

LA AUTORIZACIÓN Y CONTROL PARLAMENTARIO DE LAS MISIONES DEL EJÉRCITO EN EL EXTERIOR

*Prof. Dr. Carlos J. Moreiro González
Catedrático de Derecho Internacional Público-Cátedra Jean Monnet «ad
personam» de Derecho de la UE*

Las consideraciones que realizo a continuación se refieren tanto a la dimensión interna como a la dimensión supranacional del tema que nos ocupa.

1. En lo concerniente al alcance de las disposiciones controvertidas (los artículos 17 y 18 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 noviembre (BOE nº 276 de 18 de noviembre), manifiesto claras reticencias acerca de su oportunidad y de su operatividad. Considero que, más que inoportunas, dichas disposiciones parecen más bien oportunistas amén de innecesarias.

Su génesis y aplicación corresponden a un contexto concreto (los movimientos sociales contra la II Guerra de Irak) y, a un compromiso electoral contraído por el candidato a la Presidencia del Gobierno de uno de los Grandes Partidos Nacionales durante las Elecciones Generales de 2004.

Entre otros argumentos podrían utilizarse los de Derecho Constitucional Comparado- es sabido que, en la UE, la autorización parlamentaria sólo está prevista en muy escasos Estados Miembros- siendo en este sentido algo diferente la cuestión de la «información previa».

Sin embargo, considero más relevantes las razones que se refieren a preservar- en su total pureza- la atribución del Gobierno de la “dirección” «inter alia», de la “defensa del Estado” por el artículo 97 de la Constitución.

¿Cuál es el sentido entonces de prever- mediante Ley Orgánica- la autorización previa del Congreso de los Diputados?.

Desde mi leal entender, sólo existiría una razón jurídica de peso: su impacto en los Presupuestos Generales del Estado. Al tratarse de un gasto «sobrevenido», no cabe duda de que el Gobierno debe recabar dicha autorización (una vez justificada la necesidad de la Misión, y realizado una información veraz sobre su coste).

Más allá de este extremo procede ponderar la «ratio legis» de dichas disposiciones: ¿se trata de garantizar la existencia de cauces preventivos frente a una deriva «belicista» del Gobierno de la nación?; ¿se trata de respaldar políticamente al poder ejecutivo aglutinando el mayor número posible de apoyos para diluir, en su caso, las posibles consecuencias negativas de una misión entre los grupos de oposición?.

En un Estado Democrático de Derecho, con una Constitución que propugna un dualismo moderado (artículos 10.2, y, 93-96) resulta poco probable que el Ejecutivo adopte en este ámbito decisiones contrarias a la legalidad internacional. En la peor de las circunstancias, cualquier presunta violación de la misma podría ser objeto de un control jurisdiccional interno o internacional.

Por otro lado, si las operaciones militares en el exterior son consecuencia de compromisos adquiridos en el seno de Alianzas u Organizaciones Internacionales de las que España forma Parte tras la celebración de un Tratado, la “interposición” del Parlamento como consecuencia de una norma interna posterior, no deja de ser una anomalía jurídica y podría conllevar la Responsabilidad Internacional del Estado en el caso de que el Gobierno no recibiera la autorización correspondiente.

En lo concerniente a la valoración de dichas disposiciones desde razones “operativas”, cabe reseñar que, en tanto no se haya adoptado la Estrategia de Seguridad Nacional española (de cuya redacción se encarga actualmente J. Solana), que deberá subsumirse en todo caso en el marco de Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN (NSC 2010), no resulta evidente discernir el ámbito de las nociones de “defensa de España o del interés nacional” del resto de las operaciones en el exterior a las que se refiere el artículo 17.1 de la LO 5/2005. Habida cuenta de la amplia gama de amenazas a la Seguridad Nacional (vid. MOREIRO GONZÁLEZ, C. J.: *Las cláusulas de Seguridad Nacional*, Iustel, 2007), podría darse la situación de que el Gobierno comparezca ante el Parlamento para solicitar autorización a un desplazamiento de la Unidad Militar de Emergencias fuera del territorio nacional...

2. La dimensión supranacional de la cuestión no resulta menos controvertida. Como es sabido, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa amplía sustancialmente las bases jurídicas que facultan a la UE para decidir sobre “misiones en el exterior”. La amalgama de disposiciones va desde las misiones

«ordinarias» que se rigen por los artículos 42.4 y 44 UE, a las que puedan desarrollarse en el marco de una cooperación estructurada permanente, artículos 42.6 y 46 UE, de una cooperación reforzada, artículos 329.2 y 331.2 del TFUE, o, en caso de una agresión armada a un Estado miembro, artículo 42.7 UE.

En todos estos supuestos, el control del mandato de la decisión que adopte la UE estará sujeto, en su caso, a los compromisos adquiridos en el seno de las Naciones Unidas, de la OTAN o de la UEO. El Parlamento Europeo carece de un verdadero poder de “autorización” o de “control” sobre las mismas, ya que el artículo 36 UE sólo prevé «grosso modo» que el Alto Representante le consulte y le informe periódicamente, velando “por que se tengan debidamente en cuenta” sus opiniones.

Si bien es verdad que existe un “control indirecto” sobre los gastos de las misiones de conformidad con los apartados 1-3 del artículo 41 UE.

Similarmente, los Parlamentos Nacionales sólo tendrían un protagonismo «colateral» ateniéndose a lo dispuesto en el último inciso del artículo 10 del Título II (Cooperación Interparlamentaria) del Protocolo nº 1, relativo al cometido de los Parlamentos Nacionales en la UE, anejo al TUE y al TFUE, que dice: ...“la Conferencia, (de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión), podrá asimismo organizar conferencias interparlamentarias sobre temas concretos, en particular para debatir asuntos de política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y de defensa. Las aportaciones de la Conferencia no vincularán a los Parlamentos Nacionales ni prejuzgarán su posición”.

La casualidad o el destino han querido que, apenas entrado en vigor el Tratado de Lisboa, la propuesta del Ministro Alemán de Asuntos Exteriores, G. Westerwelle, en la Conferencia de Seguridad de Munich (5-6/2/2010), sobre la inmediata creación de un ejército europeo «sujeto a Control del Parlamento Europeo», fuera retirada por el propio ministro, ante el estupor y el rechazo de sus socios europeos, incluido su compañero de Gabinete y Ministro de Defensa Zu Guttenberg.

A mi entender, un ejercicio cabal de la acción de gobierno en este ámbito no debe estar sujeto a la rémora de una autorización parlamentaria previa.