

LA ASAMBLEA DEL ATLANTICO NORTE:
CONSIDERACIONES SOBRE SU ESTATUTO JURIDICO
INTERNACIONAL Y SUS RELACIONES CON LA
ALIANZA ATLANTICA

A. DORREGO DE CARLOS (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LA ASAMBLEA DEL ATLÁNTICO NORTE.—
1. *Orígenes históricos.*—2. *La consolidación institucional de la Asamblea.*—3. *Definición del estatuto jurídico de la A.A.N.*—4. *El estatuto jurídico comparado de otras Asambleas parlamentarias internacionales.*—III. LAS RELACIONES ENTRE LA OTAN Y LA ASAMBLEA DEL ATLÁNTICO NORTE.—1. *Situación actual: Los mecanismos jurídicos y políticos de cooperación.*—2. *La institucionalización de las relaciones: justificación política y alternativas posibles.*—3. *Perspectivas de la reforma institucional.*

(*) Letrado de las Cortes Generales.

I. INTRODUCCIÓN

La Asamblea del Atlántico Norte (A.A.N.) es uno de los foros de cooperación interparlamentaria en los que participan las Cortes Generales y también uno de los que cuenta con mayor prestigio y reconocida capacidad de influencia política de cuantos hoy existen en el ámbito transatlántico. Sin embargo, frente a otras organizaciones de perfiles aparentemente similares como la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa o la Asamblea de la Unión Europea Occidental, cuya posición formal resulta fácilmente identificable de acuerdo con los cánones clásicos del Derecho Internacional Público, la Asamblea Atlántica presenta desde su fundación numerosas dificultades para la definición de su *status internacional*.

El presente estudio, nacido con una finalidad eminentemente práctica (1), tiene precisamente por objeto analizar, desde un

(1) Este trabajo tiene su origen en un Informe elaborado por este Letrado de las Cortes Generales, en su condición de Secretario Técnico y asesor de la Delegación Española en la Asamblea del Atlántico Norte en febrero de 1995, con objeto de analizar las alternativas posibles para la reforma institucional de la Asamblea. A la vista de dicho Informe la Delegación Española elevó a la Comisión Permanente un documento de trabajo y una propuesta formal publicada con el título *Institutionalizing relations between the North Atlantic Assembly and the Atlantic Alliance: proposal by the Spanish Delegation*,

punto de vista jurídico, las relaciones existentes entre la Asamblea del Atlántico Norte y la Alianza Atlántica, examinando asimismo las posibles alternativas al modelo actualmente vigente al hilo de las profundas transformaciones que hoy afrontan las relaciones euronorteamericanas y la propia estructura de seguridad y defensa occidental.

Como seguidamente veremos, nos encontramos ante un problema recurrente en la historia de la Asamblea, cuya imprecisa naturaleza jurídico-internacional, unida a la vaguedad de los instrumentos que regulan sus relaciones con la Alianza, ha provocado un permanente debate interno sobre la institucionalización de este organismo y la necesidad de superar su actual status de *conferencia parlamentaria internacional* formalmente desvinculada de la estructura del Tratado de Washington.

II. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LA ASAMBLEA DEL ATLÁNTICO NORTE

1. *Orígenes históricos* (2)

El Tratado del Atlántico Norte, firmado en Washington D.C. el 4 de abril de 1949 no sólo no contiene referencia alguna a la

DOC. AM 144, SC (95) 39. Este estudio recoge, con diversas modificaciones y adaptaciones, el contenido de la primera parte del Informe de febrero de 1995.

(2) Los estudios históricos acerca de la Asamblea del Atlántico Norte no son muy numerosos, destacando entre todos ellos, por la exhaustividad de los datos que aporta, la obra de S. CHARMAN y K. WILLIAMS, *The parliamentarians role in the Alliance: The North Atlantic Assembly, 1955-1980*, ed. N.A.A., Bruselas, 1981. Otro completo trabajo sobre esta materia, que también describe la estructura y funcionamiento de la Asamblea, es el de C. BRUMTER, *The North Atlantic Assembly*, Dordrecht, 1986. No obstante la mejor fuente para indagar acerca de la evolución histórica de la Asamblea siguen siendo los Informes de sus órganos internos (grupos de trabajo, subcomisiones y Comisiones) en los cuales se refleja el permanente debate acerca de la dimensión parlamentaria de la Alianza Atlántica y de las relaciones euro-norteamericanas. Vid., entre los más recientes, los citados en la nota número 13.

Asamblea sino que ni siquiera menciona la cooperación interparlamentaria entre sus fines fundacionales o instrumentos operativos.

El pacto Atlántico nació esencialmente —como es sobradamente conocido— con la finalidad de vincular jurídicamente a varios Estados en el ejercicio del derecho a la legítima defensa colectiva reconocido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (artículo 5 del T.A.N.), quedando relegados a un segundo plano los instrumentos de cooperación interestatal en los ámbitos no estrictamente relacionados con la seguridad y la defensa, entre los cuales se incluye el establecimiento de relaciones más o menos estables entre los parlamentarios de los Estados miembros.

Habrá que esperar hasta mediados de los años cincuenta para encontrar los primeros intentos de establecer un *pilar parlamentario* en el entramado organizativo que emerge paulatinamente alrededor del Tratado Atlántico. Dos circunstancias contribuyen decisivamente al desarrollo de estas iniciativas:

- En primer lugar la ampliación de los objetivos fundacionales de la Alianza. Tras un primer esfuerzo organizativo volcado en sus estructuras militares, ésta comenzó a sentir la necesidad de reforzar la cooperación política como medio de amortiguar los efectos de los conflictos que comenzaban a surgir en su seno. Esta nueva orientación de la OTAN, aunque ya se encuentra presente en las reuniones del Consejo Atlántico celebradas en Lisboa y París en 1952, cobra plena carta de naturaleza a partir del célebre *Informe del Comité de los Tres Sabios* (Gaetano, Lange y Pearson) presentado en la reunión ministerial de diciembre de 1956. La doctrina contenida en este «Informe sobre cooperación no-militar dentro de la OTAN» parte de un concepto fundamentalmente político que es el de *Comunidad Atlántica*. Esta Comunidad, concebida como una «*asociación de naciones*»... para fines «*más elevados y constructivos*» que la simple asistencia mutua en caso de conflicto

armado, ha de intensificar su cooperación política interna articulando procedimientos eficaces de «consultas sobre política exterior» (apartados 43 a 56) y mecanismos para la «resolución pacífica de las diferencias entre los países miembros» (apartado 57). Entre los instrumentos orgánicos para hacer efectiva esta nueva cooperación atlántica el Informe menciona expresamente, en su capítulo II.4 (apartado 58 y 59), las *asociaciones de parlamentarios* y la *Conferencia de Parlamentarios* de los países de la OTAN, que para entonces ya venía reuniéndose periódicamente. Más adelante se analizarán las previsiones contenidas en este documento, asumido íntegramente por el Consejo, relativas a las relaciones entre la Alianza y la Conferencia Parlamentaria (3).

- En segundo término tuvo una gran influencia en el nacimiento de esta Asamblea la consolidación de una nueva forma de cooperación política internacional, característica del período posterior a la segunda guerra mundial, que algunos internacionalistas han denominado *diplomacia parlamentaria* (4). Sus ejemplos más sobresalientes serían, dentro de nuestro área jurídico-política, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la Asamblea de la Unión Europea Occidental y —antes que ninguna otra por su significación política— la Asamblea de las Co-

(3) El texto íntegro de este documento, así como de los demás textos básicos de la Alianza Atlántica, se encuentra recogido en la publicación *The North Atlantic Treaty Organisation: Facts and Figures*, ed. Servicio de Información de la Secretaría General de la OTAN, Bruselas (la primera edición apareció en 1955 bajo el título *NATO-The first five years*, publicándose desde entonces periódicamente), 1989. En esta obra puede además encontrarse abundante información acerca de la historia de la Alianza, su estructura y funcionamiento interno así como numerosos datos generales sobre la Organización.

(4) Sobre la cuestión vid. C. SEPÚLVEDA, *La diplomacia parlamentaria y la formación de un nuevo orden jurídico internacional*. Libro Homenaje al Profesor Miaja de la Muela, Madrid, 1979, tomo II, págs. 773 a 791.

munidades Europeas, antecedente directo del actual Parlamento Europeo. La característica general de estos órganos parlamentarios y de otros que han ido surgiendo con posterioridad, en particular la Asamblea Parlamentaria de la Conferencia (hoy Organización) para la Seguridad y la Cooperación en Europa (vid. resolución final de la Conferencia de Madrid de 2 y 3 de abril de 1991) es su *naturaleza estatutaria consultiva*, esto es, cuyas decisiones, resoluciones o recomendaciones *no vinculan jurídicamente* a los órganos de representación de los gobiernos correspondientes aunque mantengan una reconocida influencia política y capacidad de incidir en las decisiones de las organizaciones internacionales en la que se integran. No obstante, de este grupo ha de excluirse hoy (aunque no en su origen) el Parlamento Europeo, cuya singular evolución histórica ha convertido la antigua Asamblea Consultiva en un verdadero poder codecisor en la dinámica institucional de la Unión Europea.

Si consideramos este segundo factor, es decir, la generalización de la *cooperación parlamentaria internacional*, no extraña que el precedente histórico más remoto de la Asamblea del Atlántico Norte se encuentre en la reunión mantenida a principios de noviembre de 1951 entre 14 congresistas norteamericanos y 18 parlamentarios europeos bajo los auspicios de la Asamblea del Consejo de Europa, cuyo tema central fue «La Unión de Europa; sus progresos, problemas, perspectivas y ubicación en el mundo occidental». La satisfacción generalizada por el éxito de esta reunión parlamentaria, condujo, meses después, a la formalización de numerosas iniciativas a ambos lados del Atlántico. Así, en mayo de 1952, una reunión conjunta de parlamentarios norteamericanos y canadienses concluyó con una resolución, aprobada unánimemente, en la que se instaba a los gobiernos de los Estados miembros de la OTAN a crear una Asamblea parlamentaria dentro del marco jurídico del Tratado del Atlántico Norte. Por su parte, el que más adelante fuera Presidente de la Asamblea, Sir Geoffrey de Freitas, proponía en la Cámara de los Comunes del Reino Unido, en

un debate celebrado en junio de 1953, la transformación del Consejo de Europa en un gran *Consejo Atlántico*, uno de cuyos órganos estatutarios sería una Asamblea Consultiva integrada por parlamentarios de Europa Occidental, Canadá y Estados Unidos.

En 1953 se produjeron tres acontecimientos sumamente relevantes en la historia de la Asamblea del Atlántico Norte que contribuyen a explicar las dificultades para articular un estatuto jurídico definido de este organismo. En primer lugar, el 25 de junio de 1953 el Parlamento noruego votó una moción requiriendo a su Gobierno para adoptar las medidas necesarias en orden al establecimiento de una *Asamblea Consultiva en el seno de la Alianza Atlántica*. El Gobierno noruego por su parte dio instrucciones a su delegación en la OTAN para hacer una propuesta formal en este sentido ante el Consejo Atlántico. En segundo lugar, mientras los Gobiernos de los Estados miembros consideraban la iniciativa noruega, se reunía en Copenhague, entre agosto y septiembre de este mismo año, la segunda *Conferencia Internacional de Estudio sobre la Comunidad Atlántica*. Esta Conferencia, en la que participaban parlamentarios, funcionarios, diplomáticos y expertos y que tuvo un carácter calificable como *semioficial*, adoptó una resolución instando a los Gobiernos del Consejo del Atlántico Norte para dar una opinión favorable a la creación, dentro de la estructura jurídica de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, de una Conferencia o Asamblea con facultades consultivas, compuesta por representantes de los Parlamentos de los estados miembros. Esta resolución obtuvo apoyo de las delegaciones de Estados Unidos, Canadá, Alemania y Noruega, votando en contra las delegaciones británica, francesa y danesa. Finalmente, el Comité de Representantes Permanentes de la Alianza, a la vista de las iniciativas planteadas, adoptó una recomendación, a propuesta del entonces Secretario General, Lord Ismay, instando la constitución de grupos parlamentarios interesados en asuntos de la Alianza Atlántica. Según el texto de la recomendación «estos grupos podrían mantener contactos entre ellos y quizá

en el futuro mantener reuniones conjuntas y discutir materias de interés común». El secretariado internacional de la OTAN les proporcionaría toda la información y asistencia técnica que precisasen en sus trabajos.

Luego de numerosas vicisitudes, la *Conferencia de Parlamentarios de los Estados miembros de la OTAN* se abrió el día 18 de julio de 1955 con la presencia de 158 miembros de 14 Estados. La organización material de esta Conferencia fue puesta en manos de la oficina privada del Secretario General de la OTAN, quién colaboró muy estrechamente con los representantes de Canadá, Noruega y Francia en este cometido. La preparación de los aspectos parlamentarios corrió a cargo de un Comité, compuesto por un representante de cada delegación nacional, que se reunió el 17 de julio en el Palais de Chaillot con el fin de adoptar el orden del día y las normas de procedimiento. Esta Comisión, presidida inicialmente por el coronel Walter Elliot, del Reino Unido, eligió al Senador Wishart Roberston, de Canadá, como Presidente.

La Conferencia giró en torno al problema de la cooperación política y económica entre los Estados miembros de la OTAN así como al futuro de la propia cooperación parlamentaria. En relación con esta segunda cuestión se sostuvieron públicamente dos tipos de planteamientos sobre el establecimiento de un foro parlamentario permanente en el ámbito atlántico. El primero, avalado por la delegación canadiense, propugnaba el establecimiento de una *Asamblea Consultiva* dentro de la estructura de la *Alianza Atlántica*, o, en su defecto, la creación de una Asociación Parlamentaria Internacional de la OTAN siguiendo el ejemplo de alguna organización similar como la Asociación Parlamentaria de los países de la Commonwealth. Los delegados de Holanda, Bélgica y Noruega eran partidarios igualmente del establecimiento de una Asamblea Parlamentaria con status consultivo unida jurídicamente a la Alianza Atlántica y con una estructura similar a la Asamblea consultiva del Consejo de Europa. La más dura oposición contra esta posición fue sostenida por la delegación británica afirmando que la creación de

una Asamblea Consultiva en el seno de la Alianza Atlántica podría suponer una reduplicación de esfuerzos en relación con otras Asambleas Parlamentarias existentes. Con ello, la delegación británica se aliaba con la mayoría de los Gobiernos de los Estados miembros que, encabezados por Churchill y la Secretaría de Estado norteamericana, habían rechazado la posibilidad de constituir formalmente una organización o un cuerpo consultivo en el seno de la OTAN.

Una tercera posibilidad sugerida por algunas delegaciones fue que los quince Gobiernos de los Estados miembros requiriesen al Consejo Atlántico para invitar a los parlamentarios a una *Conferencia anual*. Sin embargo esta tesis fue rechazada por la mayoría de los delegados, afirmando la necesidad de plena independencia de esta Organización frente a los Gobiernos nacionales. Por esta razón, una última alternativa ganó la adhesión mayoritaria de los delegados. Tomando en consideración que el establecimiento de una Asamblea consultiva dentro de la estructura de la Alianza Atlántica no era posible y dadas las circunstancias políticas concurrentes, se proponía que las futuras *Conferencias Parlamentarias* fueran convocadas de la misma forma que lo habían sido esta primera. De esta forma el Presidente (o el Speaker) de los distintos Parlamentos establecería los procedimientos adecuados para constituir las respectivas delegaciones nacionales, que se reunirían una vez al año en los términos y en las fechas que acordase la Comisión Permanente de la Conferencia.

La Conferencia adoptó una resolución final estableciendo estos Acuerdos y los principales cargos de la Asamblea. Asimismo se acordó que la Comisión Permanente se reuniese lo antes posible para debatir los aspectos administrativos, la elaboración de su presupuesto y la preparación del trabajo de las próximas reuniones de la Conferencia.

2. *La consolidación institucional de la Asamblea*

La 1.^a Conferencia de Parlamentarios de los Estados miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte planteó abiertamente –como no podía ser de otra forma– el problema del *estatuto internacional* de este nuevo Organismo, sus relaciones formales con la Alianza y el *régimen jurídico* de sus incipientes órganos permanentes (secretariado internacional y medios adscritos al mismo).

A las dificultades técnico-jurídicas existentes para ofrecer soluciones satisfactorias a esta cuestión (a las que más adelante nos referiremos) se añade el gran *desconcierto político* que en aquellos años planteaba la existencia de este *cuerpo parlamentario* en el entorno de una Organización fuertemente condicionada por su finalidad defensiva y su estructura militar. De hecho –como hemos señalado– no parecía haber un mínimo acuerdo, ni entre los gobiernos de los Estados miembros ni entre los propios parlamentarios, sobre si su papel debería limitarse a la *ratificación* de los acuerdos adoptados por los órganos intergubernamentales de la Alianza o si por el contrario podría actuar con plena independencia y capacidad de crítica, esto es, como un verdadero *Parlamento de Parlamentos*.

Desde la perspectiva *jurídico-internacional* que aquí nos interesa, los esfuerzos por definir un soporte institucional de la recién creada Conferencia de Parlamentarios fueron muy intensos en los primeros años de su existencia. Como sabemos, el Informe final del Comité de los Tres Sabios de 1956 sobre el desarrollo del artículo segundo del Tratado de Washington recomendaba en su apartado 59, «con vistas al mantenimiento de estrechas relaciones entre los parlamentarios y la OTAN: a) que el Secretario General siga poniendo las instalaciones de la OTAN a disposición de la Conferencia de Parlamentarios y proporcionando toda la ayuda posible en sus reuniones; b) que representantes de los países miembros, el Secretario General y otros altos funcionarios y altos oficiales de la OTAN sean invitados a asistir a alguna de esas reuniones. Los parla-

mentarios serían así informados de la situación de la Alianza y los problemas con que se enfrentan, incrementándose la categoría de sus deliberaciones».

Tras el *apoyo explícito del Consejo Atlántico*, comenzaron a desarrollarse numerosos estudios con propuestas concretas sobre su organización, algunas de ellas procedentes de sus Comités internos y de los propios parlamentarios (vid., Informes del coronel Elliot y G. de Freitas) y otras de grupos, congresos o reuniones no estrictamente organizadas por la Conferencia aunque auspiciados por ésta (por ejemplo, el llamado *Congreso Atlántico* que se reunió en 1959 para conmemorar el décimo aniversario del Tratado de Washington).

Sin embargo, durante el período de tiempo en que el Secretariado Internacional permaneció en Londres (hasta mayo de 1960), su situación, desde el punto de vista jurídico, fue muy precaria. Así, de conformidad con el ordenamiento jurídico británico, la Conferencia *careció de personalidad y estatuto jurídico diferenciado de las personas que formaban parte de su Comisión Permanente*. Los miembros de este Órgano, encargados de los asuntos administrativos y financieros de la Conferencia, eran por tanto responsables de sus actividades. Esta situación, con enojosas consecuencias para las relaciones con terceros, intentó solventarse mediante la creación de una *sociedad de responsabilidad limitada* que recibiría los fondos necesarios para el desarrollo de sus actividades y asumiría sus obligaciones. No obstante, el traslado de la sede de la Conferencia a París hizo innecesario acudir a este artificioso expediente.

El cambio de sede del Secretariado Permanente, operado en mayo de 1960, fue sugerido por el propio Secretario General de la Alianza —el belga Paul Henri Spaak— como un paso previo a la demanda de reconocimiento oficial de este organismo y para facilitar con su proximidad física la asistencia técnica al mismo por el aparato burocrático de la OTAN.

En cuanto al *marco institucional de la Conferencia*, el Gobierno francés, de conformidad con su legislación sobre la materia, concedió a este Organismo mediante Decreto de 29 de enero de 1962, el *status* de «*Asociación Internacional sin Animo de Lucro*». Esta condición permitiría actuar a la Conferencia de forma más operativa en el tráfico y obtener, si no la plena subjetividad internacional, si al menos una *cierta definición jurídica oficial*, como paso previo a su reconocimiento dentro de alguna categoría propia del Derecho Internacional. El texto final con los *Estatutos de la Asociación de la Conferencia de Parlamentarios de la OTAN* fue aprobado el día 16 de mayo de 1962, manteniéndose en vigor hasta el nuevo traslado de la sede del Secretariado Permanente a Bruselas en 1968 (5).

Antes de esta fecha se produjeron sin embargo dos acontecimientos decisivos en el *proceso de institucionalización* que estamos aquí analizando: la creación de una subcomisión de estudio en el seno de la Conferencia sobre esta cuestión y la presentación del célebre *Informe de Freitas*.

a) Subcomisión de estudio del proceso de institucionalización de la Conferencia

Esta Subcomisión fue creada por la 8.^a Conferencia, celebrada en 1962, a resultas de las recomendaciones surgidas de la *Convención Atlántica de las Naciones de la OTAN* que tuvo lugar en París en enero de ese mismo año.

(5) *Status de L'Association de la Conférence de Parlamentaires de l'OTAN*, E. 39., 16 de mayo de 1962. Estos Estatutos son los típicos de una entidad de tipo asociativo al regular con detalle cuál es su objeto social (art. 1), sus reglas de funcionamiento, tanto de los órganos políticos (Pleno, Comisión Permanente, Mesa...) como de su Secretariado ejecutivo (arts. 4, 5, 6 y 7), la representación en juicio y civil de la Asociación, que corresponde al Secretario ejecutivo (art. 8) y sus normas financieras y presupuestarias (arts. 10 a 13).

Las conclusiones de la Subcomisión, plasmadas en el Informe que sometieron a la 9.^a Conferencia celebrada en 1963, fueron *algo decepcionantes*, al reconocer que «según el estado actual de cosas no es de momento posible acometer un cambio en el Estatuto de esta Conferencia... porque un cambio semejante *supondría la firma de un Protocolo adicional al Tratado del Atlántico Norte*». Por consiguiente, al no considerar oportuno políticamente abrir un proceso de reforma en el texto fundacional de la Alianza, los ponentes se limitaron a sugerir algunas reformas orientadas a aumentar la eficacia de la Organización, como por ejemplo la ampliación de los efectivos del Secretariado Internacional o la celebración de dos sesiones plenarias al año.

b) El Informe de Freitas

Con el fin de superar la parálisis en que se sumió el proceso de institucionalización tras las *prudentes recomendaciones* formuladas por la Subcomisión de estudio, la 11.^a Conferencia, celebrada en 1965, solicitó —a propuesta de la Comisión de Asuntos Políticos— la preparación de un Informe sobre «*la posibilidad de convertir la Conferencia de Parlamentarios de la OTAN en una Asamblea Consultiva de la OTAN*».

El Informe elaborado por Sir Geoffrey de Freitas (6) constituye posiblemente el documento de trabajo más relevante ela-

(6) *Conversion of the NATO Parliamentarians' Conference into a consultative Assembly of NATO*. Report by Sir GEOFFREY DE FREITAS, KCMG, MP, Special Rapporteur of the Political Committee on the need for an Atlantic Assembly. Paris, noviembre de 1966. DOC. P.C. (66) 43, International Secretariat. El Informe consta de dos partes: La Primera (el texto en sentido estricto del Informe) reflexiona sobre la naturaleza, estructura y funcionamiento de la nueva Asamblea, que, en su opinión, debería sencillamente denominarse «*Asamblea Atlántica*». La Segunda parte consta de dos apéndices: el primero relativo a la composición de la Asamblea y el segundo en el que se incorpora un borrador articulado del *proyecto de Carta fundacional de la Asamblea Atlántica de la OTAN*. Este proyecto establece los perfiles de la nueva Asamblea y sus reglas

borado por los órganos de la Asamblea en relación con el proceso de institucionalización. En su parte expositiva plantea con toda claridad la conveniencia política de transformar la Conferencia en una *Asamblea Consultiva de la OTAN oficialmente vinculada al Consejo del Atlántico Norte*.

Aunque el Informe no acaba de definir el estatuto jurídico de la nueva Asamblea sí afirma que el *procedimiento* para su creación sería la elaboración de una *Carta* por la propia Conferencia, que debería someterse a la aprobación de los Gobiernos de los Estados miembros. Ello excluiría –según reconoce expresamente el Informe– la necesidad de enfrentar una modificación del Tratado de Washington, cuya negociación plantearía importantes dificultades políticas. Este procedimiento permitiría asimismo que aquellos Estados miembros de la OTAN que quisieran permanecer al margen de la nueva Asamblea podrían hacerlo, permaneciendo la posibilidad de integrarse en el futuro abierta a todos ellos. Se trataría –en suma– de crear una *Organización Internacional sui generis* separada y distinta formalmente de la Alianza, si bien reconocida oficialmente por los Gobiernos de los Estados miembros y con una clara vocación política de asumir un papel equivalente al de las Asambleas Consultivas entonces existentes.

Según el *Informe de Freitas*, las principales funciones de la Asamblea serían las siguientes:

- Elevar recomendaciones al Consejo del Atlántico Norte sobre cuestiones de interés común.

básicas de organización y funcionamiento. La naturaleza convencional del proyecto de Carta se refleja claramente en su artículo XIV, que dispone lo siguiente: «Este Acuerdo entrará en vigor cuando haya sido aceptado, de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales internas, por dos terceras partes de las Partes Contratantes que representan a dos terceras partes de los votos en la Asamblea y los Instrumentos de aceptación hayan sido depositados ante el Gobierno de... Entrará en vigor respecto a las demás Partes Contratantes el día del depósito de sus Instrumentos de aceptación».

- Recibir informes periódicos del Secretario General de la OTAN.
- Formular preguntas al Presidente del Consejo del Atlántico Norte y recibir contestaciones o «negativas oficiales» a contestar, y
- Solicitar la comparecencia de representantes del Secretario General y del Consejo del Atlántico Norte ante la Asamblea o sus Comisiones para responder las preguntas que les fueren formuladas por los Parlamentarios.

El Informe, junto con la propuesta de «*Carta de la Asamblea Consultiva de la OTAN*», fue aprobado formalmente por el Plenario de la Conferencia en su 12.^a Sesión Anual celebrada en 1966, con la recomendación dirigida al Consejo de que los Gobiernos de los Estados miembros procedieran lo antes posible a adoptar un acuerdo estableciendo esta Asamblea.

Una recomendación tan explícita obligó a pronunciarse claramente a la Alianza Atlántica. Sin embargo, la respuesta ofrecida por el Secretario General, Manlio Brosio, fue insatisfactoria para los parlamentarios. En su discurso pronunciado con ocasión de la 13.^a Sesión Anual reconoció que en las deliberaciones del Consejo Atlántico y de la Comisión Política había podido observar una fuerte oposición de los Gobiernos nacionales al establecimiento de relaciones institucionalizadas entre la OTAN y la Asamblea Atlántica. Esta oposición se fundamentaba principalmente en el hecho de que todo proceso de institucionalización requeriría inexorablemente la reforma del Tratado fundacional de la Alianza, opción esta que ningún Gobierno estaba dispuesto a plantear.

Con una explicación discutible jurídicamente, el Secretario General Adjunto para Asuntos Políticos de la OTAN añadió que la actitud del Consejo en relación con la institucionalización de la Asamblea del Atlántico Norte dependía del hecho de que la OTAN constituía una organización «internacional» y no «supra-

nacional», esto es, basada en la soberanía de cada uno de los Estados miembros, característica esta que —en su opinión— quedaría relativizada en el caso de establecerse un cuerpo parlamentario en su seno.

La Conferencia de Parlamentarios, aún a pesar de estos acontecimientos, continuó con sus trabajos de forma regular. En la misma sesión en que se aprobaba el Informe de Freitas, se adoptó formalmente el acuerdo de modificar su denominación por la de *Asamblea del Atlántico Norte* que en la actualidad permanece. En 1968, tras la autoexclusión francesa del mando militar integrado de la OTAN y del cambio de sede de la Alianza, la Asamblea también se trasladó a Bruselas.

La actitud del Gobierno belga hacia la Asamblea fue muy favorable, como lo evidencia el estatuto que le fue concedido oficialmente. El Reino de Bélgica reconoció a la Asamblea, por vía legislativa, una naturaleza equivalente a la de una organización internacional, si bien no declarándolo expresamente. Los *Estatutos de la Asamblea del Atlántico Norte*, aprobados por el Parlamento belga, contienen a lo largo de sus treinta artículos una regulación muy pormenorizada de los derechos y obligaciones de ambas partes y la definición de los privilegios e inmunidades concedidos a los parlamentarios y funcionarios integrados en su Secretariado Internacional (7).

(7) *Loi relative au statut de l'Assemblée de l'Atlantique nord en Belgique*. Su texto íntegro, publicado en su día en el *Moniteur*, puede consultarse en los documentos oficiales de la Asamblea, DOC R. 165, S.C. (74) 47, International Secretariat. La Ley Belga, en vigor en aquel país, consta de treinta artículos agrupados en cinco capítulos, relativos a las siguientes materias: Estatuto jurídico, privilegios e inmunidades de la Asamblea (cap. I), Estatuto de los miembros de la Asamblea, asimilado al reconocido a los representantes gubernamentales extranjeros en misión temporal (cap. II), Estatuto del Secretario General (asimilado al diplomático) y del personal de la Secretaría Internacional (cap. III), Disposiciones Generales (cap. IV) y Disposiciones Finales (cap. V). Sobre la cuestión, vid. C. BRUMTER, *The North Atlantic Assembly*, op. cit., cap. II.

Por otro lado, siguiendo las resoluciones adoptadas por el Consejo Atlántico en 1967, el Secretario General de la Alianza invitó al Secretario General de la Asamblea, Philippe Deshormes, a mantener conversaciones tendentes al establecimiento de una relación fluida (aunque forzosamente informal) entre la A.A.N. y la OTAN. Fruto de estos contactos fue el *Acuerdo entre ambos Secretarios Generales de 25 de marzo de 1968*, al cual nos referimos más adelante, en el que se sientan unas bases estables para la cooperación entre ambas Organizaciones. El Consejo del Atlántico Norte aprobó este acuerdo el 24 de mayo de este mismo año únicamente con la reserva del representante del Gobierno francés (8).

El último gran episodio en el proceso de consolidación institucional de la Asamblea tuvo lugar a principios de los años setenta y se inició con la constitución del *Comité de los Nueve*. El origen de este Comité, creado en 1971, se debe a una propuesta del Senador norteamericano J. Javits quien sugirió, con el fin de conmemorar el 15.º aniversario del *Informe de los Tres Sabios*, la constitución de una Comisión, integrada por siete (más adelante nueve) personas designadas por el Presidente de la Asamblea para desarrollar un amplio estudio sobre «*el futuro de la Alianza Atlántica en los años setenta y el papel a desempeñar por la Asamblea*».

El Comité, creado por Acuerdo de la Asamblea en su 17.^a Sesión Anual de 1971, estuvo presidido por el propio Senador Javits y contó con el asesoramiento de numerosas instituciones europeas y norteamericanas así como de expertos en diferentes aspectos de las relaciones atlánticas. Producto de las primeras reuniones y de una síntesis de más de veinticinco informes complementarios se emitió el Informe provisional del Comité,

(8) El acuerdo de 25 de marzo de 1968 se contiene en el informe del Secretario General al pleno de la Asamblea de noviembre de 1968. (*Rapport du Secrétaire General a l'Assemblée Plénière*). DOC. L 167, S.C. (68) 45, Secretariat International, noviembre de 1968. En el apartado III.1 de este trabajo se examina su contenido.

aprobado en 1972. A modo de anexo a este Informe provisional apareció un conocido documento, elaborado por un experto independiente, Peter Dobell, sobre «*los vínculos interparlamentarios transatlánticos y el futuro de la Asamblea del Atlántico Norte*». Este Informe postulaba una cierta *ruptura* con la Alianza Atlántica pues –en su opinión– la Asamblea «debería declarar que no es su intención solicitar un estatus dentro de la OTAN y que dirigirá sus esfuerzos a establecer un efectivo foro interparlamentario para la discusión de todos los problemas que tengan una dimensión transatlántica».

El *Informe Dobell* tuvo una considerable repercusión política, hasta el punto de que fue creada una subcomisión en el seno de la Comisión Política para analizar específicamente sus propuestas. Su Informe, muy influido por las tesis de Sir Geoffrey de Freitas, Presidente de la Subcomisión, criticaba los aspectos negativos que tendría para la Asamblea una *declaración de independencia* del Consejo del Atlántico Norte. Asimismo reflexionaba sobre diversos extremos relativos a la ampliación de la Asamblea.

Por su parte el *Informe Final del Comité de los Nueve*, sometido a la Asamblea en su 19.ª Sesión anual celebrada en 1973, trató de buscar el equilibrio entre ambas posturas, postulando un reconocimiento del papel de la Asamblea en los asuntos atlánticos así como recomendando a los Estados miembros de la OTAN que formularsen declaraciones individuales reconociendo a la Asamblea como el *pilar parlamentario de la Alianza*. El apartado 13 de la Declaración de Ottawa del Consejo del Atlántico Norte se haría eco de estas recomendaciones contenidas en el Informe del Comité de los Nueve (9).

(9) Según el tenor literal de la Declaración, el Consejo del Atlántico Norte: «13. Reconoce que la cohesión de la Alianza ha encontrado su expresión no sólo en la cooperación intergubernamental, sino en el intercambio de puntos de vista entre los representantes elegidos por los pueblos de la Alianza. De acuerdo con ello declara su apoyo al fortalecimiento de los vínculos entre los parlamentarios». El texto íntegro puede consultarse en *The North*

Este tipo de *declaraciones políticas*, en las cuales se afirma y reconoce el valor de los trabajos de la Asamblea y su papel en el fortalecimiento de los vínculos atlánticos, aunque sin proponer mecanismos concretos de cooperación con la Alianza ni concesiones en las demandas relativas a la institucionalización de la Asamblea, han sido muy numerosas desde entonces en las reuniones al máximo nivel del Consejo del Atlántico Norte.

3. *Definición del estatuto jurídico de la A.A.N.*

A la luz de los precedentes históricos anteriormente analizados, pueden admitirse las siguientes *conclusiones sobre la naturaleza jurídica* de la Asamblea del Atlántico Norte:

- 1) *La Asamblea del Atlántico Norte no es un órgano de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.* Los órganos internos de una Organización Internacional solamente son aquellos previstos en la norma fundante de ésta (Tratado, Carta, Estatuto..., etc.) o los creados *ex post*, con carácter subsidiario, mediante un acto formal válidamente adoptado de la propia Organización. Ninguna de estas circunstancias concurren en el caso de la Asamblea del Atlántico Norte por más que —a efectos estrictamente políticos— se hayan formulado por la propia Alianza o los Estados miembros declaraciones reconociendo su relevancia y su *auctoritas* en el progreso de la cooperación atlántica.
- 2) *La A.A.N. no es una Organización Internacional, separada e independiente de la Alianza Atlántica.* Las Organizaciones Internacionales —según la jurisprudencia y la doctrina científica internacional— requieren para alcanzar plena subjetividad internacional un acto jurídico creador de na-

Atlantic treaty organisation: facts and figures, op. cit., doc. núm. 8 (Declaration on Atlantic Relations), pág. 407.

turalidad convencional entre sujetos de Derecho Internacional.

Aunque estos requisitos se interpretan flexiblemente en el moderno Derecho de las Organizaciones Internacionales, es evidente su ausencia en el caso de la Asamblea del Atlántico Norte, pues ésta debe su existencia *única-mente a actos unilaterales*. Dichos actos carecen de cobertura por acuerdos posteriores entre los Estados miembros o por otros actos jurídicos unilaterales de la propia Alianza Atlántica.

- 3) *El Estatuto jurídico-internacional de la A.A.N. es el de una Conferencia Parlamentaria Internacional, difícilmente encuadrable dentro de las categorías tradicionales de la teoría de las Organizaciones Internacionales.* Por un lado, en cuanto a los privilegios, inmunidades y facilidades de los parlamentarios y del personal a su servicio (cuestión esta resuelta por la legislación del Estado de sede de su Secretariado Permanente) parece existir una cierta afinidad con las Organizaciones Internacionales. Esta subjetividad *sui generis* no es del todo extraña en el Derecho Internacional, donde son frecuentes los casos de Entidades (territoriales o no) a las que se reconoce, a ciertos efectos, un *status asimilado* al de un Estado o una Organización Internacional, aunque no en cuanto a las manifestaciones más características y sustanciales de la plena subjetividad internacional. El *reconocimiento político* de su existencia y relevancia por parte de los órganos de la Alianza Atlántica, el envío, *organizado y periódico*, de representantes por parte de todos los Parlamentos nacionales, la existencia de un *órgano ejecutivo permanente*, distinto e independiente de los Estados miembros, por más que su finalidad sea exclusivamente el apoyo técnico y el asesoramiento de la Asamblea y sus Comisiones, son elementos que pudieran avalar una solución semejante.

Por otro lado, un examen riguroso de sus actos fundacionales y sus normas de organización y funcionamiento lleva a la conclusión de que nos hallamos ante una *Conferencia interparlamentaria* de carácter relativamente permanente cuya naturaleza sería la de una *Asociación de los Parlamentos de los Estados miembros de la OTAN*, que son los realmente invitados a participar en sus trabajos y quienes contribuyen económicamente a su sostenimiento con sus respectivas aportaciones. A efectos operativos, la Secretaría Internacional tendría un *reconocimiento singular* en el Estado de sede que le permitiría cumplir con las funciones –muy limitadas– que tiene encomendadas (10).

(10) En relación con las *Conferencias diplomáticas internacionales* P. CAHIER escribe: «... Lo que distingue a una Conferencia de una *simple reunión de políticos* o de técnicos de diferentes países que intercambian ideas o informaciones es que aquélla, con la participación de *delegados estatales*, se esfuerza por resolver problemas de interés común, allanar divergencias y establecer, *a través de libres discusiones* y por vía de negociación, normas jurídicas, sistemas de procedimiento, intervenciones, servicios comunes...». Más adelante señala: «... Después de lo expuesto creemos que se puede definir una Conferencia como toda reunión de *representantes de diferentes Estados* u organismos internacionales que discuten un problema y tratan, a través de la negociación, de encontrar resolución a un punto controvertido...»; «... no cabe calificar de conferencia internacional a una reunión de expertos o de representantes de sociedades privadas», P. CAHIER, *Derecho diplomático contemporáneo*, trad. española de J. V. TORRENTE, M. OREJA y J. GONZÁLEZ CAMPOS, Madrid, 1965, págs. 500 y 501. La falta de «órganos permanentes, distintos e independientes», de los participantes y el «agotamiento en sí mismo» o falta de continuidad son rasgos que el común de la doctrina científica atribuye a las Conferencias diplomáticas (vid., por todos, M. DÍEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, tomo I, Madrid 1983, pág. 445 y tomo II, Madrid 1988, pág. 35), características estas que –sin embargo– no concurren en todos los supuestos como, por ejemplo, en el caso prototípico de la *Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa* (C.S.C.E.), inaugurada en 1972 y concluida con la firma del *Acta final de 1975*. Tras la firma del Acta, los Estados participantes en la Conferencia acordaron «profundizar en el proceso CSCE», celebrándose *Conferencias de seguimiento* en Belgrado (1977 y 1978), Viena (1986 y 1989) y Helsinki (marzo-julio de 1992). La Conferencia de seguimiento (en la cumbre) de 1994, celebrada en Budapest, supuso el fin de la CSCE y su transformación en una Organización Internacional en sentido estricto (la O.S.C.E.). No obstante,

4. *El estatuto jurídico comparado de otras Asambleas Parlamentarias*

El incierto estatuto internacional de la A.A.N. difiere considerablemente de otras Asambleas parlamentarias en las que participan representantes de las Cortes Generales, esto es, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y la Asamblea de la Unión Europea Occidental, las cuales fueron instituidas por los *Tratados fundacionales* de las Organizaciones Internacionales en las que se integran (11).

Con independencia de los cambios normativos que han experimentado y de su respectiva capacidad de influencia política, ambas Asambleas presentan la naturaleza de verdaderos *órganos* de una Organización Internacional, cuyo soporte jurídico

aun siendo una Conferencia Internacional, los 34 Estados que entonces la integraban habían adoptado un Documento, conocido como la *Carta de París* (aprobada en la cumbre celebrada el día 21 de noviembre de 1990), que atribuía expresamente competencias para evacuar consultas políticas al Comité de Ministros de la Conferencia, instituyendo asimismo una serie de órganos permanentes: el Comité de Altos Funcionarios (encargado de preparar el trabajo del Comité de Ministros), el Secretariado General, el Centro para la Prevención de Conflictos y la Oficina pro-elecciones libres (más adelante denominada Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos. ODIHR). El crecimiento de la actividad de la CSCE en los años siguientes (especialmente en sus tareas de diplomacia preventiva) y el establecimiento de una burocracia internacional permanente determinaron finalmente su conversión en la O.S.C.E. Sobre la posibilidad de extender *secundum quid* el concepto de Conferencia internacional al ámbito parlamentario, vid. C. SEPÚLVEDA, *La Diplomacia parlamentaria...*, *op. cit.*

(11) Las Normas fundacionales de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y de la Asamblea de la UEO son las siguientes:

- 1) *Consejo de Europa*: Estatuto del Consejo de Europa, firmado en Londres el 5 de mayo de 1949. (Instrumento de ratificación de España de 22 de noviembre de 1977. «BOE», 1 de marzo de 1978.) Vid. especialmente el Cap. V (art. 22 y sigs.).
- 2) *Unión Europea Occidental*: Tratado de Cooperación Económica, Social y Cultural y Defensa Colectiva, firmado en Bruselas el 17 de marzo de 1948, modificado por el Protocolo de París de 23 de octubre de 1954. El artículo IX del Tratado de Bruselas fue desarrollado mediante la Carta de la Asamblea de la U.E.O.

es idéntico al de los *órganos ejecutivos* y de representación de los Gobiernos de los Estados miembros. En ambos casos, la norma fundacional de la Organización es la que disciplina las relaciones entre estos órganos; las asignaciones presupuestarias, el valor jurídico de los actos emanados de la Asamblea (recomendaciones, resoluciones, dictámenes, directivas, opiniones..., etc.) así como los instrumentos de cooperación interinstitucional.

Por su parte, la Asamblea Parlamentaria de la CSCE (actualmente O.S.C.E.) presenta unos perfiles distintos jurídicamente respecto a los anteriores organismos, asemejándose más, tanto en el procedimiento seguido para su creación (que tuvo lugar en la Conferencia de Madrid celebrada los días 2 y 3 de abril de 1991), como en su sencilla estructura interna y sus procedimientos, a la Asamblea del Atlántico Norte. Las consideraciones hechas anteriormente en relación al *status internacional* de la A.A.N. son, por tanto, plenamente trasladables a esta nueva Asamblea Parlamentaria.

III. LAS RELACIONES ENTRE LA OTAN Y LA ASAMBLEA DEL ATLANTICO NORTE

1. *Situación actual: Los mecanismos jurídicos y políticos de cooperación institucional*

El Acuerdo de 25 de marzo de 1968 entre el Secretario General de la Asamblea y el Secretario General de la OTAN, estableció el primer marco estable de relaciones entre la Asamblea del Atlántico Norte y la Alianza Atlántica.

Este acuerdo, alcanzado poco después de haber sido rechazadas por el Consejo Atlántico las propuestas contenidas en el *Informe de Freitas* relativas a la incorporación de la Asamblea a la estructura jurídica de la Alianza y del traslado de su Secretariado Permanente de París a Bruselas, descansa sobre *cuatro puntos principales*:

1. Se reconoce el papel del Secretario General de la OTAN como intermediario válido entre la A.A.N. y la Alianza Atlántica.
2. Se institucionaliza la comparecencia del Secretario General en la Sesión Anual de la Asamblea (como ya venía siendo habitual) presentando oralmente un Informe ante sus miembros.
3. Se autoriza la comparecencia de los Secretarios Generales Adjuntos de la OTAN y de otros altos funcionarios de la Organización ante las Comisiones y Subcomisiones de la Asamblea. Dichas comparecencias habrán de respetar dos reglas generales: a) los altos cargos y funcionarios de la OTAN *no estarán obligados* a responder a las preguntas que les sean formuladas por los parlamentarios, y b) no se podrán solicitar informaciones amparadas por las normas de seguridad de la Organización.
4. Se posibilita que el Secretario General de la OTAN suscite, durante las reuniones del Consejo Atlántico, la discusión sobre las resoluciones y recomendaciones aprobadas por la Asamblea y sobre las que las distintas Divisiones de la Secretaría General de la OTAN hubiesen adoptado ya alguna posición o criterio.

Una vez adoptado este *modus vivendi* informal por ambas Organizaciones, la cooperación ha ido intensificándose gradualmente con el transcurso del tiempo. Así, aparte de los *comentarios* del Consejo sobre las recomendaciones y resoluciones de la Asamblea, es frecuente que durante las comparecencias del Secretario General se produzca la contestación directa a las preguntas que le formulan los parlamentarios. Son asimismo numerosas las intervenciones de altos cargos de la Alianza ante la Asamblea o su Comisiones sobre aspectos defensivos, científicos, económicos y políticos. Anualmente delegaciones de la Asamblea realizan un *tour* por las instalaciones militares de uno o varios Estados miembros y periódicamente

asisten a maniobras militares desarrolladas en el seno de la Organización. En contrapartida, la OTAN ostenta un **status** de observador en las reuniones de la Comisión Permanente de la Asamblea, si bien escasamente ha usado esta posibilidad.

Por otro lado, las relaciones entre las correspondientes Direcciones técnicas de la Secretaría Permanente de la Asamblea y sus homólogas de la Secretaría General de la OTAN son muy fluidas, produciéndose un constante intercambio de documentación, colaboración, asistencia y asesoramiento recíproco.

2. *La institucionalización de las relaciones:
justificación política y alternativas posibles*

A) Justificación política

La extensión de los instrumentos cooperativos anteriormente descrita pudiera permitirnos afirmar, desde la perspectiva de las realizaciones prácticas, que las competencias de la A.A.N. no difieren en lo esencial de las que ejercen otras Asambleas parlamentarias (principalmente la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y la Asamblea de la UEO), cuya naturaleza estrictamente consultiva priva a sus decisiones de verdadero valor jurídico.

Aunque en muchos aspectos esta conclusión sea obligada, pues la capacidad de influencia política de un cuerpo parlamentario no depende exclusivamente de su status jurídico formal o del valor teórico de sus recomendaciones y dictámenes, no es menos cierto que, como regla general, la existencia de un órgano consultivo dentro de una Organización Internacional confiere a aquél una especial *auctoritas* y una *representatividad* de la Organización en su conjunto que trasciende la que es propia de una *conferencia jurídicamente indefinida* como la A.A.N.

La inserción de la Asamblea del Atlántico Norte en la estructura jurídica de la OTAN no se consideró conveniente políticamente en el momento fundacional de la Organización por la mayor parte de sus miembros al considerarse que podría interferir en la *alta misión* (esencialmente militar) que tenía encomendada. Sin embargo, las profundas transformaciones habidas en las relaciones internacionales como consecuencia de la crisis y fraccionamiento del Estado soviético, la desarticulación del Pacto de Varsovia (por extinción de los regímenes políticos que le servían de soporte en las naciones de Europa central y oriental), el fin de la guerra fría y la política convencional de bloques, han supuesto un replanteamiento del papel de la Alianza Atlántica y un progresivo debilitamiento de los argumentos contrarios a la *oficialización* de la A.A.N.

El *nuevo orden mundial* surgido en la segunda mitad de la década de los 80 y principios de los 90, ha supuesto para la OTAN una notable intensificación de la cooperación política con los estados surgidos del extinto *bloque del Este*. Con esta finalidad, han surgido diversas iniciativas en el seno de la OTAN entre las que destacan la creación del *Consejo de Cooperación del Atlántico Norte* el 20 de diciembre de 1991 (integrado por los Estados miembros de la Alianza, las Repúblicas antes pertenecientes a la URSS y los países de Europa central y oriental en su día vinculados al Pacto de Varsovia) y la reciente *Asociación por la Paz (APP)* creada en la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Bruselas los días 10 y 11 de enero de 1994, cuyo *documento-marco* se declara abierto a aquellos Estados miembros del CCAN y de la CSCE (hoy OSCE) que deseen suscribirlo. Según la *invitación* formulada en la Cumbre de Bruselas, para formar parte de la Asociación por la Paz los Estados deberán firmar un documento en el que reafirmen su compromiso con las sociedades democráticas y la defensa de los principios del Derecho Internacional. En este documento deben asimismo garantizar su compromiso para cumplir de buena fe con las obligaciones derivadas de la Carta de las Naciones Unidas y los principios enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, absteniéndose es-

pecíficamente de recurrir a la amenaza o al empleo de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado. También han de comprometerse a respetar las fronteras existentes y a resolver sus diferencias por vías pacíficas. Los Estados miembros de la Asociación por la Paz reafirman igualmente en el documento marco que respetarán los compromisos asumidos en el Acta Final de Helsinki de 1975 y todos los documentos posteriores de la CSCE así como las obligaciones derivadas de los acuerdos de desarme y control de armamentos.

La Asociación por la Paz ha quedado consolidada políticamente con la firma del documento-marco por el Ministro de Asuntos Exteriores y representante de Rusia el pasado 22 de junio de 1994, habiendo comenzado a partir de entonces a dar sus primeros pasos con la puesta en marcha de un comité político-militar y el establecimiento de una célula independiente coordinación de la Asociación con sede Mons. No obstante, estas iniciativas se inscriben en un complejo entramado de organizaciones, con misiones todas ellas muy similares, en el que confluyen la OSCE (cuya nueva denominación y estructura organizativa nace en la Cumbre celebrada en Budapest los días 5 y 6 de diciembre de 1994), la OTAN (con el CCAN y la APP) y la U.E.O. (definitivamente vinculada a la Unión Europea por efecto de las disposiciones contenidas en el Título V del T.U.E.). Las relaciones concéntricas entre estas organizaciones en el entorno de seguridad europea, aunque quedan fuera de las cuestiones que aquí examinamos, sí evidencian las profundas transformaciones que se han producido en los conceptos y doctrinas clásicas de la Alianza Atlántica.

Por lo que respecta a la Asamblea del Atlántico Norte, este nuevo contexto político ha tenido, al menos, dos importantes consecuencias:

- En primer lugar, *la apertura de la Asamblea hacia los países de Europa central y oriental*. Esta apertura se ha concretado no sólo en el incremento de las subcomisiones de estu-

dio, grupos de trabajo, seminarios ad hoc, etc..., así como de Informes relacionados con los problemas de este área geográfica sino en la integración y *participación directa* en los trabajos de la Asamblea. Consecuencia de ello ha sido la concesión del estatuto de miembro asociado a la mayor parte de estos Estados, primero de una forma espontánea y no regulada jurídicamente y –más adelante– introduciendo una modificación en el reglamento de la Asamblea a fin de reconocer la posición de *las Delegaciones asociadas y observadoras* (12). Los positivos resultados de esta integración –unánimemente aceptados– han llevado a diversos sectores de la Asamblea a sugerir una eventual ampliación de ésta, dando cabida como miembros de pleno derecho a aquellas Delegaciones asociadas que lo soliciten. Si bien, como es sobradamente conocido, ello constituye una de las cuestiones más controvertidas actualmente en el debate sobre el futuro de la Asamblea y de la Alianza en su conjunto (13).

(12) El artículo 2.1 del vigente *Reglamento de la Asamblea del Atlántico Norte* dispone que la Comisión Permanente de la Asamblea decidirá por mayoría de tres cuartos de los miembros presentes sobre la invitación a Parla-mentos de Estados no miembros de la Alianza Atlántica a que envíen delegaciones permanentes para participar en sus trabajos. Los miembros de *Delegaciones asociadas* tienen reconocidos en el Reglamento prácticamente los mismos derechos que los miembros de pleno derecho (uso de la palabra, presentación de textos, posibilidad de ocupar el cargo de Ponente en las Subcomisiones y órganos de trabajo, etc.) excepto el derecho de voto. Tampoco participan en las reuniones de la Comisión Permanente, si bien el Reglamento permite (art. 8.6) que aquélla se reúna, con carácter extraordinario, con los Presidentes de las delegaciones asociadas, reuniones estas que efectivamente se celebran con ocasión de las sesiones anuales de la Asamblea. (*Rules of Procedure of the N.A.A.*, International Secretariat, Bruselas, 1994.)

(13) El debate en torno a *la ampliación de la OTAN* constituye uno de los temas centrales de las relaciones internacionales en el final del siglo XX. Entre los documentos con mayor trascendencia política sobre la materia se encuentran los recientes Informes y Resoluciones adoptados por la Asamblea del Atlántico Norte. Entre los más significativos vid.: *The enlargement of the Alliance*, by K. VOIGT [Al. 208 DSC/NE (94) 2]; primer Informe que recoge los resultados del Grupo de Trabajo sobre la ampliación de la OTAN y del cual son co-partícipes (supporters) el Senador norteamericano W. ROTH (Presiden-

- En segundo término, los *cambios estratégicos de la Alianza y su orientación hacia la cooperación política y la diplomacia preventiva* junto con otras Organizaciones Internacionales, confieren a un órgano eminentemente cooperativo como es la Asamblea nuevas posibilidades de futuro, potenciando su actual posición política. En este sentido, la mayoría de los informes elaborados en el seno de la

te del Grupo) y el congresista norteamericano y Presidente (en aquel momento) de la Comisión Política CH. ROSE; *The enlargement of the Alliance*, by G. NAPOLITANO, K. VOIGT y T. WACHLER; segundo Informe del Grupo de Trabajo en el que se repasan los principales elementos del problema: El Estudio sobre la ampliación de la OTAN elevado al Consejo del Atlántico Norte en septiembre de 1995, los progresos en la PFP (APP) y la postura oficial de Rusia y los Estados Unidos de Norteamérica. Las conclusiones de este Documento, en línea con el anterior informe, son bien conocidas y postulan la ampliación de la OTAN bajo unos parámetros flexibles y de forma ordenada. Recogiendo la histórica afirmación del Presidente CLINTON, el Informe trata no tanto de razonar sobre la conveniencia de la ampliación sino sobre «... The Who, the How and the When of the enlargement». Asimismo reflexiona el documento sobre las implicaciones de la ampliación para la Asamblea del Atlántico Norte [DOC. AM 274 DSC/NE (95) 2.]. La Resolución 263 de la AAN, basada en este Documento, *The Euro-Atlantic Security relationship: reform and renewal*, afirma en su parte dispositiva (ap. 6) lo siguiente: «La Asamblea urge a los Gobiernos y a los Parlamentos de los Estados miembros de la Alianza del Atlántico Norte:

- a) a llevar a cabo la ampliación de la OTAN tan pronto como sea posible, sin que ningún Estado europeo quede excluido como potencial candidato al ingreso,
- b) a establecer una nueva relación entre la Alianza y Rusia que incida sobre la asociación y la cooperación», (la traducción es nuestra).

La literatura sobre la ampliación de la OTAN es abundantísima, si bien pueden citarse, entre los más relevantes, los siguientes estudios: R. ASMUS, *Nato expansion: The next steps*, Survival (1995), núm. 1, págs. 7 a 33; C. BELL, *Why an expanded NATO must include Russia*, Journal of Strategic Studies (1994), núm. 4, págs. 27-41; J. BORAWSKI, *Partnership for Peace and Beyond*, International Affairs (1995), núm. 2, págs. 233-246; Z. BRZEZINSKI, *Rusia y la ampliación de la OTAN*, Política Exterior (1995), núm. 43, págs. 14 a 28; J. F. GUILHAUDIS, *Considérations sur l'enlargissement de l'OTAN*, Defense Nationale, núm. 11 (1995), págs. 57 a 66; S. SLOAN, *U.S. perspective about NATO'S future*, International Affairs (1995), núm. 2, págs. 217-231; S. TORRE, *Sobre la refundación de la Alianza Atlántica*, Política Exterior (1994), núm. 38, págs. 95 a 105; A. SERRANO, *La nueva OTAN y el Este*, Política Exterior (1994), núm. 37, págs. 42 a 56.

Asamblea a este respecto coinciden en destacar las características tan apropiadas que reúne este organismo para convertirse en uno de los centros articuladores de las relaciones atlánticas con los países de Europa central y oriental.

En la práctica internacional ha quedado acreditado que las Asambleas parlamentarias de las diferentes organizaciones (Consejo de Europa, UEO y OSCE) son un vehículo especialmente idóneo, por la pluralidad de sus componentes, la sencillez de sus procedimientos, la libertad con que pueden expresarse las distintas opiniones y el carácter meramente consultivo de sus decisiones, para actuar como *punta de lanza* en procesos políticos de cierta complejidad, contribuyendo a crear un primer estado de opinión sobre las cuestiones más controvertidas y como un eficaz canal de comunicación entre los ciudadanos de los Estados miembros. Desde esta perspectiva se plantea precisamente —en términos políticos— la posibilidad de acercar el estatuto de la Asamblea del Atlántico Norte al de otros órganos interparlamentarios análogos y su definitiva transformación en un verdadero *órgano consultivo* (o estructura similar) de la Alianza Atlántica.

B) Posibles alternativas para la reforma institucional

Desde un punto de vista jurídico, la modificación del estatuto de la Asamblea del Atlántico Norte presenta *tres posibles alternativas*: La incorporación de la Asamblea a la estructura orgánica de la OTAN, el mantenimiento de la separación entre la A.A.N. y la Alianza, si bien reforzando el status internacional de aquella a través de un reconocimiento oficial de su existencia, y —finalmente— el estrechamiento informal de sus relaciones con la Secretaría General de la Alianza Atlántica.

B.1) La primera de las alternativas señaladas supone sencillamente la conversión de la Asamblea en un órgano parlamen-

tario plenamente integrado en la OTAN. Sus *poderes* serían obviamente aquellos que se estableciesen en la *norma constitutiva*, si bien, en el supuesto de aceptarse una estructura organizativa semejante a la del Consejo de Europa o la UEO, consistirían en una facultad genérica de *orientación política* de las actividades de la Alianza (a través de recomendaciones, resoluciones, dictámenes..., etc.), algunos *poderes codecisores* centrados en el ámbito financiero-presupuestario y cierta capacidad de examinar políticamente la actuación de su Secretaría General y recabar información de todos sus órganos. En suma, supondría el establecimiento de aquella Asamblea Consultiva de la OTAN que había venido propugnándose por diferentes sectores y delegaciones desde el nacimiento mismo de la Alianza Atlántica.

Sin entrar a considerar ni la oportunidad de este proceso ni la dificultad política que pudiera entrañar, si puede afirmarse (coincidiendo con los diversos estudios concluidos sobre este particular) que *una transformación de estas características implicaría necesariamente una enmienda de las normas fundacionales de la Organización del Tratado del Atlántico Norte*. Ello podría articularse a través de las diversas técnicas admitidas en Derecho Internacional, si bien, cualquiera que fuese el procedimiento elegido comportaría una *nueva prestación del consentimiento* por parte de los Estados miembros, esto es, un nuevo tratado o convenio internacional.

Este acuerdo podría instrumentarse jurídicamente en forma de *Carta constitutiva* en la que se estableciesen sus principales elementos configuradores, competencias y procedimientos, o bien mediante un documento aún más reducido y sencillo de negociar internacionalmente que se remitiría a dicha Carta constitutiva, cuya elaboración y aprobación correspondería a la actual Asamblea del Atlántico Norte.

B.2) La segunda opción anteriormente enunciada presenta unos perfiles más imprecisos y trata de eludir las dificultades (sino imposibilidad) que inevitablemente tendría un proceso

multilateral de negociación en torno a la creación de un cuerpo parlamentario en el seno de la Alianza.

Para ello podría arbitrarse una fórmula consistente en el *reconocimiento formal de la Asamblea por la Organización del Tratado del Atlántico Norte y su incorporación al conjunto de mecanismos de cooperación política derivados del artículo 2 del Tratado de Washington*. Una declaración de esta naturaleza supondría avanzar un paso más en el *reconocimiento político* de la Asamblea que el Consejo del Atlántico Norte ha venido admitiendo implícitamente desde 1956, con la aprobación del informe del Comité de los Tres sobre Cooperación no militar dentro de la OTAN y –a partir de entonces– en numerosos documentos de este órgano supremo de la Alianza.

La articulación jurídica concreta de esta propuesta dependería de la voluntad política del Consejo del Atlántico Norte, órgano llamado estatutariamente a aprobar el acto formal de reconocimiento. En tal sentido, una posibilidad razonable sería la *asunción por el Consejo de una Carta o Documento-marco, elaborado por la propia Asamblea*, en el que quedasen plenamente reconocidas las competencias políticas de ésta y definidos claramente los instrumentos de cooperación (políticos, administrativos y financieros) entre la Alianza y la A.A.N.

B.3) La tercera y última de las alternativas sugeridas –mucho más modesta en sus pretensiones que las anteriores– postula un estrechamiento gradual de los vínculos actualmente existentes entre la secretaría general de la OTAN y la Secretaría General de la A.A.N., mediante la *conclusión de nuevos acuerdos de cooperación* entre ambas.

Dichos acuerdos podrían no sólo centrarse en cuestiones administrativas y financieras, aspectos estos en los que *de facto* la cooperación es intensa y fluida, sino principalmente en aspectos políticos. Esto es, en garantizar que la Asamblea sea oída y ejerza efectivamente su *función orientadora* de las deci-

siones sustanciales de la Alianza Atlántica y en el establecimiento de procedimientos eficaces que permitan a la Asamblea el acceso a la información sobre los asuntos políticos de la OTAN.

Por otro lado, el sometimiento de estos acuerdos al Consejo del Atlántico Norte —como ya se hizo con los actualmente vigentes— reforzaría su legitimidad de origen al asegurar el consentimiento indirecto (o la no-oposición) de los Estados miembros.

3. *Perspectivas de la reforma institucional*

La apertura de un *proceso de reforma institucional* como el que aquí estamos considerando, exige previamente un amplio debate político en el seno de todas las organizaciones implicadas y —en primer lugar— en la propia Asamblea del Atlántico Norte. Solamente en el caso de alcanzarse un acuerdo de principio sobre la conveniencia de reabrir esta *vexata quaestio* de la Asamblea y unas mínimas bases de entendimiento sobre su posible articulación formal, se estaría en condiciones de proceder a un examen riguroso de los problemas jurídico-internacionales que plantea y ofrecer una solución definitiva a la Alianza Atlántica y a los Estados miembros.

Los representantes de la delegación española en la Comisión Permanente de la Asamblea han hecho una contribución decisiva en este sentido al plantear formalmente la constitución de un órgano interno de reflexión (bien como grupo de trabajo o como grupo especial dependiente de la Presidencia) con el cometido de elaborar un Informe preliminar sobre la reforma institucional de la A.A.N. para su posterior debate por la Comisión Permanente y —en su caso— por el Pleno de la Asamblea. La propuesta española, a la que se sumó otra de la Delegación Italiana, fue objeto de un examen inicial en las reuniones que celebró la Comisión Permanente con ocasión de la Sesión de Primavera (Budapest) y de la Sesión Anual (Turín) de 1995, habiéndose acordado finalmente (en el momento de escribirse

estas líneas) la constitución de un *grupo reducido* de trabajo, integrado por los miembros de la Mesa de la Asamblea y los Representantes de las delegaciones autoras de las propuestas escritas, con el fin de establecer unas primeras conclusiones para su estudio por la Comisión Permanente.

Si bien ninguna delegación nacional ha manifestado aun su *postura oficial* sobre el fondo de la cuestión, lo cierto es que no se aprecia, por el momento, un excesivo entusiasmo entre los llamados a promover activamente la reforma (como lo demuestra el ritmo de tramitación de estas iniciativas). Ello posiblemente es consecuencia de la existencia de otros problemas y retos para la Asamblea mucho más graves y acuciantes. Entre ellos destaca la participación en las vitales decisiones políticas sobre la ampliación de la Alianza a los Estados de Europa central, oriental que forzosamente habrán de adoptarse en los próximos meses (14) (*).

(14) El documento presentado por la Delegación Española, en el que reflejan las opciones técnicas antes señaladas, fue objeto de una amplia discusión en la reunión de la Comisión Permanente celebrada en Turín en octubre de 1995. Un documento de trabajo presentado por la Secretaría Internacional, distribuido a todos los miembros de la Comisión, DOC. AM 230 S.C. (95) 52, ponía de relieve la existencia de ciertas ventajas precisamente derivadas de la falta de *status formal* de la Asamblea, entre los que se encuentra sobre todo la mayor flexibilidad a la hora de adoptar decisiones. Así sucedió por ejemplo, en opinión de la Secretaría Internacional, al discutir sobre la admisión en su seno de *delegaciones asociadas* de los países de Europa Central y Oriental, anticipándose a las decisiones sobre la ampliación de la Alianza. Asimismo señala el documento la necesidad de ser realistas en este punto y aceptar que la eventual transformación jurídica de la Asamblea es una cuestión que concierne principalmente a los Gobiernos nacionales, siendo conocido que algunos de ellos no son favorables a la incorporación de la AAN a la estructura institucional de la Alianza.

Con posterioridad a esta fecha se han producido algunos acontecimientos significativos desde un punto de vista político. Entre ellos destaca la celebración en Madrid de la cumbre USA/U.E. el 3 de diciembre de 1995, que concluyó con la firma de dos documentos de gran trascendencia: *El nuevo plan de acción transatlántico* y el más detallado *plan de acción U.E./USA*. La Nueva Agenda Transatlántica (N.A.T.) que establece el primero de los documentos citados (de contenido esencialmente político) incorpora en su apartado IV

(«Building bridges across the Atlantic») una referencia a la cooperación parlamentaria, comprometiéndose los firmantes a iniciar contactos a ambos lados del Atlántico... con miras a establecer nuevos mecanismos consultivos («*new consultative mechanisms*»), incluyendo aquéllos que pueden establecerse en las Instituciones actualmente existentes, con el fin de dialogar sobre las materias relacionadas con la Asociación transatlántica («*transatlantic partnership*»). Esta conclusión parece enlazar con la propuesta que formuló el 30 de enero de ese mismo año el Ministro británico MALCOM RIFKIND en una conferencia pronunciada en el Royal Institute of International Affairs en la cual afirmaba la necesidad de establecer un diálogo transatlántico permanente en el ámbito del poder legislativo no sólo centrado en asuntos de seguridad y defensa sino también en el ámbito económico. Para ello proponía, como es conocido, la creación de una *Asamblea Atlántica* que permitiera a los parlamentarios mantener («... on regular basis...») este diálogo. Incluso se aventuraba a proponer la cifra de 300 miembros (150 norteamericanos y 150 europeos) que se reunirían una vez al año. Propuesta esta que no descartaba la reforma de la Asamblea del Atlántico Norte a tales efectos. Asimismo, el Ministro alemán WOLKER RÜHE, en una conferencia pronunciada en la Universidad de Georgetown el 2 de mayo de 1995, proponía la firma de un *Convenio Transatlántico*, uno de cuyos retos sería la reforma de la Asamblea del Atlántico Norte. Sobre esta cuestión y la propuesta del señor Rifkind vid. *An Atlantic Community*, International Herald Tribune, de 11 de febrero de 1995. El Documento elaborado por la Secretaría Internacional de la A.A.N. «*New Initiatives for the Transatlantic Dialogue*, DOC. AM. S.C. (95) 5, contiene interesantes reflexiones sobre ambas propuestas y diversas sugerencias para su puesta en funcionamiento.

(*) Estando en prensa este artículo, se han producido diversas novedades relativas al problema de las relaciones entre la Asamblea del Atlántico Norte y la OTAN.

En la reunión de la Comisión Permanente de la Asamblea celebrada en Ottawa (Canadá) el 30 de marzo de 1996, se discutió por primera vez en profundidad sobre las tres opciones planteadas en la propuesta española y que coinciden sustancialmente con las desarrolladas en este artículo. Las conclusiones del debate, expresadas por la Presidencia, reflejan una posición mayoritaria en el seno de la Comisión Permanente en favor de la tercera opción, a la que se considera la única realista y políticamente viable. Por encargo del Presidente de la Asamblea y de la Comisión Permanente, la Delegación Española (encabezada por los Diputados P. MOYA MILANÉS y J. RUPÉREZ RUBIO y asesorada jurídicamente por el Letrado de las Cortes Generales

P. GARCÍA MEXÍA) presentó un nuevo documento-propuesta en el que se exploran diversas posibilidades orientadas a la intensificación de la cooperación entre las Secretarías Generales de ambas Instituciones. El Documento, titulado *Relations between the NAA and NATO: proposal from the Spanish Delegation*. [DOC. AN 142, SC (96) 38], además de hacer suyas las propuestas de la Secretaría Internacional sobre el fortalecimiento de los instrumentos de información de la Asamblea sobre los asuntos atlánticos, postula el incremento de la participación de la AAN en el proceso de toma de decisiones de la OTAN a través de diversos instrumentos. En la reunión de la Comisión Permanente celebrada en Atenas - Vouliagmeni (Grecia) el día 19 de mayo de 1996, se examinó la nueva propuesta de la Delegación Española, que se aprobó por unanimidad.