

## Minimalismo constitucional del *ius ante bellum* e ideología imperialista de la seguridad nacional: el modelo iberoamericano\*

### *Constitutional minimalism of ius ante bellum and imperialist ideology of security: the Latin-American model*

Francisco Palacios Romeo

#### Resumen

La doctrina de la seguridad nacional ha sido una clásica coartada para el quebrantamiento de la soberanía de otros estados, para ejecutar conflictos armados de distinto tipo y para prescindir de mecanismos jurídico-constitucionales de control y garantía. La *Seguridad Nacional* es paradigma tradicional en la práctica político-jurídica estadounidense. En función de ese criterio, se ejecutan guerras, se incentivan conflictos y se generan estados de excepcionalidad jurídica. Actualmente estamos en proceso de su exacerbación bajo iniciativa de los principales *think-tanks* estadounidenses. Este desarrollo no sólo facilita la generación de conflictos armados, sino que también incide en el núcleo de las relaciones civiles, contemplando medidas legales que están limitando derechos de primera generación e incluso anulando el derecho primigenio de *habeas corpus*. Este desarrollo de la doctrina de la seguridad viene facilitado por una casi inexistente regulación de circunstancias y elementos para activar un conflicto armado (*ius ante bellum*).

#### Palabras clave:

Seguridad Nacional; Guerra; Constitución; Estado de derecho; Imperialismo

#### Abstract

The doctrine of national security has classically been an alibi for incursions into the sovereignty of other states to pursue armed conflict of a different nature and disregard legal and constitutional principles of control and security. *National Security* represents a traditional paradigm within legal and political practices of the United States of America. In this connection, wars are fought, conflicts are abetted and conditions outside legality are generated. At present, a process of exacerbation is being led by initiative of the main US think-tanks. This effort does not only facilitate generation of armed conflict, but also affect the core of civil relations by instituting legal measures limiting essential rights and even discarding *habeas corpus* rights. This development in security doctrine is facilitated by a practically non-existing regulation of circumstances and elements to activate armed conflict (*ius ante bellum*).

#### Key words:

National security; War; Constitution; Rule of law; Imperialism

\* Este trabajo se inscribe parcialmente dentro de los límites del Proyecto de Investigación sobre "Reforma de la Constitución Española y proceso de constitucionalización de la Unión Europea (Ministerio de Educación 2006, SEJ2005-07735)

Recibido: 14-12-2005

Aprobado: 12-06-2006

Todo el arte de la guerra está basado en el engaño”

Sun Tzu (*El arte de la guerra*, I.17)

“Armas de destrucción masiva, porque era el único motivo que todo mundo iba a aceptar”

Subsecretario de Defensa, Paul Wolfowitz  
(*Vanity Fair*, julio de 2003)

“La fuerza, el ataque preventivo, el engaño, lo que sea necesario para tratar con aquellos que todavía viven en el mundo del siglo XIX, el de «cada Estado para sí mismo»”

Consejero de Tony Blair, Robert Cooper  
(*Re-ordering the World*, 2002)

“El abyecto fracaso de Naciones Unidas ha traído anarquía. El mundo necesita orden”

Presidente de la Junta Política de Defensa del Pentágono,  
Richard Perle (*The Guardian*, 21-03-2003)

## **A MODO DE INTRODUCCIÓN: SOBRE LEGALIDAD, LIBERTAD, SEGURIDAD Y HEGEMONÍA**

Las citas que presiden este artículo son citas militantes en apoyar una política activa radicalmente antijurídica y que será empleada sobremanera cuando se trata de “los otros”, los espacios geopolíticos no occidentales. La actualidad más inmediata demuestra que la irracionalidad antijurídica —el quebrantamiento del Estado constitucional— comienza a impregnar todos los espacios institucionales y sociales, incluidos los del propio mundo occidental.

El Estado y el derecho vinieron —teóricamente— en socorro del primero de todos los derechos: el derecho a la vida y el derecho a la integridad física. Así, se estudia de forma recurrente en las citas clásicas de Hobbes y Bodino en las cuales el Estado venía a justificarse por su función en la evitación del estado de naturaleza y la preservación de la vida. Toda la doctrina posterior, toda la tradición teórica liberal y democrática, vendría a abundar en esa supuesta garantía.

La guerra se evidencia como el acontecimiento más lapidador de este primer derecho, pero, también, de todos los demás derechos. Dicho de otra manera, el derecho a la paz es un derecho colectivo *sine quibus*. Un conflicto armado suspende y anula la casi práctica totalidad de los derechos individuales. Esto sucede en mayor medida en los escenarios en los cuales las consecuencias de la guerra (eliminación de vidas y destrucción de infraestructuras y ecosistemas) se hacen más

efectivas. Por lo tanto, evitar la guerra –la preservación del derecho a la paz– debería ser la primera obligación de un Estado y la principal articulación jurídica del derecho. Sin embargo, en un mundo panjurídico, en un mundo donde el derecho ha adquirido formas extensas y lógicas muy complejas, en un universo jurídico donde los distintos subsistemas acumulan centenares de miles de normas, la regulación de la entrada en guerra, la normativa sobre la activación de conflictos armados (*ius ante bellum*), es una regulación mínima, ejecutiva, pobre y casi inexistente. Esta ausencia de *ius ante bellum* se constata, tanto en la constitucionalización y regulación nacional como en el sistema de derecho internacional.

En el ámbito del derecho internacional la regulación del *ius ante bellum* viene recogida en la Carta de Naciones Unidas (Capítulo VII). Dicho capítulo no ha evitado ninguno de los cientos de conflictos armados existentes. Y dicha normativa está cortocircuitada por la actual configuración de Naciones Unidas, en manos del veto consentido de una oligarquía de estados, e incluso de la simple voluntad de uno solo de ellos, como se ha podido observar en el último conflicto del Golfo.

En el ámbito nacional, puede resultar inquietante que la regulación de la entrada en conflictos armados no sea objeto de una regulación constitucional que sólo contempla mínimas alusiones falaces y obsoletas a la guerra. Salvo casos excepcionales de regulación media como el de Alemania –aun siendo insuficiente– y los casos de renuncia a la guerra o a la existencia de ejército –como los aquí mencionados de Japón, Panamá o Costa Rica– no hay normativa constitucional que regule mínimamente la entrada en el conflicto armado. Y no sólo es cuestión constitucional, ya que ni siquiera suele existir normativa sobre defensa que contemple rasgos generales en relación con la legalidad de una intervención militar en sus diferentes variantes. Esta tendencia queda reforzada con la omisión que hace el voluminoso Tratado-Constitución europeo sobre la regulación del conflicto armado y en la construcción de un nuevo modelo europeo de seguridad y defensa.

No es casualidad tan mínima regulación del *ius ante bellum*. La regulación e institucionalización de la guerra, del conflicto armado, del comercio de armamento, limitarían la capacidad de maniobra de la institucionalidad ejecutiva y de los poderes fácticos relevantes económicos y políticos. Por el contrario, esa falta de institucionalización del conflicto hurta a la opinión pública elementos para el debate y aun el mismo debate. Más aún, estamos ante un progresivo encriptamiento jurídico de múltiple información que se hace inaccesible para el ciudadano. Por

el contrario, con base en la mencionada ideología de la seguridad, cada vez el Estado tiene acceso a mayor información íntima o confidencial del ciudadano, limitando de forma grave múltiples derechos de primera generación.

Cada década consume un peldaño en la escalada antijurídica. Ya la Guerra Fría contempló unos escenarios de ausencia de reglas progresivamente ascendentes en cuanto acabó la resaca de la Segunda Guerra Mundial, situación en la que se comenzaban a quebrar todas reglas, distinciones y límites, donde se eludía la legalidad para entrar con una cada vez mayor contundente dialéctica amigo-enemigo, exterminador-exterminable.<sup>1</sup> Incluso, el movimiento político-cultural de los años sesenta fue fagocitado y controlado por toda una estrategia procedente de ámbitos ideológicos no sólo conservadores, sino de muy diferente textura política e ideológica.<sup>2</sup>

No es casualidad tal quiebra de reglas, no es excepcional tan mínima regulación, porque este desprecio por los derechos y libertades fundamentales e, incluso por el propio derecho como sistema de convivencia democrática, está siendo asumido, de forma cada vez más agresiva, por los más altos funcionarios de Estados Unidos y aun de Europa. En este sentido, la mejor prueba reciente es el nombramiento como embajador ante Naciones Unidas de John Bolton, crítico radical de las propias Naciones Unidas, ya no como órgano sino como institución. El propio Bolton ha pasado su trayectoria político-académica minusvalorando y despreciando el sistema internacional de derecho, criticando fundamentalmente aquellos elementos que abrían campos mayores para la colaboración internacional, la articulación multilateral de resolución de conflictos, un sistema de derechos humanos más garantista y gestar instrumentos jurídicos que intentaran paliar la situación de los pueblos más miserables.<sup>3</sup> Y ejemplificando en otro de los emble-

---

<sup>1</sup> Así lo avanzaba el nada sospechoso Carl Schmitt en su clásico “Prólogo” de 1963, alertando de cómo el escenario parecía retomar la siniestra dinámica de la Segunda Guerra Mundial: “...quiebran todos ejes conceptuales que soportaban antes el sistema tradicional de delimitar y regular la guerra. La Guerra Fría se burla de todas las distinciones clásicas entre guerra, paz y neutralidad, entre política y economía, ente militar y civil, entre combatiente y no combatiente; lo único que mantiene es la distinción entre amigo y enemigo, cuya estricta consecuencia constituye su origen y esencia” (C. SCHMIT. *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza, 1991, p. 48).

<sup>2</sup> *Vid.* a este respecto el trabajo central que para la Comisión Trilateral se elaboró sobre la necesidad de “limitar los espacios de participación y deliberación en las democracias, a través de limitar, minar y condicionar los derechos y libertades fundamentales” (M. CROZIER, S. HUNTINGTON, J. WATANUKI. *The crisis of democracy*. New York, 1975).

<sup>3</sup> Bolton llenaba con esos contenidos un famoso artículo cuyo título es ya toda una declaración de principios: “Is there really ‘law’ in international affairs? (¿Existe realmente el “derecho” en las relaciones internacionales?). Artículo publicado en el año 2000 y que justificaría su nombramiento como Subsecretario de

máticos doctrinarios de la administración Bush, podríamos citar a Richard Perle, partidario también de la demolición entera de Naciones Unidas y del derecho internacional. Perle tiene el significativo cargo de Presidente de la Junta de Política de Defensa, máximo órgano consultivo del Pentágono. Nada puede reflejar mejor la entidad de la actual situación que el nada críptico título de unos de los artículos de Perle (“Gracias a Dios por la muerte de Naciones Unidas. Su abyecto fracaso sólo nos ha traído anarquía. El mundo necesita orden”). Este artículo sería un alegato-síntesis de todo su prontuario ideológico. Así, la palabra orden es sinónimo de restricción de las libertades, debilitamiento de los otros, normativa de seguridad y excepcionalidad, potenciar los aparatos militares bajo dirección de la OTAN y ello, por supuesto, bajo dirección estadounidense de los asuntos mundiales.<sup>4</sup>

Esta dinámica de acoso a la estructura garantista del sistema jurídico no es una novedad posterior al 11-S, sino que es una posición estructural y una dinámica especialmente contundente desde hace tres décadas de la política y la ideología estadounidense. Las diferentes administraciones estadounidenses han saboteado el Estatuto de Roma y la Corte Penal Internacional, se han negado a la firma de un tratado para la prohibición de ensayos nucleares, a la elaboración de un protocolo para el control de la prohibición de las armas biológicas, a la convención antiminas, a los tratados sobre prohibición de la pena de muerte, incluidos discapacitados mentales y menores, la negativa al Tratado de Kyoto sobre prevención ecológica..., la negativa a la ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos... En otras muchas instancias dificulta cualquier iniciativa para un mínimo desarrollo de las sociedades miserables, como pueden ser ejemplo sus distintas posiciones en la OMC.

En Occidente la polémica en torno al trinomio legalidad-libertad-seguridad ha cobrado una nueva dimensión, ya que la guerra, al comienzo del siglo XXI, no sólo se extiende a grandes escenarios bélicos. La guerra se está proyectando a escenarios militares y civiles alejados de clásicos escenarios. Y el conflicto armado tiene desarrollos de terror que se comienzan a instalar en las metrópolis. Los acontecimientos del 11-S-2001, 11-M-2004 y 7-J-2005 han trasladado a la

---

Estado y es de suponer que su reciente nombramiento para el principal organismo del derecho internacional (“Is there really “law” in international affairs? *Transnacional Law and Internacional Problems*, nº 1, 2000, pp. 48-55).

<sup>4</sup> R. PERLE, “Thank God for the death of the UN. Its abject failure gave us only anarchy. The world needs order”. *The Guardian*, Londres, 21 marzo de 2003.

sensibilidad de las sociedades occidentales toda la entidad y la gravedad de la violencia extrema. La acción letal de tales actos de terror traslada un resultado similar al que produce un bombardeo bélico. La guerra, como acto presente y activado, ha pasado a formar parte de la vida cotidiana. Por lo tanto, la activación de las guerras va a tener mucho que ver con la violencia y el terror parabólico que se desarrolle en cualesquiera escenarios presuntamente no bélicos.

En Occidente los conflictos armados se veían a distancia desde hacía medio siglo, parecían como ajenos a nuestras sociedades y estados. Ése era un síntoma producido en nuestras opiniones públicas por la falta de información, de institucionalización y de debate sobre conflictos. La opinión pública era alejada institucional, formativa e informativamente del tema conflicto. Y no sólo se ha ido obviando institucionalidad, formación e información, sino que al hilo de la existencia de la extensión parabólica de los conflictos armados-terror se ha llegado a la situación contraria: reduciendo a la menor oportunidad el campo de la institucionalidad, de la información y, finalmente, de los derechos humanos más básicos con base en criterios de “seguridad”. La seguridad se utiliza como coartada para la merma de los derechos y libertades fundamentales más primarios.<sup>5</sup>

El comienzo de este siglo contempla un agudo retroceso en este sentido, un retroceso del ítem libertad en beneficio del ítem seguridad, cuando apelar a una pura, simple y mayor restricción de libertades, a una mayor y simple maximación de la violencia, no ataca las causas estructurales de los conflictos armados. Atacar las causas estructurales debe comenzar por una metodología distinta, que es la de la mayor institucionalización para la entrada en los mismos, en paralelo a un amplio debate social sobre toda su etiología completa. La falta de información, de transparencia administrativa, de institucionalización, de debate, de opinión pública, en suma, de libertad, conlleva medidas que no responden al interés general, sino a graves decisiones que sólo obedecen a oscuros criterios de ejecutivos políticos y poderes fácticos políticos y económicos que las avalan y apoyan bajo el pretexto de la seguridad. Dichas medidas militares generan ciclos de violencia mayores, que terminan proporcionando mayor falta de seguridad. Por el contra-

---

<sup>5</sup> Desde la década de los setenta todos los esfuerzos han ido encaminados a imponer el dogma “gubernabilidad”, es decir, limitar derechos, dificultar estado de opinión pública y anular la participación deliberativa. Desde 11-S la ofensiva se ha multiplicado, teniendo en la adopción de la *Patriot Act* el documento normativo modelo, seguido de otros como el *Estatuto C-36* de Canadá (vid. M. CHOSSUDOVSKY, *Guerra y globalización*. México: Siglo XXI, 2002). También en este sentido, vid. J.C. MONEDERO, ed. *Cansancio del Leviatán. Problemas políticos en la mundialización*. Madrid: Trotta, 2003.

rio, reposados debates públicos, institucionalización y participación de distintos actores sociales podrían dar mayor transparencia a los problemas y obligarían a la clase política a tomar otro tipo de estrategias, consensos y decisiones. En caso contrario, vamos a consolidar la dinámica opuesta: que las organizaciones ciudadanas o los ciudadanos individuales sean criminalizados por manifestarse en contra de determinadas activaciones de conflicto o, incluso, simplemente, por expresarse a favor de racionalizar sus mecanismos institucionales o posicionarse en contra de la limitación de derechos seculares.

Lamentablemente, en la coyuntura actual se ha decidido eliminar los conflictos y el terror a través de la implementación burda y simple de más violencia y de mayor restricción de libertades. Se ha decidido extremar el denominado polo seguridad. El polo seguridad no es un simple término que determina un criterio o un valor, sino que es una ideología, ideología que se ha hecho protagonista en este comienzo de siglo bajo influencia de Estados Unidos. El último conflicto ha sido ejemplo de cómo se han hecho presentes todos los mencionados elementos: vulneración de la Carta de Naciones Unidas y de sus tractos institucionales; decisión gubernamental para la entrada en guerra sólo sometida a la simple consulta de sus cámaras legislativas; subordinación de otros países que entraron también en guerra sin apelar a sus propios mecanismos constitucionales o normativos; medidas penales y procesales que anulaban todo tipo de derechos para ciudadanos que supuestamente participaban en el conflicto y a los que no se les aplicaban ninguno de los más elementales derechos constitucionales, y ni siquiera alguna de las regulaciones del derecho internacional humanitario y, en paralelo, la intención de disminuir el sistema global de derechos y libertades fundamentales dentro de las propias sociedades occidentales. A todo ello habría que añadir cómo todo el aparato probatorio para maximizar la doctrina de la seguridad y legitimar la generación de este último conflicto ha resultado falso.

## **I. EL PRESUPUESTO ABSOLUTO-ABSOLUTISTA DE LA IDEOLOGÍA DE LA SEGURIDAD**

La sentencia de Sun Tzu que preside este artículo –“Todo el arte de la guerra está basado en el engaño”– resume lacónicamente cuál ha sido la característica más recurrente de la guerra desde sus orígenes. Hasta ahora mismo. La mentira política ha presidido y justificado el arsenal de terror que ha eliminado miles de vidas en la última Guerra del Golfo. El gran argumento que se dio para activarla –armas de destrucción masiva– ha resultado falso. El segundo argumento –las

conexiones con Al Qaeda– también.<sup>6</sup> Era evidente que un régimen bloqueado económica y militarmente y un Estado fiscalizado hasta en el más mínimo de sus movimientos, no tenía ninguna capacidad operativa para conservar algo tan sofisticado como el armamento de destrucción masiva. También era grotesco acusar al régimen más laico del mundo islámico, de tener estrechas relaciones con el movimiento islámico más confesional del orbe.<sup>7</sup>

El propio secretario de Estado, Colin Powell, tuvo que admitir las dos cosas sin renunciar a reivindicar el uso de la violencia extrema (guerra) contra lo que “podría ser y aún no es” (categoría filosófica de *potencia*, impropia y excepcional para el derecho como categoría delictiva y susceptible punitiva), aunque el acto, incluso en su potencialidad (indicios y síntomas de su factibilidad), fuera falso. Finalmente, su inexistencia tuvo que ser reconocida por el portavoz de la Casa Blanca, Scott McClellan, el día 12 de enero de 2005, ante la contundencia de la evidencia.<sup>8</sup> Ni siquiera estamos ante una tipología preventiva, sino ante el uso arbitrario de la fuerza. La arbitrariedad es un elemento que sólo se somete a los parámetros políticos de la *seguridad*, y que no sería posible en un sistema de *legalidad suficiente* que –según vamos a exponer– no existe.

Guerra ilegal que no contó con el preceptivo aval del Consejo de Seguridad y mucho menos con la aceptación de la Asamblea General, guerra basada en un falso argumentario. A pesar de ello Estados Unidos arrastró a ella a toda una serie de gobiernos que o la apoyaron activamente o asintieron. Entre ellos el propio Gobierno de España. El Gobierno español se instalaba bajo los presupuestos estratégicos de la doctrina sobre seguridad nacional de Estados Unidos, en una doctrina de seguridad profundamente agresiva. Desde hace dos siglos Estados

<sup>6</sup> El 5 de febrero de 2003 Colin Powell compareció ante el Consejo de Seguridad con todo un despliegue de presuntas pruebas documentales sobre esos dos términos. No eran simples indicios, presentó material fotográfico y de referencia audiovisual, proporcionado por el Departamento de Estado, el Pentágono y la CIA. Todo era falso o estaba manipulado.

<sup>7</sup> Eso lo dijimos en artículos y conferencias muchos adversarios de la guerra con muchos meses por delante. Sus partidarios también lo sabían. Dos cosas muy evidentes que han venido ahora avaladas, incluso, por organismos e instancias muy próximas al *establishment* y por la aparición de pruebas *in contrario*. La prueba suprema es la dimisión (Enero 2004) del propio funcionario (D. Kay) al que la CIA había ordenado la búsqueda de ADM en la posguerra. Kay ya había sugerido su improbable existencia en una comparecencia parlamentaria de octubre pasado ([www.news.bbc.co.uk](http://www.news.bbc.co.uk)). El Informe del Carnegie Endowment for International Peace no sólo afirmaba la inexistencia de las A.D.M., sino también la de la transferencia de éstas a Al Qaeda, concluyendo que, incluso, había «muchas evidencias en sentido contrario» (WMD in Iraq. Evidence and Implications en [www.ceip.org](http://www.ceip.org)).

<sup>8</sup> Comparecencia y declaraciones efectuadas un año después. *Vid. El País* (España), 10 y 25 enero de 2004.



Unidos milita en la agresión preventiva. Prevenir de por sí ya conlleva riesgos inaprensibles para la legitimación jurídica de una acción, pero ni siquiera ése es el caso de la historia imperial de Estados Unidos, porque el paradigma preventivo requiere de unos elementos y sintomatologías básicos. No se le ha utilizado para protegerse de ataques militares inmediatos o futuros, sino que ha sido articulado para eliminar cualquier situación política que ponga en peligro los intereses de Estados Unidos. Sus *intereses* recogen desde la influencia geopolítica hasta el control de los mercados o mantenimiento del PIB. Hay, al respecto, una larga teoría y una paralela práctica política hegemónica e imperialista desde los orígenes de Estados Unidos como Estado.<sup>9</sup>

### **I.1. Los perversos espacios fácticos y teóricos del Estado hegemónico. De Condolezza Rice a la *Carta de América***

Dentro de esta estrategia hegemónica podemos integrar la creación de lo que luego se convierte en “actor terrorista”, ya que si el potencial bélico del régimen de Sadam, del régimen talibán o de la red de Al Qaeda existieron, fue por el apoyo prestado por el propio Estados Unidos para su desarrollo y fortalecimiento bélico-militar durante la década de los ochenta. Eran entonces sujetos positivos de su estrategia para eliminar al islamismo revolucionario popular, las fuerzas y los gobiernos vinculados a la Unión Soviética o, simplemente, las fuerzas no gregarias de la geopolítica estadounidense.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Mesianismos en la clásica línea histórica de las doctrinas del providencialismo hegemónico, englobables en la filosofía del *national interest*, que tienen significativos antecedentes ya desde el *Destino Manifiesto* del presidente Polk (1818), pasando por la doctrina *Monroe*, la estrategia del *Big Stick*, la llamada *diplomacia del dólar*, hasta el *nuevo Orden Mundial* del presidente Bush I. La simple enumeración de intervenciones político-militares estadounidenses unilaterales de agresión, en el último siglo, es superior a la que han podido desarrollar conjuntamente estados como China, Rusia y Reino Unido.

<sup>10</sup> Estados Unidos en alianza con una gran mayoría de estados europeos (entre ellos España) financia, arma y presta apoyo logístico –económico y militar– a Irak durante su guerra de agresión contra Irán. Durante la década de los ochenta Irak es aprovisionada de armamento no convencional (químico y bacteriológico) por trece países occidentales. Dentro de los tres principales proveedores de ADM se encuentran las empresas de Estados Unidos y Reino Unido (*vid.* SIPRI, *Yearbook*, en sus anuarios de la década de los ochenta. También el registro de compañías en Middle East Data Project, referenciado en VV.AA. *Después de la tormenta. Las claves de la posguerra*. Barcelona: Ediciones B, 1991, pp. 157-172, 442 y ss.). La financiación y organización de Al-Qaeda se desarrolla durante la década de los ochenta. Objetivos: combatir al gobierno prosoviético, imposibilitar la hegemonía de una resistencia islámica no controlada y próxima a Irán y contrarrestar los movimientos islámicos antineocolonialistas (*vid.* R. MONTROYA. *El Imperio global*. Madrid: La Esfera, 2003, cap. V).

Los ahora famosos presupuestos de Huntington y Fukuyama –instalados en la dinámica de la *national security* y del *national interest*– no sólo han servido de paradigma general, sino que han ido impregnando toda la estrategia institucional de las diferentes administraciones estadounidenses, tanto republicanas como demócratas.<sup>11</sup> Condolezza Rice, actual secretaria de Estado, fue promovida políticamente por el presidente Bush tras una explícita asunción del paradigma mencionado en un artículo titulado “La promoción del interés nacional”. Ahí comenzaba reconociendo que:

- a) A Estados Unidos le resultaba difícil definir su interés nacional ante la ausencia del poderío soviético, con lo que venía a incidir en la ineludible necesidad de encontrar un “nuevo adversario”;
- b) Estos períodos de *transición* eran muy interesantes, pues ofrecían nuevas *oportunidades estratégicas* y tener una mejor posición para influir en la conformación del mundo venidero;
- c) La premisa principal es la ya recogida en el título y según la cual el interés nacional nunca puede sustituirse por las doctrinas sobre “intereses humanitarios o intereses de la comunidad internacional”, que recogerían las aspiraciones de lo que Rice viene a considerar una especie de *núcleos débiles*, herederos, a su vez, del *pensamiento débil* de raíces wilsonianas; de este modo, la segunda premisa concluye en que sólo la persecución del interés nacional estadounidense traerá la salvaguarda de los derechos humanos y de los intereses de la comunidad internacional.<sup>12</sup>

El doctrinarismo hegemónico se consolida a través de una serie de textos, que como escalera estratégica, se solidifica a partir del 11-S. Exactamente lo que une a Walzer con los citados Huntington y Fukuyama es el apoyo al paradigma preventivo-anticipatorio a partir del 11 de septiembre. Este acontecimiento supondrá un significativo salto cualitativo en la adscripción de nuevos teóricos al presupuesto de la *seguridad*. Hasta ese momento S. Huntington y F. Fukuyama eran las cabezas visibles del hegemónico más agresivo. A partir del 11-S se fueron añadiendo al mismo, teóricos alejados de dicho presupuesto, que dan lu-

<sup>11</sup> Para un análisis de sus paradigmas y de la ideología-política hegemónica estadounidense, *vid.* F. PALACIOS. *La civilización de choque. Hegemonía occidental, modernización y Estado periférico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

<sup>12</sup> C. RICE, “Promoting the national interest”. *Foreign Affairs*, vol. 79, nº 1.

gar a ese documento edulcorado del hegemonismo beligerante denominado *Carta de América. ¿Por qué estamos luchando?* (Febrero de 2002). En dicho documento se elude participar en la patología etnista que suscribió el paradigma de Huntington (*Choque de civilizaciones*), pero se justifica cualquier acción político-militar inmediata para combatir a un polisémico y oscuro agujero negro llamado “terrorismo”, en donde puede entrar cualquier elemento que considere la administración correspondiente.<sup>13</sup>

Si hay algo preocupante en *Carta de América* son tres cosas:

- a) Asignar el derecho a la autodefensa universal de Estados Unidos, participando en el belicismo “preventivo”;
- b) Autodesignación de víctimas únicas, excluyendo cualquier otro presupuesto histórico autocrítico con el papel imperial-hegemonista de la política exterior de su Estado;
- c) El amplio espectro de académicos estadounidenses que militan en un paradigma belicista, hegemónico, ajurídico y excluyente.<sup>14</sup>

En este *paradigma-seguridad* puede entrar todo, para empezar, la autoasignación del poder absoluto. Lo ha ratificado el presidente G. Bush II, dotando a la declaración con la solemnidad esencial que da el hacerlo en el discurso más importante del año –Discurso sobre el estado de la Unión– en el cual se rechaza la sola idea de pedir autorización a instancia alguna para atacar en el momento que se crea oportuno, haciendo de esa actitud una prerrogativa permanente. A partir de ahí todo es *estado de naturaleza*.<sup>15</sup> Esta posición no sólo radical, sino unilateralmente radical, tiene también su apoyo teórico entre los que mantienen que la Unión Europea milita en el pensamiento débil y la inacción, mostrándose incapaz de defender(se) sus intereses, tesis que tiene su producto más celebrado

<sup>13</sup> El victimario estadounidense parece no tener en cuenta que el 11-S es la primera acción de presunto cariz bélico que se produce dentro de su territorio en toda su historia.

<sup>14</sup> Vid. en *Institute for American Values* ([www.americanvalues.org](http://www.americanvalues.org)). Firma esta carta un inquietante amplio espectro de teóricos, entre los que se encuentran T. Skocpol, A. Etzioni y los mencionados M. Walzer, S. Huntington y F. Fukuyama. Manifiesto victimario que no tiene en cuenta que tamaño despliegue teórico sólo se produce en la que es la primera acción armada en territorio estadounidense en toda su historia.

<sup>15</sup> Textualmente Bush II afirmaría: “Estados Unidos jamás pedirá autorización a nadie para defenderse” (*Discurso sobre el estado de la Unión*, 21/1/2004).

en R. Kagan.<sup>16</sup> Es de suponer que a los teóricos del fundamentalismo hegemónico no se les escapara que, en función de los anteriores presupuestos por ellos acuñados, y desde este momento, todos los actores internacionales estarían –están– legitimados para adscribirse al mencionado paradigma que en gran medida retorna al estado de naturaleza. La anterior articulación teórica y práctica del conflicto es el mejor argumento con el que puede contar la violencia y el terror.

## I.2. El confuso marco teórico y jurídico de la violencia. El equívoco discurso guerrerista

El ex presidente español Aznar en su actitud gregaria de la estrategia estadounidense también intentó disertar sobre la *guerra anticipatoria* ante las cúpulas de nuestro Ejército.<sup>17</sup> Era un discurso-dictado y adaptado, no estaba haciendo ninguna aportación genial. El mandatario utilizó el concepto anticipatorio, con muchos siglos a sus espaldas, pero lanzado al estrellato hegemónico por uno de sus recientes divulgadores, M. Walzer. Hablar de guerra preventiva se hacía muy duro porque rompe todos los moldes del derecho internacional y nos devuelve a la prehistoria del derecho penal y la filosofía política de Hobbes.<sup>18</sup> Por lo tanto, había que buscar un término edulcorado. El problema es que no se puede utilizar con simplismo y frivolidad el término anticipatorio, ya que está sometido a condiciones teóricas mucho más gravosas que el preventivo, condiciones de legítima defensa sometida a circunstancias de peligro inmediato, abrumador e instantáneo. Y ninguna de esas circunstancias se daba, ni de lejos, en el caso de Irak.<sup>19</sup>

El Presidente confundió *preventivo* con *anticipatorio* en un aquelarre de teorías, hechos falsos y confusión generalizada a la que sumó la del equívoco concepto

<sup>16</sup> Vid. R. KAGAN, *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el Nuevo Orden Mundial*. Madrid: Taurus, 2003. Presupuesto al que el Proyecto de Tratado Constitucional Europeo alimenta de argumentos por la débil y claudicante institucionalización que efectúa del conflicto.

<sup>17</sup> Discurso ante la cúpula militar (Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, 20/10/2003).

<sup>18</sup> Mi Hobbes de referencia no es aquel supuesto teórico idealizado por el que el Leviatán *disuelve* el estado de naturaleza y crea nuevos mecanismos para la protección de vidas o bienes, sino el Hobbes que legitima la actuación nacional e internacional alevosa y organizada de unos grupos sociopolíticos, estructurados bajo agentes bélico-políticos llamados estados, para ir dominando un anterior estado de naturaleza. Los pocos leviatanes organizados se repartirán-disputarán los espacios naturales durante los siguientes siglos mediante las prácticas bélicas más mortíferas que había conocido la humanidad.

<sup>19</sup> Suscribiendo la clásica cita de D. Webster, aludida por Walzer para la distinción entre “preventivo” y “anticipatorio” (M. WALZER, *Guerras justas e injustas*. Barcelona: Paidós, 2001, pp. 117 y ss.). El propio Walzer, además, aunque justificándola en el fondo considera esta guerra “precipitada” (*El País*, 8/4/2003).

*terrorismo*. El Presidente –como muchos presidentes– debería saber que no se puede utilizar el término *terrorismo*, sin mayores especificaciones, puesto que no hay aprobada ninguna definición del mismo en el marco de Naciones Unidas, tal como se le recordó al propio presidente Aznar en ese mismo seno (6 de mayo de 2003).<sup>20</sup> Existe una definición en el marco de la Unión Europea a través de una disposición (2001/931/PESC) de la que es imposible deducir qué acto de violencia es o no *terrorismo*. Una descripción jurídica tan vaga tiene la ventaja de que sólo se concretará jurídicamente en aquellos actores que el órgano político-administrativo decida, ya que al no ser judicializable universal y directamente queda restringida su aplicación a un tamiz orgánico-político potencialmente muy arbitrario.<sup>21</sup>

Todas las anteriores políticas erráticas e interesadamente confusas son producto del gregarismo teórico y práctico, que pueden realizar distintos *estados gregarios* de los doctrinarios estadounidenses y de sus ejecutores. Un doctrinarismo letal para abrir espacios de libertad en la comunidad internacional. La militancia en este presupuesto teórico –*seguridad nacional*– destruye todos los fundamentos jurídicos y democráticos. En primer lugar, los fundamentos jurídicos en una doble vertiente:

- a) Toda la normativa hábil y garantista que evite un uso injustificado de la fuerza y, por lo tanto, proteja el fin fundamental de toda organización humana, como es el derecho a la vida y la integridad física.
- b) Todos los mecanismos de decisión institucionales, nacionales e internacionales para ejecutar actos de fuerza.

Resulta evidente que la ruptura de la institucionalidad conlleva la ruptura básica de los mecanismos democráticos. Por ello, en segundo lugar, con la destrucción de los fundamentos democráticos queremos aludir a la quiebra de

<sup>20</sup> Ello a pesar de que el propio Consejo de Seguridad cuenta con un Comité Antiterrorista. Una paradoja institucional más.

<sup>21</sup> La interesadamente confusa PESC (impulsada principalmente por España) dice: “A efectos de la presente Posición Común se entenderá por acto terrorista el acto intencionado que, por su naturaleza o su contexto, pueda perjudicar gravemente a un país o a una organización internacional tipificado como delito según el Derecho nacional, cometido con el fin de: I) intimidar gravemente a una población; II) obligar indebidamente a los Gobiernos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo; III) o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas fundamentales, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional...” (2001/931/PESC). Me parece interesante constatar el dato de que en dicha definición entraría, bajo cualquier análisis lógico o sistemático, la agresión de Estados Unidos contra Nicaragua, según la propia sentencia inculpatória del T.I.J., en la cual se encuentran todos los elementos de la anterior definición para sentenciar a Estados Unidos.

elementos no institucionales básicos como participación y opinión pública, en alusión a las declaraciones de la *troika* presidencial agresora (Bush, Blair, Aznar), en donde devaluaban lo afirmado en sede institucional y ante los medios de comunicación: mentir a la opinión pública no tiene importancia porque finalmente se ha conseguido el fin.<sup>22</sup> Ello nos lleva directamente al principio de irresponsabilidad democrática. El ciudadano, el pueblo, el soberano, se convierte en un instrumento susceptible de ser sometido a las más variadas manipulaciones ya justificadas teóricamente desde ese maquiavélico primer clásico de la teoría política –ahora tan revisitado– llamado *El príncipe*: el fin –su fin– justifica todos los medios.

Al final del discurso falso, del doble lenguaje, del desprecio a la legalidad y a la democracia no queda simplemente una política pública más o menos injusta. No. Queda el hecho “guerra” y, por lo tanto, el acto más eficaz de destrucción generalizada y de eliminación de vidas. Ahora –y a pesar de los distintos tratados y protocolos–, la guerra mata en masa. Los llamados daños colaterales cercenan muchas más vidas civiles que militares. Los esfuerzos para blindar a los cuerpos militares han ido en sentido inversamente proporcional a la protección del no militar. La guerra actual es la muerte en masa, dictada triunfalmente por la fuerza militar más alevosa.<sup>23</sup>

## II. LA GUERRA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: ELEMENTO SEMÁNTICO-CONSTITUCIONAL Y AVALISTA DE LA IDEOLOGÍA DE LA SEGURIDAD<sup>24</sup>

Una de las principales hipótesis de este trabajo es cómo la única oportunidad para controlar las consecuencias del conflicto armado es la institucionalización

<sup>22</sup> El presidente Aznar, ante la pregunta de si la guerra no ha estado finalmente justificada por la ausencia de armas de destrucción masiva y los nexos de Hussein con el terrorismo alqaediano, respondió: «Hicimos lo que teníamos que hacer, como en Kosovo (...)el mundo es hoy mejor que hace un año. En Irak no hay un dictador y los iraquíes empiezan a ver un futuro» (T.V.E., *Entrevista*, 19/1/2004). El presidente Bush ha reconocido la falsedad con la cínica actitud de valorar por igual la existencia de armas de destrucción masiva con “el mantenimiento de un programa por parte del dictador”, a todas luces imposible de ejecutar, como él sabía bien (*Discurso sobre el estado de la Unión*, 21/1/2004).

<sup>23</sup> Se supone que distintos tratados y protocolos internacionales vinieron a generar el llamado derecho internacional humanitario (v. gr. *Convenios de Ginebra*, 1949; *Protocolos de Ginebra*, 1977), que han quedado sepultados bajo el eufemismo “daños colaterales” y otras prácticas de terror que tienen en los presidios de Guantánamo y Abu Grahib, o en la destrucción de Faluya, su último epitafio.

<sup>24</sup> La base de este texto fue presentada como ponencia en el IV Seminario del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Alicante, 2003.

de sus mecanismos. Este primer esfuerzo fue presuntamente introducido por la normativa posbélica de Naciones Unidas. La Carta de Naciones Unidas prohibía la guerra de agresión, habilitaba al Consejo de Seguridad como único órgano susceptible de amparar legalmente acciones militares. Ha servido de poco, ya que esta última mitad de siglo ha conocido más de un centenar de conflictos bélicos, sin que pudieran hacerse operativos dichos mecanismos bajo el veto belicista de las dos potencias hegemónicas de la Guerra Fría. El derecho internacional no deja de ser un derecho virtual al que le falta uno de los principales elementos del derecho, como es la articulación de un organigrama operativo-coactivo sometido a condiciones básicas de control y representatividad.

Por lo tanto, se hace imprescindible volver gran parte del esfuerzo al olvidado plano de la legalidad nacional y constitucional ante la irreductible dificultad de conseguir avances significativos a niveles internacionales. El caso español es representativo en cuanto a una regulación del conflicto armado constitucionalmente mínima y semántica. En idéntica situación se encuentran la gran mayoría de textos constitucionales.

Analicemos con detalle el caso de la Constitución española como un clásico ejemplo totalmente extendido en el constitucionalismo comparado de crítica insuficiencia constitucional.

La guerra viene mencionada en la Constitución española en un solo artículo. ¿Tal vez en el Título Preliminar, donde se sustancian temas de esencial importancia simbólica y material? ¿Tal vez en el título III, capítulo II donde se regula el material sobre relaciones internacionales? ¿Acaso en el articulado referente a estados excepcionales? Respuesta negativa. Su mención la realiza el artículo 63 en su punto 3. La guerra viene mencionada en el título sobre la Corona, en el punto 3 del artículo 63, referente a las funciones internacionales del Rey. Allí se dice que el Rey declarará la guerra y hará la paz previa autorización de las Cortes Generales. Punto. Nuestro texto constitucional no cree necesario dedicar más espacio a la participación de nuestro Estado y de nuestra sociedad en conflictos armados. Nuestro texto arrincona el trascendental tema de la guerra en un título II totalmente ajeno a su entidad e importancia.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Todo en este artículo es imprecendente. Comenzando por el retroceso que supone respecto a nuestro anterior texto constitucional. El texto republicano (1931-1939) hacía una declaración de principios terminante: “España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional” (Art. 6), y mantenía toda una redacción

Y en este sentido, ¿podría ser imaginable que la investidura del Presidente del Gobierno fuera regulada en el título de la Corona, por el hecho anecdótico de que el Rey nombra formalmente al Presidente del Gobierno? La regulación constitucional de la guerra es subrepticia, vergonzante y lo que viene a ser más negativo: esquiva. Hay una aconstitucionalidad de la guerra en nuestro texto. Se opta por redactar un artículo sin definición, sin contenidos y bajo un supuesto terminológico en desuso.<sup>26</sup> Bien es cierto que los restantes textos constitucionales omiten también la cuestión de una manera severa, salvo excepciones, por lo que nos encontramos ante un problema generalizado de ingeniería constitucional.

## II.1. La aconstitucionalidad en el derecho comparado

Los textos constitucionales europeos son igualmente tímidos u omisivos en la regulación de los conflictos armados. Así, tenemos textos tan restrictivos como el nuestro en los casos de Francia o Italia. Es la norma en el constitucionalismo comparado. Sólo se encuentran pequeñas trazas normativas excepcionales en algunos modelos constitucionales.

Es el caso de Noruega (Art. 26), donde se hacen alusiones cuando menos a la necesidad de que el conflicto autorizado sólo pueda ser defensivo. En este sentido también Portugal (Constitución de 1976), donde matiza y es explícita en acotar la posibilidad de entrar en guerra sólo en el caso exclusivo de la guerra defensiva: “Declarar la guerra en caso de agresión efectiva o inminente y hacer la paz, con la autorización del Consejo de la Revolución”.

Suiza es otro ejemplo, también, de una más extensa institucionalización del conflicto que se proyecta directamente sobre su organización cantonal. La organización cantonal puede disponer de pequeños ejércitos propios en función de una organización nacional armada basada en el sistema de milicias. Tiene también una proclamación de principios (“prevenir la guerra y mantener la paz”), que es una cláusula explícita que limita la acción armada a casos estrictos de

---

preventiva y de ajustado procedimiento jurídico-internacional con base en el Pacto de la Sociedad de Naciones (Art. 77).

<sup>26</sup> La guerra fue desterrada de nuestro vocabulario jurídico con la introducción de la Carta de las Naciones Unidas. Bien es cierto que terminaría siendo un destierro eufemístico, ya que se utilizaban otros términos que venían a contemplar el mismo fenómeno como *conflicto* o *uso de la fuerza*. No obstante, se pretendía dar un paso semántico por el cual se quería significar cómo todo acto de fuerza sólo sería legítimo si era puramente defensivo.



legítima defensa. Implícitamente, establece una gradación de los conflictos que, casi en cualquier caso, debe contar con la aprobación de la Asamblea Nacional.<sup>27</sup> Y sobre todo es caso excepcional de cómo se constitucionaliza la cooperación al conflicto, es decir, la fabricación, comercio e importación de armamento, que se dota de unas garantías mínimas, como es el simple imperativo para la existencia de legislación que regule tan importante comercio. No controlar esta industria supone un estímulo al uso indiscriminado del mismo. Decenas de conflictos son alimentados por la industria armamentista del Occidente democrático. Es una cooperación necesaria a la guerra.<sup>28</sup>

Las mejores redacciones las podemos encontrar en los países derrotados en la Segunda Guerra Mundial, Alemania y Japón, por motivos diferentes, ya que la de Japón es escueta pero contundente y rayana en la poesía constitucional. Poesía necesaria cuando su Preámbulo es recurrente en mencionar la obligación y derecho a la paz, anticipándose a la vigencia que como derecho está teniendo con el enunciado de la cuarta generación de derechos. El Preámbulo tiene un dictado imperativo para la acción del Ejecutivo en la prohibición del conflicto armado.<sup>29</sup>

Alemania tal vez posea la articulación más elaborada, especificando también su renuncia a la guerra como acto de agresión. Alemania la especifica así en su artículo 26, en el que menciona cualquier movimiento en ese sentido, con una redacción muy interesante, que implica la prohibición y castigo penal de cualquier actuación (“actos susceptibles de perturbar”) no sólo destinada a preparar una guerra, sino atentatoria contra la “convivencia pacífica de los pueblos”. No haría falta una interpretación demasiado ambiciosa del artículo para pensar que el texto está aludiendo a una amplia gama de actos de desestabilización, de actos conspirativos para enfrentar fracciones políticas, territorios con personalidades étnico-culturales contrapuestas o, incluso, a estados entre sí.<sup>30</sup> La

<sup>27</sup> Artículos 57-61, 185.

<sup>28</sup> El artículo 107 es una muestra de la posibilidad de regulación constitucional de la fabricación y comercio de armamento y por el cual la Confederación “dictará la normativa sobre fabricación, adquisición, distribución, importación, exportación y tránsito de material de guerra”.

<sup>29</sup> El Preámbulo focaliza gran parte de su atención en el tema guerra, lo que es importante por el simbolismo ideológico de todo Preámbulo; por otro lado, se hace más eficaz cuando establece una prohibición sobre el Gobierno y, finalmente, establece un criterio calificativo difícil de observar en un texto constitucional: “...resueltos a evitar los horrores de una nueva guerra como resultado de la acción del gobierno”.

<sup>30</sup> “Los actos susceptibles de perturbar la convivencia pacífica de los pueblos y realizados con esta intención, especialmente la preparación de una guerra de agresión, son inconstitucionales. Serán reprimidos penalmente” (Art. 26.1).

constitucionalización del conflicto en Alemania hace una interpretación de la guerra y de la agresión, que extiende su filosofía antibelicista a un plano belicista más sinuoso, en el cual podría llegar a enmarcarse la autoría intelectual del conflicto. En esta dinámica cobra especial importancia uno de los coadyuvantes más letales para la activación de los conflictos: el comercio de armamento.<sup>31</sup>

El texto constitucional alemán posee un macroartículo (Art. 115) de regulación de los conflictos, que es una auténtica regulación legal extensa. Delimita la naturaleza única –defensiva– que puede tener un conflicto.<sup>32</sup> La declaración de guerra cuenta con un recorrido parlamentario amplio que abarca las dos cámaras y con un sometimiento a mayorías muy cualificadas que alcanza a los dos tercios del Bundesrat.<sup>33</sup> La urgencia no es excusa para la activación del aparataje bélico o la excepcionalidad sin control y sin garantías. Para ello se articula una Comisión Conjunta, cuya acelerada capacidad de decisión no evita la fuerte mayoría a que está sometida.<sup>34</sup> El artículo 115 realiza un singular un esfuerzo en mantener todos los sistemas de ejecución y control ordinarios, comenzando por el análisis de la propia génesis del conflicto.

Una carencia caracteriza a todos los textos: la no clasificación de los conflictos. Los conflictos adquieren, entrado el siglo XXI, una gama muy amplia de posibilidades. No es posible hablar de guerra como un determinable único, tampoco de conflicto y siquiera de acto defensivo. No sirve la única articulación de cualquiera de ellos.

## II.2. La virginidad bélico-constitucional en el texto español de 1978

En veinticinco años de trayectoria constitucional el mencionado artículo 63 ha quedado inédito, constitucionalmente virgen. Una especie de reflejo del mundo ideal en el que, presuntamente, se quiere que la sociedad y sus ciudadanos

<sup>31</sup> “Sin autorización del Gobierno Federal no podrán ser fabricadas, transportadas ni comercializadas armas de guerra. La regulación se hará por una ley federal” (Art. 26.2).

<sup>32</sup> El texto alude a lo que denomina “el caso de defensa”, evitando en todo momento el término guerra como forma de eludir cualquier tipo de caracterización belicista del texto.

<sup>33</sup> “La declaración de que el territorio federal es objeto de una agresión armada o que una agresión tal es inminente (caso de defensa) la hará el Bundestag con la aprobación del Bundesrat. Dicha declaración se hará a petición del Gobierno Federal y requiere una mayoría de dos tercios de los votos emitidos y, como mínimo, la mayoría de los miembros del Bundestag (Art. 115.A.1).

<sup>34</sup> Artículo 115.A. 2.

imaginen que viven. Una proyección metafórica del *Fin de la historia*: no hay guerras. Y ello a pesar de que nuestro Estado se haya visto comprometido en cinco conflictos bélicos en la última década. No hay guerra como no hay miseria o como no hay autoritarismos, salvo en aquellos casos señalados como culpables (*Estados-canalla*) por el neoimperialismo estadounidense.<sup>35</sup> Nuestro país no sólo habría participado en cinco guerras en apenas una década, sino que ha realizado, al menos, dos de ellas al margen del sistema de legalidad internacional. En ninguno de los casos hubo la menor intención política de activar el artículo 63.<sup>36</sup>

A la contra de esta situación juega un artículo 63 que por muy oscurecido que se haya querido dejar, sepultado bajo el título de la Corona, tiene una normatividad esencial exigible. Esto último sería aplicable para el resto de textos constitucionales en la misma situación, que son obviados por las instituciones políticas encargadas de velar por el más alto compromiso jurídico de un Estado. En primer lugar, porque todo artículo constitucional la tiene en alguna medida, cosa que a menudo se olvida. En segundo lugar, porque esta normatividad esencial viene reforzada por una triple servidumbre que obliga a ir más allá de equívocas y cínicas disquisiciones semánticas:

- 1) Por el Preámbulo constitucional que declara como norte de su voluntad soberana “colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas entre todos los pueblos de la Tierra”.
- 2) Por el criterio interpretativo del artículo 10, que ordena para disposiciones relativas a derechos y libertades fundamentales se atengan a lo prescrito en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás acuerdos internacionales ratificados por España. Y si algo es evidente es cómo la guerra atenta contra el primer derecho fundamental protegido –el derecho a la vida– y luego contra todos los demás derechos fundamentales, que se ven totalmente

<sup>35</sup> En este sentido, la ya clásica tesis de S. Huntington (*Vid. El choque de civilizaciones y la reconfiguración del Orden Mundial*). La doble moral ideológica del pensamiento hegemónico estadounidense puede calificar de *rogue-state* a regímenes como los existentes en Irán o Cuba y, sin embargo, calificar de gobiernos amigos a dictaduras nuclear-militaristas como Pakistán o a absolutismos patrimonialistas como Arabia Saudí.

<sup>36</sup> España ha entrado ilegalmente en guerra sencillamente porque el Consejo de Seguridad es el único órgano competente para legitimar el uso de la fuerza (Cap. VII, *Carta NN.UU.*). El Consejo de Seguridad no lo autorizó, incluso la mayoría de sus miembros mostraron una voluntad explícita en sentido contrario. A mayor abundamiento, su Secretario General declararía: “Si los Estados Unidos no consiguen obtener la aprobación del Consejo de Seguridad para un ataque a Irak, la decisión de Washington de actuar por sí solo, o al margen del Consejo, vulneraría la Carta de las Naciones Unidas” (*New York Times*, 11 de marzo de 2003).

anulados, ya que cualquier situación de guerra genera una excepcionalidad totalitaria que anula cualquiera de los mismos.<sup>37</sup>

- 3) Por formar parte de un título constitucional sólo susceptible de ser reformado a través del modelo agravado (artículo 168). Se debería suponer que la Constitución alberga bajo esta modalidad temas que, por distintos motivos, requieren especial atención y son de mayor importancia.

Algún argumento torticero –participe de la ideología de *governabilidad jurídica*– ha llamado la atención sobre el hecho de que es el gobierno el que tiene encomendada “la dirección de la política exterior” (Art. 97). La política exterior podrá tener un contenido muy amplio pero, en cualquier caso, queda limitado por la regulación autónoma del conflicto armado que hace el artículo 63 y que habla exclusivamente de la sede parlamentaria para temas de conflicto armado, puesto que, en la misma lógica, los tratados internacionales también pertenecen a la política exterior y, sin embargo, tienen un tratamiento especial bajo sede parlamentaria que ocupa todo un capítulo (Capítulo III, título III).

Otro argumento utilizado es el semántico. Resulta inquietante –cuando no un auténtico supuesto de fraude de ley constitucional– razonar que el artículo 63 no ha sido utilizado porque el Estado no está *realmente* en guerra. Bajo este supuesto, todos los ciudadanos, medios de comunicación, sociedad civil y gran parte de la clase política están equivocados cuando emplean acepciones como “empezó la guerra”, “guerra ilegal”, “guerra aérea”... Este razonamiento alcanza su punto más cínico cuando los propios partidarios de que no se está en guerra emplean el término “guerra” para justificar la respuesta armada (“guerra contra el terrorismo”, “guerra defensiva”, “guerra preventiva”...).

En nuestro Estado la problemática sobre conflictos armados cobra un tinte político aún más opaco, por una cuestión de voluntad política general que elude sistemáticamente uno de los elementos básicos del método democrático: el principio de opinión pública. En otros estados la práctica parlamentaria le ha dado una importancia básica a los debates sobre conflictos, incluidos los actuales *estados-delincuentes* (Reino Unido, Estados Unidos) protagonistas de la última

---

<sup>37</sup> La jurisprudencia constitucional ha fijado una tendencia por la que la legalidad internacional “configura el alcance y sentido de los derechos” (STC 254/93) y “obliga a interpretar los correspondientes preceptos de ésta de acuerdo con el contenido de dichos tratados o convenios” (STC 36/91).

contienda. España ha participado, directa o indirectamente, en cinco conflictos armados desde la década de los noventa y solamente el último conflicto ha merecido una atención parlamentaria básica de control ante la presión de la opinión pública y determinados líderes de opinión.<sup>38</sup> Conflictos como la anterior Guerra del Golfo, Kosovo o Afganistán no dieron lugar a prácticamente ningún debate parlamentario. Otros estados debaten, aunque sea mínimamente, en casos tan agudos de conflicto. Conflictos armados que también plantean muy diferentes aristas no sólo políticas, sino de tipo económico y cultural. Para dicha inactividad parlamentaria se ha empleado a menudo el argumento por el cual estos conflictos estaban bajo observancia, competencia y decisión de un organismo u organización internacional. ¿Qué clase de argumento es ése por el cual se hurta al foro parlamentario, y por lo tanto a la opinión pública, la discusión sobre temas de tanta importancia?

Se supone que todo Estado debe también debatir qué posición toma en el seno de otra organización. Las organizaciones internacionales están compuestas por estados que llevan previamente una posición para conformar la voluntad de éstos. ¿O es que España no la lleva? Sí, la lleva, pero gregaria en la mayoría de los casos. Gregaria de la ideología hegemónica sobre seguridad impuesta por Estados Unidos y, en menor medida, por los núcleos-Estado europeos más protohegemonizadores como Reino Unido o Francia. De esta manera, nuestro Estado no tiene ninguna tradición en la resolución, moderación o arbitraje sobre conflictos. Ese atentado al principio de publicidad es propio, bien de un Estado democrático de baja intensidad o bien de un Estado radicalmente hegemónico por otro u otros estados centrales. En el caso de España, y a la vista de la inactividad crónica parlamentaria en clave de debates y resoluciones, estaríamos en cualquiera de esos dos casos. Esto ha ocurrido en los conflictos mayores mencionados, pero también ha sido costumbre parlamentaria su omisión en otros casos “menores”. La mayoría de los estados que conforman la comunidad internacional están bajo esquemas de presión hegemónica tan insufragables que jamás osan tener planteamientos propios en ningún tipo de conflicto, salvo el simple gregarismo de las directrices marcadas por las llamadas grandes potencias.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Aunque el Estado tiene una habilidad probada (control social) para limitar o desactivar movimientos de masas complejos y completos. Desde la cuestión del referéndum OTAN hasta la última Guerra del Golfo (vid. J. PASTOR, *Guerra, paz y sistema de estados*. Madrid: Libertarias, 1990, cap. 5).

<sup>39</sup> Sería el caso de un conflicto que afecta muy de cerca a España: la descolonización del Sahara occidental (antigua colonia española, bajo ocupación militar de Marruecos desde 1975). Toda la iniciativa (Plan Baker

El mundo actualmente está lleno de conflictos y en ellos no sólo intervienen las fuerzas directamente combatientes, sino otros estados que operan de forma indirecta. Vender armas a países en conflictos externos o internos es involucrarse indirectamente en dichos conflictos. Y tomar partido. El Parlamento español apenas ha generado regulaciones técnicas para un tema tan explícitamente bélico como la fabricación y exportación de armamento. El tráfico comercial legal de armamento jamás ocupa un debate parlamentario, puesto que todo intento por los grupos minoritarios de las cámaras ha sido permanentemente obviado. Los partidos mayoritarios en el Gobierno –tanto PSOE como PP– no han promovido la claridad en todo lo relacionado con la exportación de armamento. Sólo tímidas reglamentaciones europeas habrían podido hacer posible una mínima fiscalización.<sup>40</sup>

### II.3. El variado modelo iberoamericano. Entre el minimalismo garantista y la proscripción del Ejército

Las constituciones latinoamericanas tampoco regulan el conflicto armado. Todas ellas apelan al término “guerra” sin conceptualizarlo y, desde ese momento, podrán darse todo tipo de conflictos armados que puedan evitar ser adscritos a dicho término tan esquivo. Pero, incluso, el término único que sirve para regular conflictos armados es administrado de pasada, entre el control mínimo y el simple trasunto consultivo. En este sentido, es significativo que ni siquiera el nuevo constitucionalismo (Ecuador, Colombia y Venezuela) emprende una regulación mínimamente solvente. El constitucionalismo iberoamericano oscila entre tres modelos: a) un modelo tópico, en el cual sólo es necesaria la simple autorización del Parlamento; b) un modelo esquizofrénico, en el cual se mezcla el enunciado

---

I-II) la lleva Estados Unidos, un país ajeno a la historia de la zona y al conflicto. España, la antigua potencia colonizadora, con graves responsabilidades históricas, no estima conveniente utilizar siquiera un debate en sede parlamentaria. Esta hipótesis es aplicable a cualquiera de los dos partidos en el gobierno. Tanto el Partido Popular como el Partido Socialista sólo intentan dinamizar el tema como un simple instrumento de desgaste político cuando ejercen la oposición. Al respecto, véase la actual posición pasiva del PSOE en el Gobierno y la paradójicamente activa militancia opositora actual del PP, tema que merecería un pacto de Estado y una subsiguiente posición internacional más activa. Una forma menor de suplir la falta de criterios normativos.

<sup>40</sup> La mayoría de países miembro de la Unión han burlado –el caso de España es especialmente flagrante– las disposiciones que hay ya aprobadas desde principios de los noventa por su propia organización (*Criterios Comunes de la U. E.* de 1991 y 1992; *Principios Reguladores de la O.S.C.E.* de 1993). En el mismo sentido, podría haber resultado un salto cualitativo como un referente para cualquier aspecto relacionado con la compraventa el *Código de Conducta en materia de exportación de armas* (Consejo de la Unión Europea, 25 de mayo de 1998).

del derecho a la paz con la ausencia total de regulación del conflicto; c) un tercer modelo, de explícita regulación no belicista, en el cual esos estados renuncian a la constitución de ejércitos.

El modelo argentino es el modelo más plano, homologable al modelo español en su laconismo. Es una regulación tópica y mínima donde basta con una mayoría simple del Congreso para declarar la guerra, regulación de impronta presidencialista, puesto que la iniciativa está a cargo del presidente.<sup>41</sup>

El modelo de Brasil es un modelo tópico, casi plano. Juega el binomio Ejecutivo-Legislativo de una forma simple y poco compleja. La guerra es declarada por el Presidente bajo una cobertura mínima del Congreso Nacional (autorización).<sup>42</sup> El Consejo de Defensa Nacional es un simple órgano consultivo y, además, es un órgano-apéndice del Presidente por la naturaleza y conformación del mismo. También, la regulación del estado excepcional –anexo a la declaración de guerra (estado de sitio)– es una formulación clásica al necesitar una mayoría absoluta del Congreso Nacional.<sup>43</sup>

El modelo de la República Dominicana es omisivo. Tan omisivo que no menciona la declaración de guerra, lo que no tiene porqué ser negativo, en principio, sino, incluso, una señal positiva. No se menciona siquiera el término guerra como tal, sino que se utiliza un término mucho más ambivalente como es el de “peligro para la soberanía nacional”, peligro que debe estar sometido a la condición de “grave e inminente”, lo que le debería asignar a cualquier intervención armada un carácter directamente defensivo. Por otro lado –y en el sentido inverso–, la acepción “peligro para la soberanía nacional” es también susceptible de interpretaciones mucho más extensas que el de “guerra”. En su ambivalencia hay también un riesgo evidente, ya que la teoría general del Estado ha llenado miles de páginas sobre el hipotético alcance del elemento soberanía. El texto no refleja cuáles son los límites del mismo. Como bien sabemos, el término soberanía puede alcanzar desde un aspecto puramente geográfico (límites de las fronteras) como conceptos mucho más complejos, tales como la capacidad para ser básicamente autosuficiente

<sup>41</sup> “Son atribuciones del Presidente (...): declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso (Art. 99.15). “Corresponde al Congreso: autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz” (Art. 75.25).

<sup>42</sup> Artículo 84. XIX, XX; art. 91.

<sup>43</sup> Artículos 137-139. Regulación clásica pero draconiana, ya que la suspensión de derechos es ilimitada (Art. 137.2).

en bienes de consumo esenciales (soberanía alimentaria) o el referente al porcentaje accionarial que puede llegar a poseer una empresa extranjera en una industria considerada estratégica. Nos movemos en una horquilla demasiado amplia. Y todo lo amplio es susceptible de normación equívoca y de arbitrariedad. Con mayor gravedad en los casos en que las consecuencias nos hablan de proclamación de estados excepcionales y, por ende, de suspensión de los derechos individuales.<sup>44</sup> En el texto dominicano no hay previa indirección del Presidente, puesto que la iniciativa está a cargo del Congreso. Siempre es positiva una parlamentarización previa de todos los actos susceptibles del uso de la fuerza militar cuando, habitualmente, la iniciativa suele correr a cargo del Ejecutivo. En este caso, sólo en la situación excepcional de ataque armado actual o inminente será el Presidente el que pueda tomar decisiones previamente unilaterales.<sup>45</sup>

El modelo de Chile también entraría dentro de los modelos tópicos y expeditivos, aunque con una salvedad: es un modelo consultivo. Y con una gravedad: se hurta al Poder Legislativo la posibilidad de intervenir en la declaración del estado de guerra (estado de asamblea), aunque sí interviene el Congreso para la declaración de guerra y, además, a través de ley expresa aunque ordinaria.<sup>46</sup> No es cuestión accesoria la no intervención del Legislativo en la declaración de excepcionalidad, puesto que el estado de asamblea es un estado de excepción de máxima amplitud y que no tiene articulado ningún mecanismo constitucional de control, ni de interposición de límites.<sup>47</sup> Por el contrario, se habilita un órgano específico que tendrá la función constitucional de ser oído ante una situación de crisis bélica. Dicho órgano es el Consejo de Seguridad Nacional. No es sólo un órgano consultivo, sino que tiene capacidad de decisión vinculante para la declaración del estado de asamblea. ¿Afecta esto a la hegemonía del Presidente? En absoluto, el Consejo de Seguridad Nacional es un órgano gregario del Presidente que condiciona indirectamente casi toda su composición, de forma muy semejante al modelo brasileño.<sup>48</sup> En conclusión, tenemos un modelo tópico donde el

<sup>44</sup> “... El Congreso podrá declarar que existe un estado de emergencia nacional, suspendiendo el ejercicio de los derechos individuales” (Art. 37).

<sup>45</sup> Art. 55.15. Y también para el caso de no encontrarse reunido el Congreso Nacional (Art. 55.7).

<sup>46</sup> Un caso de desdoblamiento de funciones. El Congreso sí tiene que autorizar la guerra pero no es necesario para la proclamación del estado de guerra (estado de asamblea). El estado de asamblea queda en manos de la autorización del Consejo de Seguridad Nacional (Art. 32.21; art. 40.1).

<sup>47</sup> El estado de asamblea es estado excepcional donde entra la suspensión de la práctica totalidad de los derechos, desde el genérico “libertad personal” (tutela judicial) al “derecho de propiedad” (Art. 41.1).

<sup>48</sup> El Consejo de Seguridad Nacional es un clásico órgano vinculado en su composición e, incluso gregario, puesto que la mayoría de sus miembros son de libre designación y remoción por parte del Presidente de la República (de forma directa los comandantes del Ejército y el General Director de Carabineros, art. 32.18).



decisionismo presidencial queda agravado por la discrecionalidad en sus potestades de excepcionalidad.

El modelo de México entra también dentro de los modelos tópicos o minimalistas, pero con cláusulas limitativas cercanas a lo que sería el enunciado material del derecho a la paz. Por ese motivo entraría en nuestra segunda categoría. No obstante, el esquema esencial es clásico: iniciativa del Presidente y necesidad de ley para la declaración de guerra o iniciativa propia del Congreso.<sup>49</sup> En este caso el minimalismo resulta más evidente puesto que la Constitución mexicana alberga cincuenta mil palabras y es de acusada tipología reglamentista, a través de artículos que escrutan distintos temas de forma minuciosa. Cincuenta mil palabras donde apenas treinta y una palabras se ocupan de regular el conflicto armado. Concretamente, es un simple supuesto más –el numeral 12– entre treinta facultades del Congreso.<sup>50</sup>

Por otro lado, la Constitución mexicana posee principios (cláusulas) de relevancia no sólo respecto a la guerra o cualquier conflicto armado, sino como marco de comportamiento en todo el sistema de relaciones internacionales. Principios tales como el de “no intervención”, “solución pacífica de controversias”, “prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza” y “autodeterminación de los pueblos” podría afirmarse que no están sino repitiendo principios de derecho internacional replicantes de la propia Carta de Naciones Unidas. Pero, de hecho, tienen un mayor valor al estar concretados explícitamente en el propio texto constitucional que, recordémoslo siempre, posee un valor normativo primordial.<sup>51</sup>

El nuevo constitucionalismo iberoamericano (Ecuador, Colombia, Venezuela) no es una excepción a la hora de afrontar la regulación tópica del conflicto armado. Paradójicamente, se presta muy poca atención a su concreción y no se le dota de mayores garantías ni de una mínima complejidad. Sin embargo, pertenece al segundo modelo por dar amplio espacio a enunciados, acepciones y aun derechos fundamentales, relacionados con el derecho colectivo y la cultura de paz.

<sup>49</sup> Art. 73.12; art. 89.10.

<sup>50</sup> Lacónicamente, dice el art. 73. XII: El Congreso tiene facultad “para declarar la guerra, en vista de los datos que le presenta el Ejecutivo”. También hay suspensión posible de garantías –sin límites– con acuerdo del Congreso (Art. 29).

<sup>51</sup> Son principios que se le imponen directamente al Presidente de la República (Art. 89.X). Mantiene una retórica propia de los derechos colectivos al referirse, tanto a la paz (la lucha por la paz y la seguridad internacionales”) como al desarrollo (“cooperación internacional para el desarrollo”).

La Constitución de Colombia entra dentro del binomio simple Ejecutivo-Legislativo. En este caso es el Senado la institución competente para autorizar la iniciativa del Presidente.<sup>52</sup> Lo más original en el caso de la Constitución de 1991 es la regulación garantista del estado excepcional derivado: el estado de guerra exterior, estado excepcional donde los decretos-legislativos del Ejecutivo estarán sometidos a la fiscalización del Congreso y del Senado, además de un control previo de inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.<sup>53</sup> Estado excepcional atípico donde no podrán suspenderse los derechos y libertades fundamentales.<sup>54</sup>

Sin embargo, el texto sí recogerá un enunciado breve sobre derecho a la paz, incorporado en su capítulo de derechos fundamentales.<sup>55</sup> Incorporado de forma transgeneracional, ya que el derecho a la paz siendo un derecho colectivo de última generación se le incorpora junto a los derechos civiles y políticos y, por lo tanto, es susceptible de tutela constitucional directa,<sup>56</sup> hecho relevante, puesto que cualquier ciudadano estaría legitimado para interponer una acción de tutela en el caso de conflicto bélico, teniendo en cuenta la amplitud enunciativa del artículo 22.

Comentario aparte merece la Constitución del Ecuador, Constitución novedosa y extremadamente rica en su enunciado de derechos, pero producto de una transacción política confusa que sería materializada por unos constituyentes aviesos políticamente y torpes técnicamente. De ahí se desprende su texto esquizofrénico y poco operativo. Es tal vez uno de los pocos textos constitucionales completos que no requieren del permiso legislativo para entrar en guerra. Directamente al Presidente le queda asignada la función para “asumir la dirección política de la

<sup>52</sup> Artículos 173 y 189.

<sup>53</sup> Realmente, el control del Congreso y del Senado están bajo mayorías extremas: 2/3 de cada una de ellas (Art. 212). No ocurre lo mismo con la Corte Constitucional, que tiene plenas facultades para su no admisión (Art. 214.5).

<sup>54</sup> Artículo 214.2, aplicable a todas las modalidades de excepción. Puede resultar paradójico este artículo teniendo en cuenta que nos encontramos en uno de los países del mundo con mayor número de violaciones de derechos humanos bajo complicidad de los aparatos del Estado (*Vid. Informe Anual del Alto Comisionado de NN.UU. para los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia 2005*, Bogotá, 2006).

<sup>55</sup> El artículo 22 dice: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”.

<sup>56</sup> A través de lo preceptuado por el artículo 86: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

guerra”, lo que correlativamente significa que el Presidente es quien puede declarar una guerra en cualquier momento y lugar.<sup>57</sup>

¿Por qué hablamos de esquizofrenia constitucional? Porque en paralelo a una ausencia absoluta de regulación en cuanto a institucionalización, control y garantías, se encuentra un enunciado generoso del derecho a la paz. Apela al derecho internacional y a la resolución pacífica y jurídica de los conflictos. Textualmente habla de desconocer “el despojo bélico como fuente de derecho”.<sup>58</sup> Además, el texto menciona “la paz” como criterio y elemento en otras tres ocasiones.<sup>59</sup> No obstante, es un enunciado que puede actuar como cláusula pero no como derecho activo, como era el caso de Colombia. Por lo tanto, ello no quita que nos encontremos ante uno de los casos más extremos de ausentismo constitucional en cuanto al principal aspecto que nos afecta, como es el la regulación y control del conflicto armado.

El texto de Venezuela es un caso raro, no por las causas del proceso constituyente ecuatoriano, sino más bien por lo contrario. El texto de 1999 es un texto novedoso, muy cuidado en múltiples extremos y, sobre todo, mimando los mecanismos de institucionalización, participación y control del poder. Por ello resulta sorprendente la poca dedicación y estructuración de la temática del conflicto armado. Su texto constitucional recoge la mayoría de los derechos colectivos y, sin embargo, olvida el derecho a la paz y una regulación mínima del *ius ante bellum*. Encontramos una simple alusión en el Preámbulo, y otras alusiones muy volátiles como “paz internacional” (Art. 1), “zona de paz” (Art. 13), “principio de resolución pacífica de conflictos” (Art. 152) o “vías pacíficas” (Art. 155). Estas alusiones –enunciados–, aunque volátiles, son importantes porque configuran el modelo constitucional y ejercen a modo de cláusulas. Conjunto de artículos que milita en la cultura política para la paz, pero que, sin embargo, olvida regular el derecho como tal y, sobre todo, no prevé una más que hipotética imposibilidad de “arreglo pacífico” y la consiguiente metodología constitucional para la entrada en el mismo.

<sup>57</sup> Artículo 171.15. Laxitud que tiene su desarrollo en la habilitación constitucional que tiene el Presidente para decretar el estado de emergencia, por el que se suspenden los principales derechos fundamentales y se habilita al Ejecutivo para un amplio elenco de intervenciones (Arts. 180-181). El límite se establece al establecer como facultad del Congreso poder revocar –a posteriori– el Decreto (Art. 182).

<sup>58</sup> Lo hace el artículo 4, largo artículo con un enunciado generoso que no sólo se extiende sobre el derecho a la paz, sino también respecto a la denuncia del colonialismo en todas sus formas (“rechaza toda forma de colonialismo, de neocolonialismo, de discriminación o segregación”) y en alusión al derecho a la resistencia (“reconoce el derecho de los pueblos a su autodeterminación y a liberarse de los sistema opresivos”).

<sup>59</sup> En el Preámbulo, artículo 66 (*Educación para la paz*) y artículo 97.15 (*Deberes*).

En la Constitución de Venezuela existe una omisión total sobre la entrada en conflicto y la institucionalización en la toma de decisiones para dicha entrada. El probable lugar natural para ello sería el título VII (*De la Seguridad de la Nación*), un título excepcionalmente completo en distintos aspectos, pero que, sin embargo, elude el principal elemento de la seguridad nacional como es todo el espacio relacionado con la etiología y tipología del conflicto armado.<sup>60</sup> Sólo está contemplada la regulación de las situaciones en las que ya se está bajo conflicto armado (*ius in bellum*), dentro del título VIII (Defensa de la Constitución) en su capítulo II (estados de excepción).<sup>61</sup>

Finalmente, las dos piezas más relevantes del constitucionalismo iberoamericano en la regulación del conflicto –el tercer modelo– son Panamá y Costa Rica, por un motivo: sus dos constituciones proscriben el Ejército. Por lo tanto, es prácticamente imposible que puedan participar en conflicto alguno, tanto como fuerza activa principal beligerante como en la modalidad de fuerza aliada, cómplice o colaboradora de otros estados agresores. También, la ausencia de Ejército resta la posibilidad de que éste se convierta en un poder fáctico o en un grupo de presión activo que históricamente –salvo ejemplos excepcionales– no suele tener un papel de proactivismo democrático.<sup>62</sup>

Los dos textos proscriben el Ejército como estructura permanente. Alternativamente, institucionalizan la figura del “pueblo en armas”. El caso de Costa Rica está más matizado, ya que su texto habla de “fuerzas militares” o “fuerza pública”. ¿Es sinónimo hablar de Ejército que hablar de “fuerza militar”? No, admite gradación y máxime cuando el texto constitucional sentencia con claridad la prohibición del Ejército.<sup>63</sup> Como alternativa los dos textos se inscriben dentro de la

<sup>60</sup> Así está regulado el Consejo de Defensa de la Nación (Art. 323), armamento (Art. 324), información clasificada (Art. 325), Fuerzas Armadas (Cap. III), cuerpos de seguridad (Cap. IV).

<sup>61</sup> Allí encontramos el artículo 338 relativo al estado de conmoción exterior en caso de conflicto externo, que en su párrafo tercero habla de “decretarse el estado de conmoción interior o exterior en caso de conflicto interno o externo, que ponga seriamente en peligro la seguridad de la Nación”. Regulación constitucional que sí aplica un elenco de garantías muy suficiente para toda la hipotética coyuntura bélica suspensiva de derechos, a través del artículo 339, que obliga a un tracto institucional amplio en el cual intervienen Gobierno, Asamblea Nacional y Sala Constitucional del Tribunal Supremo, además de redoblar el sistema garantista con la apelación a normativa internacional tal cual el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

<sup>62</sup> También, la ausencia de Ejército puede ser un inconveniente. De hecho, la invasión de Panamá (1991) se produjo por el nulo costo militar que tendría para Estados Unidos. Si Panamá hubiera tenido Ejército, cabe la posibilidad de que Estados Unidos no hubiera arriesgado los hipotéticos bajos costos de su agresión militar.

<sup>63</sup> El artículo 12 es taxativo en afirmar: “Se proscriben el Ejército como institución permanente”. La Constitución de Panamá afirma: “La República de Panamá no tendrá Ejército” (Art. 305).

tradición del pueblo en armas o del ejército colectivo de reserva que obliga a todos los nacionales a tomar las armas en caso de estar en juego la soberanía territorial.<sup>64</sup> En los dos modelos se habla de una fuerza pública o policía con capacidad coyuntural para reconvertirse en fuerza defensivo-militar.<sup>65</sup> Los dos textos contemplan estados excepcionales de forma clásica, aunque resulta llamativa la muy amplia mayoría necesaria en el caso de Costa Rica para su establecimiento.<sup>66</sup> Hay una última curiosidad en torno al tema de la fabricación y comercio de armas (Constitución de Panamá): debe estar regulado por ley todo lo referente a su fabricación, tráfico, tipología y uso. Significativa la regulación constitucional porque apenas hay textos constitucionales en los que se hace alusión a tema tan crucial como el tráfico de armas.<sup>67</sup>

Este modelo “amilitarista” no plantea el problema de la institucionalización y control del conflicto porque es evidente que, por definición, carece de capacidad operativa para generar conflicto o incorporarse a cualquier otro conflicto militar como fuerza subordinada.<sup>68</sup>

#### **II.4. La necesaria constitucionalización y positivización del conflicto armado**

En esta tesitura se concluye cómo la organización y el orden internacional siguen hegemonizados por la *suprasoberanía* de unas potencias, cómo la eficacia jurídica esencial se está demostrando bajo mínimos y cómo la propia evolución de todo el sistema de legalidad es preocupantemente incierta, a tenor de las nuevas doctrinas estadounidenses sobre orden internacional. Doctrinas asumidas casi de forma textual por el pasado gobierno, y de lo que pudo ser un alarmante ejemplo la asunción presidencial de la “acción preventiva” durante el reciente conflicto

<sup>64</sup> “Todos los panameños están obligados a tomar las armas” (Art. 305, C. de Panamá). En el caso de Costa Rica, la proclamación no es tan directa y se habla de “decretar el reclutamiento militar” (Art. 147).

<sup>65</sup> Así, en la Constitución de Costa Rica (Art. 140.16), dentro de las atribuciones del Presidente, se menciona el “disponer de la fuerza pública para preservar el orden, defensa y seguridad del país”. En la Constitución de Panamá, y bajo ley previa, “ante amenaza de agresión externa podrán organizarse temporalmente servicios especiales de policía para la protección de la fronteras y espacios jurisdiccionales de la República” (Arts. 305-306).

<sup>66</sup> Mayoría de dos tercios prescrita en el artículo 121.7.

<sup>67</sup> Artículo 307.

<sup>68</sup> A pesar de que la Constitución de Panamá, de forma un tanto simbólica, sí habla de “declarar la guerra”, para lo que será necesaria una ley previa (Art. 153).

iraquí. En este punto urgiría abordar la elaboración de unos presupuestos normativos sobre conflictos, que no existen ni siquiera básicamente, en cambio (paradójicamente), sí existe toda una amplia normativa instrumental y organizativa sobre cómo operar dentro de un conflicto. Es decir, mientras se priman normativamente los medios y los instrumentos para operar en conflictos bélicos (*ius in bellum*) se obvian los instrumentos normativos que describan tipologías, circunstancias y condiciones para la intervención en conflictos y guerras (*ius ante bellum*).<sup>69</sup>

Ya concluíamos acerca de cómo el marco jurídico e institucional de la comunidad internacional no ha demostrado poseer los instrumentos normativos lo suficientemente eficaces para evitar y regular guerras y conflictos. Este hecho, junto a la ausencia en la práctica totalidad de ordenamientos constitucionales y jurídicos nacionales de elementos normativos sobre naturaleza, tipología e intervención en conflictos armados, conlleva una absoluta falta de regulación del *ius ante bellum*. Ahora, podría valorarse el hecho de que viniera a cubrir la desregulación del conflicto armado el llamado texto constitucional europeo. Lamentablemente, no va a ser así.

#### II.4.1. *La ausencia del ius ante bellum en el futuro europeo. El vacío decisorio sobre seguridad y conflicto en el proyecto de Tratado-Constitución europeo*

El tratado por el que se instituye una Constitución para Europa se encuentra en vía institucional muerta. No es seguro cómo va a terminar aprobándose. Sin embargo, el texto que salió como proyecto resulta muy significativo en varios puntos. Uno de ellos es la regulación de aspectos relacionados con la naturaleza y las implicaciones de los conflictos armados. La parte III en su título V regula toda la política exterior de la Unión (*De la Acción Exterior de la Unión*). El tema de defensa y conflictos está disperso en una buena parte del título, pero más concretamente está recogido en su capítulo II (*Política Exterior y de Seguridad Común*).

Un primer análisis del capítulo II nos advierte sobre su amplitud (20 artículos), artículos que se caracterizan, además, por su muy amplia extensión, de tal

<sup>69</sup> Existe toda una panoplia normativa posconstitucional sobre cómo organizar el Ejército y operar orgánicamente en caso de conflicto. La Ley Orgánica sobre Criterios Básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar (L.O. 6/80) marca una exhaustiva articulación organizativa, táctica y estratégica. Y, así, múltiples leyes y decretos regulan distintos aspectos que llegan a cubrir los más detallados aspectos de la vida de un simple soldado (v. gr. RD 1024/84; las ordenanzas militares de las distintas armas y cuerpos).

manera que contienen 48 apartados.<sup>70</sup> La regulación del *ius ante bellum* se contiene de la forma más concreta en la sección II del capítulo II (*Política Común de Seguridad y Defensa*).

Una lectura rápida y panegírica de los fines de la política exterior de la Unión nos lleva a los ideales lugares comunes clásicos: derechos humanos, democracia, Estado de derecho, Carta de las Naciones Unidas, cooperación multilateral, erradicación de la pobreza...<sup>71</sup>

¿Quiere decir esto que estamos ante una regulación extensa, exhaustiva e ideológicamente plausible de la seguridad y el conflicto en la futura Constitución europea? En absoluto. La regulación es farragosa, llena de conceptos indeterminados y sin clasificación tipológica de los posibles conflictos. Aunque lo más grave es el vacío decisorio: la Unión Europea no puede tomar decisiones sobre seguridad y defensa si no es por unanimidad. Esto tiene dos consecuencias. La primera es la parálisis institucional y orgánica de la Unión Europea. La segunda es habilitar espacios legales para que determinados grupos de estados y organizaciones de colaboración militar (se cita específicamente a la OTAN) puedan tomar decisiones unilaterales sobre guerra y conflictos fuera del marco de la Unión.

No hay que esperar a la sección II del capítulo II para hacer la anterior deducción, puesto que la *idea-sentencia* está ya en el título I (Parte I), cuyo contenido versa sobre “definición y objetivos de la Unión”. Así, los muy significativos artículos 40-41 sientan el principio de “no decisión” (unanimidad) e, incluso, renuncian a la utilización de la capacidad legislativa en esta materia.<sup>72</sup> Por el contrario, se alude específicamente a la capacidad de maniobra autónoma de determinados estados bajo la cobertura del mecanismo fragmentario-dinamizador de las denominadas *cooperación estructurada* y *cooperación reforzada*, a través de las cuales determinados estados podrán funcionar al margen de la Unión.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> Exactamente los artículos III-294 al III-313.

<sup>71</sup> Bajo este marco natural se escribe el primer artículo del título V.

<sup>72</sup> El artículo 40 dice “...defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad”. En cualquier caso, lo advierte el propio artículo III-201: para las decisiones de política exterior que tengan que ver con en el ámbito militar o de la defensa no se aplicarán términos de mayoría cualificada (es decir, sólo veto decisorio). Cuestión que viene confirmada y reforzada por su reiteración a lo largo de la sección I, en la cual se menciona cómo las principales misiones serán decididas por unanimidad del Consejo de Ministros (Art. III-210).

<sup>73</sup> Posibilidades habilitadas por la conjunción de los artículos 41, 312, 309, 44 y 416-423.

Pero no sólo podrán articular políticas de defensa grupales los miembros de la Unión, sino lo que es radicalmente más grave, el Tratado deja su política de seguridad a disposición del Estado sobre el que se supone la Unión Europea debería ejercer un contrapoder: Estados Unidos. El Tratado da carta legítima de naturaleza a la Organización del Tratado para el Atlántico Norte.<sup>74</sup> A partir de ahí lo único que hace realmente la sección II es extenderse eufemísticamente bajo dicha consecuencia, llenando decenas de artículos que nacen ya moribundos.

El derrotismo del tándem 40-41 viene corroborado en el mencionado título V. A la vez que se inaugura con los ideales anteriormente mencionados, se completa con la cláusula “unanimidad” en el otro artículo del capítulo I (*Disposiciones de Aplicación General*) en relación con un genérico tan amplio como los intereses y objetivos estratégicos de la Unión sobre política exterior y seguridad común.<sup>75</sup> De forma recurrente, y muy similar, la toma de decisiones en el Consejo de Ministros también se realizará dentro de la modalidad de veto decisorio (unanimidad), tal como lo desarrolla el artículo III-300.<sup>76</sup> Determinadas decisiones (Art. III-300.2) que se dicen podrán tomarse por mayoría cualificada, se verán anuladas activando el último párrafo de un contradictorio, falto de lógica y confuso punto 2 del artículo III-300. En cualquier caso –en lo relativo a seguridad y defensa– el propio artículo 300 apunta en su punto 4 que para las decisiones de política exterior que tengan que ver con el ámbito militar o de la defensa no se aplicarán términos de mayoría cualificada (es decir, sólo unanimidad). A mayor abundamiento, incluso en el difícil caso de darse una decisión del Consejo y de que algún Estado no pueda o no quiera seguir una decisión, podrá evitarla, posteriormente, a través de otras posibilidades del articulado, y de lo que puede ser buen ejemplo el artículo III-297.5.<sup>77</sup>

En todo este entramado institucional el Parlamento europeo queda reducido a una simple cámara consultiva y, además, de consulta no preceptiva. Por lo tanto, ni siquiera le quedan asignadas funciones de opinión pública, puesto que el texto silencia a la cámara representativa salvo la mención *ad honorem* que se

<sup>74</sup> El artículo 41 dice textualmente: “...respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte”.

<sup>75</sup> En un artículo de disposiciones genéricas de aplicación general. Es decir, no sólo en cuanto a seguridad y defensa, sino a la acción exterior de la Unión en su conjunto. “El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad basándose en una recomendación del Consejo de Ministros” (Art. III-293).

<sup>76</sup> “El Consejo de Ministros adoptará por unanimidad las decisiones europeas previstas en el presente capítulo”.

<sup>77</sup> “En el caso de que un Estado miembro tenga dificultades importantes para aplicar una decisión europea contemplada en el presente artículo, solicitará al Consejo de Ministros que delibere al respecto y busque las soluciones adecuadas...”.



hace a las dos sesiones anuales de debate. En un estadio histórico donde se quiere vender la idea de una profundización democrática e institucional de la Unión nos encontramos con un Parlamento *ancien regime* consultivo en amplios espacios temáticos.<sup>78</sup>

A pesar de la inocuidad decisoria del Tratado-Constitución el gran despliegue orgánico es una constante del texto que afecta también al tema de política exterior y defensa. Un comité político y de seguridad tiene encomendadas funciones de asesoramiento, supervisión y dirección estratégica y se prevé también la creación de una agencia europea de armamento, investigación y capacidades militares con múltiples funciones operativas. Las dos forman parte del abigarramiento orgánico sobre el que de una forma premeditada se construye el Tratado, y siempre que hay abigarramiento orgánico cabe la preocupación de que queden más alejadas de las instancias representativas y más cerca de las tecnócratas. Queda la preocupación de que queden fuera del alcance de la toma de decisiones superiores (mayoría cualificada), ya que una gestión tecnocrática de sus importantes competencias es alejar de la opinión pública múltiples aspectos de la materia más importante.<sup>79</sup>

Una inquietante paradoja –aplicable a todo el texto– es cómo pasa la articulación decisoria del Tratado desde la unanimidad a la proliferación de instancias técnicas fuera del control de la toma de decisiones fundamentales.

La palabrería masiva del título V tiene uno de sus momentos estelares cuando menciona la posibilidad de llevar posiciones comunes a organismos internacionales (“Los estados miembro defenderán en esos foros la posición de la Unión”). ¿Qué posición? ¿Cuándo se producirá una posición común con tales repetidas cláusulas de veto decisorio y obediencias extraeuropeas?<sup>80</sup>

En conclusión, este texto renuncia a articular una política de seguridad propia. Estamos en el peor de los escenarios: no sólo no se plasma una política de seguridad y defensa más o menos draconiana, sino que se deja libérrimamente a

<sup>78</sup> Resulta inquietante desde un punto de vista democrático el papel que le resta al Parlamento europeo en el texto constitucional: “...podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo de Ministros y al Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión. Celebrará dos veces al año un debate sobre los progresos realizados en el desarrollo de la política exterior y de seguridad común...” (art. III-304).

<sup>79</sup> Artículos III-307 y III-311.

<sup>80</sup> Cuando se habla en el artículo III-305 de “posición común” a defender en el Consejo de Seguridad, ¿a qué posición se puede estar refiriendo?

los intereses de los estados dicha posibilidad. En el momento actual la desregulación y el absentismo decisorio y normativo (*ius ante bellum*) fortalecen la ideología del militarismo instintivo, en el que milita una gran parte de la clase política occidental y, más concretamente, anglosajona. No pueden valer los argumentos que nos hablan de imposibilidad operativa por la dificultad de conseguir un acuerdo de todos los estados. Sencillamente, no se hace ningún esfuerzo por articular una organización de defensa propia sometida a la legalidad constitucional y a las instituciones de la Unión, cuando estábamos ante una oportunidad única por generar una alternativa a la política de seguridad militarista de Estados Unidos. Todo lo contrario: hay una resignación absolutamente contundente a favor de poner en manos de la OTAN toda la cuestión relativa a conflictos armados. Y hay que recordar que en el seno de la organización hay una hegemonía decisoria militar de Estados Unidos de corte cuasitotalitario: la OTAN nunca ha intervenido ni operado o planteado estrategias internas o externas sin que Estados Unidos tome la iniciativa y la decisión.

Vemos que las omisiones y carencias del proyecto constitucional europeo hacen imprescindible que siga vigente la necesidad de la regulación constitucional estatal del conflicto. Eso es deducible después del análisis anterior. Pero no sólo eso, ya que el propio proyecto –en un explícito reconocimiento de su impotencia– apela a la necesidad de dotar de mayor eficacia normativa a su constitucionalización con un reconocimiento explícito de esa necesidad: “...recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.<sup>81</sup>

¿Conclusión? Cada Estado debería tener constitucionalizada y normada una línea para abordar su seguridad y tratamiento del conflicto. Porque cada Estado se va a enfrentar en solitario a tales decisiones sin que el nuevo Tratado pueda cubrir alternativa alguna.

Una constitucionalización se hace necesaria para no dejar en manos de la arbitrariedad gestora del Ejecutivo –o del impulso primario del Legislativo– decisiones de la más alta importancia. Por principio, la importancia de la temática merecería tratamiento constitucional, independientemente de las anteriores consideraciones. Nuestro actual texto constitucional no se redactó siquiera en función

---

<sup>81</sup> Así lo hace el paradigmático artículo 41, que demanda una toma de posición previa de los estados tanto con anterioridad a la entrada del conflicto como una vez decidida la intervención en el conflicto si lo ponemos en conexión con la amplia autonomía de la que dotaban los artículos anteriores a los estados.

de las premisas más básicas. Se echa en falta, cuando menos, una mínima mención al marco de Naciones Unidas en torno a lo estipulado por el artículo 25 de la Carta. Dicha mención hubiera dificultado notablemente determinadas intervenciones bélicas.<sup>82</sup>

#### *II.4.2. Breve apunte sobre una propuesta de reforma constitucional*

La conclusión de todo lo anterior es la necesidad de introducir reformas constitucionales que aborden el conflicto armado con la complejidad y la extensión que amerita el tema. Esta propuesta final va concretada en referencia al texto constitucional español, ejemplo de minimalismo normativo. Lo dicho para el caso español podría ser válido para cualquier otro texto o cultura constitucional.

Los conflictos podrían abordarse tomando dos opciones:

- a) Creando nuevo título sobre esta cuestión.
- b) Abordando la cuestión desde el título III, con dos posibilidades distintas: 1) Desdoblar el capítulo III en dos secciones. Una primera sección relativa a tratados internacionales y una segunda sección que se ocuparía de guerra, conflictos e intervenciones militares. 2) Crear nuevo capítulo referente a guerra, conflictos e intervenciones militares.

La solución más plausible sería la de articular un nuevo título o capítulo. La extensión de dicho capítulo sería relativa. Todo dependería de la voluntad constitucionalista que hubiera respecto a la temática, que debería ser amplia, teniendo en cuenta la progresiva desinstitucionalización internacional de la misma. No obstante, siempre sería necesario un desarrollo amplio en una subsiguiente legislación de desarrollo. La regulación constitucional –o, en su defecto, una regulación legislativa básica– debería contemplar las siguientes premisas:

- a) Abordar la muy diferente tipología del conflicto estableciendo definiciones y clasificaciones de al menos cinco de las acepciones permanentemente

---

<sup>82</sup> Elementos del artículo 25 tales como “utilización de la fuerza como recurso descentralizado al servicio de Naciones Unidas”, o “prestación de servicios al amparo de las obligaciones contraídas en la Carta de Naciones Unidas”.

usadas en la disputa teórica, el ámbito político y los foros institucionales: guerra de agresión, conflicto anticipatorio, conflicto preventivo, intervención logística, intervención humanitaria.

- b) Debería definir los posibles marcos del conflicto: unilateral, bilateral, multilateral, interestatal y con o sin intervención de organizaciones internacionales. La relación de nuestro Estado con las distintas organizaciones internacionales debería quedar planteada con la mayor concreción posible para los casos de conflicto, incluida la nueva relación constitucional con el nuevo texto del tratado pseudoconstitucional europeo.
- c) Podría reflejar las diferentes circunstancias políticas, e incluso ideológicas, bajo las que entrar en un conflicto. ¿Difícil? Probablemente, pero la realidad obliga, ya que por este espacio de la *evaluación ideológica del conflicto* han entrado grandes potencias seguidas por el cipayismo geopolítico de otros estados menores. El último conflicto de Irak ha puesto de manifiesto cómo mayoritarias fuerzas políticas de distintos tipos de estados, entre los que se encuentran principales potencias geoestratégicas y militares tales como Estados Unidos e Inglaterra, avalan intervenciones basadas no sólo en actos multiformes de violencia u hostilidad militar explícita, sino evaluando la textura política e ideológica de los regímenes y actores implicados. Es la intervención ideológica. Aquí se abre una peligrosa horquilla de posibilidades para la intervención. Esta intervención, que sería claramente ideológica, debería estar muy bien delimitada, bien desde criterios de prohibición absoluta al amparo de los tradicionales criterios del principio de soberanía o ajustándose a otros nuevos parámetros que deben, cuando menos, quedar planteados.<sup>83</sup>
- d) Control de la fabricación, comercio directo, tráfico indirecto e intermediación de toda la industria relacionada con armamento.

---

<sup>83</sup> La intervención en asuntos internos de un país soberano era un tema formalmente tabú en el derecho internacional. El hecho es que las intervenciones se han producido de forma permanente encubierta, clandestina o cuando menos opaca. En otras ocasiones se han producido de forma directamente o indirectamente militar (Estados Unidos, Unión Soviética). Algo tan importante como la violación de los espacios nacionales de soberanía se realiza a espaldas de las instituciones parlamentarias y de las respectivas opiniones públicas. Desde la intervención directamente militar al apoyo a fuerzas de oposición debe estar reglado normativamente y bajo control parlamentario, especialmente desde el momento en que el último bloque hegemónico de la Guerra de Irak (Estados Unidos, Reino Unido y los estados satélites) ha anunciado su irrespeto político al clásico juego de soberanías.

- e) Finalmente, el capítulo debería abordar los marcos institucionales de decisión. El marco constitucional y normativo actual supone una contundente desinstitucionalización del conflicto. Como ya se ha dicho anteriormente, la toma de decisiones militares en los últimos conflictos sólo ha contemplado su aprobación en Consejo de Ministros. Ningún otro órgano constitucional ha tomado parte en la decisión de que España entre en conflicto. Nuestro modelo está instalado en una ejecutividad sumaria del conflicto donde se iguala una decisión de Consejo de Ministros sobre los precios del gasóleo con la entrada en conflicto armado de una división aerotransportada. La estructura orgánica para la toma de decisiones deberá ser mucho más compleja de lo que lo es ahora. En la actual regulación constitucional son las Cortes Generales las que declaran la guerra o, mejor dicho, las que nunca declaran ninguna guerra. El problema es que la guerra o los conflictos no se declaran pero se hacen, y se hacen bajo el dictado unilateral de un gobierno coyuntural. Los nuevos mecanismos institucionales deberían contemplar toda la serie de posibilidades anteriormente mencionadas y, en función de la muy diversa tipología del conflicto, tomar decisiones con distintos tipos de recorrido institucional y quórum parlamentario. En una parte importante de tipologías bélicas el juego institucional debería finalizar con un referendo vinculante.

El juego institucional debería estar articulado en función de: a) los lapsos del conflicto, b) la tipología del conflicto.

- a) En primer lugar, la urgencia o premura de una intervención disminuiría la obligación de su consideración por parte de la mayoría de órganos e instituciones. La intervención urgente podría requerir, en un principio, la intervención del Gobierno y de la comisión parlamentaria correspondiente, estableciéndose los adecuados mecanismos de convalidación y responsabilidad posteriores.
- b) En situaciones en donde la intervención no fuera de necesidad inminente (la mayoría de los que se plantean), nuestro sistema debería contemplar un amplio juego institucional. El principal marco institucional lo deberían componer el Gobierno y las Cortes Generales con un papel competencial muy especial en el Senado, articulado como una cámara de especialización. Las Cortes Generales deberían contar con comisiones especiales para conflictos o bien completar a las ya formalizadas de Asuntos Exteriores, añadiendo los términos de “seguridad y conflictos”. Pero no sólo deberían quedar implicadas las principales instancias institucionales, sino toda una serie de órganos

consultivos del Estado, como podrían ser el Consejo Nacional de la Defensa y el Consejo de Estado. A este último se le debería asignar nuevas funciones especializadas.<sup>84</sup>

Todos los sistemas bicamerales deberían asignar a la segunda Cámara un papel relevante y especializado en la temática de conflictos. Nuestro sistema constitucional regula el Senado como una especie de cámara vaga (“dicese de las cosas que no tienen objeto o fin determinado”). No estaría de más, llegados a los veinticinco años de vaguedad constitucional, que se le implementaran funciones constitucionales realmente hábiles. El Senado debe convertirse en una cámara de especialización en una futura reforma constitucional con amplias competencias en política exterior. La especialización generaría una posibilidad mucho más amplia para el estudio y los debates más en profundidad y de mucha mayor duración. La profundidad y extensión de los debates generaría una automática retroalimentación respecto al debate que se realizaría al nivel de medios de comunicación y opinión pública.

La opinión pública no debería quedar sólo relegada al debate, sino que debería ser consultada a través de articular referendos vinculantes para aquellas modalidades de conflicto susceptibles de consulta, que deberían ser la mayoría.

En conclusión. En los últimos veinticinco años el Estado español –de forma muy similar a otros estados– ha participado en guerras que vulneraban la legalidad internacional al inscribirse en contra de la Carta de Naciones Unidas. Ha vulnerado su texto constitucional directamente por no utilizar, para ninguna de las guerras en que ha intervenido, lo preceptuado en el artículo 63. Ha habido una vulneración indirecta del texto constitucional al hurtar a la opinión pública la casi práctica totalidad de debates sobre temática de conflictos. Todo lo anterior supone que el Estado o bien está instalado en una democracia de baja calidad o bien está esencialmente hegemonizado por otros estados. En la consideración de que España no es formalmente un Estado autoritario, podríamos concluir que sí se ha estado operando en una democracia de baja intensidad y, a mayor abundamiento, dentro de un circuito de hegemonización radical, inserto en la lógica y la estrategia de la seguridad nacional estadounidense, inserto dentro de parámetros

---

<sup>84</sup> El Consejo Nacional de Defensa debería abrirse a organismos no gubernamentales significativos y, sobre todo especializados, con una tradición de trabajo en temas de estudio sobre conflicto y paz.

ideológicos y de intereses nacionales ajenos. Esta inmersión en una lógica hegemónica viene facilitada por la huida y la evasión que el Ejecutivo hace de la norma constitucional que, además, se muestra totalmente insuficiente.

La actual coyuntura histórico-política favorece, incluso, una mayor huida de la normatividad, de la institucionalización, del debate público y de la participación directa. Se está tejiendo una ideología que está abogando y practicando la desinstitucionalización internacional y nacional y una subsiguiente toma de decisiones militares más dinámica e intensa. No sólo eso, los conflictos armados y sus daños colaterales –terrorismo– están propiciando una ofensiva laminadora de derechos de primera generación. Nuestras sociedades ya no sólo no van a poder participar de forma más activa en política, sino que, incluso, sufren retrocesos en sus marcos individuales de autonomía.

Este ciclo de mayor violencia sólo puede retroalimentarse. El ciclo puede comenzar a albergar los elementos violencia-violencia, violencia-desinstitucionalización-restricción de libertades, violencia-psicología de la inseguridad. En definitiva, libertades, democracia y seguridad pueden sufrir graves quebrantos. Es falsa la disyuntiva o la dialéctica seguridad-libertad. Todo lo contrario: la seguridad no puede generarse a través de la maximización de la violencia.

¿Solución? En la actual coyuntura de devaluación y menosprecio del derecho internacional es ilusorio pensar en una regulación internacional más rigurosa y exigente respecto a la generación e intervención en conflictos dentro del marco de Naciones Unidas. Más bien todo lo contrario.

El momento actual pasa por una opción triple:

- a) Refugiarse en los marcos del Estado constitucional. Luchar por una regulación constitucional y legal de mucha más extensión y precisión, ante el farragoso vacío decisorio del derecho comparado y del nuevo texto europeo (hipótesis constitucional).
- b) Luchar por los límites máximos de todos los derechos fundamentales vigentes.
- c) Movilización de la sociedad civil-popular para la formulación y reivindicación de todo el anterior planteamiento bajo la fórmula político-teórica del derecho colectivo a la paz.

La introspección constitucional y la movilización en torno a la estructura de derechos fundamentales puede ser el arma más eficaz contra las mecánicas proto-autoritarias del nuevo belicismo. Mecánicas legitimadas en torno a una falaz ideología de seguridad, y cuyo epicentro es la nueva versión del hegemonismo estadounidense.

## BIBLIOGRAFÍA

BOLTON, J. (2000). "Is there really "law" in international affairs? *Transnacional Law and International Problems*, nº 1.

CHOSSUDOVSKY, M. (2002). *Guerra y globalización*. México: Siglo XXI.

FUKUYAMA, F. (1993). *El fin de la historia*. Barcelona: Planeta.

HUNTINGTON, S. (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del Orden Mundial*. Barcelona: Paidós.

KAGAN, R. (2003). *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el Nuevo Orden Mundial*. Madrid: Taurus.

LIPSET, M.S. (2001). *El excepcionalismo norteamericano*. México: Fondo de Cultura Económica.

MONEDERO, J.C. (2003). *Cansancio del Leviatán. Problemas políticos en la mundialización*. Madrid: Trotta.

MONTOYA, R. (2003), *El Imperio global*. Madrid: La Esfera, 2003.

PALACIOS, F. (1999). *La civilización de choque. Hegemonía occidental, modernización y Estado periférico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

PASTOR, J. (1990). *Guerra, paz y sistema de estados*. Madrid: Libertarias.

PERLE, R. (2003). "Thank God for the death of the UN. Its abject failure gave us only anarchy. The world needs order". *The Guardian*, Londres, 21 de marzo.



RICE, C. (2000). "Promoting the national interest". *Foreign Affairs*, vol. 79, n° 1.

SCHMITT, C. (1991). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.

VV.AA. (1991). *Después de la tormenta. Las claves de la posguerra*. Barcelona: Ediciones B.

WALZER, M. (2001). *Guerras justas e injustas*. Barcelona: Paidós.

## Documentos

### *Constituciones*

Constitución de Alemania  
Constitución de Argentina  
Constitución de Brasil  
Constitución de Colombia  
Constitución de Costa Rica  
Constitución de Chile  
Constitución de Ecuador  
Constitución de España  
Constitución de Japón  
Constitución de Noruega  
Constitución de Panamá  
Constitución de Suiza  
Constitución de Venezuela  
Tratado para una Constitución europea

### *Comunidad Europea*

Código de Conducta en Materia de Exportación de Armas (1998).  
Criterios comunes sobre exportación de armamento (1991 y 1992).  
PESC 931 (2001).  
Principios reguladores de la O.S.C.E. (1993).

### *España*

Ley Orgánica sobre Criterios Básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar (1980).

Sentencia del Tribunal Constitucional 254/93.  
Sentencia del Tribunal Constitucional 36/91.

*Naciones Unidas*

Convenios de Ginebra (1949)  
Protocolos de Ginebra (1977)  
Carta de las Naciones Unidas (1945)

*Otros documentos*

Bush, G. (2004). *Discurso sobre el estado de la Unión*.

Carnegie Endowment for International Peace (2004), WMD in Iraq. Evidence and Implications, en [www.ceip.org](http://www.ceip.org)

Estatuto C-36 (Canadá) en [www.law.utoronto.ca/c-36/](http://www.law.utoronto.ca/c-36/)

Institute for American Values (2004), Carta de América. ¿Por qué estamos luchando? en <http://www.americanvalues.org>

Patriot Act (Estados Unidos) en [www.epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html](http://www.epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html)

SIPRI (década 80), Yearbook, Londres.