso. Solo el paso del tiempo podrá ir seleccionando o desechando las hipótesis consideradas que, muy probablemente, nunca llegarán a convertirse en rea-

lidad si junto a nuestro patronímico de españoles queremos seguir añadiendo el de europeos en su más moderna acepción.

2.- LA OTAN.

La situación mundial en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial planteó a los Estados europeos occidentales el dilema de agruparse en una alianza militar o sucumbir, uno a uno, frente al coloso soviético que está dispuesto a adelantar el telón de acero hasta la orilla oriental del Atlántico.

En efecto, la aparición de la OTAN estuvo provocada por el miedo. La URSS., que había participado durante la Segunda Guerra Mundial en el bando aliado, en cuento en 1945 terminó el conflicto, dió comienzo a una política expansionista, resultado de la cual fue la anexión de Estonia, Letonia y Lituania y parte de Finlandia, Alemania, Polonia, Checoslovaquia y Rumanía, con una extensión de 472.414 kilómetros cuadrados y una población de 24 millones de almas. Los países europeos del Este, que primero habían sufrido la ocupación alemana, sintieron la influencia soviética pesando sobre sus gobiernos y cayó, ante ellos, lo que Churchill denominó "telón de acero", expresión que designa metafóricamente la política interna de la URSS. en cuanto procura mantener el aislamiento y el secreto sobre la mayor parte de sus actividades y sus fronteras constituyen barreras difíciles de salvar para personas y noticias.

Las potencias occidentales, dedicadas prioritariamente a su recuperación económica, y con una gran confianza en la Carta de las Naciones Unidas, comenzaron a ver con preocupación el expansionismo soviético siendo precisamente un socialista, Spaak, Jefe del Gobierno Belga, quién impulsó la firma del Tratado de Defensa Mútua entre Gran Bretaña, Francia, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo en 1948. Un año tardaron en convencer a los Estados Unidos de que era indispensable su ayuda económica y militar. El Plan Marshall fue la respuesta al primer punto, y ante el golpe de Praga y el bloqueo a Berlín Oeste, las democracias occidentales reaccionaron firmando el 4 de abril de 1949 el Tratado de Washington por el que nacería la OTAN.

Los doce países signatarios fueron Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y el Reino Unido. Posteriormente entraron en la Alianza Grecia y Turquía (1952) y finalmente la

República Federal de Alemania (1955), lo que ocasionó la creación del Pacto de Varsovia, pocos días después, al denunciar los soviéticos que se consideraban amenazados por el imperialismo capitalista.

Destacan en el Tratado su Artículo 5° en el que se conviene en que "un ataque armado contra una o varias de las Partes, acaecido en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas las Partes y, en consecuencia, acuerdan que, si un tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa, individual y colectiva, reconocido por el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, la acción que juzguen necesaria, incluso el empleo de la fuerza armada, para establecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte".

En cuanto al ámbito geográfico el Artículo 6° detalla que se considera ataque armado el que se produzca contra "el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte, contra el territorio de Turquía o contra las islas bajo jurisdicción de cualquiera de las Partes en la región del Atlántico al norte del Trópico de Cáncer y contra las fuerzas, buques o aeronaves de cualquiera de las Partes que estén en dichos territorios o sobre ellos, o en cualquiera otra región de Europa en la que estuviesen 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 la región del Atlántico al norte de Trópico de Cáncer".

La OTAN es pues una Alianza dentro de la Carta de las Naciones Unidas para la defensa, no sólo de un espacio o territorio, sino de la civilización occidental, con todo lo que supone este concepto, utilizando los medios militares indispensables y contando también con una estrecha colaboración en los campos político, económico, social y cultural.

Su estructura se divide en tres grandes áreas: la civil, la militar y el control financiero.

En la parte civil, el Consejo del Atlántico Norte es el órgano supremo de la Alianza y está constituido por los representantes de los Estados miembros. En la militar el espacio estratégico está dividido en tres Mandos y un Grupo Estratégico Regional y la autoridad se ejerce de formas distintas según sea en tiempo de paz o de guerra. El control financiero de los gastos -

se cubre por medio de contribuciones solicitadas a los países - miembros; las grandes obras de infraestructura se financian en común aunque hay algunos casos en que son a cargo del país en el que se asientan.

España, que no fue llamada a formar parte de la OTAN ni cuando esta Alianza comenzó su andadura ni en las sucesivas ampliaciones, firmó acuerdos bilaterales con los Estados Unidos en 1953 y los renovó por última vez en 1982, el mismo año en el que se adhirió a la Organización aunque sin entrar a formar parte de la estructura militar de la misma. El partido político actualmente en el Gobierno presentó como una de sus ofertas electorales la formulación de un referendun sobre la permanencia o no de España en la OTAN, el cual debe realizarse en los primeros meses de 1986.

3.- EL PACTO DE VARSOVIA.

El Pacto de Varsovia se formó en 1955 como una clara respuesta por parte de los Estados Europeos Orientales a la integración de la República Federal de Alemania en la OTAN. Los países signatarios fueron: Albania (que lo abandonó en 1962), Bulgaria, Hungría, República Democrática Alemana, Polonia, Rumanía y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Proclamada estrictamente defensivo, se inspiraba también en los fines y principios de la Carta de las Naciones Unidas y, según se establecía en su preámbulo, su finalidad era "salvaguardar su seguridad" y "el mantenimiento de la paz en Europa". Inicialmente solo representó un gesto político que descansaba - más en el potencial de las tropas soviéticas que en la eficacia de las fuerzas militares de los demás países, pero con el transcurso del tiempo, éstos han ido alcanzando un grado de instrucción y unas dotaciones que les permiten alinearse con aquellas.

Se crearon dos organismos fundamentales: El Comité Político Consultivo y el Alto Mando Conjunto de las fuerzas unificadas del Pacto. El primero está formado por los primeros secretarios del partido comunista, jefes de Gobierno y ministros de Defensa y Asuntos Exteriores de los países miembros, reunidos en sesión plenaria; su finalidad es "considerar problemas que surjan en relación con el cumplimiento de este Convenio". El segundo lo componen el Comandante en Jefe (cargo desempeñado siempre por un general soviético), un Estado Mayor y un Comité de ministros de Defensa de los Estados miembros; su objeto es "robustecer la capacidad defensiva del Pacto de Varsovia, preparar los

planes militares en caso de guerra y decidir el despliegue de las unidades". Cada Estado miembro pone a disposición de este Mando una parte de sus fuerzas armadas y sólo una fracción de las tropas soviéticas están afectas al mismo, toda vez que el Pacto solo se aplica a Europa.

Se puede decir que, en gran parte, es una réplica del Tratado del Atlántico Norte. Contiene también el término "ataque armado", prestando "ayuda inmediata" al Estado atacado "por todos los medios necesarios", "incluyendo el uso de la fuerza armada". Prevé consultas inmediatas ya desde el momento en que surja una amenaza, establece la unidad combinada de sus Fuerzas Armadas, que serán colocadas de inmediato bajo un mando único, y es mucho más enérgico en cuanto a la actitud de adoptar en caso de agresión a uno o a varios de los Estados firmantes.

En su Artículo 2° se expresa el deseo de medidas tendentes a reducción de armamentos y a la prohibición de armas para la destrucción masiva. Es de notar que la URSS. en la época en que se firmó el Pacto estaba en inferioridad de condiciones con respecto a este tipo de armas.

Finalmente en el Artículo 8° se declara que los países firmantes actuarán "adhiriéndose a los principios de mutuo respeto a su independencia y soberanía, y de no injerencia en sus asuntos internos.

4.- SUPUESTOS PARA LA SALIDA DE ESPAÑA DE LA OTAN.

4.1.- Generalidades.

Han pasado casi treinta años de la alineación de España entre los países occidentales por medio de los Pactos y Acuerdos con los Estados Unidos de América, sucesivamente refrendados, renegociados y reestructurados hasta llegar a una situación de equilibrio entre nuestros deseos, necesidades y posibilidades - con los de aquel país.

La entrada de nuestra Patria en la Organización Atlántica fue un tanto apresurada y más nominal que efectiva; se llevó a cabo por un Gobierno que ya tenía contados los días de su permanencia en el poder, con la autorización de las Cortes Generales de acuerdo con el Artículo 94,1 de la Constitución, apartados a) y b), que se refieren a los Tratados de carácter político y ámbito militar. La integración se efectuó solo en la estructura civil de la Organización pero sin consumarse la adhesión al Mando Militar del Tratado.

Excluida la posibilidad de la iniciativa legislativa popular que recoge el Artículo 88,3 de la Constitución por ser tema de dimensión internacional, el partido que entonces ejercía la oposición manifestó que: "Si en la OTAN se entra por mayoría simple, también puede salirse de ella por mayoría simple" y, en su campaña de propaganda política de cara a las elecciones legislativas de 1982, expuso su interpretación de que la entrada de España en la OTAN era una "decisión política de especial trascendencia" y que, de conformidad con el Artículo 92,1 de la Constitución, debería "ser sometida a referendun consultivo de todos los ciudadanos.

Su triunfo electoral y subsiguiente llegada al poder no supuso la inmediata salida de España de la Organización, sino que el mantenimiento de la situación anterior mientras se ejercía todo el esfuerzo diplomático posible para lograr nuestra inclusión en la CEE. Recientemente se ha señalado ya una fecha posible para la realización del referendun de adhesión o no a la OTAN en los primeros meses de 1986. Para entonces habrá tiempo suficiente para que se estudie por el Gobierno y se exponga a la opinión pública el conjunto de ventajas y la serie de inconvenientes de nuestra permanencia o salida de la Organización.

Aún pueden darse otros supuestos y las causas determinantes del desenlace cabe reducirlas a una y simple o resultar de varias y complejas. Por facilidad de análisis, exposición y comprensión estudiaremos solamente las elementales. En esa línea se han considerado como hipótesis de una salida de España de la OTAN las siguientes:

- Por la negativa británica a la descolonización de Gibraltar.
- Por que la OTAN no considerase formalmente a Ceuta y Melilla como partes integrantes del territorio nacional español.
- Por implicar una posición subordinada con respecto a Portugal en los mandos operativos de la zona.
- Como decisión política interna.
- Por presiones políticas exteriores.
- Expulsada por los miembros de la misma.

4.2.- Por la negativa británica a la descolonización de Gibraltar.

Superficialmente puede parecer que el problema de la devolución de Gibraltar y la permanencia de España en la OTAN son dos cosas distintas pero no es así. Hay íntima relación entre ambas debido a que España incluye entre las cuestiones capitales de su política exterior la reivindicación del Peñón por entender que afecta a sus intereses nacionales, concretamente a su integridad territorial.

Como se sabe, el contencioso de Gibraltar se encuentra actualmente en fase de conversaciones dentro del proceso negociador bilateral iniciado por una resolución de las Naciones Unidas. Se trata de hallar una solución negociada que satisfaga tanto a los dos países como a la población de Gibraltar, lo que parece harto difícil.

Se estima que la devolución del Peñón a España a través de este proceso negociador no tendrá lugar ni a corto ni a medio plazo, precisamente por ello España no debe de consentir que su participación en la OTAN interfiera en la resolución favorable del problema de Gibraltar, que no es una base de la OTAN sino una base en poder de un miembro de la OTAN que permite que la puedan utilizar sus aliados.

El ingreso y permanencia de España en la OTAN, sin planteamientos ni negociaciones previas sobre el tema, entrañan una paradoja que, aún por remotas no debe de dejar de considerarse y es el hecho de que el ataque militar de un tercer país a Gibraltar debería de encontrar la oposición, incluso bélica, de nuestra Patria.

Otro caso a considerar dentro de esta misma hipótesis sería la pretensión británica de ampliar su presencia en el Estrecho, con olvido de las posibilidades de despliegue de fuerzas de tierra, mar y aire que España puede llevar a cabo en el sur de la Península y en el Norte de Africa y que no ofrecen ni comparación con las que pueden resultar de la reducida área del Peñón. El Reino Unido podría pretender aprovecharse de la organización de los mandos militares de la OTAN en la zona para controlar y emplear en provecho propio las instalaciones españolas a uno y otro lados del Estrecho.

España, si las conversaciones formales con el Reino Unido acerca del inmediato retorno de la soberanía del territorio usurpado y si la situación ya apuntada no avanza al ritmo deseado, podría plantear en el foro de la OTAN su casi tricentenaria

ría reclamación y, al no hallar ni comprensión ni apoyo por el resto de los países miembros, como una medida no sólo de fuerza, sino de recuperación de la iniciativa nacional en zona tan importante para los intereses españoles, se daría de baja en la Organización.

No existe plazo a determinar para esta opción, cuya realidad esta presente desde el mismo día en que España entró en la OTAN. Se mantendría la posición española claramente occidental y, al no perder este alineamiento, se volvería a la situación anterior a 1982, se mantendrían los pactos con Estados Unidos y podrían reforzarse los que actualmente mantenemos con Portugal; también cabría la posibilidad de establecer relaciones más estrechas con países del Norte de Africa.

En el aspecto militar la adquisición de armamento, material y tecnología no sufriría mayores retrasos siempre y cuando pagásemos el precio que se nos solicitase. Las mayores dificultades se presentarían en el aislamiento de la red de alerta y control del resto de Europa, que perdería profundidad y habría que reorganizarla para que cubriese el área noroccidental. Otro aspecto negativo sería el cierre de los canales por los que discurre la información política, militar y tecnológica general de la OTAN, aunque los doctrinales y operativos podrían seguirse a una cierta distancia.

4.3.- Por la negativa de la OTAN a considerar a Ceuta y Melilla como parte integrantes del territorio nacional español.

La precipitación con la que se realizó la entrada de España en la OTAN no favoreció unas negociaciones en las que se hiciese claramente presente la indefectible españolidad de las Plazas de Ceuta y Melilla, gestionándose un Protocolo anexo al Artículo 6°. Curiosamente lo único que está definido a nuestro favor es la situación de las Islas Chafarinas y de los Peñones de Alhucemas y de Vélez de la Gomera que quedan incluidos por ser "islas del Mediterráneo".

Se cita, en contra de los intereses de España, que una de las peculiaridades del Tratado es que su ámbito de aplicación no se ciñe exactamente a los territorios de los países miembros, como solía acontecer tradicionalmente en las alianzas, sino que delimita con gran precisión una zona de interés estratégico común.

Sin embargo, el texto original del Tratado menciona a los Departamentos franceses de Argelia y el protocolo de adhesión de Turquía obligó a ampliar la aplicación del Artículo 6° a la parte asiática de su territorio. Vemos pues que, en unos casos, no hubo problema para la ampliación del ámbito a Africa o a Asia ya que en el texto del Tratado no hay nada que se oponga a ello.

Para la OTAN la amenaza principal y de carácter genérico es la del Pacto de Varsovia y, además, desembocando desde el Océano Glacial Artico en el Atlántico o avanzando por las llanuras de Alemania y Francia, dejando relegado a un segundo plano la que pueda llegar por el Mediterráneo o desde el Norte de Africa si ciertos países islámicos radicalizados deciden ampliar el conflicto a escala mundial.

Ahora bien, desde el punto de vista español, la amenaza del Pacto de Varsovia, si bien es la más peligrosa por las consecuencias de todo tipo que puede tener para nuestra Patria, no es, ni mucho menos, la más probable. El Mogreb, con el que tenemos fronteras terrestres, resulta un enemigo potencial inmediato por sí mismo.

Si España, en evitación de desagradables sorpresas de última hora, dado que la OTAN no está interesada en responder a las amenazas parciales que puedan cernirse sobre sus países miembros, ni para resolver los conflictos particulares de sus partes, tal y como ocurrió con el contencioso greco-turco a propósito de Chipre, exige que Ceuta y Melilla se agreguen a la zona de interés estratégico común y el resto, la mayoría o algún país de la OTAN se niega a entrar en estas consideraciones, olvidando que el eje Baleares-Estrecho-Canarias es, en realidad el flanco, o el frente, sur de la Organización y al que apuntan las líneas de acción ofensivas del pacto de Varsovia que siguen el Mediterráneo o el Norte de Africa, podría hacer que España, a la vista de que la OTAN deja definitivamente fuera de su zona de actuación militar puntos tan vitales para la defensa del Estrecho y a los que no podría atender como se merecen en el caso de que tuviera que desplegar fuerzas allende las fronteras nacionales, se saliese de la OTAN aunque, como en el caso anterior, mantuviese el principio de su alineación prooccidental y el resto de acuerdos y pactos bilaterales.

4.4.- Por implicar una posición subordinada con respecto a Portugal en los mandos operativos de la zona.

Portugal es un país europeo que pese a esa condición no está adscrito a SACEUR sino a SACLANT, tanto para su territo

rio peninsular como insular atlántico y aunque aporta unidades de sus Fuerzas Armadas en pequeña cuantía, ejerce el mando del área de IBERLANT.

La integración de España en el dispositivo militar de la OTAN podría afectar al papel representado hasta ahora por Portugal dentro de la Alianza, cuando no era previsible la presencia española y se consideraba a la Península Ibérica y las aguas cantábrica y atlánticas como unidad estratégica que debía de estar bajo el control de uno de los países pertenecientes a la Organización.

Al tener la potencia militar española mayor peso específico que la portuguesa en la zona y, a la vez, tener ambos países intereses muy específicos pues, no hay que olvidar, quedan incluidos tanto la isla de Madeira como los archipiélagos de Ozores y Canarias, puede producirse un cambio en lo que llamaremos "centro de gravedad de la capitalidad de la zona".

Ahora bien, a pesar de las tradicionalmente buenas relaciones entre Lisboa y Madrid, podrían aparecer tensiones que serían más fuertes si llegase el momento de que, al concretarse la integración española en la Organización fuera necesario que ésta llevase a cabo una nueva distribución de los mandos y límites de la zona.

Portugal, haciendo valer su condición de miembro fundador de la Alianza, podría hacer que solo se nos ofreciese una posición secundaria o subordinada, en claro desconocimiento de nuestra realidad geoestratégica, de nuestro potencial económico y de la moral, valía, efectivos y medios de nuestros Ejércitos.

España, ante un planteamiento de la intangibilidad de los mandos ya establecidos y, convencida a su pesar de que su presencia en la OTAN no era apreciada en sus justos términos, podría renunciar formalmente a cualquier tipo de presencia en la Organización.

No se perdería la alineación prooccidental de España, que buscaría reforzar los pactos bilaterales que ahora mantiene, con la excepción de los acuerdos con Portugal, junto con un enfriamiento general de las relaciones con este país.

4.5.- Como decisión política interna.

El actual partido en el Gobierno propuso como una de sus ofertas electorales la celebración de un referendun para de terminar la presencia o no de España en la OTAN.

Esta trascendental decisión política puede traer una serie de consecuencias internacionales de tal calibre que, muy lógicamente, han de ser estudiadas hasta en sus más mínimos detalles. Dentro del apartado que estamos considerando caben cuatro casos:

- 1.- El Gobierno, sin hacer el referendum, saca a España de la OTAN argumentando:
 - Motivos exclusivamente económicos.
 - Motivos principalmente políticos.
- 2.- Que se haga el referendum resultando:
 - Contrario a la presencia española y que se abandone la organización.
 - Favorable a la presencia española pero que, pese a ello, el Gobierno decida salir de la OTAN.

Primer caso.

El coste monetario de la participación de España en la OTAN hasta la fecha no ha sido más importante que la presencia nacional en cualquier otro tipo de organismo internacional y es perfectamente soportable por el erario público.

Las obligaciones económicas que una nación adquiere al participar en la OTAN dependen de la modalidad de su pertenencia a la Alianza que, en un caso normal, son las siguientes:

Directas: Derivadas de la financiación de la estructura orgánica de la Alianza (presupuestos civil y militar) y de la infraestructura común concertada previa negociación.

Indirectas: Derivadas de la participación en el planeamiento común de la OTAN, del que se deducen unas "recomendaciones" para alcanzar determinados objetivos de fuerza. Se materializan en los esfuerzos de los estados miembros para mejorar el nivel de instrucción y equipamiento de sus respectivas fuerzas, pero cada nación mantiene absoluta soberanía en sus decisiones de aportación.

Dentro de los gastos directos la cuota de cotización para la financiación de la estructura orgánica que se prevé podría corresponder a España en función de las anteriormente establecidas por la OTAN para otros países similares al nuestro, podríamos cifrarlas en un 4% de los 50.000 millones de pesetas que importan; esto es, 2.000 millones.

Evidentemente este gasto podría considerarse como fi-
jo y permitiría la participación en la mayor parte de los orga-
nismos y agencias de la OTAN; es, relativamente, bajo si se le
compara con el Presupuesto General del Estado, ya que sólo equi-
vale al 0,04% del mismo.

La participación en la financiación de la infraestruc-
tura común de la OTAN es más difícil de concretar. Algunas insta-
laciones pueden ser utilizadas por las fuerzas de diversos paí-
ses y, en ese caso, los gastos corren a cargo de todos los poten-
ciales usuarios de las mismas, haciéndose la financiación con -
arreglo a unos porcentajes según acuerdo de los países miembros,
teniéndose en cuenta la capacidad contributiva en cada caso, las
ventajas que pueden obtenerse de las instalaciones y los benefi-
cios que se derivan para el país que las contiene.

El presupuesto de infraestructura para el quinquenio
1980-1984 ascendió a un billón de pesetas. Si esta cifra se man-
tiene para el período 1985-1990 se estima que a España podría co-
rresponderle el 1% del mismo o, lo que es igual, 10.000 millones
de pesetas a repartir entre los cinco años y de los que podría
restarse alguna cantidad si España aportase infraestructura pro-
pia, ya construida, para uso común.

Ambos conceptos suman al año 4.000 millones de pese-
tas, son sólo el 0,08% del presupuesto nacional o, si se prefie-
re, 100 pesetas por español y año. Una cantidad tan exigua no -
puede ser argüida como motivo decisorio para la salida de España
de la Organización, por lo que si se invoca como tal nos encontra-
ríamos en realidad con la disimulación o el enmascaramiento del
caso que va a exponerse a continuación.

Segundo caso.

La decisión del gobierno de salir de la OTAN sin que
se hubiese producido una situación límite en los supuestos rela-
tados en los apartados anteriores y sin hacer el prometido refe-
rendum, sería bien acogida en determinados medios pero evidencia-
ría la ruptura de su programa electoral. De hecho sería una po-
sición que se refrendaría por el resultado de las próximas elec-
ciones de 1986.

Tercer caso.

Una mayoría negativa en el referendum supondría que
la mayoría de los votantes decidía soltar amarras con el alinea-
miento prooccidental en el que ha militado nuestra Patria y que
abandonaban los valores que se contienen en las declaraciones -

iniciales del texto del Tratado, lo que llevaría en un plazo más o menos breve a la denuncia del resto de los acuerdos bilaterales firmados por España y a la práctica imposibilidad de suscribir otros nuevos.

Cuarto caso.

Debe recordarse previamente que el Artículo 92.1 de la Constitución vigente hace referencia a "referendum consultivo" pero que, precisamente el que sea consultivo y no vinculante deja en manos del Gobierno cualquier decisión posterior. No cabe la aplicación de la iniciativa legislativa popular, recogida en el Artículo 87.3, ya que ésta no puede iniciarse en lo relativo a los acuerdos internacionales.

Un referendum contestado afirmativamente pero una decisión gubernamental contraria a la voluntad mayoritaria claramente expresada y proclamada ante la opinión pública mundial, - evidenciaría un distanciamiento entre el Gobierno y los votantes que lo han elegido por lo que se produciría una grave crisis que duraría hasta las siguientes elecciones.

En el primer, segundo y cuarto casos los acuerdos, contratos y suministros podrían disminuirse o congelarse hasta que se aclarase la situación definitivamente pero en el tercero cesarían, paulatina o repentinamente, los suministros no sólo de armamento, material y tecnología, sino los repuestos y/o municiones de los ya adquiridos. España se encontraría aislada, a so las consigo misma y abocada, en un plazo más o menos largo, a buscar pactos y acuerdos fuera del entorno occidental.

4.6.- Por presiones políticas exteriores.

La presencia española en la OTAN ha dotado a la Organización de un espacio que le proporciona mayor profundidad de despliegue, enlace físico entre Portugal y Francia, una nueva comunicación entre el Atlántico y el Mediterráneo, el dominio efectivo del estrecho de Gibraltar y la posibilidad de una base aero naval y logística en el Atlántico. Si a estas claras ventajas - geoestratégicas se les une la alineación política española y la presencia de nuestras Fuerzas Armadas, no es de extrañar que pueda haber potencias interesadas en que España abandone la Alianza Atlántica.

Una forma de lograrlo, si bien muy poco ortodoxa, sería añadir a los esfuerzos diplomáticos, medidas económicas ce-

rrándonos mercados o suprimiendo importaciones a nuestro país para llegar, en última instancia, a presiones indirectas tales como fomentar movimientos revolucionarios o separatistas o amenazar con una desproporcionada represalia nuclear caso de conflicto.

En el apartado que nos ocupa, con la voluntad occidental y los hechos neutralistas, llegaríamos a una auténtica crisis de la personalidad nacional. No se nos concedería crédito ni se tendría respeto a nuestros acuerdos y, demostrada nuestra debilidad moral para con unos, los otros o nos despreciarían o intentarían forzarnos a su vez. El desprestigio sería total y nos encontraríamos solos y abandonados en un tercermundismo del que sería muy difícil salir.

4.7.- Como decisión de la propia OTAN.

En el último lugar de nuestras consideraciones traemos la situación totalmente contraria a las anteriores en las que era la voluntad española la determinante de nuestro repliegue de la OTAN.

Esta Organización exige a los países miembros gobiernos democráticos, elecciones libres, partidos políticos, libertad de expresión, asociación, reunión, etc. que si no se dan en el futuro podrían llevar a que la propia OTAN decidiese, caso insólito hasta la fecha, la expulsión de un país miembro.

El plazo a considerar está muy distante. Una actitud antioccidental podría condicionar las recientemente establecidas condiciones de ingreso en la CEE., cesarían los acuerdos bilaterales y cualquier perspectiva de adquirir componentes de material de guerra en occidente sería nula.

La amenaza del Magreb se agigantaría y la propia España lo sería a su vez para el sur de la Alianza y, con o sin pactos con otras naciones u organizaciones, sería tratada por el resto de la Europa Occidental como un potencial enemigo.

4.8.- Síntesis de los supuestos.

Alrededor de 1986 España deberá clarificar su posición con respecto a la OTAN. Están íntimamente relacionados entre sí la orientación política nacional y la actitud del resto de los países de la OTAN. Las consecuencias desbordan el ámbito militar y a la doctrina, organización y efectivos de los Ejércitos para alcanzar al desarrollo económico y social y a las relaciones internacionales de todo tipo.

5.- OPCIONES DE FUTURO.

Solo los paises fuertes pueden hacer la política que quieren ya que, siendo autárquicos, no inciden en ellos ni las presiones ni los acontecimientos circunstantes. Las naciones de tipo medio, como hoy se puede considerar a España, hacen la política que pueden y se ven influidas por los condicionamientos socio-económicos de su área y los hechos de su entorno.

Con el pie forzado de la salida de España de la OTAN vamos a considerar todas las opciones de futuro y los hechos que, normalmente y por lo que sabemos hoy, se producirían.

5.1.- Manteniendo los convenios con los Estados Unidos de América.

Con una idea política prooccidental pero ante graves problemas en Gibraltar, Ceuta y Melilla a los que la OTAN no hubiera contribuido a resolver y desvinculada España de ella, quedaría vigente hasta 1987 el actual convenio con los Estados Unidos de América. El Gobierno que salga de las elecciones de 1986 habría de plantearse la cuestión de continuar otros cinco años con un convenio similar al actual.

Esta opción significa volver a una posición similar a la que España ha tenido de 1953 a 1982, con una dependencia tecnológica y comercial de Estados Unidos que agostaría nuestra industria de vanguardia, el pago de derechos de fabricación, la compra de armamento, los fletes en buques de aquella nacionalidad y, en una palabra, la unidireccionalidad política arrastraría a la económica y a la militar.

5.2.- Rompiendo los convenios con los Estados Unidos de América pero sin comprometerse con otras alianzas.

El retirarnos de la OTAN y además romper los convenios con los Estados Unidos nos llevaría a situarnos al margen de cualquier alineación bélica; por lo tanto nos convertiríamos en neutrales.

Esta neutralidad anticipada, formulada en tiempo de paz no cabe duda de que es un acto de poder: "Soy neutral porque quiero y, sobre todo, porque puedo". Se puede alegar que existen dos formas de neutralismo. Evidentemente hay un "neutralismo ar-

mado" y un "neutralismo desarmado". Siendo el segundo utópico, la única forma de defendernos sería con el respaldo de unas - Fuerzas Armadas muy sólidas y un potencial de armas muy superior al convencional. Esta solución sería, no obstante, muy comprometida frente a las fuerzas de las grandes potencias.

La autosuficiencia defensiva sólo se la pueden permitir los muy poderosos y, aún éstos, han de recurrir a buscar el mayor número de aliados o satélites. La independencia de un cierto espacio estratégico se crea y garantiza por medios políticos y militares; es más, el propio espacio estratégico se crea a la medida de las necesidades de aquél que está en condiciones de poner los medios políticos y materiales necesarios para ello. Por lo tanto esta alternativa nos conduciría a un definitivo aislamiento de España y supondría unos elevados gastos de defensa para hacer respetar una neutralidad de coste insoportable y de dudosa efectividad.

La política exterior española entraría en una situación en la que se acentuarían las amenazas y agresiones con dudosa posibilidad de defensa. De todas formas esta alternativa no dejaría de ofrecer ciertas posibilidades, como las que se derivan de una intensificación de las relaciones españolas con los países no alineados entre los que España podría representar un papel importante.

De la misma manera podría capitalizar su no alineación para obtener ventajas comerciales incrementando las transacciones comerciales con los países del Este cuyas economías centralizadas podrían facilitar el comercio con una España desvinculada militarmente de Occidente.

5.3.- Pactos bilaterales con otros países de la zona.

Independiente o simultáneamente con la anterior se presentan los pactos bilaterales dentro del marco peninsular o mediterráneo. Portugal, dentro de la CEE y de la OTAN puede buscar un acercamiento a España y la normalización o integración de algunos sistemas de armas, alerta y control, municionamiento, etc. En conjunto se buscaría que la Península Ibérica más los archipiélagos que de ella dependen pesasen más que España y Portugal por separado.

Marruecos con el que, según su rey Hassan II, "estamos condenados a entendernos" podría anudar sólidos lazos con España con la idea de que un amplio acuerdo reforzaría su posición poli

tica, fortalecería su economía y potenciaría a sus Fuerzas Armadas aún empeñadas en el Sáhara, todo ello a cambio de la aceptación formal de la realidad de la soberanía española sobre Ceuta y Melilla, un satisfactorio acuerdo pesquero y la acometida conjunta del enlace continuo a través del Estrecho que convertiría a ambos países en punto de paso obligado entre dos continentes.

5.4.- Neutralismo.

Existen diferentes clases de neutralismo, de derecho, cuando figura en la Constitución, que no es nuestro caso, permanente, como el de España con relación a los conflictos europeos desde 1815, desarmado, que nos dejaría inermes entre las apetencias de cualquier otro, y muchas más variantes y matices.

Existe también un neutralismo tercermundista de país pobre que admite dirigirse hacia donde llevan los vientos que le son más favorables en cada momento y que tanto puede inclinarse hoy hacia oriente y mañana hacia occidente. Esta posibilidad, - además de poco seria, está muy limitada para España por su situación estratégica que interesa de forma extraordinaria a los dos bloques del mundo actual que presionarían para atraernos hacia uno u otro, lo que ocasionaría una situación interna y externa de inestabilidad permanente.

5.5.- Integración en el Pacto de Varsovia.

El extremo opuesto de la actual situación de España se encuentra en el Pacto de Varsovia. A ello no se llegaría fácilmente, sería un proceso que habría pasado primero por la salida de la CEE, la atracción hacia el COMECON y, finalmente, la participación en el Pacto.

Para Occidente supondría una crisis muy difícil de asimilar ya que la amenaza, que hoy sólo supone que vendría del Este, la alcanzaría desde el Suroeste con vistas al abierto Océano Atlántico, con posibilidades de cierre del Mediterráneo y con la proyección de Canarias sobre el flanco de la ruta principal del petróleo.

Podría ser tan importante esta crisis que, incluso antes de que llegase esta situación cabría pensar que para evitar que fraguase como irreversible, Occidente se decidiese a intervenir en los asuntos internos de España o hiciese de ello un "casus belli". El asentamiento de misiles SS-20 en nuestro territorio alcanzaría de flanco a Gran Bretaña y Noruega y de revés a

Italia y Alemania. El riesgo para España de verse envuelta en una Tercera Guerra Mundial sería tan grande como ahora y los posibles efectos de destrucción tal vez superiores a los actualmente arriesgados, ya que un superobjetivo estratégico para Occidente sería dar la batalla por el dominio de España.

A otro nivel de consideraciones, el puramente militar, supondría un cambio total de doctrina, procedimientos, despliegue, armamento y municiones que sería muy difícil de asimilar en un plazo inferior a unos veinte años.

En contraposición aparecería en primer lugar una firme promesa de ayudarnos a recuperar Gibraltar y su posible neutralización o bloqueo, ya desde tiempos de paz y, en segundo, la clara posición ante un Marruecos prooccidental y, en consecuencia, hostil. Es una opción que aparece muy lejana y poco probable y que sometería la voluntad nacional a intereses, intenciones y decisiones muy distantes de nuestro entorno natural.

5.6.- Reingreso en la OTAN.

Cerrando el ciclo de opciones y aún a costa de la cura de humildad que supondría volver sobre un camino ya recorrido, está la vuelta a la Organización. A ella podría accederse desde casi todas las consideraciones hechas a lo largo de este trabajo a excepción del ingreso en el Pacto de Varsovia que sería irreversible.

Los temas de Gibraltar, la inclusión de Ceuta y Melilla en el Artículo 6º y un acuerdo con Portugal sobre los mandos de la zona, a pesar de su importancia, no dejan de ser secundarios ante la trascendencia del hecho histórico de que España participe en la defensa occidental y, por ello, una voluntad negociadora puede llegar a soluciones aceptables tales como una descolonización parcial y progresiva de Gibraltar marcando una fecha límite a su reintegración a España, la simple modificación del Artículo 6º, como ya se hizo ante la presencia de Turquía o, el mucho más sencillo, de entendernos con Portugal.

La decisión política interna puede ser modificada con el tiempo cuando la masa electoral se persuade de que el camino emprendido no lleva a los supuestos de libertad, progreso y desarrollo que pretende alcanzar.

La expulsión por parte de la OTAN podría reconsiderarse si un nuevo cambio en nuestra actitud volviese a conducirnos

a la situación básica de democracia que se exige para ser miembros de la Organización.

6.- SINTESIS Y CONCLUSIONES

6.1.- Consecuencias efectivas.

Cada nación tiene problemas de diversa índole: unos seculares consecuencia del acontecer histórico, otros territoriales, étnicos, religiosos, sociales y aún unos terceros que han surgido del ritmo que la sociedad moderna impone a las colectividades: defensa, políticas, económicas, etc.

España tiene los suyos propios y su política exterior debe de ir encaminada a resolverlos dentro de los condicionamientos que impone el contexto internacional.

Si nos encontrásemos con que España ha abandonado la Organización por alguno de los motivos ya citados o la suma de varios de ellos. En cuanto a las consecuencias efectivas de los supuestos presentados podemos agruparlas en dos planos, uno político y otro militar.

Político.

Cualquier modificación del "status" político-estratégico de España traería profundas consecuencias para un elevado número de países y nuestra retirada de la Organización podría su poner un grave factor de desestabilización en todo el Continente ya que España, al estar incluida en ella contribuye a la estabilidad mundial y a la política internacional de distensión.

Militar.

El verdadero compromiso de España con la defensa de Occidente no se ha producido mediante nuestra adhesión al Tratado, sino en virtud de los acuerdos suscritos con los Estados Unidos desde 1953 y es esta relación, o la diametralmente opuesta, la que atraería una serie de riesgos indefectible e independientemente de nuestra situación con respecto a la OTAN.

6.2.- Conclusiones.

España se adhirió a la OTAN sin haber solicitado previamente ninguna contrapartida y los países de la Alianza se están beneficiando abiertamente de nuestra contribución a la defensa de occidente. Un planteamiento más acertado debería de haber sido hecho sobre dos realidades que no se tuvieron en cuenta en el debate parlamentario de otoño de 1981:

- Que la OTAN no es un fin en si misma sino un instrumento que sirve a la defensa colectiva de Europa Occidental.
- Que España en virtud de los Acuerdos con los Estados Unidos ya había asumido más compromisos incluso que los que se derivan necesariamente de la simple pertenencia a la OTAN.

De las tres posibles opciones:

- Acelerar nuestra integración en la OTAN con todas sus consecuencias.
- Salir de la Organización por cualquiera de los motivos expuestos.
- Continuar con la situación actual.

Si nos inclinamos por esta última, esto es, sin pertenecer de momento a la Organización Militar, aunque propugnando nuestro espíritu prooccidental pero sin dar la imagen de un aliado fácil y conformista, sino al contrario, ha de quedar bien clara nuestra postura como la de un Estado consciente que aporta a la Organización un activo estratégico de primer orden y que está dispuesto a contribuir a los problemas de defensa de la vieja - Europa a cambio de que en los foros internacionales se escuche la voz firme de nuestra diplomacia y se adopten soluciones dignas para nuestra soberanía y reivindicaciones.

Con ello habremos entrado de lleno en el difícil campo de las relaciones internacionales que estimamos es el ámbito en donde habrá de debatirse estas importantes cuestiones y que de ninguna forma deben de presentarse aisladamente pues la complejidad y relatividad de los problemas de defensa son extraordinariamente grandes y con mucha inercia para el cambio en el tiempo y en el espacio pero que deben de conjugar nuestra contribución a la seguridad de Occidente con las necesidades de tipo económico, de reivindicación territorial y de defensa del territorio de nuestra Patria.