

## El control político de las misiones militares en el exterior

**Javier García Fernández**

Catedrático de Derecho Constitucional

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

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

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

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

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

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

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

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

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