

El control político de las misiones militares en el exterior

Debate de expertos

Seminarios y Jornadas 1/2004

La guerra es un concepto jurídico preciso y formalizado en el artículo 63 de la Constitución Española. Pero este artículo no solo ha de ser tenido en cuenta en el contexto de la defensa nacional sino en las operaciones militares que, con fines de política internacional, hayan de ejercer en el exterior unidades del ejército español

Al ser considerado como tema importante de estudio y de análisis jurídico-político, el Laboratorio de Alternativas encargó la elaboración de un trabajo sobre las misiones militares fuera de España al profesor Javier García Fernández, catedrático de Derecho Constitucional, trabajo que bajo el título de **El control de las acciones militares en el exterior** fue publicado en el año 2003 como número 30 de la colección de Documentos de Trabajo del Laboratorio⁽¹⁾.

En su trabajo el profesor García Fernández parte del Pacto de las Naciones y de la Carta de Naciones Unidas, que deja la decisión y legitimación del empleo de la fuerza en los órganos de Naciones Unidas sin cuya aprobación la guerra va contra el Derecho internacional, y, desde esta realidad, se introduce en el análisis del Derecho interno para definir y precisar los órganos constitucionales de nuestro ordenamiento jurídico que deciden y controlan la legalidad de las misiones militares que actúen en el exterior del país.

Tras la publicación del Documento de Trabajo del Profesor García Fernández, el Laboratorio ha organizado una reflexión conjunta del autor con relevantes expertos en la materia, en una jornada que tuvo lugar el 1º de julio de 2004 en la sede de la Fundación Alternativas. Como puede constatarse por la lista de asistentes, las personas invitadas pertenecen a la Universidad, al Congreso de los Diputados, a los Ministerios de Exteriores y Defensa y al Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa.

Hemos considerado de interés publicar un resumen cualificado del debate llevado a efecto en la sede de la Fundación Alternativas y de las intervenciones de los asistentes. En este resumen puede accederse a las líneas maestras de su reflexión, a las conclusiones a las que llegan y a las líneas de acción que proponen.

Desde la última década del siglo pasado España ha participado en situaciones de crisis y conflictos bélicos mediante la puesta a disposición de otros ejércitos de instalaciones militares situadas en nuestro territorio y, también, mediante la acción directa de tropas españolas. Recordemos, obviando conflictos menores, la guerra del Golfo, Kósovo, Afganistán, Irak,... Se trata de una realidad que ni puede ignorarse ni, mucho menos, quedar al margen de la regulación constitucional. A la luz de las experiencias y de las discusiones existentes, requiere, de una vez por todas, la clarificación de su régimen jurídico y de los mecanismos democráticos para la autorización y control de estas

⁽¹⁾ www.fundacionalternativas.com

operaciones. Como recordó en su intervención sobre este asunto el Diputado Diego López Garrido: “lo que no ha quedado claro nunca en estas crisis ha sido la participación del Parlamento, lo cual es algo paradójico teniendo en cuenta que estas crisis bélicas, en donde participa España, significan siempre afectación a intereses estratégicos de este país, a intereses vitales y significan la puesta en riesgo –riesgo importante– de vidas de personas”.

Este debate pretende, a la luz del documento del Profesor Javier García Fernández y de las intervenciones de los expertos convocados, sugerir claras líneas de acción democrática en un terreno de incuestionable complejidad.

Juan Manuel Eguiagaray
Director del Laboratorio de Alternativas

Asistentes

Javier García Fernández, Catedrático de Derecho Constitucional

Juan Manuel Eguiagaray, Director del Laboratorio de Alternativas

Javier Ortiz, Coordinador del Laboratorio de Alternativas

Diego López Garrido, Secretario General del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso

Rafael Estrella Pedrola, Portavoz de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso

Jesús Cuadrado Bausela, Portavoz de la Comisión de Defensa del Congreso

Pablo Benavides, Presidente del Consejo Superior de Asuntos Exteriores

Concepción Escobar, Jefa de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, catedrática de Derecho Público en la UNED

Miguel Silva, Asesor del Subsecretario del Ministerio de Defensa

Santos Castro, Director General de Reclutamiento del Ministerio de Defensa

José Javier Muñoz Castresana, coronel del Ejército del Aire, Jefe del Área de Crisis del Ministerio de Defensa

José Antonio García Regueiro, presidente del Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa

Olaf Bernárdez, Vicepresidente del Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa

Máximo Cajal, Embajador de España

El control político de las misiones militares en el exterior

Javier García Fernández

Catedrático de Derecho Constitucional

El debate sobre quien debe decidir el envío de tropas militares al exterior y supervisar esta decisión se remonta a los inicios del Estado constitucional, cuando se fue cimentando la idea de que el Ejecutivo adoptase la decisión pero bajo control parlamentario. Este debate y sus técnicas jurídicas resultantes discurrió en paralelo en el ámbito del Derecho interno y del Derecho internacional. Al final, una institución nacida en el seno del Derecho internacional, la declaración de guerra, acabó sirviendo más al Derecho interno, ya que la regulación constitucional del poder de declarar la guerra y hacer la paz se realizó mediante una distribución de atribuciones dentro de los órganos constitucionales del Estado (Jefe del Estado, Gobierno, Parlamento). En definitiva, la legalidad o ilegalidad del envío de tropas militares al exterior se mide, en Derecho interno, por el respeto o la conculcación de las reglas constitucionales que regulan esta materia, es decir, qué órgano constitucional decide y qué órgano constitucional controla la legalidad de la decisión.

En Derecho internacional, el problema de las intervenciones militares en el exterior y, por ende, de la guerra, se plantea en otros términos. La progresiva deslegitimación del uso de la guerra, que se inicia a partir del Pacto de la Sociedad de Naciones, ha desembocado en la Carta de Naciones Unidas que comporta la tajante prohibición de la guerra, salvo en supuestos de estricta defensa. La decisión y legitimación del empleo de la fuerza se ha desplazado a los órganos de Naciones Unidas, sin cuya aprobación la guerra es contraria al Derecho internacional. En consecuencia, el empleo de la fuerza se rige en la actualidad por dos parámetros complementarios: el de la legalidad interna y el de la legalidad internacional; pudiendo darse el supuesto que ambos diverjan. Una acción armada en el exterior puede ser conforme a Derecho interno si se ha adoptado de acuerdo a las previsiones constitucionales o legislativas y, al mismo tiempo, resultar contraria al Derecho internacional si no ha respetado los principios y procedimientos que dimanen de la Carta de Naciones Unidas, y al contrario.

La regulación interna (normalmente a través de la Constitución) de los supuestos y condiciones del empleo de la fuerza en el exterior constituye el Derecho de la paz de un ordenamiento y, más concretamente, el Derecho constitucional de la paz. En España, diversos preceptos constitucionales dan contenido al Derecho constitucional español de la paz, que se asienta sobre una contradicción al contemplar expresamente en su artícu-

lo 63.2 “la declaración de guerra”, sobre la que España ha perdido el dominio al adherirse a la Carta de Naciones Unidas.

Pero el hecho de que España, conforme al Derecho internacional, no pueda realizar ya la declaración de guerra no comporta la obsolescencia del artículo 63.2, pues el valor intrínseco de este artículo reside en el mandato de no realizar acciones armadas sin autorización parlamentaria ya que, como es sabido, la Constitución exige que la declaración de guerra, que es potestad del Rey (en realidad del Gobierno), se tramite previa autorización de las Cortes Generales.

Con ese punto de partida, el presente trabajo pretende responder a las dos cuestiones siguientes:

- Las razones jurídicas que abonan la necesidad de que toda acción armada en el exterior sea autorizada previamente por las Cortes Generales;
- Los supuestos conexos al uso de la fuerza en el exterior que, sin tener carácter directa o indirectamente armado, requieren también autorización parlamentaria o, al menos, debate parlamentario previo o ulterior.

Del examen de ambas cuestiones se deduce que el cumplimiento fiel de la Constitución debería conducir a que todas las acciones militares en el exterior organizadas por el Gobierno deberían ser autorizadas por las Cortes Generales. Entre otras, se pueden apuntar las siguientes razones: a) todos los compromisos internacionales del Estado están incursos, conforme a la Constitución, en un proceso de decisión parlamentaria; b) las acciones militares conectan con la aplicación del estado de sitio contemplado en el artículo 116 de la Constitución, que exige autorización parlamentaria; y c) la limitación de los derechos subjetivos de los miembros de las Fuerzas Armadas adscritos a tales misiones, lo que requiere el empleo de la ley.

Finalmente, la necesidad de un control parlamentario de las misiones militares en el exterior conllevaría la reforma de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, así como de la legislación relativa a la movilización nacional y los Reglamentos del Congreso y del Senado. Además, parecería igualmente conveniente aprobar una ley reguladora de los tratados internacionales en la que se incluyese alguna referencia a los compromisos internacionales en materia de defensa.

Debate: Informe de contenidos

Juan Manuel Eguiagaray (Moderador)

■ Me decían, al entrar en la reunión, si éramos brujos. Nada sabíamos sobre lo que podía ocurrir en la tarde de hoy, y no sabíamos que el Presidente del Gobierno iba a anunciar un debate en las Cortes para esta tarde, y en el que estarán los ministros de Defensa y de Exteriores y Cooperación. Todo coincide, al parecer, para convertir un tema importante –el que debatimos hoy– en un tema de gran actualidad.

Nuestro trabajo en el Laboratorio de Alternativas es contribuir a mejorar la calidad de la democracia aportando ideas y propuestas a quienes han de tomar las decisiones políticas. Estamos satisfechos de los trabajos que hemos elaborado y en concreto de este y, por ello, nos parecía razonable que se compartiera el análisis técnico y los problemas e inquietudes presentados por el profesor García Fernández con políticos, parlamentarios, y personas que en su calidad de expertos siguen estos asuntos.

Tiene, pues, la palabra el profesor Javier García Fernández para que nos comente el contenido de su trabajo y haga una síntesis de lo que le parezca relevante. Después abriremos un turno de palabra para ir centrando cuestiones de la amplia problemática.

Javier García Fernández

“ El resumen que voy a hacer gira sobre tres puntos relevantes. El primero es el tema de la declaración de guerra en la Constitución, cuando dice que el Rey previa autorización de las Cortes declara la guerra y hace la paz. Cuando la guerra de Kosovo, Anguita decía que había que declarar la guerra y el Grupo Parlamentario federal de Izquierda Unida presentó una Proposición de ley de reforma de la Ley Orgánica de Criterios Básicos donde se preveía la declaración de guerra. Entonces empecé a pensar e hice un trabajo muy largo para el libro homenaje a mi maestro Pablo Lucas.

Me interesaba conocer a lo largo de la historia el concepto de la declaración de guerra, por qué llega a la Constitución y cómo desde el derecho internacional clásico entra el derecho interno.

En 1791 los buques españoles están en Vancouver. Se prevé que España e Inglaterra entren en Guerra. España por el Pacto de Familia pide ayuda militar a Francia y el asunto se debate en la Asamblea Nacional. El resultado es el decreto de mayo de 1791 donde se dice que el Rey tiene autorización para declarar la guerra, la Asamblea lo controlará y, si procede, se procesará a los ministros si han declarado la guerra inadecuadamente.

Ese decreto pasa literalmente a la Constitución de 1791. Es de enorme importancia jurídica el que una institución de derecho internacional se transforma en una institución de derecho interno, porque se trata de **la regulación constitucional de la declaración de guerra** con un reparto de competencias en órganos constitucionales.

Otro paso de importancia es que por el Pacto de la Sociedad de Naciones la guerra en sí misma es una práctica desechada por el Derecho internacional. Esto culmina en la Carta de Naciones Unidas donde la guerra tiene una característica curiosa a efectos del derecho interno: los Estados no pueden declarar la guerra; solo pueden defenderse de manera provisional desplazando la responsabilidad al Consejo de Seguridad de la ONU que toma las decisiones respecto al uso de la fuerza. Por eso no tiene sentido y resulta anacrónico que en España el Rey declara la guerra.

El segundo punto supone la siguiente duda: ¿el anacronismo del artículo 63,3 de la Constitución sirve para algo? La referencia a la declaración de guerra tiene una interpretación positiva: **toda acción armada en el exterior debe ser objeto de control parlamentario**. Es decir, España no declara la guerra, pero las actuaciones que realice en el exterior sí deben ser objeto de control parlamentario.

En la Constitución se ve que no hay acción exterior del Estado que de una manera u otra no pase por las Cortes. Incluso en el art. 94, 1 y 2, los llamados tratados ejecutivos, que el Estado español suscribe con otros Estados y que por no entrar en materias del apartado 1 no tienen que ser autorizados por las Cortes, también pasan por las Cortes pues el Congreso ha conservado el poder de calificación de los tratados, elemento que se debe a una práctica parlamentaria y no a una decisión de la Constitución. El **Parlamento, pues, tiene un poder de decisión sobre cualquier asunto transnacional**. Por ello, una acción importante como sacar tropas al exterior y poder acabar en un conflicto armado necesita un control parlamentario.

La autorización parlamentaria puede colegirse también del artículo 117 de la Constitución que regula el estado de sitio reflejado en la Ley orgánica del año 1981. Es el equivalente al estado de guerra. El estado de guerra siempre ha sido declarado, autorizado por las Cortes. El equivalente al antiguo estado de guerra sería un motivo adicional para que el Parlamento, el Congreso y el Senado lo autoricen.

El año pasado, a punto de enviar las tropas a Irak, tres compañeros –Luis López Guerra, Luis Aguiar y Pablo Pérez Tresp– escribieron un artículo de prensa en que decían que las tropas que van a actuar en un conflicto bélico probablemente vayan a **limitar y lesionar derechos fundamentales de personas de otros países**. Cuando España ha proteger tales derechos al estar vinculada a varios tratados internacionales, el Parlamento debiera autorizar al Gobierno y a las fuerzas armadas a sabiendas de que pueden producir ese tipo de lesiones a ciudadanos que no tienen ninguna relación con España.

Otro viejo argumento que dio lugar a grandes debates en la Alemania del siglo XIX es del presupuesto. Hay una vieja distinción entre ley formal y ley material que estableció Lavand en el siglo XIX. El Gobierno prusiano le pidió un dictamen porque Prusia iba a entrar en guerra con el Imperio Austrohúngaro y la Dieta prusiana no estaba dispuesta a aprobar los presupuestos. Eso da lugar al debate de si el presupuesto es una ley for-

mal o material. El dictamen de entonces nos lleva a la actualidad pues el envío de tropas obliga a acudir a créditos suplementarios y **las Cortes habrán de debatir esa dimensión presupuestaria.**

Otra cuestión de importancia –y que se ha visto en la guerra de Irak– es saber quién califica la situación a la que se va a llegar. El Gobierno de Aznar nos hablaba de misiones humanitarias. Un Gobierno califica de manera discordante lo que para otras fuerzas políticas es una guerra. Para evitar esas situaciones en que se califica de manera eufemística a un conflicto bélico, el Parlamento ha de debatir y decidir.

La tercera conclusión es que, partiendo de que Naciones Unidas dé la autorización para intervenir y admitiendo el principio general de control parlamentario, hay que matizar las situaciones. Señalo en primer lugar la **propia respuesta individual a una agresión.** Si lo que ocurrió en la Isla de Perejil ocurriera en Ceuta lógicamente la respuesta del Gobierno español tiene que ser inmediata, siempre que esté apoyada en el concepto de Naciones Unidas. Ese no sería un caso de autorización parlamentaria previa sino de autorización posterior y lo compararía con la aprobación de la Ley y la convalidación del Decreto Ley. Otro supuesto distinto es cuando España participa en un país distinto por el Tratado del Atlántico Norte o el Tratado de la Unión Europea donde España acude a ayudar a otro país.

Si las operaciones de mantenimiento de paz son situaciones de imposición de la paz donde las partes implicadas no están de acuerdo con la presencia de fuerzas armadas extranjeras, sería necesario acudir al Parlamento porque es un conflicto y es un supuesto de autorización parlamentaria. En cambio, en **casos de mantenimiento de la paz** bastaría con que el Gobierno lo notificara y hubiera un debate, si así lo acuerda el propio Congreso de los Diputados.

Carlos Alonso Zaldívar en enero de 2003 publicó un artículo en la prensa, que se llamaba algo así como un barómetro que anuncia tormenta, donde señalaba la conveniencia de tener un debate, dado que España al ser miembro del Consejo de Seguridad tendría que tener una participación activa aportando orientaciones políticas. **Intervenir en una orientación u otra en el Consejo de Seguridad** puede tener consecuencias bélicas. En el conflicto de Irak se vio con claridad, cuando España con el Reino Unido y Estados Unidos intentan sacar la segunda resolución, en la cumbre de las Azores, en las dos declaraciones sobre la Unión Europea,... cuando el embajador de España votó.

Y también hay que tener en cuenta otras situaciones como la autorización de los sobrevuelos, el tema de la ampliación de la Base de Rota más allá del Tratado, la autorización para que atraquen en puertos españoles buques de otros países con destino a la guerra,... Son **situaciones que tienen una dimensión bélica** y si no son objeto de autorización, al menos sí de un debate.

Es evidente que estoy lanzando opiniones. Estamos en un marco muy opinable y que su expresión jurídica sería llevarlo a una Ley tal como la Ley de Criterios para la Defensa Nacional. Ahí se podrían prever algunos supuestos donde fueran absolutamente necesarios el control y autorización parlamentarios y otros donde fuera conveniente la notificación al Parlamento.

Juan Manuel Eguiagaray

■ Muy interesante tu exposición, aparte del contenido del documento. Me parece que el debate va a ser rico.

Pablo Benavides

“ La base en que te apoyas, el derecho constitucional a la paz, me preocupa. Me suena a derechos colectivos. En efecto, es un tema en discusión y que en el futuro posiblemente lo será más por la presión de los países en vías de desarrollo. Los occidentales creemos que los derechos son individuales y asistimos a intentos de definir el derecho a la paz como derecho colectivo. El problema es determinar quién controla y define los derechos colectivos. En un país democrático puede hacerlo el Parlamento, pero cuando se intenta regularlos en un Convenio Internacional como parte de los Tratados de Naciones Unidas resulta más complejo porque no es lo mismo un país de dictadura que otro donde hay una representación transparente.

Si no recuerdo mal, la última vez que los occidentales hemos explorado esa vía fue en una reunión en Viena donde se aceptó tímidamente el derecho al desarrollo. En cualquier caso, estimo que es peligroso que se use un organismo internacional para intentar sentar precedentes en un área tan compleja y tan poco desarrollada doctrinalmente como la de los derechos colectivos. Por tanto, planteo un primer punto de prudencia en cuanto al origen de tu trabajo.

Por otra parte, toda la doctrina actual tanto en la Unión Europea como en la Alianza Atlántica admite que la Alianza está legitimada para actuar en acciones fuera de su área geográfica y frente a fenómenos que no son de acción directa, como son la lucha contra el terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, etc. ¿Es lo mismo la acción de legítima defensa en los supuestos tradicionales que la acción que la comunidad internacional –basada en los Tratados internacionales de los que España forma parte– realiza en las operaciones que defines en tu trabajo? Para mí, no es lo mismo. No tengo más remedio que leer un párrafo del documento Solana que es explícito: “Nuestro concepto tradicional de autodefensa está basado en la amenaza o la invasión. **Con las nuevas amenazas la primera línea de defensa estará probablemente fuera, lejos de nuestro escenario.** Las nuevas amenazas son dinámicas. Los riesgos de proliferación aumentan con el tiempo. Las redes terroristas cada vez son más peligrosas. Los Estados fallidos y el crimen organizado se extienden por todas partes como acabamos de ver en África Occidental. Esto implica que debemos estar preparados para actuar antes de que una crisis ocurra”.

Me pregunto por la legitimidad de la acción antes de que la crisis ocurra. La prevención de conflictos y amenazas jamás empieza demasiado pronto. Lo señalo porque la complejidad del escenario internacional desborda completamente los escenarios clásicos.

Comparto lo que dices que no es defensa sino política exterior. Me gusta mucho la parte en la que implicas en la acción exterior del Estado esas acciones de envío de con-

tingentes de paz porque lo pide la Comunidad Internacional y forma parte de los Tratados. Es de importancia la diferenciación que haces de autorización parlamentaria y consulta parlamentaria. Diferencias al final los casos de agresión en los que debe haber autorización y los casos de acción diplomática o administrativa donde te inclinas hacia la consulta.

Quedan acciones intermedias que son las llamadas *peace-enforcement*. Hay un par de actuaciones de la comunidad internacional que caen en este supuesto y de las que se habla poco. Que son las de “Libertad duradera”, en Afganistán y las de control en el Mediterráneo. Cuando decimos que tenemos 150 hombres en Afganistán, es falso. Tenemos 150 más los que están participando en una cierta *coalition of de will*, basada en una resolución genérica de Naciones Unidas aprobada después del 11 de septiembre, la 1373. Mediante esta resolución Estados Unidos reúne a un grupo de países entre los que está España con una fragata y 200 hombres. El otro día, cuando en el Sanedrín entre Defensa y Exteriores preparábamos las decisiones que adoptar en Afganistán, algunos decíamos que había que empezar a sumar. Entre los helicópteros que enviamos, el hospital y quizás una compañía, más lo que existe en “Libertad duradera” y lo que habrá en el Eurocuerpo en Kabul, nos acercamos a mil y pico personas.

La pregunta es qué legitimidad, desde el punto de vista de acción parlamentaria, tendría que haber tenido España o no en operaciones como la que se desarrolla en Afganistán fuera del marco de Naciones Unidas y de la OTAN a petición de Naciones Unidas. El caso de la actividad de control del Mediterráneo donde existen barcos españoles que interceptan el tráfico de terroristas y armas y el narcotráfico sí se debe al artículo 5 del Tratado de Washington: la Alianza invocó el artículo 5 como consecuencia del 11 de septiembre y la operación se encuentra en nuestro escenario geográfico. Lo fundamental es, pues, diferenciar la legítima defensa y las nuevas amenazas y **delimitar progresivamente la consulta y la autorización.**

Por último, en la acción parlamentaria conocemos bien el juego de mayorías y minorías y hay que evitar las razones de política interna. Me pregunto hasta qué punto debemos llevar a una autorización, no digo a un control parlamentario, acciones como el caso de Afganistán o Haití, que pueden teñirse por razones de programas de política interior, cuando el Estado ha asumido compromisos con los tratados y en organizaciones de las que forman parte.

Rafael Estrella

“ Hay un artículo que no aparece citado, el 97, que forma parte del núcleo del debate político. Atribuye al Gobierno la dirección de la política de Exterior y Defensa. Se interpreta y se dice que someterse a un procedimiento de autorización o de consulta menoscaba las competencias que ese artículo atribuye al Ejecutivo. Son posiciones extremas tanto afirmar que el Parlamento tiene que autorizar y el Gobierno no tiene capacidad de decisión de envío de fuerzas al extranjero como decir que el Gobierno puede hacer lo que quiera según el artículo 97. Esta postura es parecida al documento que intentó promover el Partido Popular en cumplimiento del compromiso que hizo Aznar en 1999 en

el Congreso en que se venía a decir que la ONU había fracasado, como se había visto en Kosovo, y la OTAN había demostrado que es la organización nueva de policía internacional. Por tanto, la OTAN tenía vía libre. En conversación con el ministro Matutes en su despacho Serrano y yo echamos esta postura por tierra. Es preciso, pues, **abordar ese debate para encontrar los puntos de equilibrio**, estudiar caso por caso, ver las implicaciones políticas. Hay que construir un armazón jurídico político.

Ayer el presidente del Gobierno anunció que el presidente del Gobierno vendrá al Pleno del Congreso a explicar lo que después de consultar a los grupos parlamentarios haya decidido el Consejo de Ministros. Me parece hiperbólico si se trata de mandar cien guardias civiles a Haití..., un componente al que venimos obligados por el Eurocuerpo. Si el Congreso ha de votar, tendrá que haber una comunicación del Gobierno, un debate y después la presentación de propuestas de resolución.

El procedimiento en el que se ha trabajado en la última semana en el Congreso, hasta tanto que se lleve a cabo la reforma de la Ley de Defensa, ha sido el de consulta. Comparecieron los dos Ministros para **aportar un informe o ficha de misión** en que se explica el mandato, los intereses geoestratégicos que llevan al Gobierno a participar en la misión, los países que participan, características de la misión, zona, composición de las fuerzas españolas y sus componentes, riesgos, coste estimado y duración de la misión, etc. Es lo que el Parlamento debe saber para que el control parlamentario sea de calidad.

Pero, además, me preocupa el seguimiento ulterior. No basta con que el Parlamento autorice o respalde. **El Parlamento tiene que tener información sobre las reglas de enfrentamiento**, de las misiones acerca de las que se consulta a la autoridad militar española. Todo eso el Parlamento debe saberlo. Me parece importante conocer tanto los aspectos constitucionales como los prácticos del parlamentarismo moderno en una política compleja y con compromisos internacionales. Habrá que delimitar a qué nos obligan esos compromisos. Es importante tener claro que no por estar en la OTAN estamos obligados a participar en cualquier cosa que incluso se haya decidido con nuestro voto. No olvidemos lo dicho en la declaración de Washington que cada país decidirá de acuerdo con su ordenamiento interno.

De los modelos que hay Diego está por el alemán y yo, por el holandés. En el modelo alemán hay menos implicación del Parlamento; es más un acto ritual de autorización. En el modelo holandés el Gobierno envía una carta al Parlamento sobre el compromiso de una operación. El Parlamento la estudia, si lo ve necesario, convoca a expertos en la zona, y tiene un plazo de 48 horas para enviar sugerencias y observaciones al Gobierno. Al final Gobierno y Parlamento llegan a un acuerdo de respaldo a la decisión del Gobierno que va al pleno en función de la naturaleza de la misión. Eso los holandeses lo denominan **coreponsabilidad constitucional** desde el respeto a las competencias constitucionales, una de ejecutivo y otra de legislativo y de control del ejecutivo. Tendríamos que intentar ir a un modelo de ese tipo.

Concepción Escobar

“ Hay algunos puntos en los que internacionalistas y constitucionalistas no coincidimos, no en el fondo, pero sí en la forma de presentar los temas. Pero esto es una cuestión académica que el autor y yo podremos hablar aparte para no robar el tiempo a nadie.

Quería hacer unas reflexiones sobre algunos temas que aparecen en tu documento. Cuando leí el texto me preocupó lo del derecho; luego me di cuenta de que era derecho constitucional de la paz y no a la paz, pero se aproxima mucho. La interpretación política de estas categorías es peligrosa y si se pretende definir un derecho internacional a la paz, como tu lo haces acertadamente, sobre la base internacional de obligaciones jurídicointernacionales, asumidas voluntariamente por el Estado, o de normas de derecho internacional general que imperativamente se nos imponen, hagamos lo que hagamos sobre todo en la previsión del uso de la fuerza, creo que hay que reflexionar sobre todo desde la perspectiva de la relación entre sistemas.

Tu haces referencia a Mirkin-Guetzévitch, que trabaja sobre la base de las relaciones de sistemas de derecho internacional, derecho interno y en el entorno concreto de la época en la que lo hace para preservar que sistemas constitucionales sean contrarios a la línea en aquel momento. Pero es otra cuestión, como ya lo has aclarado no merece la pena volver sobre ello. Sin embargo sí que quería hacer alguna puntualización sobre alguna afirmación que aparece en tu documento.

Empezando por el concepto de guerra. No es un concepto que ya no exista, pero cuando hablamos de guerra, no debemos hacerlo como un instrumento último de la política exterior para defender posiciones. Es sumamente importante puntualizarlo y poner de manifiesto que el concepto de conflicto armado no se puede definir alegremente, no es un concepto abierto sino que está tasado en el momento actual por diferentes textos y hay una jurisprudencia amplia.

El tema, además, está conectado con nuestra presencia en Irak. Era un conflicto armado y fuimos en una operación de apoyo a tropas que habían invadido ilegalmente el territorio y con un estatuto equiparable a las tropas de ocupación y, por tanto, nos vemos perjudicados por ese estatuto de ocupación y estamos sometidos a las reglas generales del estatuto de ocupación.

Pero no toda actuación es en conflicto armado, y conviene tenerlo claro para el debate amplio sobre el control parlamentario. Evidentemente las operaciones de mantenimiento de la paz no necesariamente tienen que ser un conflicto armado. Por tanto, la posición del Parlamento debe ser distinta en un caso y en otro.

Hay otro tema que ha de quedar más claramente reflejado en el documento y es la identificación de en qué supuestos se hace uso legítimo de la fuerza. No es verdad que todo uso de la fuerza sea ilegítimo. Tu haces referencia a la legítima defensa y coincido con algunos planteamientos sobre los cambios, las nuevas amenazas y la necesidad de dar respuestas,...

Y la **autorización del uso de la fuerza por el Consejo de Seguridad** me parece que no queda claro y habría que reflexionar un poco. Si hablamos de autorización del Consejo de Seguridad, estamos hablando de competencias de organizaciones internacionales. Se ha hablado del nuevo concepto estratégico de la OTAN, de la acción fuera de zona, pero hasta dónde llega la competencia del Eurocuerpo. Yo soy restrictiva como la mayoría de los internacionalistas: solo el Consejo de Seguridad puede autorizar el uso de la fuerza. Si **la OTAN** quiere autorizarlo **tendrá que someterse a las consideraciones del Consejo de Seguridad** pues no cabe otra interpretación de la Carta y de su artículo 103 que impone una primacía absoluta de la Carta respecto de cualquier obligación derivada de otro tratado internacional. Por ello, la intervención en Kosovo fue ilegal, contraria al derecho internacional, con independencia de que le podamos buscar las justificaciones morales que queramos y de que saliera más o menos bien y el Consejo de Seguridad intentara, a instancias de los franceses, buscar una pátina de legalidad que no es tal.

Respecto a la **declaración de guerra** no podemos realizarla no porque esté prohibida por el derecho internacional sino porque **ha caído en una situación de 'desuetudo'**, no se utiliza la declaración. Pero hay muchos actos internacionales internos que son equivalentes a la declaración de guerra. Por ejemplo, produce los mismos efectos la autorización del Consejo de Seguridad para intervenir en Kuwait o la decisión de enviar tropas al extranjero autorizándoles a hacer un uso de la fuerza.

No es importante que esté prohibida o no –que no lo está porque sigue en los tratados internacionales– sino que la fórmula ha desaparecido y hay que encontrar nuevas fórmulas imaginativas para las nuevas manifestaciones que producen el mismo efecto que la declaración de guerra y, por tanto, el Parlamento ha de ejercer el mismo control.

En relación con las actividades haces la distinción típica del Secretario General en el Programa del documento de paz. Estaría de acuerdo en la distinción, pero convendría reflexionar en las medidas que ha de adoptar el Parlamento. Coincido con Rafael Estrella en que se trata de un control parlamentario de fondo, por lo que el Parlamento ha de tener un conocimiento adecuado de la realidad del caso. En tu documento veo una aproximación en ocasiones un tanto formalista cuando te refieres a la utilización del decreto ley para la autorización. Utilicemos la técnica de acto no normativo; no formalicemos lo que no es formalizable porque no tiene efectos normativos. Además, hay que establecer el equilibrio necesario entre el poder del Gobierno en la dirección de la política exterior, que le atribuye la Constitución, y el derecho de control de la acción de Gobierno por parte del Parlamento.

Respecto a los tiempos para acudir a consulta del Parlamento el tema se complica cuando tenemos tropas a disposición en un sistema de *stand by* pues hemos asumido un compromiso previo. Hay que diferenciar entre los compromisos jurídicos que están en tratados internacionales y los políticos que ha asumido el Estado.

Hay otro dato que me preocupa en los debates parlamentarios. Hay que establecer un equilibrio. Pensamos en la defensa de los principios democráticos y la correcta defensa de los derechos de España en el exterior. Hay que valorar cuándo se va a hacer y en qué momento. Un debate demasiado anticipado desvela la posición española y la perjudica en una negociación. Es un dato que hay que tener en cuenta.

Para terminar, no acabo de entender la necesidad de incluir una referencia específica en una Ley de Tratados. Es imprescindible esta ley porque no es de recibo que un país democrático siga regulando la celebración de tratados con un decreto del año 1972 y que tengamos que hacer interpretaciones imaginativas para sustituir referencias a órganos concretos y tramitaciones que no se pueden hacer. Pero no hay que incluir una referencia solo a la defensa nacional porque los temas militares de defensa son temas políticos, vinculados con la política exterior, y el artículo 94.1 de la Constitución hace una referencia a los tratados políticos y militares, lo que es ya suficiente. ¿ Por qué meter esta cláusula y no cláusulas relativas a la condicionalidad económica?

Máximo Cajal



Como soy el mayor de los presentes, voy a dar un salto atrás volviendo al Decálogo. **La participación de España en las operaciones de mantenimiento de la paz apareció en el decálogo** que se puso en marcha a lo largo del año 88. Me encargaron, compaginándolo con las negociaciones del Convenio de la Cooperación de Defensa con Estados Unidos, que hiciera unos viajes por países que tenían una tradición en la materia y estuve en Canadá, Suecia, en Naciones Unidas, después en Noruega. Se elaboró un documento en el que se establecieron unos puntos tales como que la operación debía realizarse bajo los auspicios de Naciones Unidas, sometida a la autoridad del Consejo de Seguridad y dirigida por el Secretario General, tenía que haber un mandato claro, debía contarse con el consentimiento y cooperación de las partes implicadas, la financiación debía estar aprobada por la Asamblea General y la operación debía tener una duración pre-determinada. Luego venían consideraciones de naturaleza de política interior: si interesaba a España por razones históricas acudir a tal operación siempre con petición del Secretario General, si era compatible con los imperativos de seguridad nacional, de acuerdo con los intereses políticos que podíamos tener donde se realizará la operación. Este es un tema que ha quedado superado por los acontecimientos porque han surgido nuevas formas de participación en operaciones de mantenimiento de la paz o de interposición. Tampoco está de más perder de vista el origen a efectos pedagógicos.

Añado alguna reflexión más. Una sobre el tema del amparo que supone una resolución del Consejo de Seguridad. Tras la última resolución sacada a trancas y barrancas después de muchas negociaciones uno se puede plantear (con una fuerte exigencia moral) si una resolución del Consejo de Seguridad legitima una participación de fuerzas españolas en el exterior.

El tema de la OTAN da que pensar. **Estados Unidos ha puesto en marcha una estrategia que supone una deslegitimación o marginación de la OTAN** porque esta no traga todo lo que Washington desea. Se puso de manifiesto en la primera guerra de Irak y en esos días previos a la intervención armada cuando algunos invocaron el artículo 5 ya que Turquía se consideraba amenazada por Irak cuando paradójicamente se acumulaban fuerzas en territorio turco para atacar a Irak. Alemania se opuso a entrar en la defensa colectiva del artículo 5 y frente a la OTAN se puso en marcha la coalición cuya operatividad no tiene una bendición del artículo 5 del Tratado de Washington.

En cuanto a España se ha mencionado Rota. Las bases pueden tener un sombrero otánico o bilateral y así por ellas transitan –como en Morón– aviones de Estados Unidos en

operaciones que pueden ser ortodoxas, dudosas o manifiestamente ilegales. Tema que está por considerar.

Diego López Garrido

Las misiones militares en el exterior y su control político es un asunto no resuelto después de 25 años de democracia. Tal como hemos visto en el asunto de Irak y ante las nuevas amenazas se exige una decisión y una solución.

Si pretendemos un intento de regulación, debemos centrarnos en misiones militares en el exterior. El Gobierno decide trasladar tropas al exterior en misión militar, que tiene como característica el uso de la fuerza. Se maneja un instrumento del Estado que tiene la máxima capacidad de imposición de la fuerza y es preciso regular cómo se produce la toma de decisiones cuando hay una misión militar, cualquiera sea su fin y tenga las causas que sean. Se mueven tropas al exterior y eso significa que se pone en marcha determinados medios financieros que comprometen al país, la acción de las tropas implican al país en posibles responsabilidades internacionales, se ponen en peligro la vida de los soldados o personas de ese lugar. Eso exige una regulación al máximo nivel y una toma de decisión. Estoy de acuerdo en que esto exige una intervención parlamentaria aunque creo que la Constitución no lo deja claro. El artículo 63 dice que en caso de declaración de guerra el Rey la declara y va a las Cortes. Está pensado como una cosa retórica, porque la guerra para resolver conflictos internacionales está prohibida por la Carta de Naciones Unidas.

La política exterior y la defensa del Estado es propia del Gobierno, según el artículo 97 de la Constitución. La intervención del Parlamento –estoy de acuerdo con Concha– no puede ni debe ser a través de ley. Son decisiones no normativas.

Siempre que haya misiones militares en el exterior debe haber una intervención parlamentaria. El Gobierno toma la decisión, pero condicionada a una autorización o consulta parlamentaria. El Gobierno es el que tiene la competencia constitucional y el Parlamento debe controlar. El Gobierno debe sujetar la ejecución de su decisión a una decisión favorable del Parlamento, que debe ser tomada por medio del voto.

¿Consulta o autorización? Desde el punto de vista jurídico, estimo, es una consulta porque el Parlamento constitucionalmente no tiene atribuida la competencia de autorizar las misiones en el exterior. **Es una consulta, pero desde el punto de vista político es una autorización.** El Gobierno lleva su decisión al Parlamento y qué Gobierno hará lo contrario a lo que diga el Parlamento. La propuesta del Gobierno queda suspendida hasta que el Parlamento decida. Pero lo que no puede hacer el Parlamento es decir qué hay que enviar, cuántos elementos, y a dónde. Eso no puede hacerlo porque la decisión constitucionalmente es del Gobierno. El Parlamento da su sí o no, pero no puede cambiarlo. Otra cosa es que le pueda convencer al Gobierno de que haga otra cosa y el Gobierno cambie la propuesta. La petición o iniciativa la tiene el Gobierno, no el Parlamento, que sólo controla. La regulación del control está por hacer y debiera incluir un pronunciamiento y una votación. Pero tiene que ser el Gobierno el que establezca los términos de esa decisión.

Santos Castro

Se pueden mandar guardias civiles a Haití en misión estrictamente policial, pero, si se produce un agravamiento de la situación y hay que evacuar a la Guardia Civil, ¿qué circunstancias se producen?

Cuando hablamos de misiones militares en el exterior es difícil acotar las circunstancias en que se va a desarrollar la misión. Es difícil diferenciar las características de esas misiones para hacer una clasificación académica.

Diego López Garrido

La Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dice claramente que la Guardia Civil puede recibir misiones militares. En estos momentos tiene unidades en el exterior, pero no tiene misión militar sino policial.

Para terminar mi intervención hablaré de la regulación. Javier habla de la Ley de Criterios de la Defensa Nacional. Habría que hacer una regulación de esto en la Ley y en el Reglamento del Congreso. Puede haber una tentación de meterla en el Reglamento del Congreso, pero creo que una relación Gobierno-Parlamento respecto de este tema, señalando en qué ocasiones el Gobierno tiene que ir al Parlamento y en qué plazo, no me parece un tema de Reglamento del Congreso, aunque pueda vehiculizarlo procedimentalmente. Debiera ser una reforma de la Ley de Defensa Nacional.

Concepción Escobar

Evidentemente el problema del tipo de operación no se puede establecer con una categorización teórica. Por eso me refería a la categorización que presenta el propio Secretario General en el Programa de Paz.

No todas las misiones tienen las mismas circunstancias. El hecho de que vaya la Guardia Civil en una operación de apoyo a una misión no militar es distinto a que se envíen tropas para una actividad militar. **Si la operación militar puede participar en operativos ofensivos es un hecho distinto a si solo se puede hacer uso de la fuerza en defensa propia.** Es verdad que en un momento determinado puede haber confusión. El caso de Yugoslavia es un caso evidente, pero no por el hecho de que estuviese mal definida la operación sino porque operativamente sobre el terreno no se ejecutó bien. La operación sí que tenía una competencia de uso de la fuerza de naturaleza ofensiva para defender la zona rosa, las vías de comunicación, de ayuda, etc.

Pablo Benavides

En Yugoslavia hay muy diferentes fuerzas: de Naciones Unidas que son fuerzas civiles y fuerzas de apoyo a procesos electorales que son observadores electorales –civiles– en zonas en conflicto.

La Alianza Atlántica ha asumido la petición de participación en la formación de fuerzas armadas iraquíes. Como miembro de la OTAN puedes dar la autorización para que la Alianza se implique, pero esto no significa que todo país tenga que participar. Nuestro Gobierno ha dicho que no se va a enviar a nadie. Sin embargo, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional tiene instrucciones para estudiar una actuación por la vía de la cooperación. Si se hace una operación de este estilo, ¿entramos en el terreno?

Mi preocupación es en las misiones militares porque a lo mejor hay que buscar misiones para la paz. El panorama cada vez es más complejo.

Diego López Garrido



Cuando haya envío de tropas, se debe desencadenar la obligación de que el Parlamento intervenga, sin entrar en más.

Pablo Benavides



En cualquier operación de la que hablas parece ser que os inclináis por llevarlo a pleno y a voto.

Diego López Garrido



El pronunciamiento del Parlamento es por voto. Respecto a si se lleva a cabo en comisión o en pleno, la gente, cuando piensa en el Parlamento, piensa en el hemiciclo. La gente interpreta que el Parlamento es el pleno de 350 diputados. Aunque después se gane por cuatro votos.

Concepción Escobar



Y el debate, ¿sobre qué? ¿Sobre toda la operación?

Diego López Garrido



Básicamente sobre la decisión del Gobierno de enviar tropas. El Gobierno plantea en una comunicación al Parlamento su decisión de enviar tropas, el coste de la operación y las características. A esa propuesta que hace el Gobierno el Parlamento dice sí o no.

Rafael Estrella



No tengo claro que enviar Guardia Civil debe estar al margen del procedimiento del control parlamentario. Se envían fuerzas y van a imponer orden. Bajo la de-

nominación genérica de envío de fuerzas o de misiones de paz el Parlamento debe estar implicado. El Grupo Socialista ha tenido posiciones contradictorias en este punto; Diego tiene una posición y yo otra. Se hablaba de mecanismos de consulta, no de autorización. Una postura no excluía la votación, pero en principio no la contemplaba. Me preocupa el escenario de un Gobierno que envía fuerzas en misión exterior arriesgada y que la sociedad vea que el Parlamento está dividido.

Juan Manuel Eguiagaray

■ No tenemos por qué resolver la posición del Grupo Parlamentario Socialista. Me siento feliz de que haya posiciones diferentes. Si todo estuviera claro, no habríamos hecho el trabajo.

Tiene la palabra Jesús que va a enriquecer el debate.

Jesús Cuadrado



Aportaré dos elementos de naturaleza política que hoy están gravitando sobre la cuestión. Uno, ha aumentado en los últimos años la preocupación de la sociedad por cuestiones de seguridad y, por ello, la sociedad debe estar más implicada de lo que ha estado hasta ahora en decisiones que afectan a Defensa por medio del Parlamento. En segundo lugar, el tema de Irak es para el Partido Socialista un elemento decisivo en el marco de este debate. **En el conflicto de Irak se ha roto una especie de acuerdo** tácito que existía sobre las decisiones que se tomaban en aplicación del artículo 97 por parte del Gobierno y con un acuerdo de la mayoría del Parlamento.

Le preguntaron al anterior presidente del Gobierno que cómo se atrevía a implicar a España en el conflicto de Irak con más del 80 por ciento de la ciudadanía en contra. Contestó que ese tipo de cuestiones son tan serias que no han de resolverse en una encuesta. Pero esta cuestión hay que resolverla y se ha de resolver en el Parlamento.

Tenemos, pues, la **obligación de dar un cambio radical respecto a la participación del Parlamento**. Recuerdo los debates en el Parlamento en tiempos del ministro Trillo cuando los pronunciamientos de los grupos convenían en que lo que hiciera el Gobierno estaría bien hecho y no se ponían problemas a misiones arriesgadas. Así al final de la comparencia Trillo podía decir sin retórica que todos los grupos, salvo Izquierda Unida, estaban de acuerdo. Siempre sobre la base de que era una consulta y no lo era.

Creo que, si no hay una votación, es decir una manifestación expresa del Congreso, es difícil que se comprenda la función de una comparencia parlamentaria.

Hoy la opinión pública, después de la experiencia de Irak, difícilmente podría entender que el Parlamento no se pronunciase expresando sin ocultación alguna las posiciones de los diferentes grupos parlamentarios.

Santos Castro

“ Quería destacar lo de nuevas guerras. Las cosas son distintas, no son convencionales. Son nuevas guerras que tienen nuevos protagonistas. Los militares siguen teniendo un papel importante, de primera magnitud, pero no son los únicos protagonistas. Con peso específico propio hay observadores internacionales, ONG, periodistas y otros colectivos con una participación significativa en estos escenarios.

El escenario ha cambiado, los protagonistas también y la conducción está fuera de control. Más bien hay dinámicas propias que se generan en el propio escenario. Y a todo esto añadido la nueva realidad que se oculta bajo la externalización que es la presencia de otros “terceros” (entre comillas) con actuación militar, pero sin uniforme militar. El análisis, pues, se hace más complejo y exige que, cuando hablamos de misiones, seamos muy precisos para acotar y llevar al Parlamento el contenido y la razón de la misión, el uso de la fuerza, los niveles, límites y conducciones. Toda una definición de la misión que favorezca los mecanismos del desarrollo del control.

Hay otro elemento que me preocupa y es que desde el punto de vista social y colectivo **y para consumo de la opinión pública toda guerra se presenta como lucha contra el terrorismo. Lo cual es engañoso y peligroso** pues se aporta una legitimidad más o menos torticera y falseada.

Miguel Silva

“ Como asesor del Subsecretario del Ministerio de Defensa quería añadir un dato más a la **importancia de que el Parlamento se pronuncie.** Cuando un militar sale al exterior ha de saber que está respaldado. Más allá de todas las razones que se han dicho, y que comparto, añado que **es muy delicado no solo morir sino matar sin el respaldo del Parlamento.** Se pone énfasis en lo que supone dar la vida y no tanto en quitar la vida.

Hay un artículo en las Ordenanzas que dice que el militar luchará con inquebrantable voluntad de vencer con dos condiciones: la legitimidad de la causa y el apoyo de la comunidad nacional. Fijaos que son las dos cosas de que estamos hablando.

A título personal, quiero apuntar la idea de que, si se entra en el complejo proceso de reforma de la Constitución para solucionar el problema de la sucesión en la Corona, se aproveche también para suprimir las referencias a la declaración de guerra y al posible mantenimiento de la pena de muerte si lo disponen las leyes militares para tiempo de guerra, aunque este último aspecto esté solucionado por una ley del año 1995 que la declaró abolida incluso para estas circunstancias.

Juan Manuel Eguiagaray

■ No quería entrar en este debate. No es posible añadir más elementos. Tiene la palabra José Javier Muñoz.

José Javier Muñoz



En el Área de Crisis de la Dirección General de Política de Defensa llevamos el tema de las operaciones en el exterior, desde grandes a pequeñas aportaciones a misiones en el exterior.

Mi presencia no se debe tanto a que pueda aportar en esta reunión la política de Defensa sino para poder escuchar y llevarme conocimientos al Ministerio. Sin embargo, a los comentarios que he oído puedo aportar algunos criterios de carácter técnico.

En política militar es importante la consulta o autorización. Nos preocupa el *tempo*: cuándo se debe hacer la consulta o autorización. Una vez que está tomada la decisión de actuar en el exterior y se definen los recursos –desde un solo soldado hasta una gran unidad–, ¿qué ventajas e inconvenientes tiene para nosotros el que el resultado de esa consulta lo conozcamos pronto o tarde?

Si esa consulta se hace al Parlamento en un estadio temprano de la crisis, tiene ventajas evidentes. Al saber que nuestro Parlamento ha tomado si no una decisión al menos una vía, los planificadores podemos orientar nuestro trabajo, plantear si se llevan observadores o unidades mecanizadas. No trabajamos en el vacío sino apoyándonos en fundamentos conocidos.

Además, **es importante que la postura nacional sea conocida por otros países.** He tenido ocasión de estar en reuniones en la Alianza y en la Unión Europea y considero que es importante que los países en los foros de debates previos tengan una idea de la intención de cada aliado y saber si España básicamente podría acudir o no, si cuando llegue el escalón del proceso de generación de fuerzas, es previsible que España aporte algo, y si van a ser medios de Tierra, Armada o Aire. Es importante, es político que los ciudadanos tengan información, sepan que el Parlamento debate por ejemplo sobre Afganistán y de esta manera se van haciendo a la idea de una posible participación.

Si se dice que vamos a participar en Afganistán, si se habla en el Parlamento de la conveniencia o no, se va formando un ambiente. Después, si se tiene también una orientación, el saber que va a haber una propuesta previa sin detallar unidades ayuda a mucha gente de la Administración que va a sentirse afectada por esa participación de los militares en el exterior. Y ayuda también a los profesionales que empiezan a planear, para que actúen rápidamente y sean más eficaces si pueden tomar sus propias decisiones.

Es un matiz importante que cuanto más se sepa, mejor. **Pero también tiene sus inconvenientes que desde el principio se den ese tipo de orientaciones.** A lo mejor no conviene desvelar determinados planteamientos nacionales. Al principio faltan elementos de juicio. En determinados momentos debemos tener elementos para trabajar. Es incomodísimo para la gente que trabaja conmigo el no saber qué se va a hacer. Si no tenemos elementos de juicio previos, es difícil trabajar. Para nosotros es bueno tener una orientación, aunque no sea una decisión definitiva.

A lo mejor no es necesario consultar al Parlamento para mandar a dos o tres oficiales a un país cualquiera. Pero si mandamos una compañía, seguro que sí es necesaria la

consulta pues tiene trascendencia en la opinión pública. Desde el punto de vista técnico es bueno tener desde el principio una orientación y sin duda es necesario una consulta parlamentaria, aunque no es conveniente tener una autorización detallada desde el principio porque nos hipoteca.

Se ha hecho una referencia a las Stand by Forces de las Naciones Unidas. Diré que nos dan poco trabajo a diferencia de la SHIRBRIG, Brigada de reacción rápida a disposición de Naciones Unidas, que, en mi opinión, es la herramienta que empezará a utilizar Naciones Unidas.

Se ha hablado de si las misiones de la Guardia Civil requieren una consulta o no. Sean misiones civiles o militares tienen tantos matices, son tan variadas y complejas, es tan diversa la función que desarrollan que puede ser complicado acotarlas.

La consulta al Parlamento es muy importante. Las orientaciones, por una parte, nos ayudan y la consulta, por otra, está de acuerdo con lo que pasa en Alemania, en Holanda, y algunas veces en Estados Unidos. Algún tipo de relación o consulta al Parlamento es bueno porque nos ayuda a sentirnos más cerca de las decisiones que toma el Congreso como representación del pueblo.

Máximo Cajal

Una referencia breve al consenso. Me preocupa que un exceso de consenso diluya una política. Donde debe haberlo es no tanto en el fondo –las discrepancias son legítimas– como en el procedimiento. Habría que intentar un consenso sobre las reglas de procedimiento, llegar a un acuerdo entre las fuerzas políticas y abordar en el Parlamento este tema que es importante.

Javier García Fernández

Creo que el debate ha sido muy enriquecedor y, como se dice en las defensas de tesis, tomo nota para futuras publicaciones.

Creo que en la práctica no hace falta hacer una tipología de operaciones. Desde una tipología se puede concluir que harían falta actuaciones parlamentarias distintas. Sobre todo porque hay cuestiones que sin ser militares tienen proyección militar.

Está la duda de si autorización o control. Lo que importa es que una mayoría se exprese y el acto al final –comprendo que podemos entrar en academicismo si es acto parlamentario, qué eficacia jurídica tiene– en el fondo puede dar igual. Importa que se prevea y que el ordenamiento a través de la Ley orgánica prevea un tipo de actuaciones. Hay actuaciones donde el Parlamento debe dar el respaldo, que se logre la conexión Gobierno, Parlamento y opinión pública. Así las tropas saldrán reforzadas.

La referencia a la ley no la hacía sin más. En Italia se hace así y no pasa nada. Sería exactamente igual que un solo debate. En estas cuestiones hay actuaciones que tienen que

pasar por el Parlamento. Estoy convencido de que la iniciativa es del Gobierno y es el Gobierno el que tiene el margen de maniobra.

Lo importante de esta reunión es que hayamos debatido el tema y que tengamos un acuerdo de fondo, aunque con discrepancias técnicas. La idea central común es que debe ser objeto de una votación parlamentaria. Me extraña que el Gobierno del Partido Popular, que tenía mayoría absoluta, no hubiera utilizado más el Parlamento, sobre todo cuando la opinión pública estaba en contra. No sé por qué no lo usó más para legitimarse.

Juan Manuel Eguiagaray

■ Agradezco mucho al ponente su trabajo y a todos los que habeis participado en este apasionante debate. Ha sido rico en matices, en puntos de vista y conocimientos y ha habido un consenso básico que no excluye cientos de matices ni la discusión. Documentos de Trabajo y debates es lo que pretende hacer la Fundación Alternativas para dar cuenta de los problemas y sugerir líneas de solución. En concreto este trabajo y debate deben ayudar a llenar un vacío y alguna obsolescencia, la jurídica y al mismo tiempo la política, iluminar zonas grises no solo por las mil situaciones que se dan sino por los nuevos puntos de vista o porque aparecen realidades como la externalización. La guerra era lo último para externalizar. Todo este mundo plantea problemas de responsabilidad y áreas de reflexión.

Sin intentar introducir conclusiones trataremos de recoger de la forma más inteligente y clara posible vuestras intervenciones en un pequeño documento que pueda servir para las iniciativas del futuro.

Muchísimas gracias a todos por vuestra participación.

