

**"AUTORIZACIÓN Y CONTROL PARLAMENTARIO DE LAS MISIONES DE LAS FAS  
EN EL EXTERIOR FALTA DE UN PROCEDIMIENTO COMUN"**

**Contralmirante Buenaventura López Rodríguez Jefe de  
Estudios de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas  
(CESEDEN)**

- La polémica que hoy nos ocupa no es nueva en nuestra nación y se remonta a nuestros inicios democráticos. La Carta Magna no contiene reglas específicas (ni materiales, ni procedimentales) sobre el particular, por lo que se podía concluir que la competencia sobre la autorización del desplazamiento de las Fuerzas Armadas al exterior recaía directamente y únicamente en el Gobierno, dentro de su función ejecutiva (Art 97). Sin embargo, también es cierto que acorde con la misma Constitución donde el poder legislativo tiene encomendado el control de la acción de gobierno (Art 66.2), no era inoportuno preguntarse por el papel que debería corresponder a las Cortes Generales en la dirección de la política exterior de Defensa y, en concreto, en la aprobación de la actuación de las FAS en el exterior.

Con esta situación de incertidumbre y debate convivimos hasta el final de la Guerra Fría, momento en el que cambian las estrategias, las políticas de defensa y los procedimientos, incrementándose lo que ha venido en llamarse políticas "intervencionistas". Cada vez con mayor frecuencia, los estados miembros de NNUU son llamados a participar en misiones militares y a enviar a sus soldados al exterior. Adicionalmente, y más allá del marco legal e institucional establecido por NNUU para las operaciones militares ("peace keeping", "peace enforcement"), han aparecido otras formas de actuaciones militares, las operaciones conducidas por coaliciones *had-hoc* de Estados. Este hecho pudo ser observado en la guerra de Irak en 2003, donde el uso de la fuerza no estuvo amparado inicialmente por un mandato específico del Consejo de Seguridad de NNUU (Kofi Arman, The Guardian Sep 16, 2004).

Fue precisamente a raíz de la intervención en Irak cuando se incrementa en España esta polémica a consecuencia de la decisión del Gobierno español de brindar su apoyo político a los intervinientes y, posteriormente, desplegar fuerzas, con el desacuerdo manifiesto de los partidos de la oposición, iniciándose un fuerte debate sobre la necesidad de que el parlamento autorice, o no, las intervenciones y despliegues de sus FAS.

Fruto de esos debates surgió la **Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional** en la que el Gobierno se compromete a efectuar una consulta previa y solicitar la autorización del Parlamento con carácter previo a la decisión de desplegar una fuerza armada fuera del territorio nacional para participar en operaciones reales. Vemos pues que la opción seguida en el ordenamiento español para prever la intervención parlamentaria no ha sido la reforma constitucional, sino la legislativa.

En sus **ARTs: 4,15,16,17,18 y 19 dicha Ley** habla de las atribuciones de las Cortes, de las misiones de las FAS, identifica la contribución militar a la seguridad y defensa de España y sus aliados, al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria, habla de los diferentes tipos de operaciones que implican a las FAS, explícita la necesaria consulta previa y autorización del Congreso de los Diputados y de las excepciones (defensa de España o del interés nacional, casos de urgencia, etc.). Finalmente fija que el Gobierno informara periódicamente al Congreso, en un plazo nunca superior a un año, sobre el desarrollo de las operaciones de las FAS en el exterior y las condiciones que deben cumplir dichas misiones que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional (sustentadas en resolución de NNUU o en decisiones del Consejo Atlántico, que cumplan con fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz y que sean conformes con la Carta de NNUU y no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional).

En lo que respecta a **los procedimientos**, la legislación española hace distinciones entre dos pasos diferentes: la consulta y la autorización, ambos previos al despliegue. Cuando las negociaciones intergubernamentales comienzan dentro de una organización o alianza internacional, el Ministro de Defensa prepara un borrador de acuerdo que recoge información sobre los requerimientos internacionales de la misión y los medios disponibles a nivel nacional. Después de que el Consejo de Ministros aprueba el texto, el borrador es sometido para la primera consulta de la Comisión de Defensa del Congreso. Cuando esta muestra su acuerdo con los términos generales, el Ministerio de Defensa tiene que elaborar el texto oficial del acuerdo, el cual contiene información detallada sobre la misión y el nivel de participación. Este texto final es sometido al Pleno del Congreso para aprobación formal. Este proceso transcurre en paralelo a las negociaciones intergubernamentales que define el mandato de la misión internacional.

Como ya hemos dicho hay excepciones a esta regla en el caso de misiones directamente relacionadas con la defensa del país o sus intereses nacionales. La consulta previa y aprobación pueden ser también conducidas a través de procedimientos de emergencia cuando, conforme a acuerdos internacionales, se requiere una respuesta inmediata. Si la consulta previa no es posible, por razones de extrema urgencia, el Gobierno toma la decisión solo y la somete al Congreso tan pronto como sea posible para ratificación.

El Gobierno español ha requerido aprobación previa del Parlamento para misiones internacionales en tres ocasiones desde que la nueva legislación fue aprobada en Diciembre de 2005, para la participación en EUFOR DRC (Democratic Republic of Congo), para UNIFIL Líbano, y para el incremento del número de tropas desplegadas en ISAF. Estas prácticas han demostrado que la Ley necesita ser desarrollada a través de **futuras regulaciones del procedimiento**. Más importante todavía, se ha identificado que el Parlamento debe determinar si la autoridad recae en la Comisión de Defensa o en el Plenario. Además, no se especifica que tipo de información referente a la operación debe incluir la petición, ni tampoco si la decisión de finalizar la participación también pertenece al Parlamento. Por último debo hacer notar que la legislación no cubre las misiones civiles cuando, en muchos casos, también estamos hablando de intereses nacionales y de riesgos a la integridad física de españoles participantes.

Mirando hacia países de nuestro entorno occidental y democrático, las respuestas que se dan a esta misma cuestión son muy variadas, pasando desde el mas estricto control parlamentario a la acción del gobierno (Dinamarca, Alemania, Irlanda, Eslovenia, Suecia, Suiza, Finlandia) con la necesaria previa autorización del Parlamento, hasta la máxima libertad de acción del gobierno (EEUU, Reino Unido, Canadá, Francia, Polonia, Austria, Bélgica, ) donde el ejecutivo no esta obligado a involucrar al Parlamento en el proceso de toma de decisión. Por supuesto, hay un nivel intermedio, en el que se contemplan excepciones a la previa autorización (España, Italia, Holanda, Luxemburgo, Noruega, República Checa,....).

El porque de estas diferencias de opinión entre democracias similares, es respondido con diferentes hipótesis por el Sr. Jordi Xuciá en su ponencia inicial que da motivo a este debate: Racionalismo institucional, Lecciones aprendidas de misiones previas, tradición Colonialista, Modelos de democracia y pertenencia a Instituciones de Seguridad Internacionales (NNUU, OSCE,...) o formar parte de estructuras integradas militares (NATO, UEO,..).

En la UE, el despliegue de personal bajo los auspicios de la European Security Defence Policy se ha ido incrementado desde la Cumbre de Colonia (1999) y el subsiguiente primer despliegue operativo en 2003.

La ambigüedad legislativa que regula las decisiones del ejecutivo para desplegar tropas en el exterior es visto como un aspecto clave para evaluar la legitimidad democrática, máxime sí se consideran las recientes polémicas relacionadas con despliegues de las Fuerzas Armadas de Estados Miembros en lugares como Irak y Afganistán. El escrutinio parlamentario de la ESDP es actualmente insuficiente. La combinación de elementos supranacionales e intergubernamentales de la arquitectura de la UE afecta a las competencias del Parlamento Europeo y de sus equivalentes nacionales en la realidad de la política de Seguridad y Defensa.

El Parlamento Europeo no puede ejercer un control legislativo robusto de la ESDP, mientras las prácticas nacionales de la ESDP varían ampliamente en fortaleza y efectividad. Esta falta de uniformidad tiene consecuencias negativas sobre la efectividad de la arquitectura de supervisión parlamentaria europea. De hecho, es posible identificar cuatro modelos de supervisión parlamentaria nacional de la ESDP así como 26 prácticas diferentes a nivel nacional.

**Permítanme ahora que haga algunas reflexiones personales consecuencia de la lectura detallada de la documentación entregada.**

**Con esta aportación inicial pretendo simplemente suscitar puntos de debate que permitan enriquecer nuestras conclusiones en la próxima reunión a celebrar, Dios mediante, el 11 de Febrero de 2010 en la Fundación "Ciudadanía y Valores" a cuya Presidencia quiero agradecer desde este momento su invitación a participar en dicha reunión de expertos.**

Inicialmente debo decir que el nivel actual de implicación parlamentaria que regula la L.O. 5/2005 sobre los procedimientos de autorización de las misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior me parece adecuado. El Parlamento, en su función de control parlamentario del ejecutivo, debe vigilar por la legalidad y oportunidad de dichas acciones en el exterior, no solo en la que hoy nos ocupa, sino en todas aquellas que puedan afectar a los intereses nacionales. Es decir, el Parlamento debe de aprobar la base conceptual de la operación y de la participación española y vigilar que sea acorde con nuestra normativa constitucional y nuestros compromisos internacionales.

Lo que también considero imprescindible es que ese control no llegue a encorsetar las actuaciones del ejecutivo de tal manera que impidan la necesaria flexibilidad y rapidez en la respuesta. El tiempo de respuesta es, generalmente, un factor crítico de las operaciones militares. Además, no creo que sea misión del Parlamento discutir aspectos técnicos concretos de un determinado despliegue, o hacer propuestas alternativas sobre el detalle de la participación a la sugerida por el EMAD o inicialmente prevista por el ejecutivo. Creo que se deberían separar las dos cuestiones, lo que es "aprobación a participar" y "en que términos", de responsabilidad del Congreso, de "con que se va a participar" (efectivos, medios materiales, etc..) que parece responder a criterios mas técnicos.

Otro aspecto a considerar es lo que podríamos llamar "planeamiento prudente". No debería existir inconveniente a que trascienda a la opinión pública, dentro lógicamente de la confidencialidad de la operación en cada caso, que las Fuerzas Armadas están planeando la posible participación en una operación antes de que se haga oficial la decisión política de proponer la participación. Creo que es imprescindible que se asuma a todos los niveles políticos y sociales, como practica normal, necesaria y exigible, que los Estados Mayores, inicien planeamientos adelantados o "prudentes" sobre escenarios posibles de participación nacional aun antes de que la decisión política haya sido tomada, de lo contrario, será difícil que se puedan cumplir con rigor los exigentes plazos de respuesta que las situaciones de crisis hoy día demandan.

Desde el punto de vista profesional, y hablo siempre a nivel personal, creo que en términos generales, y manteniendo esta flexibilidad citada, el procedimiento debería ser bien aceptado por todos: por el gobierno que se ve respaldado y protegido en sus decisiones por la cámara representativa del pueblo español, y por el militar que ve en esa aprobación parlamentaria la legitimidad democrática y política que respalda el cumplimiento de sus responsabilidades.

Dicho esto, creo que existe la sensación generalizada de cierta falta de rigor en los procedimientos y de la necesidad de clarificarlos en busca de una mayor efectividad y transparencia. Esta Ley no ha tenido un desarrollo reglamentario, ni tampoco un desarrollo del trámite parlamentario, por lo que existe un vacío que se suple a veces con cierta improvisación o provisionalidad.

Se echa en falta también la búsqueda de acuerdos o reglamentación a nivel nacional y supranacional que permita una vez mas flexibilizar los procedimientos en casos de hacer frente a compromisos con nuestros aliados (UE, OTAN) y poder hacer frente a dichos compromisos con cierta igualdad de criterio de los sucesivos ejecutivos

y de forma acorde con una futura estrategia de Seguridad Nacional y una Política de Seguridad y Defensa común con nuestros aliados. Los compromisos en asuntos de Seguridad y Defensa, generalmente, tendrán una duración larga que trascenderá el tiempo de una legislatura. Por tanto, las decisiones en estos asuntos deben, en la medida de lo posible, tomarse con vocación de durabilidad si queremos trasladar una imagen de confianza y compromiso a nuestros socios y aliados.

Respecto a los factores que apunta el ponente, Sr. Xuciá, para tratar de clarificar los diferentes puntos de vista de naciones con sistemas democráticos similares y con objetivos comunes, deduzco que ninguno de ellos por si solo parece tener un efecto decisivo en la postura nacional, por lo que es difícil sacar conclusiones. Sin embargo, tomados en su conjunto, podemos decir que el nivel de control parlamentario ejercido en cada nación sobre el tema que nos ocupa, puede estar influenciado por una mezcla de algunos de ellos, en particular por: misiones militares del pasado y sus resultados, pasado de potencia colonial, estatus de joven o asentada democracia y por supuesto, participación en estructuras militares integradas.

Finalmente, y objeto de alimentar el debate, expongo algunos puntos clave de esta discusión, que considero debería clarificar la futura reglamentación:

-¿Cuando una operación afecta a los intereses nacionales?, ¿Cuáles son esos intereses nacionales?.

- El Congreso autorizará. ¿Pero quien?. ¿El Pleno, la Comisión de Defensa, la de Exteriores, ambas?.

-El Congreso autorizará. ¿Pero que?. ¿La misión, los efectivos, la participación, el coste, .....?.

- ¿Aprobación solo al despliegue, o también a la retirada?. ¿Se aprueba el tiempo máximo?.

- Diferenciaciones entre los distintos tipo de participaciones. No es igual una decisión unilateral, exclusivamente nacional, a otras afectadas por compromisos adquiridos y que exigen ciertos procedimientos.

- Caso concreto de la participación de la G. Civil. ¿Misión militar o policial?

- Necesidad de analizar el tema de las Reglas de Enfrentamiento (ROES) y de las restricciones nacionales (CAVEATS).