

# La ley de defensa nacional y la participación de España en operaciones de mantenimiento de la paz



**&** *Resumen/Abstract: En el nuevo escenario estratégico mundial la política de defensa y seguridad española, así como los cometidos asignados a las Fuerzas Armadas, han cambiado sustancialmente. La LO 5/2005 de la Defensa Nacional pretende dar respuesta a este nuevo escenario. Nuevos objetivos de defensa y nuevas misiones para las Fuerzas Armadas que constitucionalmente requieren que reflexionemos sobre las siguientes preguntas:*

*¿Está cambiando el concepto de Defensa Nacional?*

*¿Se integran las misiones de paz en el extranjero en las previsiones del artículo 8 de la CE?*

*¿Qué caracteriza a las misiones de paz que autoriza el Congreso de los Diputados?*

*Esas tres preguntas son el objeto central de este artículo. Las respuestas se dan desde el convencimiento de que una nueva política de defensa y seguridad necesita de renovar conceptos e ideas obsoletos por el tiempo.&*

**&** *Palabras clave: defensa, seguridad, Fuerzas Armadas, misiones de paz*



## INTRODUCCIÓN

Modernizar la organización y el funcionamiento de los medios humanos y materiales con los que el Estado cuenta para la defensa, así como incorporar a nuestra legislación las operaciones de las Fuerzas Armadas en el extranjero, son las cuestiones básicas que han dado lugar a la nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional<sup>1</sup>.

En los veinticinco años transcurridos desde la aprobación de la Ley Orgánica sobre Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar de 1980, se han producido importantísimos cambios a nivel nacional e internacional que debe tener en cuenta nuestra política de defensa y la actividad de nuestros ejércitos<sup>2</sup>.

En la esfera internacional en los últimos quince años las condiciones estratégicas han cambiado sustancial y radicalmente: por un lado, se ha producido la desaparición de los bloques que sustentaban la estrategia de guerra fría; por otro, aparecen nuevas formas de violencia e inestabilidad. En definitiva, nuevos riesgos y nuevas amenazas a la paz y la seguridad que hacen que la reacción de defensa y seguridad también deba cambiar<sup>3</sup>. En esta línea ha de situarse la llamada *Revolución de los Asuntos Militares (RMA)* que se desarrolla en ambientes militares, académicos y políticos norteamericanos en la década de los noventa y que plantea un profundo cambio en las formas de operar de los ejércitos derivado de la aplicación de las nuevas tecnologías y la consecución de armamento más sofisticado. A inicios del 2000 la RMA se empieza a sustituir o complementar, según se vea, por la *Transformación* que entiende que la estrategia militar debe tener en cuenta también la realidad social y política de las sociedades occidentales. Por ello, el almirante Terán Elice la define como «el proceso mediante el cual las fuerzas armadas se adaptan a los requerimientos tecnológicos, políticos, sociales, operacionales y tácticos del siglo XXI<sup>4</sup>».

No menos importantes han sido los cambios que se han producido en el ámbito nacional. Desde mediados de la década de los ochenta nuestro país se ha ido incorporando a organizaciones y alianzas internacionales de seguridad y defensa que están asumiendo responsabilidades en política exterior y de seguridad común, por lo que es obligado reorganizar nuestra defensa en un campo más amplio de colaboración y cooperación con otros países socios de esas organizaciones<sup>5</sup>. De tal suerte que, como veremos, nuestra política de defensa está cada vez más unida a la política exterior y esta va a condicionar en gran medida las decisiones de carácter estratégico militar.

En esta nueva situación, parece evidente la necesidad de incorporar en la legislación unos procedimientos más claros y definidos para la participación de los ejércitos en procesos de gestión de crisis internacionales. Misiones de paz que están en los convenios y tratados internacionales y que por ello vinculan a España pero que hasta ahora no encontraban un buen encaje en la legislación interna y el funcionamiento de las instituciones.

Aunque en los últimos años se han hecho honrosos trabajos sobre estas materias<sup>6</sup>, quizás todavía falta afrontar la Defensa y las FAS desde el derecho constitucional con una disposición más positiva e integradora en el sistema de nuestra Constitución. Los constitucionalistas hemos seguido la estela de una tradición equivocada consistente en rehuir la regulación de las Fuerzas Armadas y la Defensa Nacional. Como se ha dicho en más de una ocasión, razones de carácter histórico, sociológico e incluso, yo diría, antropológico, han impedido que se haga una reflexión con la suficiente distancia y alejada de prejuicios que tanta falta hace a una organización pública de la importancia de las Fuerzas Armadas y el ejercicio del derecho deber de

contribución a la defensa común. Basta con recordar episodios históricos donde la actuación del «poder militar» se imponía al poder civil, o como dicho poder provocaba situaciones de excepcionalidad y de limitación o restricción de los derechos de los ciudadanos para comprender la falta de condiciones para esa reflexión sosegada y apartada de prejuicios.

Ahora, después de veintisiete años de democracia constitucional. Ahora que podemos decir que la democracia y el Estado de Derecho están consolidados en España, creo que estamos ya lo suficientemente alejado de esos «fantasmas» como para poder hacer esa reflexión. Si además necesitamos una actualización y modernización no solo de nuestros ejércitos, sino también de la legislación y la cultura que da cobertura a sus muy honrosas misiones, creo que es el momento adecuado para este tipo de trabajos.<sup>7</sup>

Tres grandes cuestiones pretendo abordar:

- Primera. Analizar si el concepto de Defensa Nacional que inspiró al Constituyente español al redactar las pocas menciones indirectas que de ella hay en el Texto Fundamental se ha visto afectado por las nuevas circunstancias geoestratégicas internacionales.
- Segunda. Ver cómo las nuevas misiones que se asignan a las FAS afectan a la distribución de competencias que tienen los órganos constitucionales para la dirección de la política militar y de defensa, en particular las atribuidas al Parlamento y al Gobierno.
- Tercero. Analizar qué se entiende por operaciones de paz y cómo se desarrollan. Lo que la nueva LO 5/2005 de la Defensa Nacional llama misiones de las Fuerzas Armadas fuera de nuestro territorio.

## **1. ¿ESTAMOS ASISTIENDO A UN CAMBIO DEL CONCEPTO DE DEFENSA NACIONAL?**

Para poder responder a la pregunta tenemos que tener en cuenta dos cuestiones previas de no poca importancia. La primera se refiere a la idea misma de Defensa Nacional y la necesidad de que la analicemos en el contexto histórico adecuado. La segunda consiste en no olvidar que en la Constitución no existe el concepto de Defensa Nacional, aunque como veremos, se pueda inferir de los artículos 8 y 30.1 CE.

Como decía, la Defensa Nacional es un concepto histórico que se va a consolidar en las revoluciones liberales del XVIII para conseguir poner la función de la defensa en manos de los parlamentos en cuanto que representantes legítimos de la soberanía nacional<sup>8</sup>.

El general Díez Alegría apunta tres líneas para la evolución del concepto de Defensa Nacional<sup>9</sup>.

La línea de la revolución francesa, en la que se consolida la idea de «Nación en Armas» para hacer referencia a cómo se defiende la Nación. La defensa no es ya cosa solo del Rey sino que es una obligación de todos los ciudadanos que conforman la Nación y, por lo tanto, la defensa la expresa el sujeto que manifiesta la soberanía nacional: el Parlamento<sup>10</sup>.

La segunda línea se presenta en el siglo XX al generalizarse la idea de que la defensa debe estar bajo un mando único. Hasta ese momento los ejércitos estaban separados (Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire). Para ello se crea un Departamento del Ejecutivo que unifique esas tres fuerzas (Ministerio de la Guerra y Marina, Ministerio de Defensa, etc.). Esta unificación que se desarrolla en la legislación europea también se consolida en el modelo presidencialista norteamericano, quizás de una manera más fácil, cuando se confiere al presi-

dente el grado de comandante en jefe de las FAS y con ello queda dada la unificación de los ejércitos.

La tercera línea que lleva a la consolidación del concepto de Defensa Nacional, en palabras de Díez Alegría, ha sido la transformación de un concepto clásico de la doctrina militar poco «simpático» que decía que la guerra se hace «con toda la potencia de la nación». Es el concepto de Guerra Total que hace referencia a que en esa situación todas las actividades de la Nación se ven afectadas por la situación y, por lo tanto, todos los resortes de la sociedad se deben activar. Por ello, Defensa Nacional va más allá de lo que se puede entender por política militar<sup>11</sup>.

Como decía al inicio, en la Constitución no existe una definición de Defensa Nacional. Existe el reconocimiento de la concentración de los ejércitos para constituir las FAS y las misiones que tienen encomendadas (art. 8 CE). También existe una mención a la defensa en el artículo 30.1 CE, que reconoce el derecho y el deber de los españoles a defender España. Pero no debemos olvidar que lo que aquí se reconoce es un derecho deber de los ciudadanos, recogido en el título dedicado a los Derechos Fundamentales. Sin embargo, la Defensa es un interés estratégico del Estado que afecta a los ciudadanos pero también y, especialmente, a los poderes públicos y la Administración.

Por ello, la primera definición de lo que debemos entender por Defensa Nacional la tuvimos en el artículo 2 de la ya derogada LO 6/1980, de 10 de julio, de Defensa Nacional y Organización Militar, que decía: «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».

Por otro lado, en el artículo 4.2 de esa misma Ley se decía que la política de defensa estaba conformada fundamentalmente por la política militar, que consistía en determinar la organización, preparación y actualización del potencial militar constituido por los tres Ejércitos.

Por lo tanto, defensa y política militar son cosas distintas que aparecen especialmente entrelazadas. La Defensa Nacional es un deber de todos los españoles y reclama todos los medios humanos y materiales del Estado. Las FAS son el pilar básico de la Defensa Nacional y, por extensión, conforman los recursos humanos y materiales más importantes para que el Estado pueda desarrollar una política de Defensa Nacional, que no tiene por qué comprometer a todos los ciudadanos.

En el nuevo marco estratégico internacional en el que nos movemos, un concepto de Defensa que ponga todos sus esfuerzos exclusivamente en capacidades para reaccionar ante las agresiones efectivas a la soberanía, unidad territorial o preservación de la Constitución ha quedado obsoleto<sup>12</sup>. En ese nuevo contexto geoestratégico es mucho más adecuado hablar de Seguridad y Defensa. De esa forma puede construirse un nuevo modelo donde se entienda la Defensa Nacional como un elemento esencial, pero no único, de la Seguridad Nacional. La política de Seguridad y Defensa se entendería como la puesta en común tanto en el ámbito interno como internacional de los recursos civiles y militares necesarios para hacer frente a los riesgos, amenazas y agresiones que socaven el Estado democrático de Derecho<sup>13</sup>.

Por ello, la idea de defensa que se desprende del artículo 2 de la nueva LO de Defensa Nacional de 2005 me parece mucho más adecuada, por cuanto identifica unos fines de la

defensa mucho más integrados en una constitución moderna y reconoce nuevos objetivos derivados de nuestro contexto histórico y 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 mismo, 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».

La política de defensa se organiza para garantizar dos importantísimas funciones: una de carácter interno, la protección del conjunto de la sociedad española y su régimen político constitucional; y otra de carácter internacional, consistente en contribuir a la preservación de la paz y la seguridad internacionales. Para ello, las Fuerzas Armadas son un sujeto fundamental. En el ejercicio de sus competencias dichas fuerzas desarrollan misiones de seguridad y defensa de España y contribuyen a la paz mundial en las acciones que, de acuerdo con las organizaciones internacionales, se le atribuyan<sup>14</sup>.

La conclusión es bien clara. Desde mi punto de vista sí se está produciendo una importante evolución del concepto de Defensa. De la idea de Defensa Nacional clásica estamos pasando a la de Seguridad y Defensa, concepto este más «abierto» que reconoce la necesidad de que la protección de España se tenga que organizar desde unos parámetros más internacionalizados de lo que hasta ahora se ha hecho. Dicha defensa se tiene que articular desde la cooperación con nuestros aliados, en el marco de las organizaciones internacionales y sus «estrategias» de defensa de la paz y desde el convencimiento de que las nuevas amenazas se presentan de forma mucho más asimétrica y difusa y nuestra reacción operativa tiene que favorecer una organización y una disposición operativa de nuestros ejércitos más volcados en el campo de la inteligencia y el desarrollo de la tecnología<sup>15</sup>.

Seguridad y Defensa es un nuevo concepto que han desarrollado las políticas de la UE a partir de la constatación de que la seguridad en la *posguerra fría* ha cambiado sustancialmente. La UEO en 1995 publica un muy interesante documento llamado «Seguridad Europea: un concepto Común» que apunta los nuevos riesgos para la seguridad: conflictos armados fruto de disputas fronterizas, violación de los derechos de las minorías, proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo internacional, crimen organizado, narcotráfico e inmigración ilegal y riesgos medioambientales de origen radiactivo<sup>16</sup>. En esta situación la seguridad se ha convertido en una noción mucho más difusa y compleja que requiere de una política militar, también otras políticas, que debe desarrollarse en un plano supranacional y con plena contribución a las estrategias internacionales. En ese sentido, la defensa colectiva tiene que comprometerse con la política de «Seguridad Global» y debe hacerlo desde el más escrupuloso respeto a los principios de la legalidad internacional y las garantías de preservación de modelo democrático<sup>17</sup>.

Luego hemos pasado de entender la Defensa como un recurso para la protección de la población, la soberanía y el territorio del Estado a otro más moderno que, sin descartar estos, actúa en dos planos: uno interno, para el que la defensa es la última ratio para preservar el sistema político, los valores y principios constitucionales y los derechos y libertades de los ciudadanos, y que se ha de desplegar de conformidad con las decisiones de poder civil; otro externo, para el que la defensa y sus recursos militares cada día sirven más para colaborar con

nuestros socios y aliados en la consolidación de la seguridad internacional, y que debe hacerse de acuerdo con las previsiones del Derecho internacional.

## **2. ¿TIENEN ACOMODO LAS OPERACIONES DE PAZ EN EL EXTRANJERO EN EL MARCO DE LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS CONSTITUCIONALMENTE A LAS FUERZAS ARMADAS?**

Para responder a esta pregunta desarrollaré mi argumento a partir de dos ideas base: la primera, que nos aclare cómo se han recogido las FAS en la Constitución Española de 1978; la segunda, cómo debemos entender constitucionalmente las misiones encomendadas a las FAS.

La regulación constitucional de las FAS está en el artículo 8:

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

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

Creo que este reconocimiento constitucional, aunque a algunos les haya parecido escaso, es suficiente y sitúa la organización militar en una posición adecuada<sup>18</sup>: aquella que indica que el desarrollo de la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas se debe hacer mediante una Ley Orgánica de conformidad con la Constitución. Regulación que me parece adecuada puesto que, para empezar, creo que sirve para pasar página del clásico y espero que superado debate entre el carácter institucional o administrativista de las Fuerzas Armadas<sup>19</sup>. No olvidemos que, como ha señalado Cotino Hueso, «el debate plantea al fin y al cabo la supremacía de la Constitución sobre las FAS y el Derecho militar»<sup>20</sup>.

Desde luego, el institucionalismo como recurso para sostener la existencia de un Derecho «de los cuarteles», que da cobertura a una organización y un funcionamiento de la estructura militar que no se atiene a la Constitución, los principios, valores, derechos y libertades en ella reconocidos, es inimaginable en un Estado democrático y de Derecho que se sustenta sobre la vinculatoriedad de todos los poderes públicos y ciudadanos a lo que establece la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico (9.1. CE). Tampoco creo correcto utilizar la ubicación del precepto (Título Preliminar) para considerar a las FAS una institución básica del Estado<sup>21</sup>.

La tesis que habla del carácter administrativo de las FAS está representada en nuestra doctrina prestigiosamente por el profesor López Ramón, que la sostiene argumentado a partir del artículo 97 de la CE, por el cual «el Gobierno dirige... la Administración civil y militar». Observa que de este precepto se deduce que existen dos grandes sectores de actuación de la administración sin que de ello se deduzcan dos administraciones, al contrario, del artículo 103 se desprende una idea unitaria de la Administración<sup>22</sup>.

Esta es una tesis que tiene más acomodo que el institucionalismo en la Constitución; sin embargo, tampoco sería del todo correcta si con ella se quiere decir que solo considerando el carácter administrativo de las Fuerzas Armadas se garantiza su sujeción a la Constitución.

Hoy día creo que este es un debate superado. Las Fuerzas Armadas se integran en la organización General del Estado que conforma la Constitución. Se organizan de acuerdo con una normativa específica pero con pleno sometimiento y de conformidad al Texto Fundamental y sus principios (que determinan el modelo de Estado, 1.1, 9.3; que establecen como funcio-

nan las Administraciones, 103 a 106, y que reconocen las especialidades de la FAS, subordinación y obediencia). Desarrollan sus actividades bajo la dirección del poder político y su organización administrativa se despliega en el ámbito del Ministerio de Defensa. En esa línea el artículo 9 de la nueva Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional establece que el Ministerio de Defensa es el departamento de la Administración General del Estado al que corresponde la preparación, el desarrollo y la ejecución de la política de Defensa que determine el Gobierno<sup>23</sup>.

Más allá de las condiciones en las que las FAS fueron constitucionalizadas, y el marco de autoorganización que se les ha conferido, lo que está claro es que nuestro Estado, como todo sistema democrático, lo que ha pretendido es ubicarlas en la organización de sus Poderes y Administración, para que de una vez por todas la organización militar forme parte del Estado democrático y de Derecho<sup>24</sup>. Para ello, se ha reducido el espacio de autonomía funcional de la organización militar y sus funciones han sido trasladadas a órganos de decisión política. Hecho esto, la cuestión está en determinar cómo se ha realizado constitucional y legalmente la distribución de competencias en materia de administración militar y defensa entre los distintos órganos constitucionales que de ellas participan. Cuestión que tiene especial interés en estos momentos de entrada en vigor de la nueva Ley de Defensa Nacional y que desarrollaré más adelante.

Pues bien, si la plena integración de las Fuerzas Armadas en el sistema jurídico constitucional ha sido un asunto recurrente, no menos recurrente e importante está siendo el que se ha generado sobre las misiones que a dicha organización se le han conferido. Debate que en los últimos años se ha intensificado con la participación de nuestras Fuerzas Armadas en misiones internacionales de mantenimiento de la paz que se presentan como una forma de dar respuesta al cambio espectacular que se ha producido en las nuevas amenazas a la paz, la estabilidad y la seguridad nacional e internacional. Los nuevos peligros hacen necesario adaptar las capacidades operativas y las misiones que se le atribuyen a las Fuerzas Armadas y, al mismo tiempo, se hace imprescindible un trabajo de colaboración y cooperación con organismos internacionales y ejércitos de otros países. Desde el punto de vista constitucional, esas nuevas misiones necesitan de una detallada explicación que las hagan plenamente conformes con las previsiones del artículo 8 de la Constitución<sup>25</sup>.

La doctrina está de acuerdo con que, después de veintisiete años, el artículo 8 de la CE necesita de una interpretación que vaya más allá del literal y los precedentes que dieron lugar a su enunciado<sup>26</sup>. No se ha de olvidar que dicho artículo, aunque con algunos importantes cambios para hacerlo integrable a una constitución democrática, se parece mucho al artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado de 1967 que decía: «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 es sabido, el artículo octavo habla de «preservar la soberanía, la independencia de España, la unidad territorial y el ordenamiento constitucional». Como decía, salvando la exclusión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad –salvo la Guardia Civil– como cuerpos militares y el cambio de la referencia a la preservación de las instituciones por protección al ordenamiento constitucional, existen grandes semejanzas<sup>27</sup>. Y, sin embargo, las cosas en materia de Defensa, como ya apunté en el punto primero de este trabajo, han cambiado mucho, tanto en la ubicación de las Fuerzas Armadas en

España como en los compromisos adquiridos por nuestro país en defensa a nivel internacional y, con ello, la necesaria participación de nuestras Fuerzas Armadas.

Todo ello, sin entrar en el escaso valor que tiene la enumeración de alguna función, v.gr. garantizar el ordenamiento constitucional, cuando los únicos órganos encargados en un Estado democrático de Derecho de preservar *el ordenamiento constitucional* son el Parlamento y los Tribunales (en nuestro caso el Tribunal Constitucional)<sup>28</sup>. La defensa del ordenamiento jurídico que hacen las Fuerzas Armadas no puede ser un poder autónomo sino una «reserva de fuerza» que se atribuye a los poderes civiles para su aplicación en casos excepcionales de peligro para el sistema y de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales<sup>29</sup>. El artículo 97 de la CE reconoce que el Gobierno es el encargado de dirigir la política militar y la defensa del Estado. Es decir, las Fuerzas Armadas aparecen como un «poder-fuerza» de carácter instrumental al servicio del poder civil, expresado aquí por el Ejecutivo. Como ha señalado el 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 decía en líneas anteriores, las misiones que se encomiendan a las Fuerzas Armadas van más allá de la preservación de la soberanía e independencia y la unidad territorial de España. En la actualidad la Defensa y Seguridad nacional e internacional requieren de compromisos para todos los ciudadanos y, en particular, de las Fuerzas Armadas, que irremediablemente no se pueden quedar en la formulación literal del artículo 8 CE. Sin duda, el sentido último de cuantas acciones de carácter nacional o internacional se encomiendan a las Fuerzas Armadas debe tener como pretensión última garantizar lo establecido en el artículo 8, pero para ello se requieren contribuciones que hasta hace no mucho tiempo eran difíciles de imaginar, y que nos han llevado a repensar las previsiones de este precepto.

Esa ampliación de funciones tiene buena muestra en la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 cuando dice: «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».

Es decir, que la defensa de España conlleva también promover la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales y para ello, evidentemente, la política militar debe prever las acciones militares de nuestros ejércitos fuera de nuestro territorio si así es preciso, de acuerdo con las previsiones del Derecho Internacional. Mucho más si tenemos en cuenta que la Constitución en su preámbulo declara la voluntad de la Nación de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas entre todos los pueblos de la tierra. Por ello, como ha señalado 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 ello, lo que estamos haciendo, como hacía el Libro Blanco de la Defensa Nacional, es asociar la *política de defensa* con la *política exterior*, que es

lo que se corresponde con una estrategia que entiende la protección de los intereses nacionales en un contexto mundial<sup>32</sup>.

Todo ello sin olvidar que esas misiones también cuentan con la cobertura en las Declaraciones de las Naciones Unidas y el resto de tratados y convenios de carácter regional que España ha suscrito y que de acuerdo con los artículos 94 y 96 de la CE vinculan a nuestro país. Como es sabido, la Carta de las Naciones Unidas prohíbe con carácter general el recurso a la fuerza (art. 2.4). Pero también, dicha Carta reconoce la legítima defensa individual o colectiva de acuerdo con el derecho internacional y conforme a unas condiciones y circunstancias específicas (art 51). Finalmente, también las Naciones Unidas han reconocido la posibilidad de que bajo su mandato se lleven a cabo acciones militares en casos excepcionales y con acuerdo del Consejo de Seguridad (arts. 42 y 53)<sup>33</sup>.

La reciente Ley Orgánica 5/2005, de Defensa Nacional va a cerrar la cuestión con el enunciado que da a los artículos primero y segundo. Para el artículo primero, el objeto de la Ley es establecer las bases de la organización militar conforme a los principios constitucionales. Y será el artículo segundo el que determine cuáles son esos principios:

- Protección del conjunto de la sociedad española;
- Defensa de la constitución, sus valores, principios e instituciones;
- El pleno ejercicio de los derechos y libertades;
- Garantizar la independencia e integridad territorial de España;
- Contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacional en el marco de los compromisos internacionales contraídos por el Reino de España.

El enunciado de los fines de la política de defensa que hace el artículo 2 de la LO 5/2000 de Defensa Nacional presenta, desde mi punto de vista, dos cambios importantes: el primero, que frente a la formulación *espiritualista* del artículo 8 de la CE y el artículo 2 de la LODNOM de 1980 de defensa de «la unidad, soberanía e independencia de España» y la discutida «defensa de la constitución», opta por una declaración más moderna y 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». El segundo, que introduce como objetivo de la 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 ya he dicho, viene a reconocer una evidencia como es la participación de las FAS en operaciones de paz como una nueva misión de nuestras FAS<sup>34</sup>. Misiones que ya estaban desarrollando las FAS desde hace más de década y media y que, a pesar de no tener un reconocimiento expreso en la legislación militar, tenían una perfecta cobertura legal con las previsiones de Derecho internacional al que ya he hecho referencia y del que hablaré con más detenimiento en el epígrafe sexto de este trabajo<sup>35</sup>. Sin embargo, de ello no podemos deducir que su regulación en el derecho interno fuera innecesaria, como ha quedado demostrado con más de una polémica que se ha suscitado sobre misiones como la de Kosovo, Irak o Afganistán, donde quedaba pendiente de un desarrollo interno cuestiones como la autorización, el control y la definición de esas misiones, y que es lo que ha venido a solventar la nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional. También de este asunto tendré oportunidad de abundar en el epígrafe final del trabajo.

### **3. LA SUJECIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS AL PODER CIVIL LEGÍTIMAMENTE EMANADO DE LA VOLUNTAD SOBERANA DEL PUEBLO. AUSENCIA DE UN PODER MILITAR EN LA CONSTITUCIÓN**

En la Constitución Española de 1978 no hay declaración alguna de la que se pueda conferir que el «poder militar» goza de una organización y actuación independientes. Muy al contrario, el poder militar queda subordinado al poder civil, en la mejor tradición liberal, cuando el artículo 97 dice que «el Gobierno dirige la Administración militar y la defensa del Estado». Poder civil que se ve reforzado con la atribución al Rey del mando supremo de las Fuerzas Armadas (62. h.) y a las Cortes Generales la potestad legislativa y de control de la política militar (66.2). Es lo que el profesor Blanco Valdés ha denominado «dirección política de la defensa» en sentido lato, que abarcaría no solo la dirección de la política de defensa, sino también la de la política militar y el mando supremo de las Fuerzas Armadas<sup>36</sup>.

Pese a que esa subordinación del poder militar al civil está perfectamente definida constitucionalmente, y la ley de defensa nacional de 1980 así lo reconocía además de establecer las competencias de cada uno de esos tres poderes, lo cierto es que a lo largo de estos veinticinco años fruto de los cambios y nuevas misiones de las FAS, así como la permanencia de unas Reales Ordenanzas aprobadas el 28 de diciembre de 1978 y de entrada en vigor el 1 de febrero de 1979, que han planteado no pocas dudas de constitucionalidad, se ha hecho necesaria una actualización y ordenación de las funciones que se confieren a cada uno de los órganos constitucionales que interviene en la conformación de las decisiones militares<sup>37</sup>.

En este sentido la Ley 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional es muy clara. Se organiza con un primer título que se ocupa «De las atribuciones de los poderes del Estado», en el que se reconocen las funciones que se confiere a cada uno de los tres órganos constitucionales que tienen competencias: al Rey, el mando supremo de las FAS; a las Cortes Generales, de carácter legislativo, control y autorización; y al Ejecutivo, un detallado elenco de funciones atribuidas al Gobierno, al Presidente del Gobierno y al Ministro de Defensa<sup>38</sup>. Veamos como participan estos poderes en la dirección de la política de Defensa.

#### **3.1. El Rey como mando supremo de las Fuerzas Armadas**

No me extenderé demasiado en una cuestión que creo que ha sido ampliamente analizada por la doctrina constitucional. No obstante, sí es conveniente señalar que toda ella ha estado de acuerdo en que la forma de entender el significado de que al Rey se le atribuya el mando supremo de las FAS ha de hacerse siempre desde la perspectiva de la forma de gobierno que reconoce el artículo 1.3 de la CE cuando dice que «la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria». Es decir, las funciones militares atribuidas al Rey solo tienen una correcta explicación en el marco de las funciones que constitucionalmente se atribuyen al monarca de una democracia constitucional<sup>39</sup>.

Ese análisis jurídico va a desembocar en el valor meramente simbólico del mandato sobre las FAS atribuido al Rey. Sin embargo, un análisis político del precepto constitucional tendente a reforzar el vínculo civil del poder militar no debe impedirnos ver que el hecho de que el jefe del Estado sea el mando supremo de las FAS es una forma más de subordinación del Ejército al poder civil del Estado. En el sistema republicano el mando supremo de las FAS atribuido al presidente es una garantía constitucional de subordinación del «poder militar» al poder civil que se despliega reconociendo al Presidente la cabeza ceremonial, jurídica y admi-

nistrativa de las FAS. Pero como decía al inicio de este epígrafe, en las monarquías parlamentarias las funciones del Rey no son las del presidente de una república y por ello esas funciones se deben atemperar a la posición que ocupa el monarca en el Estado democrático.

Desde la consideración que a mí me parece clara de que el mando supremo de las FAS tiene tan solo un valor simbólico, se han construido al menos dos grandes teorías para integrar las funciones del Rey en materia militar en el sistema constitucional<sup>40</sup>.

Primera, aquella que entiende que en una monarquía parlamentaria «el mando supremo de las Fuerzas Armadas» no puede suponer el mando efectivo de las mismas, que constitucionalmente está atribuido al Gobierno (art. 97 CE). Por ello, todos los actos que se deriven de la aplicación del 62.h CE tienen que tener el refrendo de algún miembro del Gobierno de acuerdo con lo establecido en el 64.1 CE.

Pero es más, de no ser así, quedaría desnaturalizada la posición constitucional del Rey en el ámbito de la monarquía parlamentaria; no se olvide que el Rey es inviolable e irresponsable (art. 56.3 CE).

Luego ese mando desarrolla una dirección simbólica y su posición estaría más en el plano de la *autoritas* que en el de la *potesta*. Es decir, el monarca dispone de la máxima autoridad militar pero desprovista por completo de mando<sup>41</sup>.

Segunda, aquella que entiende que en una monarquía parlamentaria «el mando supremo de las Fuerzas Armadas» el Rey lo ejerce desde un punto de vista político y desde otro jurídico. Desde el punto de vista político, tiene un mando «eminente e indirecto» que ejerce con la mediación de otros órganos que tienen el poder efectivo (Parlamento o Ejecutivo). Desde un punto de vista jurídico, ejerce el mando como máximo oficial de las FAS. Es cierto que esta faceta de mando es accesoria de la primera pero puede actuar como garantía en momentos excepcionales, puesto que si el Rey no puede mandar con el refrendo del Gobierno lo podrá hacer como primer oficial y de acuerdo con las Reales Ordenanzas en el caso de que el poder político del Gobierno no pueda expresarse. Como ha señalado Satrústegui, quizás esta fue en las condiciones en las que el Rey intervino la noche del 23 de febrero de 1981<sup>42</sup>.

### 3.2. Las competencias de las Cortes Generales en materia de defensa

La participación del Parlamento en la política de Defensa se ha sustanciado históricamente mediante un «fino» debate entre este poder y el Ejecutivo. Conflicto que expresa dos realidades bien distintas de cómo entender dicha política: por un lado la parlamentaria, que se manifiesta mediante la discusión entre distintas posiciones ideológicas y donde la difusión pública de esos debates y las decisiones tomadas son esenciales. Por otro, la del Ejecutivo, que muestra la vocación para programar y ejecutar políticas de seguridad con la reserva y secreto necesarios para no facilitar el «trabajo» a los enemigos del Estado y su política de Defensa y Seguridad.

Esa disyuntiva está ya en el texto constitucional cuando el artículo 97 atribuye al Gobierno la dirección de la administración militar y la defensa del Estado. Y quedó constatada en la LODNOM de 1980 cuando el artículo 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 polí-

tica 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 fijan».

Como ha señalado Blanco Valdés, este es un artículo que hace pocas aportaciones a las competencias de las Cortes Generales en materia de Defensa<sup>44</sup>. En el primer párrafo, se limita a enumerar las competencias que ya tiene *ex constitutione*: función legislativa en materia de defensa, aprobar los presupuestos de defensa, control de la acción del Gobierno y la Administración militar, autorización al Rey para declarar la guerra y hacer la paz y la autorización al Gobierno para suscribir Convenios y Tratados del 94 de la CE.

En el párrafo segundo, parece que se crea una competencia nueva al decir que las Cortes Generales debatirán las líneas generales de la misma y de los programas de armamento con las correspondientes inversiones; así como que las leyes especiales de dotación y la Ley de Presupuestos serán las que se han de ajustar las plantillas de las FAS. Sin embargo, como también señaló Blanco Valdés, esto no fue así puesto que los artículos 22 y 25 de la misma Ley venían a desmentir esta competencia al señalar, respectivamente, que la composición y dimensión de las FAS se derivaban del Plan Estratégico Conjunto (PEC), y que los efectivos totales de las FAS se ajustarán al Objetivo de Fuerza Conjunto (OFC), que aprueba el Gobierno<sup>45</sup>.

La LO 5/2005 de Defensa Nacional regula las competencias de la Cortes Generales en el artículo 4, que cuenta con dos apartados.

El primero, recoge las competencias ya previstas en el artículo 6 de la LODNOM de 1980, con el cuidado de no entrar en la mención expresa a que se debía debatir los programas de armamento con las correspondientes inversiones a corto, medio y largo plazo, y la determinación de los máximos de los efectivos totales de las FAS, que se había demostrado de imposible aplicación puesto que eran materias que quedaban bajo la función de dirección política encomendada al Ejecutivo.

El segundo sí que incorpora una nueva aportación para las 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 del artículo cuatro que se ha de interpretar en concordancia con las previsiones del artículo 17 de la misma Ley que hace una acotación de las misiones que requieren de «consulta previa y autorización del Congreso de los Diputados». Todas aquellas que se desarrollen en el exterior y que no «estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional». El mencionado artículo establece también un procedimiento de urgencia (17.2) y otro de máxima urgencia (17.3) para cuando las circunstancias requirieran una participación de España en esas acciones de forma rápida o inmediata<sup>46</sup>. Además, el artículo 19 señala que dichas misiones en el exterior deben cumplir ciertas condiciones para poder realizarse: que se hagan con petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, o acordadas por organizaciones internacionales de las que España forme parte, Unión Europea o la OTAN en el marco de sus competencias. Que cumplan los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz y

que sean conformes a la Carta de las Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional convencional suscrito por España.

Sin duda que la mención en el artículo 17.1 a la defensa de España o el interés nacional como supuestos en los que no se requiere que el Gobierno recabe la autorización del Congreso de los Diputados va a ser motivo de debate y necesaria interpretación<sup>47</sup>. Desde mi punto de vista, de esta forma lo que se pretende es diferenciar entre lo que en Derecho internacional se están denominando misiones de paz, que en los Acuerdos Petersberg serían todas aquellas que tienen fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento o preservación de la paz (los veremos en el epígrafe cuarto), de aquellas otras que se pongan en marcha para hacer frente a una contingencia que ponga en peligro y de forma directa la paz, la seguridad, la soberanía o la integridad territorial de España. En la historia reciente de las intervenciones militares de las FAS, la participación en Kosovo, Afganistán, Haití o el Salvador se encuadrarían entre las primeras y, por tanto, necesitarían de autorización previa. Por el contrario, la intervención en la crisis del islote de Perejil se encuadraría en el segundo supuesto y, puesto que estamos ante la defensa de la integridad territorial de España, no necesitaría de autorización previa. Es cierto que el islote Perejil es territorio español y, por tanto, esa acción no suponía el envío de tropas fuera de nuestro país, pero podrían imaginarse acciones militares que se desarrollen fuera de nuestro territorio y que por tener esa finalidad no necesitarían de autorización parlamentaria<sup>48</sup>.

Como señalaba más arriba, la intervención del Congreso de los Diputados para autorizar las operaciones en el exterior de nuestras FAS es una competencia atribuida al Parlamento sobre la que no ha faltado quien ha cuestionado su constitucionalidad. El planteamiento de los que así han argumentado ha sido que ha producido una supuesta «invasión» del Parlamento de las competencias del Ejecutivo. No se debe olvidar que el artículo 97 CE establece que el Gobierno dirige la Administración militar y la defensa del Estado; es decir, que es al Gobierno a quien le corresponde *ex constitutione* decidir sobre la política militar y de defensa y quien debe tomar las decisiones más adecuadas para la protección del Estado. Esta es una tesis que no comparto y que tendré oportunidad de debatir en el epígrafe siguiente a la hora de analizar las competencias del Ejecutivo en materia Defensa.

### 3.3. El Gobierno y la dirección de la Defensa del Estado

Sin duda que de los tres órganos constitucionales que participan de competencias en materia de Defensa las del Ejecutivo son las más relevantes. El Constituyente así lo quiso cuando en el artículo 97 atribuye al Gobierno la dirección y ejecución de la defensa del Estado y la dirección de la Administración militar.

Hay que empezar recordando que aunque ese artículo 97 de la CE deja bien claro desde el principio la subordinación militar al poder civil, tienen que pasar años hasta que, con diferentes reformas de la LODNOM de 1980 realizadas en la etapa 82 al 86, el Gobierno asuma de forma efectiva las riendas de las FAS. Como se recordará, tendrá gran importancia la reforma de la Ley de Defensa de 1984 que va a fortalecer el poder político del Presidente del Gobierno y del Ministro de Defensa. No menos relevancia tuvo el R. D. 135/1984, de 25 de enero, que transforma la Junta de Defensa Nacional y la Junta de Jefes de Estado Mayor con grandes poderes de dirección militar hasta ese momento en órganos asesores y consultivos del presidente y el ministro, además de crearse la figura del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) como principal colaborador del ministro de Defensa.

La novedad en cuanto a las competencias del Ejecutivo de la LO 5/2005 está, desde mi punto de vista, en dos cuestiones: la primera, que ha clarificado las funciones atribuidas al Gobierno, al presidente del Gobierno y al ministro de Defensa y ha mejorado las condiciones en las que son desempeñadas, sobre todo las del presidente, creando el Consejo de Defensa Nacional; la segunda, que ha atribuido al Gobierno la competencia de **acordar** la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional pero ha dejado en manos del Congreso de los Diputados la **autorización**.

En cuanto a las funciones de cada uno de los órganos del Ejecutivo, como decía, lo más relevante de esta Ley es la clarificación de las competencias del presidente del Gobierno y el ministro de Defensa.

Al primero le corresponde la dirección de la política de defensa y la determinación de sus objetivos, así como la dirección estratégica de las operaciones militares en caso de uso de la fuerza (art. 61 LODN). Por supuesto, en el marco de la política de defensa es quien se encarga de formular la Directiva de Defensa Nacional, definir y aprobar los grandes objetivos y planteamientos estratégico, la aplicación de esos objetivos y las líneas básicas de actuación de las Fuerza Armadas, ordenar las misiones de estas, así como otras misiones que se le atribuyan legal o reglamentariamente. Para todo ello, el presidente del Gobierno cuenta con el asesoramiento de un nuevo órgano: el Consejo de Defensa Nacional, que según las previsiones del artículo 8 de la LODN «es el órgano colegiado, coordinador, asesor y consultivo del Presidente del Gobierno en materia de defensa».

Al segundo le corresponde el desarrollo y la ejecución de la política de defensa (7.1. LODN). Para ello, actúa asistiendo al presidente del Gobierno en la dirección estratégica, dirige la actuación de las Fuerza Armadas bajo la dirección del presidente, determina y ejecuta la política militar y dirige como miembro del Gobierno la Administración militar de acuerdo con lo que disponga el Consejo de Ministros, así como otras misiones que se le atribuyan legal o reglamentariamente.

En cuanto a que es al Gobierno al que se atribuye la competencia para acordar la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, como ya señalaba en el apartado anterior, este es un asunto que generó cierta discusión en el trámite parlamentario de la Ley referida, puesto que la regulación resultante, según la cual el Gobierno **acuerda** y el Congreso de los Diputados **autoriza** la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, ha sido vista por algunos como una invasión del Parlamento de una competencia que está atribuida exclusivamente al Gobierno<sup>49</sup>. Creo que no es así. En primer lugar, los artículos 4 y 5, donde se establece este reparto de funciones entre el Parlamento y el Gobierno, deben interpretarse en concordancia con el artículo 17, que distingue entre operaciones en el exterior que estén directamente relacionadas con la defensa de España y aquellas que no lo estén. En las segundas es donde entran en juego las previsiones de los artículos 4 y 5 y hay acuerdo del Gobierno y autorización del Parlamento; en las primeras el Gobierno podrá actuar directamente sin la necesidad de consulta previa ni autorización del Parlamento. Evidentemente esta distinción puede llevarnos a equívocos. Podría llegarse a pensar que el legislador ha querido diferenciar entre misiones de Defensa Nacional y misiones que realizan las FAS en el extranjero para cumplir nuestros compromisos internacionales, una especie de «misiones de relaciones internacionales de carácter militar».

En coherencia con lo que apuntaba al inicio de este trabajo no puedo estar de acuerdo con esa tesis. Todas las misiones que despliegan nuestras FAS tienen un valor estratégico para

garantizar la Seguridad y la Defensa de nuestro país, por ello son perfectamente reconocibles con las previsiones del artículo 8 de la CE; lo que sucede es que el legislador ha querido establecer un régimen jurídico de aprobación y control distinto para unas y otras. Para las misiones en el extranjero que se deduzcan de nuestros compromisos internacionales, conocimiento y autorización del Congreso de los Diputados; para el resto de las operaciones que estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional inmediato sin la necesidad de esa consulta previa y autorización.

Por otro lado, no debemos perder de vista que lo que hace el Gobierno es pedir autorización, pero quien acuerda la participación y la manera en que se va a organizar y desarrollar dicha actuación militar en el extranjero es el Consejo de Ministros. El artículo 97 de la CE reconoce al Gobierno la dirección de la política militar, y ello supone que es él quien organiza y determina esa política pero nada impide que el Parlamento, que además expresa la soberanía nacional, se pueda pronunciar para autorizar su puesta en marcha. Es una opción que, de acuerdo con las previsiones constitucionales, queda a disposición del legislador y que es de una u otra manera en función de su criterio.

#### **4. LA INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN EL EXTRANJERO**

Aunque las operaciones de mantenimiento de la paz no cuentan con una definición oficial reconocida por la ONU, en las últimas dos décadas se ha consolidado en el Derecho internacional el concepto de «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, del «Programa para la Paz» de 1992 de la Secretaría General de la ONU)<sup>50</sup>.

Operaciones que en el Informe Brahimi que presenta las conclusiones del «Grupo de trabajo sobre operaciones de Paz» de la ONU (agosto de 2000) vienen integrada en las *Operaciones de Paz de ONU* que, según dicho informe, se conforman de tres tipos de misiones<sup>51</sup>:

- Misiones de prevención de conflictos y establecimiento de la paz. Las de prevención normalmente consisten en iniciativas diplomáticas y las de establecimiento intentan poner coto a los conflictos en curso, mediante instrumentos de la diplomacia y la mediación. Pueden intervenir enviados de gobiernos, de grupos de estados o grupos extraoficiales.
- Misiones de mantenimiento de la paz. Consisten en acciones para observar las cesaciones del fuego y la separación de las fuerzas después de la guerra entre estados. Son acciones complejas que incorporan muchos elementos militares y civiles.
- Misiones de consolidación de la paz. Término más reciente que se refiere a las actividades realizadas al final de un conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra. Incluye la reincorporación de excombatientes a la sociedad civil, el fortalecimiento del imperio de la ley, el regreso del respeto a los derechos humanos, la prestación de asis-

tencia técnica para la consolidación de la democracia y la puesta en marcha de una técnica de reconciliación y solución de conflictos<sup>52</sup>.

Pero este esquema para la pacificación con la intervención de fuerzas de la ONU pronto quedó desbordado y ha tenido que ser ampliado para poder hacer frente a guerras civiles, desastres humanitarios y conflictos entre estados. Naciones Unidas ha tenido que superar su idea clásica de mediar para salvaguardar la paz y ha tenido que dar un paso más y poner en marcha misiones de imposición, mantenimiento y consolidación de la paz<sup>53</sup>.

Esta idea de Naciones Unidas está cubierta en el ámbito europeo con las llamadas *Misiones Petersberg* que pone en marcha la UE desde que el artículo J.1.2 del TUE establece que los objetivos de la PESC eran, entre otros: «(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>. Dichas operaciones son de intervención militar en el extranjero con carácter humanitario, de rescate o de mantenimiento de la paz. En un primer momento las contribuciones militares estaban basadas en decisiones soberanas de los estados miembros y no implicaban la creación de ningún ejército europeo. El Consejo celebrado en Helsinki a finales de 1999 aprobó el denominado Objetivo General de Helsinki o *Helsinki Headline Goal 2003*, consistente en la creación de una fuerza de acción rápida con una dimensión entre 50 000 y 60 000 efectivos, que deberían estar en condiciones de desplegarse en sesenta días y mantenerse durante un mínimo de un año. Dicha fuerza debería ser capaz de intervenir rápidamente en misiones de apoyo a la paz, tanto en misiones de mediación como de interposición, pudiendo incluso llegar a la imposición. El plazo para ser efectiva esta Fuerza de Reacción Rápida se estableció en el año 2003<sup>55</sup>.

La experiencia europea en misiones de paz de estos años y los cambios en la situación internacional ha dado lugar a que nuevamente sea necesario revisar los objetivos de Helsinki Headline Goal de 1999. Para ello ya se trabaja en un nuevo objetivo que debe estar operativo en el 2010 y que debe tener en cuenta la nueva Estrategia de Seguridad Europea, recogida en el documento del Secretario General/Alto Representante «Una Europa segura en un mundo mejor»<sup>56</sup>. El nuevo objetivo se basará en la interoperabilidad entre todos los estados miembros en los campos de las fuerzas, los materiales y las estructuras de mando junto con una mayor capacidad de despliegue y de sostenimiento de las misiones<sup>57</sup>.

Tampoco debemos olvidar que la OTAN, tras la desaparición de la Unión Soviética en 1991, comenzó una profunda reforma e incluyó por primera vez las misiones de paz entre sus cometidos. Desde la cumbre de Roma de 1991 hasta la cumbre de Washington de 1999 se fueron conformando los nuevos intereses estratégicos de la Alianza hasta señalar que su nueva política de seguridad ya no es solo de defensa colectiva sino que la amplía a tareas de prevención de conflictos y gestión de crisis. Nuevos pasos de esta organización han sido la ampliación del marco geográfico de actuación de la organización y el compromiso adquirido en la Cumbre de Praga de 2002 para contribuir con los estados partes en la lucha contra el terrorismo, acciones que comprenden cuatro áreas: las acciones antiterroristas de los estados miembros, la gestión colectiva de la respuesta a las agresiones, las acciones contraterroristas colectivas allá donde sean necesarias y la cooperación militar con las autoridades civiles<sup>58</sup>.

Luego podemos observar como organizaciones internacionales de las que España es parte no solo han definido las operaciones de mantenimiento de la paz sino que tienen entre sus

cometidos y su ya importante práctica de ejecución (Angola desde 1989, Namibia 1989-1990, Centroamérica desde 1989, en especial El Salvador y Guatemala, Camboya 1991 y 1993, antigua Yugoslavia 1992, Mozambique 1992-1994, Somalia 1992-1995 Georgia 1993, Haití 1993, Ruanda 1993-1995, Kosovo 1999, Timor Oriental 1999, sin olvidar otras muchas como las de Kuwait y Afganistán)<sup>59</sup>.

Por lo tanto, para nosotros estas misiones no deberían ser extrañas. Sin duda que no estaban en la cabeza del constituyente al redactar el artículo 8 de la Carta Magna y señalar las misiones que tendrían encomendadas las Fuerzas Armadas, pero como tantas otras cuestiones que tienen su origen en el devenir de los tiempos y las normas internacionales pasan a formar parte de nuestro ordenamiento de acuerdo con las previsiones del artículo 96 de la CE, que como es de todos sabido establece que «los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno». Creo que a más abundamiento ese tipo de misiones también podrían engancharse con la declaración del Preámbulo de la Constitución cuando declara la voluntad de la Nación de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas entre todos los pueblos de la tierra.

La nueva LO 5/2005 de la Defensa Nacional, como ya señalé en la introducción de este trabajo, se ocupa de forma especial de estas misiones de nuestras FAS en el exterior. Señala como desde finales del siglo XX nuestras Fuerzas Armadas vienen actuando fuera de nuestras fronteras como observadores, como fuerzas de interposición, de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria. Además, precisa como estas misiones no estaban recogidas en la normativa de Defensa vigente hasta esa fecha y como para que se puedan llevar a cabo con un adecuado funcionamiento de nuestros poderes políticos necesitaban de su desarrollo en la nueva ley de Defensa. Estas misiones con la LO 5/2005 de la Defensa Nacional han quedado mucho más clarificadas.

Primero, se reconoce que entre los fines de la 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). Es cierto que, aunque reconociendo la importancia de la declaración, no aporta nada nuevo, puesto que esta contribución a la paz y la seguridad internacionales viene ya establecida en los tratados, acuerdos y resoluciones de la ONU de los que España es parte.

Segundo y de una gran importancia. El artículo 15 enumera las misiones de las FAS y lo hace en cuatro apartados que diferencian claramente entre misiones tradicionales recogidas expresamente en el artículo 8 de la CE y que recoge en el apartado primero; misiones que se contraen para la seguridad y de defensa de España y sus aliados en el marco de los tratados internacionales, que se regulan en el apartado segundo, y donde estarían las operaciones de mantenimiento de la paz; misiones de seguridad y bienestar de los ciudadanos en supuestos excepcionales y en colaboración con las administraciones públicas, previstas en el apartado tercero; y misiones de evacuación de residentes españoles en el extranjero por situaciones de inestabilidad de ese país o grave riesgo para sus vidas o intereses, en el apartado cuarto. Misiones que tienen que ver con un concepto más extenso de Defensa vinculado a la Seguridad y que, como estoy manteniendo, es perfectamente integrable en la interpretación del artículo 8 de la CE.

El artículo 15 tiene que interpretarse en concordancia con el 16, que se ocupa de detallar las operaciones encomendadas a las FAS y en donde se incorporan otras de especial interés para España como es el apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha

contra el terrorismo, apartado c) y la respuesta militar contra agresiones que se realicen utilizando aeronaves con fines terroristas, apartado d). La interpretación concordada de ambos preceptos sitúa a las FAS en misiones que trascienden el concepto clásico y restringido de Defensa Nacional y se compromete con el que señalábamos al inicio de este trabajo de unas FAS que participan en misiones de Defensa y Seguridad. De tal manera que, además de reaccionar ante agresiones internas o externas a la soberanía de España en sentido amplio del término, también podrán intervenir en misiones internacionales que tengan como misión la preservación de la paz, o participar con los Cuerpos de Seguridad el Estado o Protección Civil contra situaciones que pongan en peligro la seguridad<sup>60</sup>.

En cuanto a las misiones internacionales tenemos que decir que de las previsiones de ese artículo 15 de la nueva Ley de Defensa Nacional se desprende la voluntad del legislador de establecer un régimen jurídico distinto entre misiones de paz en el extranjero, que vienen comprometidas por nuestra participación en los Acuerdos y Tratados internacionales (ONU, UE y OTAN), y aquellas que se tengan que realizar para preservar la soberanía e independencia de España y su integridad territorial.

Si nos fijamos con detenimiento, el artículo 17 de la Ley de Defensa Nacional distingue entre operaciones en el exterior que estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés general y otras operaciones. Es decir, que se está haciendo una «reserva de soberanía» para poder poner en marcha acciones militares en el exterior de defensa de España que no tengan que ver nada con las de mantenimiento de la paz. Misiones excepcionales que deberían estar cubiertas por el derecho de autodefensa del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y para las que el Gobierno no necesitaría pedir la autorización del Congreso de los Diputados.

Por otro lado, estarían las operaciones en el exterior diseñadas y organizadas por organismos internacionales, que según la previsión del art. 15.2 son las de mantenimiento de la paz, de estabilidad y ayuda humanitaria, para las que el Gobierno debe realizar consultas previas y recabar la autorización del Congreso de los Diputados. Misiones que para poder realizarse deben cumplir una serie de condiciones previstas en el artículo 19 de la nueva Ley de Defensa Nacional: que se hagan a petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU o acordadas por otra organización internacional de la que España sea parte; que cumplan los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento de la paz y que sean conformes con la Carta de la ONU y no contradigan el Derecho internacional<sup>61</sup>.

De todo ello podemos concluir que el legislador del 2005 en una hábil maniobra, que además tiene una gran importancia, ha distinguido entre las misiones de Defensa Nacional encomendadas a las FAS para preservar los objetivos tradicionales del artículo 8 de la CE<sup>62</sup> y las nuevas misiones encomendadas a nuestros ejércitos, resultantes de la nueva realidad y del Derecho internacional. De esta manera, esas nuevas acciones militares, cuando se tengan que realizar, han de contar con intervención previa del Congreso de los Diputados; por el contrario, en las acciones tradicionales para preservar la soberanía e independencia de España y la defensa de su integridad territorial el Gobierno seguirá actuando desde la libre disposición que le confiere el artículo 97 de la CE.

## CONCLUSIONES

Las conclusiones de este trabajo deben traer a esta última página las respuestas a las preguntas que nos hacíamos al inicio.

– ¿Ha cambiado el concepto de Defensa Nacional?

Parece claro que sí, puesto que los cambios que se han dado en el mundo en estos años requieren de una política de defensa mucho más «abierta», que se despliegue más allá de la política militar tradicional y acoja un concepto de seguridad y defensa compartido con nuestros socios y aliados internacionales.

– ¿Cómo encajar las nuevas misiones encomendadas a las FAS en la atribución de competencias que la Constitución atribuye a las Cortes Generales y al Gobierno?

Como hemos visto, los artículos 4 y 5 de la nueva LODN establecen que el Gobierno **acuerda** y el Congreso de los Diputados **autoriza** la participación de las FAS en las misiones fuera de nuestro territorio. Estos artículos deben interpretarse en concordancia con el artículo 17.1 de la misma Ley, que distingue entre operaciones en el exterior que afecten directamente a la soberanía de España y aquellas que se hagan en cumplimiento de nuestras obligaciones internacionales. Para las primeras no hace falta autorización del Congreso de los Diputados, para las segunda sí. Unas y otras son operaciones militares que contribuyen a la seguridad y defensa de España y por ello encajan perfectamente en el artículo 8 de la CE. Sin embargo, el legislador ha querido que las acciones militares fruto de obligaciones internacionales las autorice el Parlamento, y en las que se puedan dar como respuesta ante un peligro al Estado o la soberanía se mantenga la capacidad de decisión plena del Gobierno. Estamos, por tanto, ante una reserva estratégica para situaciones de peligro directo a los intereses españoles.

– ¿Qué se entiende por operaciones de paz?

Aunque no existe una definición oficial de la ONU sobre qué son las operaciones de paz, he tomado la del Informe Brahimi (agosto de 2000) que las califica como el «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 en la UE desde la aprobación del TUE también se han desarrollado con la denominación de *Misiones Pertesberg*.

Como decía en líneas anteriores, son misiones que encajan en las previsiones que el artículo 8 de la CE encomienda a las FAS para garantizar la seguridad y la defensa de nuestro país. Que se realizan para desarrollar las políticas de cooperación diseñadas por organizaciones internacionales de seguridad y defensa de las que forma parte España y que, además de las previsiones del artículo 8 CE, tienen acomodo en nuestro Texto Fundamental por las previsiones de los artículos (94.1.b, 96.1 y 97).

## Notas

- 1 Las tres grandes leyes recientemente aprobadas que han de modernizar las Fuerzas Armadas y la idea de Defensa Nacional son la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Publicada en el BOE del 18 de noviembre de 2005. También se han aprobado recientemente la Ley 8/2006 de Tropa y Marinería y la Ley Orgánica 7/2007, de 2 de julio, de Modificación de las Leyes Orgánicas 13/1985, de 9 de diciembre, del Código Penal Militar, y 8/1998, de 2 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, y del Real Decreto-Ley 8/2004, de 5 de noviembre, sobre indemnizaciones a los participantes en operaciones internacionales de paz y seguridad.
- 2 Torres, 2005: 63.
- 3 La Directiva de Defensa Nacional 1/2004 señala 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. y Segal, D. 2000. *The Postmodern Military: Armed Forces alter the Cold War*. Nueva 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. Pág. 34.
- 5 Como miembros de la Unión Europea estamos obligados a impulsar la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. En particular, nuestro compromiso con el Objetivo Global de Helsinki 2010, así como la contribución al desarrollo de Grupos Tácticos y el Plan de Acción Europea de Capacidades y la Agencia Europea de Defensa. Como miembros de la OTAN, participar en el Compromiso de Capacidades de Praga y en la Fuerza de Respuesta. Por supuesto, los compromisos que se derivan de nuestra participación en Naciones Unidas.
- 6 Véase, por todos: Blanco Valdés, 1988; Cotino Hueso, 2002; López Ramón, 1987; Ramírez Jiménez, López Ramón y Fernández López, 1995; Domínguez-Berrueta, Fernández De Gatta Sánchez y Nevado Moreno, 1997; Revenga Sánchez, 2002.
- 7 Recientemente la Fundación Alternativas ha celebrado un Seminario sobre Fuerzas Armadas y Misiones de paz en el Extranjero. Zaragoza, 7 de junio de 2007. Seminario y Jornadas 47/2007. En este marco puede consultarse el trabajo de Marrero Rocha, I. «Hacia unha nueva cultura de la defensa en España». Documento de trabajo número 11/2007. [www.falternativas.org](http://www.falternativas.org).
- 8 La defensa en la sociedad medieval estaba en manos de los señores feudales y el Rey tenía que reclamar la acción de estos para hacer la guerra. En el estado absoluto la defensa pasa a manos del monarca y la soberanía en materia militar supone la capacidad de este para declarar la guerra y hacer la paz. Para una aproximación del concepto en el derecho histórico español, vid.: Muñoz Alonso, 1989: 73.
- 9 Díaz Alegría, 1975.
- 10 El artículo 12 de la DDHC de 1789 decía: «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». (Sieyès, 1950: 79.)
- 11 Vid.: Clausewitz, 1978; Bobbio, 2000.
- 12 Álvarez Verdugo, al analizar el concepto de Defensa en la UE, observa como aunque es un término que tradicionalmente se ha unido a la idea de integridad política y territorial del Estado en la actualidad es aceptable que el uso de la fuerza también se utilice en otras misiones distintas a las antes citadas. La cuestión es si esas nuevas misiones, humanitarias o de mantenimiento de la paz, son o no nuevas funciones o no son más que una forma distinta de expresar la Defensa del Estado. En todo caso, esta autora observa como Defensa y Seguridad son conceptos que están estrechamente interrelacionados en el Derecho Europeo desde el TUE. Vid.: Álvarez Verdugo, 2004: 50.
- 13 Vid.: Calvo Alberto, 2000: 147; Revenga Sánchez, 2002: 40.
- 14 En este sentido es digno de resaltar que la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 señala entre sus líneas de actuación: «1. La consolidación del papel de las Fuerzas Armadas como elemento relevante de la acción exterior del Estado».
- 15 Sobre esta cuestión puede consultarse el Anejo G, apartado I. Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la organización militar del Libro Blanco de la Defensa 2000, pp. 324-325.
- 16 Vid.: European Security: a Common Concept of the 27 WEU Countries, WEU Council of Ministers. Madrid. 14 de noviembre de 1995.
- 17 Un magnífico análisis sobre Seguridad y Defensa en la UE puede consultarse en el libro de Álvarez Verdugo (2003: 28).
- 18 Para decirlo todo, también es cierto que a otros les pareció mucho. Así, en el debate constituyente se entabló una fuerte polémica sobre la oportunidad de constitucionalizar las FAS y sus funciones y, más aún, la conveniencia de que fuera en el Título Preliminar. Baste recordar en el debate parlamentario las enmiendas presentadas por los diputados Letamendía, Bandrés y Satrustegui, y la réplica que recibieron de Herrero de Miñón y Manuel Fraga en distintos momentos de ese debate.
- 19 Como suele ser habitual en los debates dogmáticos y de contenido marcadamente nominalistas, la lista de autores que se adscriben a una u otra postura es muy extensa. Por todos, sirvan los siguientes ejemplos. Dentro del institucionalismo. Herreo 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 Muy al contrario, como ha señalado López Ramón, el artículo 8 de la Constitución española de 1978 no proporciona, ni por su ubicación ni por su contenido, ningún elemento jurídico que justifique una posición autónoma de las Fuerzas Armadas. Antes al contrario, el precepto establece importantes pautas limitativas. (López Ramón, 1997: 352.)
- 22 *Ibidem.* 377.
- 23 Es cierto que el artículo 117.5 de la CE reconoce la Jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense como una especialidad de la unidad jurisdiccional, pero desde luego eso no puede ser utilizado para la no aplicación de todos los derechos procesales constitucionalmente reconocidos a toda persona incurso en un proceso judicial.
- Tampoco genera problema alguno que el ejercicio de ciertos derechos fundamentales sometidos a reserva de ley para su ejercicio por parte de los miembros haya de hacer de acuerdo con sus previsiones legales específicas (Ordenanzas, o Ley Orgánica correspondiente). En todo caso, como es obvio, esa regulación específica siempre ha de respetar el rango de la ley de desarrollo y el contenido esencial del derecho.
- 24 Domínguez-Berrueta y otros señalan desde la consideración de las FAS como un «poder público», que su vinculación positiva a la Constitución hace que no se les pueda ver como un reducto autónomo que goce de especialidades y potestades inmanentes, con su propio mundo de valores y reglas de conducta, sino que dichos valores deben ser los reconocidos constitucionalmente y su actuar debe hallar justificación y fundamentación en el Texto Fundamental, donde el artículo 8 es tan solo un precepto más. Domínguez-Berrueta, 1997: 103.
- 25 El general Alonso Baquer hace una muy atinada precisión refiriéndose a las misiones de paz que desarrollan nuestras FAS; dice: «lo primero que tiene que tener 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 ejemplo, el profesor López Ramón cuando escribe su libro en 1987 se preocupa de estudiar las misiones encomendadas a las FAS e incorpora una apartado dedicado a funciones al margen del artículo 8.1 de la Constitución para hacer referencia a su participación en situaciones de calamidad, grave riesgo, necesidad pública, etc., es decir, misiones de Protección Civil. Pero aunque nuestro vínculo con organizaciones internacionales que podían demandarnos nuestra participación en misiones de paz dicho autor no cae en la cuenta de que nuestros ejércitos tuviesen que realizar estas misiones. (López Ramón, 1987: 328.)
- 27 Sobre la relación entre Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, véase Barcelona Llop (1997).
- 28 En un Estado democrático con una constitución normativa que cuenta con un órgano de control de constitucionalidad de las leyes la pervivencia está asegurada, al menos formalmente, puesto que dicho órgano (TC) es el encargado de la conformidad del Derecho a la Constitución. Además, nuestros sistemas cuentan con instrumentos constitucionales extraordinarios para la defensa de la constitución: Ejecución estatal de competencias previstas en el 155 CE y las previsiones de los estados de alarma, excepción y sitio del artículo 116 CE.
- 29 Herrero de Miñón ha señalado que el supuesto de anticonstitucionalidad máxima al que se refiere el artículo 8 no puede ser nunca interpretado en sentido material, sino en un sentido formal. Porque la constitucionalidad material corresponde en su desarrollo a los poderes constituidos y en su interpretación última al Tribunal Constitucional. Si se da un supuesto de anticonstitucionalidad máxima debe entrar en juego el artículo 116, que prevé los estados de alarma, excepción y sitio. En este último podrá intervenir el Ejército pero siempre bajo mando del Gobierno y con los controles parlamentarios pertinentes. Herrero de Miñón, en *El País*, lunes 23 de enero de 2006.
- 30 López Ramón, 1987: 326.
- 31 Pérez González, 2002: 23. También en esa línea otros autores: López Ramón (1991) y Fernández Segado (1996).
- 32 Libro Blanco de la Defensa Nacional 2000. Ministerio de Defensa. Madrid, 2000. Esta forma de ver la Defensa también está en el Libro Blanco sobre Seguridad y Fuerzas Armadas alemán publicado en el 2006, cuando señala que el papel de las Fuerzas Armadas es la seguridad nacional e internacional y entre sus funciones están: la prevención y gestión de crisis internacionales, cooperación con los aliados, defensa nacional, evacuación y rescate de la población, cooperación internacional y la asistencia subsidiaria a las autoridades civiles. Texto disponible en [http://www.bundestag.delaktuell/archiv/2005/koalition/vertrag\\_en.pdf](http://www.bundestag.delaktuell/archiv/2005/koalition/vertrag_en.pdf).
- 33 Sobre ese sustento jurídico de estas misiones puede consultarse el trabajo del teniente coronel Zarrans Doméneche (2001: 95).
- 34 Creo que aunque estas misiones tenían un perfecto encaje en nuestra legislación, como ha señalado Corrales Elizondo, una normativa específica y expresa era conveniente para asegurar directrices generales e insuficiencias que se estaban planteando. (Corrales Elizondo, 2002: 17.)
- 35 España da un paso adelante para participar en misiones de paz en 1982 cuando el ministro Pérez Llorca confirma la predisposición del Gobierno de España a participar en UNTAG, que habían establecido las resoluciones 431 y 435 (1978) del Consejo de Seguridad que pretendían poner fin a los conflictos angoleño y namibio. Sin embargo, el hito en la participación española en estas misiones es el documento que el presidente del Gobierno presenta al Parlamento el 23 de octubre de 1984, *Líneas generales de la política de defensa, paz y seguridad* (DSCD II Legislatura. Pleno, Sesión n. 157.) que defenderá la participación española en el esfuerzo conjunto de la seguridad europea y su contribución a la cooperación internacional a favor de la resolución pacífica de los conflictos. Desde ese momento se empieza a participar en misiones como Angola, UNAVEM I y II y MONUA; Namibia UNTAG; Mozambique ONUMOZ, etc.
- 36 Vid. Blanco Valdés, 1998: 118.
- 37 Vid. Martínez Martínez, 1995: 501.
- 38 Me sumo a las palabras del profesor Blanco Valdés cuando señala que la ordenación y la presentación de los distintos órganos constitucionales que tienen poder político sobre las FAS que aquí se hace no se corresponde con el protagonismo real que tienen, sino con el criterio de presentación constitucional. Jefe del Estado, Cortes Generales y Ejecutivo. (Blanco Valdés, 1998: 118.)
- 39 Como ha señalado Solozábal, *monarquía parlamentaria* es una cláusula definitoria incorporada a nuestra Constitución que permite delimitar el alcance jurídico de los institutos que integran la forma política monárquica. (Solozábal Echavarría, 1987: 76.)

- 40 Soy consciente del valor que ha tenido la «teoría del mando efectivo militar del Rey» que han sostenido autores como Herrero de Miñón, Sánchez Agesta o García de Enterría y según la cual el término mando supremo del artículo 62 h deja ver la voluntad del constituyente de reconocer una autoridad especial al Rey en tanto que Jefe del Estado y símbolo de la unidad de España. Por supuesto que sus actos en esta materia deben ser referendados por el Gobierno. Señalan estos autores que la posibilidad de que el Gobierno, disconforme con los actos del Rey, dimita siempre actuará como un freno a sus actos. Sin embargo, creo que esta tesis en sus tres variantes no es la más ajustada a la necesidad de pleno sometimiento del poder militar al civil, ya que ha de ser el Gobierno quien diseñe la política militar y la dirija y al necesario distanciamiento de las decisiones políticas que debe guiar la actuación del Rey. (Herrero De Miñón, 1980:50; Sánchez Agesta, 1984: 225; García De Enterría, 1987.)
- 41 Tesis que ha seguido la legislación de desarrollo constitucional y que sigue la mayoría de la doctrina. Por todos vid.: Blanco Valdés, 1998: 135-136; Aragón Reyes, 1990): 81-82.
- 42 Vid. Satrústegui, 2003: 26; Torres Del Moral, 2001: 234.
- 43 Es digno de reseñar que el proyecto de ley que presentó el Gobierno para iniciar el trámite parlamentario de esta ley no contaba con dicho artículo seis y, por tanto, obviaba las funciones parlamentarias en materia de Defensa. Cotino Hueso, tomando las palabras de Julio Busquets en su libro *Militares y demócratas. Memorias de un fundador de la UMD y diputado socialista*, señala que eso fue porque se tomó un viejo proyecto que había sido presentado a las Cortes de Franco en 1974. (Cotino Hueso, 2002: 314-315.)
- 44 Blanco Valdés, 1998: 138.
- 45 *Ibidem*. Pág. 140.
- 46 Hasta la fecha de la elaboración de este trabajo se han puesto en marcha tres operaciones de nuestras FAS en el exterior que han requerido autorización del Congreso de los Diputados. Primera, Operación de Fuerzas Internacionales de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (ISAF), cuyo cometido era el mantenimiento de la seguridad en Afganistán para que el Gobierno central afgano y el personal de Naciones Unidas pudieran realizar sus actividades en un entorno seguro. Para la que se pidió autorización en la Comisión de Defensa, en la reunión del martes 9 de mayo de 2006. Aunque también se vio y debatió en el Pleno de la Cámara del jueves 11 de mayo de 2006. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2006. Número 569. Sesión 26. Segunda, Operación de la Unión Europea en la República del Congo (expediente 420/000059). Se pidió autorización en la Comisión de Defensa. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2006. Número 590. Sesión 27, celebrada el martes, 30 de mayo de 2006. Es de destacar que en este caso ya no se llevó al Pleno. Tercera, Operación de un contingente militar español en la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL). (Núm. de Expediente 420/000070). Se pidió autorización al Congreso de los Diputados en sesión plenaria el 7 de septiembre de 2006. Sesión núm. 180.
- 47 La necesidad de autorización por parte del Congreso de los Diputados para el envío de tropas en operaciones de paz ya había preocupado a la doctrina antes de iniciarse el proceso de aprobación de la Ley 5/2005 de la Defensa Nacional; sin embargo, esa doctrina nunca se planteó que así tuviese que ser salvo que estuviésemos en supuestos de modificación de tratados o normas legales. Vid. Iglesias Velasco, 2003: 265.
- 48 Sería el caso de una acción militar que tuvieran que desarrollar nuestros ejércitos para neutralizar una situación de agresión armada por alguno de nuestros vecinos.
- 49 El Proyecto de Ley que presentó el Gobierno ante el Congreso de los Diputados presentaba este asunto de una forma sustancialmente distinta. El artículo 4 establecía que era el Gobierno quién debía **acordar** la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional. Por su parte, el artículo 3 en su apartado 2. b) confería al Congreso de los Diputados el **examen** con carácter previo la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional. Es decir, el trámite parlamentario sirvió para reforzar la intervención del Parlamento, que pasó de conocer la iniciativa a autorizarla. Boletín Oficial de las Cortes Generales. VIII Legislatura. Serie A. Proyectos de Ley. 31 de marzo de 2005. Núm. 31.1. 131/000031.
- 50 La doctrina ha ensayado distintas definiciones para identificar este tipo de misiones. Por todos, vid. Ramiro Brotons, 1982: 200; Pastor Ridruejo, 1999: 742.
- 51 Operaciones que tendrían su enganche legal en la declaración del artículo 1.1 de la Carta de ONU que dice: «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 del Grupo sobre operaciones para la Paz de las UN. Publicado el 17 de agosto de 2000. A/55/305. S/2000/809.
- 53 Situación que ha llevado a no pocos autores a propugnar que se debería hacer una distinción, incluso en las resoluciones que aprueba el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para distinguir entre operaciones consensuales y coercitivas, entre operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones de imposición de la paz. Vid. Vacas Fernández, 2005: 226.
- 54 Vid. De Ayala, 2005; Pascual Mateo, 2005; Barbé Izuel, 2002: 24-39.
- 55 Sobre la evolución de estas misiones vid. Álvarez Verdugo, 2004: 235.
- 56 La Directiva de Defensa Nacional 1/2004 establece entre sus directrices para el desarrollo de la política de Defensa, en el 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 Fuente [www del Ministerio de Defensa. www.mds.es/compendio.jsp](http://www.mds.es/compendio.jsp). En la doctrina puede consultarse Ikonen (2005).
- 58 Vid. Cossío Capdevilla y Alonso Rodríguez, 2005. Arteaga, 2005.

59 Sobre las misiones de paz desarrolladas por la ONU puede consultarse la página [www.un.org/spanish/peace/](http://www.un.org/spanish/peace/)

60 Recientemente, en desarrollo de este artículo 16 c) de la Ley de 5/2005, se ha creado la Unidad Militar de Emergencia (UME), que tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional cuando lo decida el presidente del Gobierno, o el ministro en quien delegue, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas (art. 1). Resolución de 19 de enero de 2006 de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se crea la Unidad de Emergencias (UME). BOE de 20 de enero de 2006.

61 Desde 1988 han existido en España orientaciones para organizar las misiones de paz. Vid. «Orientaciones sobre las operaciones de mantenimiento de la paz» (OR-7-001). Resolución del Ministro de Defensa núm. 513/00346/94, de 30 de diciembre de 1993.

62 Misiones que de interpretar en sentido contrario el artículo 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 del a 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. y 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 la 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.

- Revenge 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.