

# A lei de defensa nacional e a participación de España en operacións de mantemento da paz



**&** *Resumo/Abstract: No novo escenario estratéxico mundial a política de defensa e seguridade española, así como os labores asignados ás Forzas Armadas, cambiaron substancialmente. A LO 5/2005 da Defensa Nacional pretende darlle resposta a este novo escenario. Novos obxectivos de defensa e novas misións para as Forzas Armadas que constitucionalmente requiren que reflexionemos sobre as seguintes preguntas:*

*Está cambiando o concepto de Defensa Nacional?*

*Intégranse as misións de paz no estranxeiro nas previsións do artigo 8 da CE?*

*Que caracteriza as misións de paz que autoriza o Congreso dos Deputados?*

*Esas tres preguntas son o obxecto central deste artigo. As respostas danse desde o convencemento de que unha nova política de defensa e seguridade necesita de renovar conceptos e ideas obsoletos polo tempo.&*

**&** *Palabras clave: defensa, seguridade, Forzas Armadas, misións de paz*



## 1. INTRODUCCIÓN

Modernizar a organización e o funcionamento dos medios humanos e materiais cos que o Estado conta para a defensa, así como incorporar á nosa lexislación as operacións das Forzas Armadas no estranxeiro, son as cuestións básicas que deron lugar á nova Lei Orgánica de Defensa Nacional<sup>1</sup>.

Nos vinte e cinco anos transcorridos desde a aprobación da Lei Orgánica sobre Criterios Básicos da Defensa Nacional e a Organización Militar de 1980, producíronse importantísimos cambios a nivel nacional e internacional que debe ter en conta a nosa política de defensa e a actividade dos nosos exércitos<sup>2</sup>.

Na esfera internacional, nos últimos quince anos as condicións estratéxicas cambiaron substancial e radicalmente: por unha banda, produciuse a desaparición dos bloques que sustentaban a estratexia de guerra fría; por outra, aparecen novas formas de violencia e inestabilidade. En definitiva, novos riscos e novas ameazas á paz e á seguridade que fan que a reacción de defensa e seguridade tamén deba cambiar<sup>3</sup>. Nesta liña debe situarse a chamada *Revolución dos Asuntos Militares (RMA)* que se desenvolve en ambientes militares, académicos e políticos norteamericanos na década dos noventa e que propón un profundo cambio nas formas de operar dos exércitos derivado da aplicación das novas tecnoloxías e a consecución de armamento máis sofisticado. A inicios do 2000 a RMA empézase a substituír ou complementar, segundo se vexa, pola «*Transformación*» que entende que a estratexia militar debe ter en conta tamén a realidade social e política das sociedades occidentais. Por iso, o almirante Terán Elice deféndeala como o «proceso mediante el cual las Fuerzas Armadas se adaptan a los requerimientos tecnológicos, políticos, sociales, operacionales y tácticos del siglo XXI<sup>4</sup>».

Non menos importantes foron os cambios que se produciron no ámbito nacional. Desde mediados da década dos oitenta o noso país foise incorporando a organizacións e alianzas internacionais de seguridade e defensa que están asumindo responsabilidades en política exterior e de seguridade común, polo que é obrigado reorganizar a nosa defensa nun campo máis amplo de colaboración e cooperación con outros países socios desas organizacións<sup>5</sup>. De tal xeito que, como veremos, a nosa política de defensa está cada vez máis unida á política exterior e esta vai condicionar en gran medida as decisións de carácter estratéxico militar.

Nesta nova situación, parece evidente a necesidade de incorporar na lexislación uns procedementos máis claros e definidos para a participación dos exércitos en procesos de xestión de crises internacionais. Misións de paz que están nos convenios e tratados internacionais e que por iso vinculan a España pero que ata agora non atopaban un bo encaixe na lexislación interna e o funcionamento das institucións.

Aínda que nos últimos anos se fixeron honrosos traballos sobre estas materias<sup>6</sup>, quizais aínda falte afrontar a defensa e as FAS desde o Dereito Constitucional cunha disposición máis positiva e integradora no sistema da nosa Constitución. Os constitucionalistas seguimos o ronsel dunha tradición equivocada consistente en evitar a regulación das Forzas Armadas e a Defensa Nacional. Como se dixo en máis dunha ocasión, razóns de carácter histórico, sociolóxico e ata, eu diría, antropolóxico, impediron que se fixese unha reflexión coa suficiente distancia e afastada de prexuízos que tanta falta lle fai a una organización pública da importancia das Forzas Armadas e o exercicio do dereito deber de contribución á defensa común. Abonda con lembrar episodios históricos onde a actuación do «poder militar» se impuña ao poder civil, ou como o devandito poder provocaba situacións de excepcionalidade.

de e de limitación ou restrición dos dereitos dos cidadáns para comprender a falta de condicións para esa reflexión sosegada e apartada de prexuízos.

Agora, logo de vinte e sete anos de democracia constitucional. Agora que podemos dicir que a democracia e o Estado de Dereito están consolidados en España, coido que estamos xa afastados dabondo desas «pantasma» como para poder facer esa reflexión. Se ademais necesitamos unha actualización e modernización non só dos nosos exércitos, senón tamén da lexislación e a cultura que lles dá cobertura ás súas moi honrosas misións, creo que é o momento axeitado para este tipo de traballos.<sup>7</sup>

Tres grandes cuestións pretendo abordar:

- Primeira. Analizar se o concepto de Defensa Nacional que inspirou ao Constituínte español ao redactar as poucas mencións indirectas que dela hai no Texto Fundamental se viu afectado polas novas circunstancias xeoestratéxicas internacionais.
- Segunda. Ver como as novas misións que se lles asignan ás FAS afectan a distribución de competencias que teñen os órganos constitucionais para a dirección da política militar e de defensa, en particular as atribuídas ao Parlamento e ao Goberno.
- Terceira. Analizar que se entende por operacións de paz e como se desenvolven. O que a nova LO 5/2005 da Defensa Nacional chama misións das Forzas Armadas fóra do noso territorio.

## **1. ESTAMOS A ASITIR A UN CAMBIO DO CONCEPTO DE DEFENSA NACIONAL?**

Para poder responder á pregunta temos que ter en conta dúas cuestións previas de non pouca importancia. A primeira refírese á idea mesma de Defensa Nacional e a necesidade de a analizarmos no contexto histórico adecuado. A segunda consiste en non esquecer que na Constitución non existe o concepto de Defensa Nacional, aínda que, como veremos, se poida inferir dos artigos 8 e 30.1 CE.

Como dicía, a Defensa Nacional é un concepto histórico que se vai consolidar nas revolucións liberais do XVIII para conseguir poñer a función da defensa en mans dos parlamentos en tanto que representantes lexítimos da soberanía nacional<sup>8</sup>.

O xeneral Díez Alegría apunta tres liñas para a evolución do concepto de Defensa Nacional<sup>9</sup>.

A liña da Revolución Francesa, na que se consolida a idea de «Nación en Armas» para facer referencia a como se defende a Nación. A defensa non é xa cousa só do Rei senón que é unha obriga de todos os cidadáns que conforman a Nación e, polo tanto, a defensa exprésaa o suxeito que manifesta a soberanía nacional: o Parlamento<sup>10</sup>.

A segunda liña preséntase no século XX ao xeneralizarse a idea de que a defensa debe estar baixo un mando único. Ata ese momento os exércitos estaban separados (Exército de Terra, Armada e Exército do Aire). Para iso créase un Departamento do Executivo que unifique esas tres forzas (Ministerio da Guerra e Mariña, Misterio de Defensa, etc.). Esta unificación que se desenvolve na lexislación europea tamén se consolida no modelo presidencialista estadounidense, quizais dun xeito máis doado, cando se lle confire ao presidente o grao de comandante en xefe das FAS e con iso queda dada a unificación dos exércitos.

A terceira liña que leva á consolidación do concepto de Defensa Nacional, en palabras de Díez Alegría, foi a transformación dun concepto clásico da doutrina militar pouco «simpáti-

co» que dicía que a guerra se fai «con toda a potencia da nación». É o concepto de guerra total que fai referencia a que nesa situación todas as actividades da Nación se ven afectadas pola situación e, xa que logo, hai que activar todos os resortes da sociedade. Por iso, Defensa Nacional vai alén do que se pode entender por política militar<sup>11</sup>.

Como dicía ao comezo, na Constitución non existe unha definición de Defensa Nacional. Existe o recoñecemento da concentración dos exércitos para constituír as FAS e as misións que teñen encomendadas (art. 8 CE). Tamén existe unha mención á defensa no artigo 30.1 CE, que recoñece o dereito e o deber dos españois a defenderen España. Pero non debemos esquecer que o que aquí se recoñece é un dereito deber dos cidadáns, recollido no título dedicado aos Dereitos Fundamentais. Con todo, a Defensa é un interese estratéxico do Estado que afecta os cidadáns pero tamén e, especialmente, os poderes públicos e a Administración.

Por iso, a primeira definición do que debemos entender por Defensa Nacional tivémola no artigo 2 da xa derogada LO 6/1980, do 10 de xullo, de Defensa Nacional e Organización Militar, que dicía: «La defensa nacional es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución».

Doutra banda, no artigo 4.2 desa mesma Lei dicíase que a política de defensa estaba conformada fundamentalmente pola política militar, que consistía en determinar a organización, preparación e actualización do potencial militar constituído polos tres exércitos.

Así pois, defensa e política militar son cousas distintas que aparecen especialmente entrelazadas. A Defensa Nacional é un deber de todos os españois e reclama todos os medios humanos e materiais do Estado. As FAS son o alicerce básico da Defensa Nacional e, por extensión, conforman os recursos humanos e materiais máis importantes para que o Estado poida desenvolver unha política de Defensa Nacional, que non ten por que comprometer a todos os cidadáns.

No novo marco estratéxico internacional no que nos movemos, un concepto de defensa que poña todos os seus esforzos exclusivamente en capacidades para reaccionar ante as agresións efectivas á soberanía, unidade territorial ou preservación da Constitución quedou obsoleto<sup>12</sup>. Nese novo contexto xeoestratéxico é moito máis adecuado falar de Seguridade e Defensa. Desá forma pode construírse un novo modelo onde se entende a Defensa Nacional como un elemento esencial, pero non único, da Seguridade Nacional. A política de Seguridade e Defensa entenderíase como a posta en común tanto no ámbito interno como internacional dos recursos civís e militares necesarios para facer fronte aos riscos, ameazas e agresións que socaven o Estado democrático de Dereito<sup>13</sup>.

Por iso, a idea de defensa que se desprende do artigo 2 da nova LO de Defensa Nacional do 2005 parécese moito máis adecuada, por canto identifica uns fins da defensa moito máis integrados nunha constitución moderna e recoñece novos obxectivos derivados do noso contexto histórico e político: «La política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en esta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades y de la garantía, independencia e integridad territorial

de España. Así mesmo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España».

A política de defensa organízase para garantir dúas importantísimas funcións: unha de carácter interno, a protección do conxunto da sociedade española e o seu réxime político constitucional; e outra de carácter internacional, consistente en contribuír á preservación da paz e a seguridade internacionais. Para iso, as Forzas Armadas son un suxeito fundamental. No exercicio das súas competencias as devanditas forzas desenvolven misións de seguridade e defensa de España e contribúen á paz mundial nas accións que, consonte as organizacións internacionais, se lle atribúan<sup>14</sup>.

A conclusión é ben clara. Desde o meu punto de vista si se está a producir unha importante evolución do concepto de Defensa. Da idea de Defensa Nacional clásica estamos pasando á de Seguridade e Defensa, concepto este máis «aberto» que recoñece a necesidade de que a protección de España se teña que organizar desde uns parámetros máis internacionalizados do que ata agora se fixo. Esta defensa haina que articular desde a cooperación cos nosos aliados, no marco das organizacións internacionais e as súas «estratexias» de defensa da paz e desde o convencemento de que as novas ameazas se presentan de forma moito máis asimétrica e difusa e a nosa reacción operativa ten que favorecer unha organización e unha disposición operativa dos nosos exércitos máis envorcados no campo da intelixencia e o desenvolvemento da tecnoloxía<sup>15</sup>.

Seguridade e Defensa é un novo concepto que desenvolveron as políticas da UE a partir da constatación de que a seguridade na posguerra fría cambiou substancialmente. A UEO en 1995 publica un moi interesante documento chamado «Seguridade Europea: un concepto Común» que apunta os novos riscos para a seguridade: conflitos armados froito de disputas fronteirizas, violación dos dereitos das minorías, proliferación de armas de destrución masiva, terrorismo internacional, crime organizado, narcotráfico e inmigración ilegal e riscos ambientais de orixe radioactiva<sup>16</sup>. Nesta situación a seguridade converteuse nunha noción moito máis difusa e complexa que require dunha política militar, tamén outras políticas, que debe desenvolverse nun plano supranacional e con plena contribución ás estratexias internacionais. Nese sentido, a defensa colectiva ten que comprometerse coa política de «Seguridade Global» e debe facelo desde o máis escrupuloso respecto dos principios da legalidade internacional e das garantías de preservación de modelo democrático<sup>17</sup>.

Logo pasamos de entender a Defensa como un recurso para a protección da poboación, a soberanía e o territorio do Estado a outro máis moderno que, sen descartar estes, actúa en dous planos: un interno, para o que a defensa é a última razón para preservar o sistema político, os valores e principios constitucionais e os dereitos e liberdades dos cidadáns, e que se debe despreñar de conformidade coas decisións de poder civil; outro externo, para o que a defensa e os seus recursos militares cada día serven máis para colaborar cos nosos socios e aliados na consolidación da seguridade internacional, e que debe facerse de acordo coas previsións do Dereito internacional.

## 2. TEÑEN ACOMODO AS OPERACIÓNS DE PAZ NO ESTRANXEIRO NO MARCO DAS FUNCIÓNS ENCOMENDADAS CONSTITUCIONALMENTE ÁS FORZAS ARMADAS?

Para responder a esta pregunta desenvolverei o meu argumento a partir de dúas ideas base: a primeira, que nos aclare como se recolleron as FAS na Constitución Española de 1978; a segunda, como debemos entender constitucionalmente as misións encomendadas ás FAS.

A regulación constitucional das FAS está no artigo 8:

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

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

Creo que este recoñecemento constitucional, aínda que a algúns lles pareceu escaso, é suficiente e sitúa a organización militar nunha posición adecuada<sup>18</sup>: aquela que indica que o desenvolvemento da organización e funcionamento das Forzas Armadas se debe facer mediante unha Lei Orgánica de conformidade coa Constitución. Regulación que me parece adecuada posto que, para empezar, creo que serve para pasar páxina do clásico e espero que superado debate entre o carácter institucional ou administrativista das Forzas Armadas<sup>19</sup>. Non esquezamos que, como sinalou Cotino Hueso, «o debate proón, ao cabo, a supremacía da Constitución sobre as FAS e o Dereito Militar»<sup>20</sup>.

Desde logo, o institucionalismo como recurso para soste a existencia dun Dereito «dos cuarteis», que lle dá cobertura a unha organización e un funcionamento da estrutura militar que non se atén á Constitución, os principios, valores, dereitos e liberdades nela recoñecidos, é inimaxinable nun Estado democrático e de Dereito que se sustenta sobre a vinculatoriedade de todos os poderes públicos e cidadáns ao que establece a Constitución e o resto do ordenamento xurídico (9.1. CE). Tampouco creo correcto utilizar a localización do precepto (Título Preliminar) para considerar as FAS unha institución básica do Estado<sup>21</sup>.

A tese que fala do carácter administrativo das FAS está representada na nosa doutrina prestixiosamente polo profesor López Ramón, que a sostén argumentado a partir do artigo 97 da CE, polo cal «el Gobierno dirige... la Administración civil y militar». Observa que deste precepto se deduce que existen dous grandes sectores de actuación da Administración sen que diso se deduzan dúas administracións, ao contrario, do artigo 103 despréndese unha idea unitaria da Administración<sup>22</sup>.

Esta é unha tese que ten máis acomodo ca o institucionalismo na Constitución; con todo, tampouco sería de todo correcta se con ela se quere dicir que só considerando o carácter administrativo das Forzas Armadas se garante a súa suxeición á Constitución.

Hoxe en día creo que este é un debate superado. As Forzas Armadas intégranse na organización Xeral do Estado que conforma a Constitución. Organízanse de acordo cunha normativa específica pero con pleno sometemento e de conformidade ao Texto Fundamental e aos seus principios (que determinan o modelo de Estado, 1.1, 9.3; que establecen como funcionan as administracións, 103 a 106, e que recoñecen as especialidades da FAS, subordinación e obediencia). Desenvolven as súas actividades baixo a dirección do poder político e a súa organización administrativa desprégase no ámbito do Ministerio de Defensa. Nesa liña o artigo 9 da nova Lei Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional establece que o Ministerio de Defensa

é o departamento da Administración Xeral do Estado ao que lle corresponde a preparación, o desenvolvemento e a execución da política de Defensa que determine o Goberno<sup>23</sup>.

Máis aló das condicións nas que as FAS foron constitucionalizadas, e o marco de autoorganización que se lles conferiu, o que está claro é que o noso Estado, como todo sistema democrático, o que pretendeu é situálas na organización dos seus poderes e Administración, para que dunha vez por todas a organización militar forme parte do Estado democrático e de dereito<sup>24</sup>. Para iso, reduciuse o espazo de autonomía funcional da organización militar e as súas funcións foron trasladadas a órganos de decisión política. Feito isto, a cuestión está en determinar como se realizou constitucional e legalmente a distribución de competencias en materia de administración militar e defensa entre os distintos órganos constitucionais que delas participan. Cuestión que ten especial interese nestes momentos de entrada en vigor da nova Lei de Densa Nacional e que desenvolverei máis adiante.

Pois ben, se a plena integración das Forzas Armadas no sistema xurídico constitucional foi un asunto recorrente, non menos recorrente e importante está a ser o que se xerou sobre as misións que se lle conferiron á devandita organización. Debate que nos últimos anos se intensificou coa participación das nosas Forzas Armadas en misións internacionais de mantemento da paz que se presentan como unha forma de dar resposta ao cambio espectacular que se produciu nas novas ameazas á paz, á estabilidade e á seguridade nacional e internacional. Os novos perigos fan necesario adaptar as capacidades operativas e as misións que se lles atribúen ás Forzas Armadas e, ao mesmo tempo, faise imprescindible un traballo de colaboración e cooperación con organismos internacionais e exércitos doutros países. Desde o punto de vista constitucional, esas novas misións necesitan dunha detallada explicación que as faga plenamente conformes coas previsións do artigo 8 da Constitución<sup>25</sup>.

A doutrina está de acordo con que, logo de vinte e sete anos, o artigo 8 da CE necesita dunha interpretación que vaia alén do literal e os precedentes que deron lugar ao seu enunciado<sup>26</sup>. Non se debe esquecer que este artigo, aínda que con algúns importantes cambios para facelo integrable a unha constitución democrática, se parece moito ao artigo 37 da Lei Orgánica do Estado de 1967 que dicía: «Las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden Público, garantizarán la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional». Como é sabido, o artigo oitavo fala de «preservar la soberanía, la independencia de España, la unidad territorial y el ordenamiento constitucional». Como dicía, salvando a exclusión das Forzas e Corpos de Seguridade –agás a Garda Civil– como corpos militares e o cambio da referencia á preservación das institucións por protección ao ordenamento constitucional, existen grandes semellanzas<sup>27</sup>. E, con todo, as cousas en materia de Defensa, como xa apuntei no punto primeiro deste traballo, cambiaron moito, tanto na localización das Forzas Armadas en España como nos compromisos adquiridos polo noso país en defensa a nivel internacional e, con iso, a necesaria participación das nosas Forzas Armadas.

Todo iso, sen entrar no escaso valor que ten a enumeración dalgunha función, v.gr. garantir o *ordenamento constitucional*, cando os únicos órganos encargados nun Estado democrático de Dereito de preservar o ordenamento constitucional son o Parlamento e os Tribunais (no noso caso o Tribunal Constitucional)<sup>28</sup>. A defensa do ordenamento xurídico que fan as Forzas Armadas non pode ser un poder autónomo senón unha «reserva de forza» que se lles atribúe aos poderes civís para a súa aplicación en casos excepcionais de perigo para o sistema e de acordo coas previsións constitucionais e legais<sup>29</sup>. O artigo 97 da CE recoñece que o



Goberno é o encargado de dirixir a política militar e a defensa do Estado. É dicir, as Forzas Armadas aparecen como «un poder-forza» de carácter instrumental ao servizo do poder civil, expresado aquí polo Executivo. Como sinalou o profesor López Ramón, «las Fuerzas Armadas carecen de toda autonomía para decidir el cumplimiento concreto de sus misiones (...) y además ni tan siquiera pueden negarse a cumplir la voluntad expresada por el órgano político al que corresponde el poder de disposición sobre ellas»<sup>30</sup>.

Pero como dicía en liñas anteriores, as misións que se lles encomendan ás Forzas Armadas van máis aló da preservación da soberanía e independencia e a unidade territorial de España. Na actualidade a Defensa e Seguridade nacional e internacional requiren de compromisos para todos os cidadáns e, en particular, das Forzas Armadas, que irremediamente non se poden quedar na formulación literal do artigo 8 da CE. Sen dúbida, o sentido último de cantas accións de carácter nacional ou internacional se lles encomenden ás Forzas Armadas debe ter como pretensión última garantir o establecido no artigo 8, pero para iso requirense contribucións que ata hai non moito tempo eran difíciles de imaxinar e que nos levaron a repensar as previsións deste precepto.

Esa ampliación de funcións ten boa mostra na Directiva de Defensa Nacional 1/2004 cando di: «La presente Directiva tiene por objeto establecer las líneas generales de actuación de la política de defensa y las directrices para su desarrollo, con el fin de garantizar la defensa de España, colaborar a la seguridad de los españoles y promover la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales».

É dicir, que a defensa de España implica tamén promover a paz, a seguridade e a estabilidade internacionais e para iso, evidentemente, a política militar debe prever as accións militares dos nosos exércitos fóra do noso territorio se así é preciso, de acordo coas previsións do Dereito Internacional. Moito máis se temos en conta que a Constitución no seu preámbulo declara a vontade da Nación de colaborar no fortalecemento dunhas relacións pacíficas entre todos os pobos da Terra. Por iso, como sinalou Pérez González, «la garantía de la soberanía e independencia y la defensa de la integridad territorial del Estado pueden exigir el despliegue de actividades con proyección exterior por parte de las Fuerzas Armadas, en el marco de una cooperación con otros estados o en el seno de organizaciones internacionales, universales (Naciones Unidas) o regionales (OTAN, UEO, Unión Europea). Actividades cuya base jurídico-constitucional se encuentra no solo en el citado artículo 8.1 (...) sino de otras disposiciones de la propia Constitución (artículos 63.3, 94.1 b, 96.1 y 97)»<sup>31</sup>. Con iso, o que estamos facendo, como facía o Libro Branco da Defensa Nacional, é asociar a «política de defensa» coa «política exterior», que é o que se corresponde cunha estratexia que entende a protección dos intereses nacionais nun contexto mundial<sup>32</sup>.

Todo isto sen esquecer que esas misións tamén contan coa cobertura nas Declaracións das Nacións Unidas e o resto de tratados e convenios de carácter rexional que España subscribiu e que de acordo cos artigos 94 e 96 da CE vinculan ao noso país. Como é sabido, a Carta das Nacións Unidas prohibe con carácter xeral o recurso á forza (art. 2.4). Pero tamén, esta Carta recoñece a lexítima defensa individual ou colectiva de acordo co Dereito Internacional e consonte unhas condicións e circunstancias específicas (art 51). Finalmente, tamén as Nacións Unidas recoñeceron a posibilidade de que baixo o seu mandato se leven cabo accións militares en casos excepcionais e con acordo do Consello de Seguridade (arts. 42 e 53)<sup>33</sup>.

A recente Lei Orgánica 5/2005, de Defensa Nacional vai pechar a cuestión co enunciado que lles dá aos artigos primeiro e segundo. Para o artigo primeiro, o obxecto da Lei é esta-

blecer as bases da organización militar conforme aos principios constitucionais. E será o artigo segundo o que determine cales son eses principios :

- Protección do conxunto da sociedade española;
- Defensa da constitución, os seus valores, principios e institucións;
- O pleno exercicio dos dereitos e liberdades;
- Garantir a independencia e integridade territorial de España;
- Contribuír á preservación da paz e seguridade internacional no marco dos compromisos internacionais contraídos polo Reino de España.

O enunciado dos fins da política de defensa que fai o artigo 2 da LO 5/2000 de Defensa Nacional presenta, desde o meu punto de vista, dous cambios importantes: o primeiro, que fronte á formulación «espiritualista» do artigo 8 da CE e o artigo 2 da LODNOM de 1980 de defensa da «unidad, soberanía e independencia de España» e a discutida «defensa da constitución» opta por unha declaración máis moderna e concreta de «protección del conjunto de la sociedad española, de los valores, principios e instituciones que la constitución consagra, del modelo de Estado y del ejercicio de los derechos y libertades». O segundo, que introduce como obxectivo da política de defensa «contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España». Declaración que, como xa dixen, recoñece unha evidencia como é a participación das FAS en operacións de paz como unha nova misión da nosas FAS<sup>34</sup>. Misións que xa estaban a desenvolver as FAS desde hai máis de década e media e que, malia non ter un recoñecemento expreso na lexislación militar, tiñan unha perfecta cobertura legal coas previsións de Dereito Internacional ao que xa fixen referencia e do que falarei con máis detemento na epígrafe sexta deste traballo<sup>35</sup>. Con todo, diso non podemos deducir que a súa regulación no dereito interno fose innecesaria, como quedou demostrado con máis dunha polémica que se suscitou sobre misións como a de Kósovo, Iraq ou Afganistán, onde quedaba pendente dun desenvolvemento interno cuestións como a autorización, o control e a definición desas misións, e que é o que liquidou a nova Lei Orgánica de Defensa Nacional. Tamén deste asunto terei oportunidade de abondar na epígrafe final do traballo.

### **3. A SUXEIÇÃO DAS FORZAS ARMADAS AO PODER CIVIL LEXITIMAMENTE EMANADO DA VONTADE SOBERANA DO POBO. AUSENCIA DUN PODER MILITAR NA CONSTITUCIÓN**

Na Constitución Española de 1978 non hai declaración ningunha da que se poida conferir que o «poder militar» goza dunha organización e actuación independentes. Moi ao contrario, o poder militar queda subordinado ao poder civil, na mellor tradición liberal, cando o artigo 97 di que «el Gobierno dirige la Administración militar y la defensa del Estado». Poder civil que se ve reforzado coa atribución ao Rei do mando supremo das Forzas Armadas (62. h.) e ás Cortes Xerais a potestade lexislativa e de control da política militar (66.2). É o que o profesor Blanco Valdés denominou «dirección política da defensa» en senso lato, que abarcaría non só a dirección da política de defensa, senón tamén a da política militar e o mando supremo das Forzas Armadas<sup>36</sup>.

A pesar de que esa subordinación do poder militar ao civil está perfectamente definida constitucionalmente, e a lei de defensa nacional de 1980 así o recoñecía ademais de establecer as competencias de cada un deses tres poderes, o certo é que ao longo destes vinte e

cinco anos, froito dos cambios e das novas misións das FAS, así como a permanencia dunhas Reais Ordenanzas aprobadas o 28 de decembro de 1978 e de entrada en vigor o 1 de febreiro de 1979, que expuxeron non poucas dúbidas de constitucionalidade, se fixo necesaria unha actualización e ordenación das funcións que se lle confiren a cada un dos órganos constitucionais que interveñen na conformación das decisións militares<sup>37</sup>.

Neste sentido a Lei 5/2005, do 17 de novembro, da Defensa Nacional é moi clara. Organízase cun primeiro título que se ocupa «De las atribuciones de los poderes del Estado», no que se recoñecen as funcións que se lle confire a cada un dos tres órganos constitucionais que teñen competencias: ao Rei, o mando supremo das FAS; ás Cortes Xerais, de carácter lexislativo, control e autorización; e ao Executivo, un detallado elenco de funcións atribuídas ao Goberno, ao presidente do Goberno e ao ministro de Defensa<sup>38</sup>. Vexamos como participan estes poderes na dirección da política de Defensa.

### 3.1. O Rei como mando supremo das Forzas Armadas

Non me estenderei demasiado nunha cuestión que creo que foi amplamente analizada pola doutrina constitucional. No entanto, si é conveniente sinalar que toda ela estivo de acordo en que a forma de entender o significado de que ao Rei se lle atribúa o mando supremo das FAS debe facerse sempre desde a perspectiva da forma de goberno que recoñece o artigo 1.3 da CE cando di que «la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria». É dicir, as funcións militares atribuídas ao Rei só teñen unha correcta explicación no marco das funcións que constitucionalmente se lle atribúen ao monarca dunha democracia constitucional<sup>39</sup>.

Esa análise xurídica vai desembocar no valor meramente simbólico do mandato sobre as FAS atribuído ao Rei. Con todo, unha análise política do precepto constitucional tendente a reforzar o vínculo civil do poder militar non debe impedirnos ver que o feito de que o xefe do Estado sexa o mando supremo das FAS é unha forma máis de subordinación do exército ao poder civil do Estado. No sistema republicano o mando supremo das FAS atribuído ao presidente é unha garantía constitucional de subordinación do «poder militar» ao poder civil que se desprega recoñecéndolle ao presidente a cabeza cerimonial, xurídica e administrativa das FAS. Pero como dicía ao comezo desta epígrafe, nas monarquías parlamentarias as funcións do Rei non son as do presidente dunha república e por iso esas funcións se deben acomodar á posición que ocupa o monarca no Estado democrático.

Desde a consideración que a min me parece clara de que o mando supremo das FAS ten tan só un valor simbólico, construíronse polo menos dúas grandes teorías para integrar as funcións do Rei en materia militar no sistema constitucional<sup>40</sup>.

Primeira, aquela que entende que nunha monarquía parlamentaria «o mando supremo das Forzas Armadas» non pode supoñer o seu mando efectivo, que constitucionalmente está atribuído ao Goberno (art. 97 CE). Por iso, todos os actos que se deriven da aplicación do 62.h CE teñen que ter o referendo dalgún membro do Goberno de acordo co establecido no 64.1 CE.

Pero é máis, de non ser así, quedaría desnaturalizada a posición constitucional do Rei no ámbito da monarquía parlamentaria; non se esqueza que o Rei é inviolable e irresponsable (art. 56.3 CE).

Logo ese mando desenvolve unha dirección simbólica e a súa posición estaría máis no plano da *autoritas* ca no da *potesta*. É dicir, o monarca dispón da máxima autoridade militar pero desprovista por completo de mando<sup>41</sup>.

Segunda, aquela que entende que nunha monarquía parlamentaria «o mando supremo das Forzas Armadas» o Rei exerce desde un punto de vista político e desde outro xurídico. Desde o punto de vista político, ten un mando «eminente e indirecto» que exerce coa mediación doutros órganos que teñen o poder efectivo (Parlamento ou Executivo). Desde un punto de vista xurídico, exerce o mando como máximo oficial das FAS. É certo que esta faceta de mando é accesoria da primeira pero pode actuar como garantía en momentos excepcionais, posto que se o Rei non pode mandar co referendo do Goberno poderao facer como primeiro oficial e de acordo coas Reais Ordenanzas no caso de que o poder político do Goberno non poida expresarse. Como sinalou Satrústegui, quizais esta foi nas condicións en que o Rei interveu a noite do 23 de febreiro de 1981<sup>42</sup>.

### 3.2. As competencias das Cortes Xerais en materia de defensa

A participación do Parlamento na política de Defensa substanciouse historicamente mediante un «fino» debate entre este poder e o Executivo. Conflito que expresa dúas realidades ben distintas de como entender a devandita política: por unha banda a parlamentaria, que se manifesta mediante a discusión entre distintas posicións ideolóxicas e onde a difusión pública deses debates e as decisións tomadas son esenciais. Por outro, a do Executivo, que mostra a vocación para programar e executar políticas de seguridade coa reserva e segredo necesarios para non facilitarles o «traballo» aos inimigos do Estado e a súa política de Defensa e Seguridade.

Esa disxuntiva está xa no Texto Constitucional cando o artigo 97 lle atribúe ao Goberno a dirección da administración militar e a defensa do Estado. E quedou constatada na LOD-NOM de 1980 cando o artigo 6 establecía<sup>43</sup>: «Las Cortes Generales aprueban las leyes relativas a la defensa, los créditos presupuestarios correspondientes y ejercen el control de la acción del Gobierno y de la Administración Militar. Las Cortes Generales otorgan las autorizaciones previstas en el artículo 63.3 de la Constitución. Asimismo, conceden la autorización previa para los tratados o convenios internacionales de carácter militar, según lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución. Las Cortes Generales debatirán las líneas generales de la política de defensa y de los programas de armamentos con las correspondientes inversiones a corto, medio y largo plazo. Los efectivos totales de las Fuerzas Armadas y sus plantillas se ajustarán a las previsiones determinadas en las leyes especiales de dotación y a la Ley de Presupuestos, sin sobrepasar los límites que en ella se fijen».

Como sinalou Blanco Valdés, este é un artigo que fai poucas achegas ás competencias das Cortes Xerais en materia de Defensa<sup>44</sup>. No primeiro parágrafo, límitase a enumerar as competencias que xa ten *ex constitutione*: función lexislativa en materia de defensa, aprobar os orzamentos de defensa, control da acción do Goberno e a Administración militar, autorización ao Rei para declarar a guerra e facer a paz e a autorización ao Goberno para subscribir convenios e tratados do 94 da CE.

No parágrafo segundo, parece que se crea unha competencia nova ao dicir que as Cortes Xerais debaterán as súas liñas xerais e dos programas de armamento cos correspondentes investimentos; así como que as leis especiais de dotación e la Lei de Orzamentos serán as que se teñan que axustar os modelos das FAS. Con todo, como tamén sinalou Blanco Valdés, isto non foi así, posto que os artigos 22 e 25 da mesma Lei desmentían esta competencia ao sinalar, respectivamente, que a composición e dimensión das FAS se derivaban do Plan

Estratéxico Conxunto (PEC) e que os efectivos totais das FAS se axustarán ao Obxectivo de Forza Conxunto (OFC), que aproba o Goberno<sup>45</sup>.

A LO 5/2005 de Defensa Nacional regula as competencias da Cortes Xerais no artigo 4, que conta con dous apartados.

O primeiro, recolle as competencias xa previstas no artigo 6 da LODNOM de 1980, co coitado de non entrar na mención expresa a que se debía debater os programas de armamento cos correspondentes investimentos a curto, medio e longo prazo, e a determinación dos máximos dos efectivos totais das FAS, que se demostrou de imposible aplicación posto que eran materias que quedaban baixo a función de dirección política encomendada ao Executivo.

O segundo si que incorpora unha nova achega para as competencias parlamentarias. «En particular, al Congreso de los Diputados le corresponde autorizar, con carácter previo, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en esta Ley.»

Apartado segundo do artigo catro que se ten que interpretar en concordancia coas previsións do artigo 17 da mesma Lei que fai unha anotación das misións que requiren de «consulta previa y autorización del Congreso de los Diputados». Todas aquelas que se desenvolvan no exterior e que non «estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional». O mencionado artigo establece tamén un procedemento de urxencia (17.2) e outro de máxima urxencia (17.3) para cando as circunstancias requirisen unha participación de España nesas accións de forma rápida ou inmediata<sup>46</sup>. Ademais, o artigo 19 sinala que estas misións no exterior deben cumprir certas condicións para poder realizarse: que se fagan con petición expresa do Goberno do Estado en cuxo territorio se desenvolvan ou estean autorizadas en resolucións do Consello de Seguridade das Nacións Unidas, ou acordadas por organizacións internacionais das que España forme parte, Unión Europea ou a OTAN no marco das súas competencias. Que cumpran os fins defensivos, humanitarios, de estabilización ou de mantemento e preservación da paz e que sexan conformes á Carta das Nacións Unidas e que non contradigan nin vulneren os principios do dereito internacional convencional subscrito por España.

Sen dúbida que a mención no artigo 17.1 á defensa de España ou o interese nacional como supostos nos que non se require que o Goberno solicite a autorización do Congreso dos Deputados vai ser motivo de debate e necesaria interpretación<sup>47</sup>. Desde o meu punto de vista, desta forma o que se pretende é diferenciar entre o que en Dereito Internacional se están denominando misións de paz, que nos Acordos Petersberg serían todas aquelas que teñen fins defensivos, humanitarios, de estabilización ou de mantemento ou preservación da paz (verémolos na epígrafe cuarta), daqueloutras que se poñan en marcha para facer fronte a unha continxencia que poña en perigo e de forma directa a paz, a seguridade, a soberanía ou a integridade territorial de España. Na historia recente das intervencións militares das FAS, a participación en Kósovo, Afganistán, Haití ou O Salvador encadraríanse entre as primeiras e, xa que logo, necesitarían de autorización previa. Pola contra, a intervención na crise do illote de Perejil encadraríase no segundo suposto e, posto que estamos ante a defensa da integridade territorial de España, non necesitaría de autorización previa. É certo que o illote Perejil é territorio español e, polo tanto, esa acción non supoñía o envío de tropas fóra do noso país, pero poderían imaxinar accións militares que se desenvolvesen fóra do noso territorio e que por ter esa finalidade non necesitarían de autorización parlamentaria<sup>48</sup>.

Como sinalaba máis arriba, a intervención do Congreso dos Deputados para autorizar as operacións no exterior das nosas FAS é unha competencia atribuída ao Parlamento sobre a que non faltou quen cuestionase a súa constitucionalidade. A formulación dos que así argumentaron foi que produciu unha suposta «invasión» do Parlamento das competencias do Executivo. Non se debe esquecer que o artigo 97 CE establece que o Goberno dirixe a Administración militar e a defensa do Estado; é dicir, que é ao Goberno a quen lle corresponde *ex constitutione* decidir sobre a política militar e de defensa e quen debe tomar as decisións máis axeitadas para a protección do Estado. Esta é unha tese que non comparto e que terei oportunidade de debater na epígrafe seguinte á hora de analizar as competencias do Executivo en materia Defensa.

### 3.3. O Goberno e a dirección da Defensa do Estado

Sen dúbida que dos tres órganos constitucionais que participan de competencias en materia de Defensa as do Executivo son as máis relevantes. O Constituínte así o quixo cando no artigo 97 lle atribúe ao Goberno a dirección e execución da defensa do Estado e a dirección da Administración militar.

Hai que empezar recordando que aínda que ese artigo 97 da CE deixa ben claro desde o principio a subordinación militar ao poder civil, teñen que pasar anos ata que, con diferentes reformas da LODNOM de 1980 realizadas na etapa 82 ao 86, o Goberno asuma de forma efectiva as rendas das FAS. Como se recordará, terá grande importancia a reforma da Lei de Defensa de 1984 que vai fortalecer o poder político do presidente do Goberno e do ministro de Defensa. Non menos relevancia tivo o R. D. 135/1984, do 25 de xaneiro, que transforma a Xunta de Defensa Nacional e a Xunta de Xefes de Estado Maior con grandes poderes de dirección militar ata ese momento en órganos asesores e consultivos do presidente e o ministro, ademais de crearse a figura do Xefe do Estado Maior da Defensa (XEMAD) como principal colaborador do ministro de Defensa.

A novidade en canto ás competencias do Executivo da LO 5/2005 está, desde o meu punto de vista, en dúas cuestións: a primeira, que clarificou as funcións atribuídas ao Goberno, ao presidente do Goberno e ao ministro de Defensa e mellorou as condicións nas que son desempeñadas, sobre todo as do presidente, creando o Consello de Defensa Nacional; a segunda, que lle atribuíu ao Goberno a competencia de acordar a participación das Forzas Armadas en misións fóra do territorio nacional pero deixou nas mans do Congreso dos Deputados a autorización .

En canto ás funcións de cada un dos órganos do Executivo, como dicía, o máis relevante desta Lei é a clarificación das competencias do presidente do Goberno e o ministro de Defensa.

Ao primeiro correspóndelle a dirección da política de defensa e a determinación dos seus obxectivos, así como a dirección estratéxica das operacións militares en caso de uso da forza (art. 61 LODN). Por suposto, no marco da política de defensa é quen se encarga de formular a Directiva de Defensa Nacional, definir e aprobar os grandes obxectivos e formulacións estratéxico, a aplicación deses obxectivos e as liñas básicas de actuación das Forza Armadas, ordenar as misións destas, así como outras misións que se lle atribúan legal ou regulamentariamente. Para todo iso, o presidente do Goberno conta co asesoramento dun novo órgano: o Consello de Defensa Nacional, que segundo as previsións do artigo 8 da LODN «es el órga-

no colegiado, coordinador, asesor y consultivo del Presidente del Gobierno en materia de defensa».

Ao segundo correspóndelle o desenvolvemento e a execución da política de defensa (7.1. LODN). Para iso, actúa asistindo ao presidente do Goberno na dirección estratéxica, dirixe a actuación das Forza Armadas baixo a dirección do presidente, determina e executa a política militar e dirixe como membro do Goberno a Administración militar de acordo co que dispoña o Consello de Ministros, así como outras misións que se lle atribúan legal ou regulamentariamente.

En canto a que é ao Goberno ao que se lle atribúe a competencia para acordar a participación das Forzas Armadas en misións fóra do territorio nacional, como xa sinalaba no apartado anterior, este é un asunto que xerou certa discusión no trámite parlamentario da Lei referida, posto que a regulación resultante, segundo a cal o Goberno **acorda** e o Congreso dos Deputados **autoriza** a participación das Forzas Armadas en misións fóra do territorio nacional, foi vista por algúns como unha invasión do Parlamento dunha competencia que lle está atribuída exclusivamente ao Goberno<sup>49</sup>. Creo que non é así. En primeiro lugar, os artigos 4 e 5, onde se establece esta repartición de funcións entre o Parlamento e o Goberno, deben interpretarse en concordancia co artigo 17, que distingue entre operacións no exterior que estean directamente relacionadas coa defensa de España e aquelas que non o estean. Nas segundas é onde entran en xogo as previsións dos artigos 4 e 5 e hai acordo do Goberno e autorización do Parlamento; nas primeiras o Goberno poderá actuar directamente sen a necesidade de consulta previa nin autorización do Parlamento. Evidentemente esta distinción pode levarnos a equívocos. Podería chegarse a pensar que o lexislador quixo diferenciar entre misións de Defensa Nacional e misións que realizan as FAS no estranxeiro para cumprir os nosos compromisos internacionais, unha especie de misións «de relacións internacionais de carácter militar».

En coherencia co que apuntaba ao comezo deste traballo non podo estar de acordo con esa tese. Todas as misións que despregan as nosas FAS teñen un valor estratéxico para garantir a Seguridade e a Defensa do noso país, por iso son perfectamente recoñecibles coas previsións do artigo 8 da CE; o que sucede é que o lexislador quixo establecer un réxime xurídico de aprobación e control distinto para unhas e outras. Para as misións no estranxeiro que se deduzan dos nosos compromisos internacionais, coñecemento e autorización do Congreso dos Deputados; para o resto das operacións que estea directamente relacionadas coa defensa de España ou do interese nacional inmediato sen a necesidade desa consulta previa e autorización.

Doutra banda, non debemos perder de vista que o que fai o Goberno é pedir autorización, pero quen acorda a participación e como se vai organizar e desenvolver a devandita actuación militar no estranxeiro é o Consello de Ministros. O artigo 97 da CE recoñécelle ao Goberno a dirección da política militar, e iso supón que é el quen organiza e determina esa política pero nada impide que o Parlamento, que ademais expresa a soberanía nacional, se poida pronunciar para autorizar a súa posta en marcha. É unha opción que, consonte as previsións constitucionais, queda á disposición do lexislador e que é dun ou outro modo en función do seu criterio.

#### 4. A INTERVENCIÓN DAS FORZAS ARMADAS EN OPERACIÓNS DE MANTEMENTO DA PAZ NO ESTRANXEIRO

Aínda que as operacións de mantemento da paz non contan cunha definición oficial recoñecida pola ONU, nas últimas dúas décadas consolidouse no dereito internacional o concepto de operacións «operaciones de mantenimiento de la paz para hacer referencia al despliegue sobre el terreno, con el consentimiento o la aquiescencia de todas las fuerzas implicadas, de una presencia internacional (normalmente de las Naciones Unidas o con autorización de Naciones Unidas), incluyendo en la mayoría de los casos personal militar, policial y civil, con el objeto de prevenir, contener o estabilizar una situación de conflicto y apoyar los esfuerzos para encontrar una solución permanente a ese conflicto o a alguna de sus manifestaciones» (Suplemento de 1995, do «Programa para la Paz» de 1992 da Secretaría Xeral da ONU)<sup>50</sup>.

Operacións que no *Informe Brahimi*, que presenta as conclusións do «Grupo de traballo sobre operacións de Paz» da ONU (agosto de 2000), veñen integradas nas *Operacións de Paz de ONU* que, segundo o devandito informe, están compostas por tres tipos de misións<sup>51</sup>:

- Misións de prevención de conflitos e establecemento da paz. As de prevención normalmente consisten en iniciativas diplomáticas e as de establecemento intentan poñerlle fin aos conflitos en curso, mediante instrumentos da diplomacia e a mediación. Poden intervir enviados de gobernos, de grupos de estados ou grupos extraoficiais.
- Misións de mantemento da paz. Consisten en accións para observar os cesamentos do fogo e a separación das forzas logo da guerra entre estados. Son accións complexas que incorporan moitos elementos militares e civís.
- Misións de consolidación da paz. Termo máis recente que se refire ás actividades realizadas ao final dun conflito para restablecer as bases da paz e ofrecer os instrumentos para construír sobre elas algo máis que a simple ausencia da guerra. Inclúe a reincorporación de ex-combatentes á sociedade civil, o fortalecemento do imperio da lei, o regreso do respecto aos dereitos humanos, a prestación de asistencia técnica para a consolidación da democracia e a posta en marcha dunha técnica de reconciliación e solución de conflitos<sup>52</sup>.

Pero este esquema para a pacificación coa intervención de forzas da ONU axiña quedou desbordado e tivo que ser ampliado para poder facer fronte a guerras civís, desastres humanitarios e conflitos entre estados. As Nacións Unidas tiveron que superar a súa idea clásica de mediar para salvagardar a paz, dar un paso máis e poñer en marcha misións de imposición, mantemento e consolidación da paz<sup>53</sup>.

Esta idea das Nacións Unidas está cuberta no ámbito europeo coas chamadas *Misións Petersberg*, que pon en marcha a UE desde que o artigo J.1.2 do TUE establece que os obxectivos da PESC eran, entre outros: «(3) el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París»<sup>54</sup>. As devanditas operacións son de intervención militar no estranxeiro con carácter humanitario, de rescate ou de mantemento da paz. Nun primeiro momento as contribucións militares estaban baseadas en decisións soberanas dos estados membros e non implicaban a creación de ningún exército europeo. O Consello celebrado en Helsinki a finais de 1999 aprobou o denominado Obxectivo Xeral de Helsinki ou *Helsinki Headline Goal 2003*, consistente na cre-



acción dunha forza de acción rápida cunha dimensión de entre 50 000 e 60 000 efectivos, que deberían estar en condicións de despregarse en sesenta día e manterse durante un mínimo dun ano. A devandita forza debería ser capaz de intervir rapidamente en misións de apoio á paz, tanto en misións de mediación como de interposición, podendo ata chegar á imposición. O prazo para ser efectiva esta Forza de Reacción Rápida estableceuse no ano 2003<sup>55</sup>.

A experiencia europea en misións de paz destes anos e os cambios na situación internacional deron lugar a que novamente fose necesario revisar os obxectivos de Helsinki Headline Goal de 1999. Para iso xa se traballa nun novo obxectivo que debe estar operativo no 2010 e que debe ter en conta a nova Estratexia de Seguridade Europea, recollida no documento do Secretario Xeral/Alto Representante «Unha Europa segura nun mundo mellor»<sup>56</sup>. O novo obxectivo basearase na interoperabilidade entre todos os estados membros nos campos das forzas, os materiais e as estruturas de mando xunto cunha maior capacidade de despregamento e de sustentabilidade das misións<sup>57</sup>.

Tampouco debemos esquecer que a OTAN, tras a desaparición da Unión Soviética en 1991, comezou unha profunda reforma e incluíu por primeira vez as misións de paz entre os seus labores. Desde o cume de Roma de 1991 ata o cume de Washington de 1999 fóronse conformando os novos intereses estratéxicos da Alianza ata sinalar que a súa nova política de seguridade xa non é só de defensa colectiva senón que a amplía a tarefas de prevención de conflitos e xestión de crises. Novos pasos desta organización foron a ampliación do marco xeográfico de actuación da organización e o compromiso adquirido no Cume de Praga de 2002 para contribuír cos estados partes na loita contra o terrorismo, accións que comprenden catro áreas: as accións antiterroristas dos estados membros, a xestión colectiva da resposta ás agresións, as accións contraterroristas colectivas onde sexan necesarias e a cooperación militar coas autoridades civís<sup>58</sup>.

Logo podemos observar como organizacións internacionais das que España é parte non só definiron as operacións de mantemento da paz senón que teñen entre os seus labores e a súa xa importante práctica de execución (Angola desde 1989, Namibia 1989-1990, Centroamérica desde 1989, en especial O Salvador e Guatemala, Camboia 1991 e 1993, antiga Iugoslavia 1992, Mozambique 1992-1994, Somalia 1992-1995 Xeorxia 1993, Haití 1993, Ruanda 1993-1995, Kósovo 1999, Timor Leste 1999, sen esquecer outras moitas como as de Kuwait e Afganistán)<sup>59</sup>.

Polo tanto, para nós estas misións non deberían ser estrañas. Sen dúbida que non estaban na cabeza do constituínte ao redactar o artigo 8 da Carta Magna e sinalar as misións que terían encomendadas as Forzas Armadas, pero como tantas outras cuestións que teñen a súa orixe no devir dos tempos e as normas internacionais pasan a formar parte do noso ordenamento de acordo coas previsións do artigo 96 da CE, que como é de todos sabido establece que «los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno». Creo que, ademais, ese tipo de misións tamén poderían engancharse coa declaración do preámbulo da Constitución cando declara a vontade da Nación de colaborar no fortalecemento dunhas relacións pacíficas entre todos os pobos da Terra.

A nova LO 5/2005 da Defensa Nacional, como xa sinalei na introdución deste traballo, ocúpase de forma especial destas misións das nosas FAS no exterior. Sinala como desde finais do século XX as nosas Forzas Armadas actúan fóra das nosas fronteiras como observadores, como forzas de interposición, de mantemento da paz e de axuda humanitaria. Ademais, pre-

cisa como estas misións non estaban recollidas na normativa de Defensa vixente ata esa data e como para que se poidan levar a cabo cun adecuado funcionamento dos nosos poderes políticos necesitaban do seu desenvolvemento na nova lei de Defensa. Estas misións coa LO 5/2005 da Defensa Nacional quedaron moito máis clarificadas.

Primeiro, recoñécese que entre os fins da política de Defensa de España está «contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España» (art. 2). É certo que, aínda que recoñecendo a importancia da declaración, non achega nada novo, posto que esta contribución á paz e á seguridade internacional vén xa establecida nos tratados, acordos e resolucións de que España é parte.

Segundo e dunha grande importancia. O artigo 15 enumera as misións das FAS e faíno en catro apartados que diferencian claramente entre misións tradicionais recollidas expresamente no artigo 8 da CE e que recolle no apartado primeiro; misións que se contraen para a seguridade e defensa de España e os seus aliados no marco dos tratados internacionais, que se regulan no apartado segundo, e onde estarían as operacións de mantemento da paz; misións de seguridade e benestar dos cidadáns en supostos excepcionais e en colaboración coas administracións públicas, previstas no apartado terceiro; e misións de evacuación de residentes españois no estranxeiro por situacións de inestabilidade dese país ou grave risco para as súas vidas ou intereses, no apartado cuarto. Misións que teñen que ver cun concepto máis extenso de Defensa vinculado á Seguridade e que, como estou mantendo, é perfectamente integrable na interpretación do artigo 8 da CE.

O artigo 15 ten que interpretarse en concordancia co 16, que se ocupa de detallar as operacións encomendadas ás FAS e onde se incorporan outras de especial interese para España como é o apoio ás Forzas e Corpos de Seguridade do Estado na loita contra o terrorismo, apartado c) e a resposta militar contra agresións que se realicen utilizando aeronaves con fins terroristas, apartado d). A interpretación concordada de ambos os preceptos sitúa as FAS en misións que transcenden o concepto clásico e restrinxido de Defensa Nacional e se compromete co que sinalabamos ao comezo deste traballo dunhas FAS que participan en misións de Defensa e Seguridade. De tal xeito que, ademais de reaccionar ante agresións internas ou externas á soberanía de España en sentido amplo do termo, tamén poderán intervenir en misións internacionais que teñan como misión a preservación da paz, ou participar cos Corpos de Seguridade o Estado ou Protección Civil contra situacións que poñan en perigo a seguridade<sup>60</sup>.

En canto ás misións internacionais, temos que dicir que das previsións dese artigo 15 da nova Lei de Defensa Nacional se desprende a vontade do lexislador de establecer un réxime xurídico distinto entre misións de paz no estranxeiro, que veñen comprometidas pola nosa participación nos acordos e tratados internacionais (UN, UE e OTAN), e aquelas que se teñan que realizar para preservar a soberanía e independencia de España e a súa integridade territorial.

Se nos fixamos con detemento, o artigo 17 da Lei de Defensa Nacional distingue entre operacións no exterior que estean directamente relacionadas coa defensa de España ou do interese xeral e outras operacións. É dicir, que se está a facer unha «reserva de soberanía» para poder poñer en marcha accións militares no exterior de defensa de España que non teñan nada que ver coas de mantemento da paz. Misións excepcionais que deberían estar cubertas polo dereito de autodefensa do artigo 51 da Carta das Nacións Unidas e para as que o Goberno non necesitaría pedir a autorización do Congreso dos Deputados.

Doutra banda, estarían as operacións no exterior deseñadas e organizadas por organismos internacionais, que segundo a previsión do art. 15.2 son as de mantemento da paz, de estabilidade e axuda humanitaria, para as que o Goberno debe realizar consultas previas e solicitar a autorización do Congreso dos Deputados. Misións que para poder realizarse deben cumprir unha serie de condicións previstas no artigo 19 da nova Lei de Defensa Nacional: que se fagan a pedimento expreso do Goberno do Estado en cuxo territorio se desenvolva ou estean autorizadas en resolucións do Consello de Seguridade da ONU ou acordadas por outra organización internacional da que España sexa parte; que cumpran os fins defensivos, humanitarios, de estabilización ou de mantemento da paz e que sexan conformes coa Carta de ONU e non contradigan o Dereito internacional.<sup>61</sup>

De todo iso podemos concluír que o Lexislador do 2005, nunha hábil manobra, que ademais ten unha grande importancia, distinguiu entre as misións de Defensa Nacional encomendadas ás FAS para preservar os obxectivos tradicionais do artigo 8 da CE62 e as novas misións encomendadas aos nosos exércitos, resultantes da nova realidade e do Dereito Internacional. Desta maneira, esas novas accións militares, cando se teñan que realizar, teñen que contar con intervención previa do Congreso dos Deputados; pola contra, nas accións tradicionais para preservar a soberanía e independencia de España e a defensa da súa integridade territorial o Goberno seguirá actuando desde a libre disposición que lle confire o artigo 97 da CE.

## CONCLUSIÓNS

As conclusións deste traballo deben traer a esta última páxina as respostas ás preguntas que nos faciamos ao comezo.

– Cambiou o concepto de Defensa Nacional?

Parece claro que si, posto que os cambios que se deron no mundo nestes anos requiren dunha política de defensa moito máis «aberta», que se despregue máis aló da política militar tradicional e acolla un concepto de seguridade e defensa compartido cos nosos socios e aliados internacionais.

– Como encaixar as novas misións encomendadas ás FAS na atribución de competencias que a Constitución lles atribúe ás Cortes Xerais e ao Goberno?

Como vimos, os artigos 4 e 5 da nova LODN establecen que o Goberno acorda e o Congreso dos Deputados autoriza a participación das FAS nas misións fóra do noso territorio. Estes artigos deben interpretarse en concordancia co artigo 17.1 da mesma Lei, que distingue entre operacións no exterior que afectan directamente a soberanía de España e aquelas que se fagan en cumprimento das nosas obrigas internacionais. Para as primeiras non fai falta autorización do Congreso dos Deputados, para as segunda si. Unhas e outras son operacións militares que contribúen á seguridade e defensa de España e por iso encaixan perfectamente no artigo 8 da CE. Porén, o lexislador quixo que as accións militares froito de obrigas internacionais as autorice o Parlamento e as que se poidan dar como resposta ante un perigo ao Estado ou a soberanía se manteña a capacidade de decisión plena do Goberno. Estamos, xa que logo, ante unha reserva estratéxica para situacións de perigo directo aos intereses españois.

– Que se entende por operacións de paz?

Aínda que non existe unha definición oficial da ONU sobre que son as operacións de paz, tomei a do Informe Brahimi (agosto de 2000) que as cualifica como o «despliegue sobre el terreno, con el consentimiento o la aquiescencia de todas las fuerzas implicadas, de una presencia internacional (normalmente de las Naciones Unidas o con autorización de Naciones Unidas), incluyendo en la mayoría de los casos personal militar, policial y civil, con el objeto de prevenir, contener o estabilizar una situación de conflicto y apoyar los esfuerzos para encontrar una solución permanente a ese conflicto o a alguna de sus manifestaciones». Que na UE desde a aprobación do TUE tamén se desenvolveron coa denominación de Misións Pertesberg.

Como dicía en liñas anteriores, son misións que encaixan nas previsións que o artigo 8 da CE lles encomenda ás FAS para garantir a seguridade e a defensa do noso país. Que se realizan para desenvolver as políticas de cooperación deseñadas por organizacións internacionais de seguridade e defensa das que forma parte España e que, ademais das previsións do artigo 8 CE, teñen acomodo no noso Texto Fundamental polas previsións dos artigos (94.1.b, 96.1 e 97).

## Notas

---

1 As tres grandes leis recentemente aprobadas que deben modernizar as Forzas Armadas e a idea de Defensa Nacional son a Lei Orgánica 5/2005, do 17 de novembro, da Defensa Nacional. Publicada no BOE do 18 de novembro de 2005. Tamén se aprobaron recentemente a Lei 8/2006 de Tropa e Mariñeiría, e a Lei Orgánica 7/2007, do 2 de xullo, de Modificación das Leis Orgánicas 13/1985, do 9 de decembro, do Código Penal Militar, e 8/1998, do 2 de decembro, de Réxime Disciplinario das Forzas Armadas, e do Real Decreto-Lei 8/2004, do 5 de novembro, sobre indemnizacións aos participantes en operacións internacionais de paz e seguridade.

2 Torres, 2005: 63.

3 A Directiva de Defensa Nacional 1/2004 sinala que «el escenario estratégico de principios del siglo XXI se caracteriza porque, junto a los riesgos y amenazas tradicionales para la paz, la estabilidad y la seguridad internacionales, han emergido otros nuevos, como el terrorismo de carácter transnacional y alcance global, con gran capacidad de infligir daño indiscriminadamente... Nos encontramos, pues, dentro de un nuevo escenario estratégico en el que la política de seguridad demanda planteamientos novedosos y cambios de mentalidad, de un modo especial en lo que se refiere a la gestión de crisis y resolución de conflictos y a la necesidad de adaptación de las Fuerzas Armadas a las circunstancias de cada momento». Vid.: Moskos, C., Williams, J. A. e Segal, D. 2000. *The Postmodern Military: Armed Forces alter the Cold War*. Nova York: Oxford University Press.

4 Terán Elices, J. M. «La transformación de las estructuras de seguridad y defensa ante un nuevo escenario estratégico», en la obra de VV. AA. 2007. *Panorama Estratégico 2006-2007*. Instituto de Estudios Estratégicos. Real Instituto el Cano. Páx. 34.

5 Como membros da Unión Europea estamos obrigados a impulsar a Política Común de Seguridade e Defensa da UE. En particular, o noso compromiso co Obxectivo Global de Helsinki 2010, así como a contribución ao desenvolvemento de Grupos Tácticos e o Plan de Acción Europea de Capacidades e a Axencia Europea de Defensa. Como membros da OTAN, participar no Compromiso de Capacidades de Praga e na Forza de Resposta. Por suposto, os compromisos que se derivan da nosa participación nas Nacións Unidas.

6 Véxase, por todos: Blanco Valdés, 1988; Cotino Hueso, 2002; López Ramón, 1987; Ramírez Jiménez, López Ramón e Fernández López, 1995; Domínguez-Berrueta, Fernández De Gatta Sánchez e Nevado Moreno, 1997; Revenga Sánchez, 2002.

- 7 Recentemente a Fundación Alternativas celebrou un Seminario sobre Forzas Armadas e Misións de paz no Estranxeiro. Zaragoza, 7 de xuño de 2007. Seminario y Jornadas 47/2007. Neste marco pode consultarse o traballo de Marrero Rocha, I. «Hacia unha nueva cultura de la defensa en España». Documento de traballo número 11/2007. [www.falternativas.org](http://www.falternativas.org).
- 8 A defensa na sociedade medieval estaba nas mans dos señores feudais e o Rei tiña que reclamar a acción destes para facer a guerra. No estado absoluto a defensa pasa ás mans do monarca e a soberanía en materia militar supón a capacidade deste para declarar a guerra e facer a paz. Para unha aproximación do concepto no dereito histórico español. Vid.: Muñoz Alonso, 1989: 73.
- 9 Díez Alegría, 1975.
- 10 O artigo 12 da DDHC de 1789 dicía: «La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano no necesita una fuerza pública; esta fuerza es instituida para el beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos a quienes está confiada.» Y es conocida la frase de Sieyes cuando, criticando los privilegios de algunos para no participar de la milicia, dijo: «que toda necesidad pública debe estar a cargo de todo el mundo y no de una clase particular de ciudadanos, y que es preciso ser tan ajeno a toda reflexión como a toda equidad para no encontrar un medio más nacional de completar y de mantener tal estado militar que se quiere tener.» (Sieyes, 1950: 79)
- 11 Vid.: Clausewitz, 1978; Bobbio, 2000.
- 12 Álvarez Verdugo, ao analizar o concepto de Defensa na UE, observa como aínda que é un termo que tradicionalmente se uniu á idea de integridade política e territorial do Estado na actualidade é aceptable que o uso da forza tamén se utilice noutras misións distintas ás antes citadas. A cuestión é se esas novas misións, humanitarias ou de mantemento da paz, son ou non novas funcións ou non son máis ca unha forma distinta de expresar a Defensa do Estado. En todo caso, esta autora observa como Defensa e Seguridade son conceptos que están estreitamente interrelacionados no Dereito Europeo desde o TUE. Vide: Álvarez Verdugo, 2004: 50.
- 13 Vide: Calvo Alberto, 2000: 147; Revenga Sánchez, 2002: 40.
- 14 Neste sentido é digno de resaltar que a Directiva de Defensa Nacional 1/2004 sinala entre as súas liñas de actuación: «1. La consolidación del papel de las Fuerzas Armadas como elemento relevante de la acción exterior del Estado».
- 15 Sobre esta cuestión pode consultarse o Anexo G, apartado I. Criterios Básicos da Defensa Nacional e a organización militar do Libro Branco da Defensa 2000, pp. 324-325.
- 16 Vid.: European Security: a Common Concept of the 27 WEU Countries, WEU Council of Ministers. Madrid. 14 de novembro de 1995.
- 17 Unha magnífica análise sobre Seguridade e Defensa na UE pode consultarse no libro de Álvarez Verdugo (2003: 28).
- 18 Para dicilo todo, tamén é certo que a outros lles pareceu moito. Así, no debate constituínte estableceuse unha forte polémica sobre a oportunidade de constitucionalizar as FAS e as súas funcións e, máis aínda, a conveniencia que fose no Título Preliminar. Baste recordar no debate parlamentario as emendas presentadas polos deputados Letamendía, Bandrés e Satrústegui, e a réplica que recibiron de Herrero de Miñón e Manuel Fraga en distintos momento dese debate.
- 19 Como adoita ser habitual nos debates dogmáticos e de contido marcadamente nominalistas, a lista de autores que se adscriben a unha ou outra postura é moi extensa. Por todos, sirvan os seguintes exemplos. Dentro do institucionalismo. Herrero De Miñón, 1980; Trillo Figueroa M. Conde, 1979; Elorriaga Fernández, 1981; García Labajo, 2002; Fernández Segado, 1996; López Ramón, 1987; Mozo Seoane, 1995.
- 20 Cotino Hueso, 2002: 93.
- 21 Moi ao contrario, como sinalou López Ramón, o artigo 8 da Constitución española de 1978 non proporciona, nin pola súa localización nin polo seu contido, ningún elemento xurídico que xustifique unha posición autónoma das Forzas Armadas. Antes ao contrario, o precepto establece importantes pautas limitativas. (López Ramón, 1997: 352.)
- 22 *Ibidem*. 377.
- 23 É certo que o artigo 117.5 da CE reconece a xurisdición militar no ámbito estritamente castrense como unha especialidade da unidade xurisdiccional, pero desde logo iso non pode ser utilizado para a non-aplicación de todos os dereitos procesuais constitucionalmente recoñecidos a toda persoa incura nun proceso xudicial.
- Tampouco xera ningún problema que o exercicio de certos dereitos fundamentais sometidos a reserva de lei para o seu exercicio por parte dos membros teña que facerse de acordo coas súas previsións legais específicas (Ordenanzas, ou Lei Orgánica correspondente). En todo caso, como é obvio, esa regulación específica sempre debe respectar o rango da lei de desenvolvemento e o contido esencial do dereito.
- 24 Domínguez-Berrueta e outros sinalan desde a consideración das FAS como «un poder público», que a súa vinculación positiva á Constitución fai que non se lles poida ver como un reduto autónomo que goce de especialidades e potestades inmanentes, co seu propio mundo de valores e regras de conduta, senón que os devanditos valores deben ser os recoñecidos constitucionalmente e o seu actuar debe encontrar xustificación e fundamentación no Texto Fundamental, onde o artigo 8 é tan só un precepto máis. (Domínguez-Berrueta, 1997: 103).
- 25 O xeneral Alonso Baquer fai unha moi atinada precisión referíndose ás misións de paz que desenvolven as nosas FAS; di: «lo primero que tiene claro es que nos referimos a misiones y no a atribuciones. No existe (...) un poder militar legitimado para atribuirse unas responsabilidades. Las responsabilidades, que sí existen, le llegan a las Fuerzas Armadas por la vía de la subordinación a los que sí es poder, por la vía del poder Ejecutivo sobre todo». (Alonso Baquer, 2001: 81.)
- 26 Por exemplo, o profesor López Ramón cando escribe o seu libro en 1987 preocupábase de estudar as misións encomendadas ás FAS e incorpora un apartado dedicado a funcións á marxe do artigo 8.1 da Constitución para facer referencia á súa participación en situacións de calamidade, grave risco, necesidade pública, etc. É dicir, misións de Protección Civil. Pero aínda que o noso vínculo con organizacións internacionais que podían demandarnos a nosa participación en misións de paz, o devandito autor non cae na conta de que os nosos exércitos tivesen que realizar estas misións. (López Ramón, 1987: 328.)
- 27 Sobre a relación entre Forzas Armadas e Forzas e Corpos de Seguridade, véxase Barcelona Llop (1997).

- 28 Nun Estado democrático cunha constitución normativa que conta cun órgano de control de constitucionalidade das leis a subsistencia está asegurada, polo menos formalmente, posto que o devandito órgano (TC) é o encargado da conformidade do Dereito á Constitución. Ademais, os nosos sistemas contan con instrumentos constitucionais extraordinarios para a defensa da constitución: Execución estatal de competencias previstas no 155 CE e as previsións dos estados de alarma, excepción e sitio do artigo 116 CE.
- 29 Herrero de Miñón sinalou que o suposto de anticonstitucionalidade máxima ao que se refire o artigo 8 non pode ser nunca interpretado en sentido material, senón nun sentido formal. Porque a constitucionalidade material lles corresponde no seu desenvolvemento aos poderes constituídos e na súa interpretación última ao Tribunal Constitucional. Se se dá un suposto de anticonstitucionalidade máxima debe entrar en xogo o artigo 116, que prevé os estados de alarma, excepción e sitio. Neste último poderá intervir o exército pero sempre baixo mando do Goberno e cos controis parlamentarios pertinentes. Herrero de Miñón, en *El País*, luns 23 de xaneiro de 2006.
- 30 López Ramón, 1987: 326.
- 31 Pérez González, 2002: 23. Tamén nesa liña outros autores: López Ramón (1991) e Fernández Segado (1996).
- 32 Libro Branco da Defensa Nacional 2000. 2000. Ministerio de Defensa: Madrid.
- 33 Sobre ese sustento xurídico destas misións pode consultarse o traballo do tenente coronel Zarrans Doméneche (2001: 95).
- 34 Creo que aínda que estas misións tiñan un perfecto encaixe na nosa lexislación, como sinalou Corrales Elizondo, unha normativa específica e expresa era conveniente para asegurar directrices xerais e insuficiencias que se estaban expoñendo. (Corrales Elizondo, 2002: 17)
- 35 España dá un paso adiante para participar en misións de paz en 1982 cando o ministro Pérez Llorca confirma a predisposición do Goberno de España a participar en UNTAG, que estableceran as resolucións 431 e 435 (1978) do Consello de Seguridade que pretendían poñerles fin aos conflitos angolano e namibio. Con todo, o fito na participación española nestas misións é o documento que o presidente do Goberno lle presenta ao Parlamento o 23 de outubro de 1984, *Líneas generales de la política de defensa, paz y seguridad* (DSCD II Lexislatura. Pleno, Sesión n.º 157.) que defenderá a participación española no esforzo conxunto da seguridade europea e a súa contribución á cooperación internacional a favor da resolución pacífica dos conflitos. Desde ese momento empézase a participar en misións como Angola, UNAVEM I e II e MONUA; Namibia UNTAG; Mozambique ONUMOZ, etc.
- 36 Vide Blanco Valdés, 1998: 118.
- 37 Vide Martínez Martínez, 1995: 501.
- 38 Súmome ás palabras do profesor Blanco Valdés cando sinala que a ordenación e a presentación dos distintos órganos constitucionais que teñen poder político sobre as FAS que aquí se fai non se corresponde co protagonismo real que teñen, senón co criterio de presentación constitucional. Xefe do Estado, Cortes Xerais e Executivo. (Blanco Valdés, 1998: 118)
- 39 Como sinalou Solozábal, *monarquía parlamentaria* é unha cláusula definitoria incorporada á nosa Constitución que permite delimitar o alcance xurídico dos institutos que integran a forma política monárquica. (Solozábal Echavarría, 1987: 76.)
- 40 Son consciente do valor que tivo a «teoría del mando efectivo militar del Rey» que sostiveron autores como Herrero de Miñón, Sánchez Agesta ou García de Enterría e segundo a cal o termo mando supremo do artigo 62 h deixa ver a vontade do constituínte de recoñecerlle unha autoridade especial ao Rei en tanto que xefe do Estado e símbolo da unidade de España. Por suposto que os seus actos nesta materia deben ser referendados polo Goberno. Sinalan estes autores que a posibilidade de que o Goberno, desconforme cos actos do Rei, dimita sempre actuará como un freo aos seus actos. Con todo, creo que esta tese nas súas tres variantes non é a máis axustada á necesidade de pleno sometemento do poder militar ao civil, xa que debe ser o Goberno quen deseñe a política militar e a dirixa e ao necesario distanciamento das decisións políticas que debe guiar a actuación do Rei. (Ferrero de Miñón, 1980:50; Sánchez Agesta, 1984: 225; García de Enterría, 1987.)
- 41 Tese que seguiu a lexislación de desenvolvemento constitucional e que segue a maioría da doutrina. Por todos vide: Blanco Valdés, 1998: 135-136; Aragón Reyes, 1990): 81-82.
- 42 Vide: Satrustegui, 2003: 26; Torres del Moral, 2001: 234.
- 43 É digno de apuntar que o proxecto de lei que presentou o Goberno para iniciar o trámite parlamentario desta lei non contaba co devandito artigo seis e, xa que logo, obviar as funcións parlamentarias en materia de Defensa. Cotino Hueso, tomando as palabras de Julio Busquets no seu libro *Militares y demócratas. Memorias de un fundador de la UMD y diputado socialista*, sinala que iso foi porque se tomou un vello proxecto que lles fora presentado ás Cortes de Franco en 1974. (Cotino Hueso, 2002: 314-315.)
- 44 Blanco Valdés, 1998: 138.
- 45 *Ibidem*. Páx. 140.
- 46 Ata a data da elaboración deste traballo puxéronse en marcha tres operacións das nosas FAS no exterior que requiriron autorización do Congreso dos Deputados. Primeira, Operación de Forzas Internacionais de Asistencia para a Seguridade en Afganistán (ISAF), cuxo labor era o mantemento da seguridade en Afganistán para que o Goberno central afgán e o persoal das Nacións Unidas puidesen realizar as súas actividades nunha contorna segura. Para a que se pediu autorización na Comisión de Defensa, na reunión do martes 9 de maio de 2006. Aínda que tamén se viu e debateu no Pleno da Cámara do xoves 11 de maio de 2006. Diario de Sesións do Congreso dos Deputados. Ano 2006. Número 569. Sesión 26. Segunda, Operación da Unión Europea na República do Congo (expediente 420/000059). Pedíuse autorización na Comisión de Defensa. Diario de Sesións do Congreso dos Deputados. Ano 2006. Número 590. Sesión 27, celebrada o martes, 30 de maio de 2006. É de destacar que neste caso xa non se levou ao Pleno. Terceira, Operación dun contingente militar español na Forza Provisional das Nacións Unidas en Líbano (FPNUL). (Núm. de Expediente 420/000070). Pedíuselle autorización ao Congreso dos Deputados en sesión plenaria o 7 de setembro de 2006. Sesión núm. 180.
- 47 A necesidade de autorización por parte do Congreso dos Deputados para o envío de tropas en operacións de paz xa preocupara a doutrina antes de se iniciar o proceso de aprobación da Lei 5/2005 da Defensa Nacional; non obstante, nesa doutrina nunca se expuxo que así tivese que ser salvo que estivésemos en supostos de modificación de tratados ou normas legais. Vide: Iglesias Velasco, 2003: 265.

- 48 Sería o caso dunha acción militar que tivesen que desenvolver os nosos exércitos para neutralizar unha situación de agresión armada por parte dalgún dos nosos veciños.
- 49 O Proxecto de Lei que presentou o Goberno ante o Congreso dos Deputados presentaba este asunto dunha forma substancialmente distinta. O artigo 4 establecía que era o Goberno quen debía **acordar** a participación das Forzas Armadas en misións fóra do territorio nacional. Pola súa banda, o artigo 3 no seu apartado 2. b) conferíalle ao Congreso dos Deputados o **exame** con carácter previo á participación das Forzas Armadas en misións fóra do territorio nacional. É dicir, o trámite parlamentario serviu para reforzar a intervención do Parlamento, que pasou de coñecer a iniciativa a autorizala. Boletín Oficial das Cortes Xerais. VIII Lexislatura. Serie A. Proxectos de Lei. 31 de marzo de 2005. Núm. 31.1. 131/000031.
- 50 A doutrina ensaiou distintas definicións para identificar este tipo de misións. Por todos, vide: Ramiro Brotons, 1982: 200; Pastor Ridruejo, 1999: 742.
- 51 Operacións que terían o seu enganche legal na declaración do artigo 1.1 da Carta de ONU que di: «Los Propósitos de Naciones Unidas son: 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del Derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz».
- 52 Informe Brahimi do Grupo sobre operacións para a Paz das UN. Publicado o 17 de agosto de 2000. A/55/305. S/2000/809.
- 53 Situación que levou a non poucos autores a propugnar que se debería facer unha distinción, ata nas resolucións que aproba o Consello de Seguridade das Nacións Unidas, para distinguir entre operacións consensuais e coercitivas, entre operacións de mantemento da paz e operacións de imposición da paz. Vide: Vacas Fernández, 2005: 226.
- 54 Vide: De Ayala, 2005; Pascual Mateo, 2005; Barbé Izuel, 2002: 24-39.
- 55 Sobre a evolución destas misións vide: Álvarez Verdugo, 2004: 235.
- 56 A Directiva de Defensa Nacional 1/2004 establece entre as súas directrices para o desenvolvemento da política de Defensa, no ámbito internacional: «1). Impulsar decididamente la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, mediante nuestro compromiso con el Objetivo Global de Helsinki 2010, nuestra contribución al desarrollo de los Grupos Tácticos y nuestra participación en el Plan de Acción Europeo de Capacidades y en la Agencia Europea de Defensa. 2). Participar activamente en las iniciativas de una OTAN ampliada y transformada, en particular en el Compromiso de Capacidades de Praga y en la Fuerza de Respuesta, con el fin de contribuir a la preservación eficaz de los conflictos y, en su caso, a la gestión de crisis.»
- 57 Fonte www do Ministerio de Defensa. [www.mds.es/compendio.jsp](http://www.mds.es/compendio.jsp). Na doutrina pode consultarse Ikonen (2005).
- 58 Vide: Cossío Capdevilla e Alonso Rodríguez, 2005. Arteaga, 2005.
- 59 Sobre as misións de paz desenvolvidas pola ONU pode consultarse a páxina [www.un.org/spanish/peace/](http://www.un.org/spanish/peace/)
- 60 Recentemente, no desenvolvemento deste artigo 16 c) da Lei de 5/2005, creouse a Unidade Militar de Urgencia (UME), que ten como misión a intervención en calquera lugar do territorio nacional cando o decida o presidente do Goberno, ou o ministro en quen delegue, para contribuír á seguridade e benestar dos cidadáns nos supostos de grave risco, catástrofe, calamidade ou outras necesidades públicas (art. 1). Resolución do 19 de xaneiro de 2006 da Subsecretaría, pola que se lle dá publicidade ao Acordo do Consello de Ministros polo que se crea a Unidade de Urgencias (UME). B.O.E. do 20 de xaneiro de 2006.
- 61 Desde 1988 existiron en España orientacións para organizar as misións de paz. Vide: «Orientaciones sobre las operaciones de mantenimiento de la paz» (OR-7-001). Resolución do Ministro de Defensa núm. 513/0034/694, do 30 de decembro de 1993.
- 62 CE Misións que de interpretar en sentido contrario o artigo 19 se definen como «misiones en el exterior que estén directamente relacionadas con la defensa de España o de interés nacional».

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso Baquer, M. 2001. *Política de defensa española y las operaciones de mantenimiento de la paz*. AA.VV. Madrid: Edit. Nomos.
- Aragón Reyes, M. 1990. *Dos estudios sobre la monarquía parlamentaria en la Constitución española*. Madrid: Edit. Civitas
- Álvarez Verdugo, M. 2004. *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*. Madrid: Edit Dykinson.
- Arteaga, F. 2005. «La seguridad Europea: OTAN y UE». AA.VV. *La gestión de la seguridad en el nuevo marco estratégico*. Madrid: Edit. Comares.
- Barbé Izuel, E. 2002. «Evolución, presente y perspectivas futuras de la Unión Europea y la política de seguridad y defensa común». AA.VV. *Política de seguridad en la Unión Europea*. Valencia: Edit. Tirant lo Blanch.
- Bobbio, N. 2000. *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Barcelona: Edit. Gedisa.
- Barcelona Llop, J. 1997. *Política y Constitución*. Madrid: Tecnos.
- Blanco Valdes, R. L. 1998. *La ordenación constitucional de la Defensa*. Madrid: Edit. Tecnos
- Clausewitz, C.V. 1978. *De la Guerra*. Madrid: Ediciones Ejército.
- Calvo Alberto, J. L. 2000. «Las fuerza armadas». AA.VV. *La gestión de la seguridad en el nuevo entorno estratégico*. Madrid: Edit. Comares.
- Corrales Elizondo, A. 2002. «El marco constitucional de las misiones de las Fuerzas Armadas». AA.VV. *El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz*. Madrid. Ministerio de Defensa.
- Cossío Capdevila, A. e ALONSO RODRÍGUEZ, S. (2005). «Análisis de la participación de la Fuerzas Armadas Españolas en las operaciones de mantenimiento de la paz de distintas organizaciones internacionales y su control». *Revista Española de Control Externo*, n.º 19.
- Cotino Hueso, L. 2002. *El modelo constitucional de las fuerzas armadas*. Cuadernos y debates 144. Madrid: CEPC.
- De Ayala, J. A. 2005. «La política europea de seguridad y defensa». Núm. 104. *Política Exterior*.
- Díez Alegría, M. 1975. «El cambio en el gobierno de la defensa nacional». Núm. 52 *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*.
- Domínguez Berrueta, J. et al. 1997. *Constitución, Política y Fuerzas Armadas*. Madrid: Edit. Marcial Pons.
- Elorriaga Fernández, F. 1981. «El artículo 8 de la Constitución y la institución nacional de las FAS». *Estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Vol. IV.
- Fernández Segado, F. 1996. «Las Fuerzas Armadas». *Comentarios a la Constitución*. Dir. Oscar Alzaga. Tomo I. Madrid: Edit. Derecho Reunidas.
- García Labajo, J. M. 2000. «Reflexiones en torno a las bases de la organización militar». AA.VV. *Cuadernos de Estrategia Militar 116*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Herrero De Miñón, M. 1980. «El Rey y las Fuerza Armadas». Núm.7 RDP.
- Iglesias Velasco, A. J. 2003. *Las operaciones de mantenimiento de la paz*. Madrid: Edit. Universidad Autónoma de Madrid.
- Ikonen, A. M. 2005. «Política común de seguridad y defensa». Núm. 9.2º. *Revista de Derecho de la Unión Europea*.
- López Ramón, F. 1987. *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*. Madrid: CEPC.
- López Ramón, F. 1991. «Principios de la ordenación constitucional de las Fuerzas Armadas». AA.VV. *Homenaje al profesor García de Enterría*. Tomo III. Madrid: Citivas.
- Martínez Martínez, R. 1995. «Las Reales Ordenanzas ¿Una norma inconstitucional?» AA.VV. *La función militar en el actual ordenamiento constitucional español*. Madrid: Edit. Trotta.
- Mozo Seoane. 2002. «Las Fuerza Armadas y su ordenamiento jurídico». Núm. 65. *Revista Española de Derecho Militar*.
- Muñoz Alonso, J. M. 1989. *Derecho Administrativo Militar*. Madrid.
- Pascua Mateo, M. 2005. «Derechos Fundamentales y Fuerzas Armadas en la Unión Europea». Núm. 14. *Revista española de Derecho Europeo*.
- Pastor Ridruejo, J. A. 1999. *Curso de Derecho Internacional Público y organizaciones internacionales*. Madrid: Edit. Tecnos.
- Pérez González, M. 2002. «Fundamentos jurídico-internacionales de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz». AA.VV. *El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz*. Madrid: Edit. Ministerio de Defensa. Instituto de Estudios Estratégicos.
- Ramírez Jiménez, M. 1995. *La función militar en el actual ordenamiento constitucional español*. Madrid: Edit. Trotta.
- Remiro Brotons, A. 1982. *Derecho Internacional Público*. Madrid: Edit. Tecnos.



- Revenga Sánchez, M. 2002. *Seguridad Nacional y Derechos Humanos*. Madrid: Edit. Aranzadi.
- Sánchez Agesta, L. 1980. *Sistema político de la constitución española de 1978*. Madrid: Edit. Editora Nacional.
- Satrústegui, M. 2003. *Manual de Derecho Constitucional*. Director. López Guerra. Valencia: Edit. Tirant lo Blanch.
- Solozábal Echavarría, J. J. 1987. *La sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*. Madrid: Edit. Tecnos.
- Sieyes, E.J. 1950. *¿Qué es el estado llano?* Madrid: Edit. Instituto de Estudios Políticos.
- Torres Del Moral, A. 2002. «El Rey y las Fuerzas Armadas». AA.VV. *La monarquía parlamentaria*. Madrid: Edit. Congreso de los Diputados.
- Trillo Figueroa M. Conde, F. 1979. «Las Fuerzas Armadas en la Constitución española». Núm. 12 REP.
- Torres, M. 2005. «Condiciones de la política de seguridad y defensa en España». AA.VV. *La gestión de la seguridad en el nuevo entorno estratégico*. Madrid: Edit. Comares.
- Vacas Fernández, F. 2005. *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*. Madrid: Edit. Marcial Pons.
- Zarrans Doméneche, G. 2001. *El estatuto jurídico de una fuerza de apoyo a la paz*. AA.VV. *Problemas actuales del derecho internacional humanitario*. Valencia: Edit. Consuelo Ramón Chornet.