

CAPÍTULO SEGUNDO	
OTRAS EXPERIENCIAS AUTORITARIAS	881

Sección I. El Estado dictatorial

I. La forma de Estado dictatorial. Concepto político y concepto jurídico de dictadura	882
II. Dictadura comisarial, dictadura constituyente, dictadura revolucionaria. Competencia constituyente de las dictaduras	884

Sección II. El Estado militar

I. Estado militar y gobiernos militares	887
II. Influencia externa y gobiernos militares indirectos	888
III. Sobre la naturaleza autoritaria de los gobiernos militares .	903

Sección III. El Estado monárquico

Las autocracias monárquicas contemporáneas	906
--	-----

CAPÍTULO SEGUNDO

OTRAS EXPERIENCIAS AUTORITARIAS

El ejemplo del Estado fascista y nacionalsocialista presenta carácter de *unicidad*, en cuanto sólo en éste la forma de Estado autocrático se sirve de una precisa ideología oficial que inspira a la acción estatal y mediante la cual se promueve una movilización y una participación de las masas. Existen y han existido, además, ejemplos de Estados autocráticos en los que el enfoque autoritario de una elite gobernante prescinde de la pretensión de imponer a la sociedad un modelo propio de transformación y se limita a obrar para el mantenimiento de situaciones de poder preconstituidas, luchando sea contra una real instauración de instituciones propias de la democracia liberal, sea contra la instauración de las instituciones socialistas en la versión leninista. Estas experiencias se introducen frecuentemente como un paréntesis más o menos largo en aquellos ordenamientos que formalmente están dotados de instituciones inspiradas en el modelo liberal, instituciones que por lo general son congeladas mediante la suspensión de las Constituciones, no eliminadas. Frecuentemente, las intervenciones encaminadas a suspender la Constitución y a instaurar un ordenamiento que es inconciliable con las instituciones democráticas liberales son realizadas por los militares, que operan como garantes de una cierta Constitución o como titulares de un nuevo poder constituyente.

Esta situación ha sido siempre familiar a los ordenamientos iberoamericanos que conocen largos periodos de alternancia entre Constituciones democráticas-liberales y Constituciones autoritarias instauradas por las fuerzas armadas (por ejemplo Chile y Uruguay). Sin embargo, no es desconocida por los ordenamientos europeos (Grecia y Turquía).

En esta parte final me referiré a la noción de dictadura y de gobierno militar, que con frecuencia son considerados sinónimos de formas autoritarias y que, en realidad, desde el punto de vista del derecho constitucional, aparecen como nociones complejas. Con este motivo aludiremos a los ordenamientos monárquicos supervivientes en lo que concierne a sus conexiones con formas autoritarias.

SECCIÓN I

EL ESTADO DICTATORIAL

I. LA FORMA DE ESTADO DICTATORIAL. CONCEPTO POLÍTICO
Y CONCEPTO JURÍDICO DE DICTADURA

Con el término “dictadura” se califica un ordenamiento con concentración de poder, pero con dos perspectivas radicalmente diversas, ya que una se refiere a una forma de *concentración permanente*, la otra a una concentración sólo *temporal*: por lo tanto, en el primer caso, dictadura es sinónimo de forma de Estado autocrático; en el segundo caso, en cambio, es una forma de gobierno que se desarrolla en el marco de ordenamientos con separación de poderes, que requiere salvaguardar la forma de Estado y se califica por su carácter derogatorio respecto a los principios típicos de la forma de Estado con separación de poderes y por la temporalidad de la solución organizativa.

En el ámbito de las doctrinas políticas, el término dictadura se usa indiferentemente para indicar los dos casos de concentración y, sobre todo, la concentración de poder permanente que determina a una forma de Estado; así se intenta calificar a aquellos ordenamientos en los que se han consagrado situaciones de hecho y de derecho contrarias al modelo ideal del Estado garantista definido como “Estado de derecho”. En particular, por lo que concierne a las formas de concentración permanente, se han formulado diversas propuestas de definición de las que se desprende que las dictaduras contemporáneas se caracterizarían: por la concentración del poder en favor de un hombre o de un grupo; por la ausencia de límites legales al poder; por la dificultad de individuar formas aceptables de legitimación del poder que se funda o sobre la capacidad de un *leader* carismático o sobre la ideología del partido.

Las dictaduras se califican, ante todo, según la naturaleza del poder ejercido: *autoritarias* (o simples) cuando utilizan los instrumentos tradicionales de coerción (ejército, policía, burocracia); *totalitarias* cuando utilizan instrumentos de movilización (propaganda, partido único) y el terror; *cesaristas* cuando es determinante la función personal del jefe ca-

rismático. Según el fin, las dictaduras se distinguen en *revolucionarias*, cuando intentan abatir el precedente ordenamiento; *conservadoras*, cuando pretenden su salvaguarda; *reaccionarias*, si buscan su reestablecimiento, y *mixtas o termidorianas*, si se caracterizan tanto por elementos revolucionarios como conservadores. Siempre con relación a los fines se ha hablado de dictaduras de *desarrollo*, refiriéndose a los ordenamientos que intentan imponer una modernización acelerada. Con respecto a los *sujetos*, en lo que concierne a la procedencia de la élite, se ha hablado de dictaduras *políticas o civiles*, en contraposición a las *militares*, y de dictaduras *burocráticas*. Con respecto al número de sujetos se distinguen las *personales* de las *oligárquicas*. Respecto a las *ideologías*, las dictaduras se clasifican según el grado de elaboración ideológica, que se considera máximo en las totalitarias.

A diferencia de todo lo indicado con respecto a la doctrina política, para la doctrina jurídica la dictadura es una forma de gobierno provisional, en cuanto a la duración, y excepcional y derogatoria respecto a la forma de gobierno con separación de poderes, que se considera parámetro natural de referencia.

El concepto de dictadura coincide, pues, con la hipótesis de una forma de gobierno con *concentración de poder provisional* que figura entre las examinadas en su momento respecto al régimen jurídico definido como “estado de crisis”, en el cual la concentración es vista como una *derogación* de un régimen que normalmente es garantista y con separación de poderes. Recordemos, además, que históricamente el instituto romano de la dictadura comportaba, con claridad, la derogación de la Constitución de la República y el carácter precario, rígidamente limitado en el tiempo, de los poderes excepcionales conferidos al *dictador*. Según una orientación difusa, la concentración de poder debería operar en favor de un órgano *nuevo* no previsto por el ordenamiento interesado: en realidad, los ejemplos históricos de concentración en mención se refieren, por lo general, a la hipótesis en la cual la concentración obra en favor de un órgano, en general el Ejecutivo, que ya está previsto en sede constitucional, el cual, sin embargo, en el mismo momento en que asume los poderes excepcionales cambia seguramente su naturaleza jurídica sea desde el punto de vista estructural que desde el funcional.

Por lo anteriormente dicho, resulta evidente cómo para la doctrina jurídica el concepto de dictadura no puede ser más que un *concepto técnico* que se refiere a una particular forma de atribución del poder y a mo-

dalidades particulares y contingentes de su ejercicio. Por ende, el mismo no podía asumir las connotaciones negativas familiares a la doctrina y a la práctica política (dictadura como régimen represivo, reaccionario, antidemocrático). Además, hay que indicar que especialmente en sede política el concepto de dictadura se ha historizado claramente: se le considera coincidente con una degeneración de la forma del poder democrático que en el Estado contemporáneo asume la forma de “República”. Quien usa el término dictadura se refiere sólo a los casos de régimen autocrático *no hereditario* (empleando para los hereditarios el término tradicional de monarquía).

Concluyendo: para la doctrina jurídica el concepto de dictadura coincide con la forma de gobierno con concentración de poderes *transitoria*, pues está limitada en el tiempo, y excepcional, pues aparece como derogación de una Constitución con separación de poderes que es típica de situaciones de crisis. El carácter precario y anómalo de la forma en cuestión induce a diferenciarla con claridad de todas aquellas formas de gobierno con concentración de poder, que son a menudo definidas de modo genérico en la praxis política o en la doctrina como dictaduras, pero que tienen la característica de revelarse como regímenes autocráticos permanentes. En este caso, a pesar de la confusión que frecuentemente se verifica en la doctrina, nos encontramos en presencia de una auténtica forma de Estado.

II. DICTADURA COMISARIAL, DICTADURA CONSTITUYENTE, DICTADURA REVOLUCIONARIA. COMPETENCIA CONSTITUYENTE DE LAS DICTADURAS

La dictadura como forma de gobierno provisional asume contornos diversos según su función, en cuanto el concepto jurídico de dictadura “comisarial” debe distinguirse del de dictadura “constituyente”. Ambos se refieren a casos de concentración de poder temporal, pero son profundamente diversas las motivaciones y las finalidades de la concentración que derogan el régimen normal de las competencias constitucionales.

Como ya se indicó, la dictadura comisarial presupone que una situación de emergencia interna o internacional no puede afrontarse por los órganos constitucionales preexistentes utilizando las competencias preconstituidas; el cuadro constitucional ordinario no es, pues, idóneo para permitir una necesaria protección de las exigencias estatales y por tanto

se hace indispensable suspender la Constitución y sus garantías para dar lugar a un régimen jurídico excepcional (respecto a la “regla” constitucional) y provisional (ya que está limitado en el tiempo). Sin embargo, superada la emergencia cesa el régimen provisional y la Constitución vuelve a tomar su plena eficacia. El régimen de concentración de poder acaba, en último análisis, permitiendo la salvaguardia de la misma Constitución, amenazada por la emergencia.

Diversa es la situación de la dictadura constituyente. También en ésta opera una concentración de poder que deroga la articulación prevista por la Constitución, y también aquí la concentración debería tener carácter provisional. Pero las causas que impulsan a la concentración del poder derivan de profundas crisis sociales y de la legitimación de las instituciones existentes que ya no son capaces de ejercer, con credibilidad, sus funciones de gobierno y, en realidad, el fin para que estas modificaciones se efectúen no es la salvaguardia de la Constitución sino su subversión para dar lugar a una Constitución diversa: el fin último es, pues, constituir un nuevo ordenamiento.

Con la temática de la dictadura constituyente se llega a identificar la de la dictadura “revolucionaria”: se trata, en el fondo, del mismo fenómeno de concentración visto según la perspectiva del nuevo ordenamiento a constituir o según la del viejo ordenamiento a eliminar. Siempre es elemento común el carácter de pretendida temporalidad de la concentración, que debería superarse una vez instaurado un régimen satisfactorio para las exigencias sociales y dotado de legitimación suficiente.

La dictadura revolucionaria encuentra su teorización en una serie de elementos que han sido elaborados históricamente para fundamentarlos.

Durante la Revolución francesa los jacobinos, después de haber tomado el poder, en 1793, consideraron que sólo una fuerte organización del poder, unida a una despiadada eliminación de los obstáculos puestos por las viejas clases de gobierno, podría llevar a la instauración de una República liberal basada en la tutela de la libertad y de la igualdad política (periodo del terror): una necesidad superior conducía así a la dictadura revolucionaria que habría tenido carácter provisional.

El mismo esquema se ha replanteado por la postura marxista. La dictadura debería haber establecido un régimen de producción socialista que habría facilitado el desarrollo de las libertades y de la igualdad políticas. La transformación de las condiciones económicas habría repercutido en todos los elementos de la vida social creando una nueva concepción de la

sociedad política. La “dictadura del proletariado” habría sido una fase transitoria situada entre la revolución y la fase superior del comunismo: un momento necesario pero provisional.

No resulta diferente la postura seguida en la práctica por muchos ordenamientos recientemente independizados, cuando los movimientos de liberación concentran en sí mismos todo el poder de gobierno prometiendo conceder elecciones libres y una “normalización” de la vida política, sólo después de superar los peligros internos y exteriores de desestabilización del nuevo orden.

El punto débil de todas las teorías relativas a la dictadura revolucionaria estriba en su pretensión de temporalidad y, por ende, de excepcionalidad de la concentración de poderes y de la limitación de las libertades fundamentales que las mismas generan. Por lo general, la tendencia es la de perpetuar por tiempo indeterminado la situación institucional que debería ser pasajera. En este punto, entonces, la opción institucional de concentración se convierte en algo tendencialmente permanente, y la forma de Estado se convierte en aquella que hemos definido autocracia. El ejemplo ofrecido por los desarrollos de la Constitución “dictatorial” soviética, que formalmente se prolongó hasta la adopción de la Constitución de 1936, es particularmente ilustrativo.

En fin, hay que recordar que toda dictadura, en cuanto forma de gobierno exenta de límites jurídicos (y, por ende, en cuanto antítesis del garantismo propio del Estado de derecho), termina por obrar como poder total e indiviso, además de ilimitado, y así en la práctica obra como un *poder constituyente continuativo*. En otras palabras, una vez suspendida la Constitución (en el caso de la dictadura comisarial) o una vez abrogada la misma (en el caso de la dictadura constituyente), en el periodo en que se prolonga la concentración el órgano titular del poder puede dictar una serie de medidas normativas en cascada que no encuentran vínculos jurídicos (constitucionales) limitativos. Todo elemento de rigidez desaparece potencialmente y se procede rápidamente, libre de procedimientos y de rémoras garantistas. Sólo las circunstancias de hecho y no las de derecho limitan el poder. Obviamente, son diversas las consecuencias para la normativa establecida en el periodo dictatorial en el caso de la dictadura comisarial, en la que los actos del poder dictatorial tienden a perder totalmente valor al revivir la Constitución suspendida, y en el caso de la constituyente, en que tales actos acaban por condicionar al nuevo ordenamiento *in fieri*.

SECCIÓN II

EL ESTADO MILITAR

I. ESTADO MILITAR Y GOBIERNOS MILITARES

En la forma de Estado de derivación liberal, como se indicó en su momento, el elemento social dominante es el civil, y el militar se considera como técnico profesional de la violencia bélica condicionado por las directrices de los órganos civiles a los que está subordinado. El llamado *poder militar* (noción sociológica y politológica, no jurídica) es considerado como un aparato burocrático dotado de atributos consultivos, preparatorios y ejecutivos respecto a las opciones de dirección de los órganos políticos formados por personal civil. En el Estado socialista la preeminencia se reserva al partido-guía y a los órganos del poder estatal entendidos como expresión de toda la sociedad civil. En el Estado autoritario es el vértice del partido y del gobierno, expresión de toda la sociedad (diversamente identificada con el pueblo o con la comunidad racial), quien tiene preeminencia. También en estas dos formas de Estado el llamado poder militar está jurídicamente *subordinado* a la dirección política de los órganos que se conectan con toda la sociedad nacional. Una situación similar se tiene, formalmente, en muchos Estados recién independizados.

En contraste con esta orientación, existen Estados en donde los militares desarrollan una función política activa que va desde la simple influencia al ejercicio del poder de decisión política en sustitución de los civiles. En esta hipótesis los militares intervienen en cuanto estructura organizada portadora de sus valores propios y, por ende, de una concepción propia de la vida de la entera sociedad, y no simplemente en cuanto personas que revisten un *status* jurídico particular que los distingue de otros dependientes de las administraciones públicas. El éxito de la intervención puede ser un acercamiento del poder militar al poder civil, o incluso la sustitución del poder civil. Dado que la intervención militar se hace por lo general fuera o contra las reglas constitucionales relativas a

la atribución del poder a los titulares de los órganos constitucionales, y una vez establecidas, los gobiernos militares ejercen su función fuera de los principios y procedimientos que se identifican generalmente con los propios de los ordenamientos democráticos, se afirma que los ordenamientos caracterizados por la función activa de los militares son autoritarios.

Después de estas sumarias premisas es necesario aclarar hasta qué punto la función de los militares puede influir en el ordenamiento global de un Estado imponiendo principios y procedimientos que puedan valer para toda la sociedad. Con este propósito es posible comprobar que, por lo general, cuando la organización militar asume el control del Estado ejerciendo las funciones constitucionales, y en particular la de dirección, pretende representar a toda la sociedad estatal, y no sólo a la militar sino que también a la civil, que resulta marginada del juego político. Sin embargo, no es fácil suponer la *total identificación de la sociedad con el elemento militar*. En efecto, la reducción de toda la sociedad a la sociedad militarizada es un resultado que tal vez se obtiene sólo en las sociedades guerreras de antaño y en los periodos de crisis vinculados a los grandes conflictos internacionales. Desde esta última perspectiva, la moderna guerra “total” que afecta globalmente a toda la población del Estado se ha considerado como condición de una nueva posible reestructuración de la sociedad en su conjunto según modelos militares. Tan sólo en este último caso se podría hablar de “Estado militar”, mientras que en los demás se usa la calificación de “gobierno militar”, en cuanto que sólo la organización vértice del Estado está controlada por los militares.

II. INFLUENCIA EXTERNA Y GOBIERNOS MILITARES INDIRECTOS

Los definidos genéricamente como gobiernos militares comprenden, desde el punto de vista del derecho constitucional, una serie bastante articulada de hipótesis. Admitido que el criterio determinante para individuar esta forma de gobierno es el de la titularidad de la dirección política y el criterio de las relaciones entre los órganos titulares del mismo (cuando existan varios órganos), se distinguen las hipótesis en que los militares ejercen sólo un influjo de manera informal, de otras en las que se consideran formalmente titulares de las funciones constitucionales.

1. “Influencia” simple y gobiernos militares indirectos

La hipótesis de la “influencia” de los militares sobre los órganos constitucionales comporta una dificultad objetiva de análisis bajo el punto de vista constitucional, en cuanto no siempre es fácil distinguir entre una intervención realizada respecto a los órganos civiles sin expropiar su capacidad de decisión política y una intervención que sustancialmente imponga las decisiones políticas a los órganos civiles. En el caso en que la influencia se manifieste como condicionamiento no total ni sistemático de los órganos constitucionales civiles, se puede estimar que los militares obran como *grupo de presión* sin comprometer la función de dirección de los órganos constitucionales civiles. La línea de demarcación entre gobiernos civiles y militares se superaría, en cambio, cuando la función de los militares acaba por manifestarse como *sostén determinante* de los gobiernos civiles, y cuando los militares, aunque estén formalmente fuera de los órganos constitucionales, desarrollen un *condicionamiento determinante y continuativo* de las funciones de los órganos constitucionales. Los gobiernos civiles sostenidos o condicionados por los militares, que por ende desarrollan una función sustancial de dirección, se califican como gobiernos militares *indirectos*.

2. Gobierno militar directo en sectores de intervención reservados

Las soluciones constitucionales que comportan una titularidad de la dirección en favor de los militares conciernen en, primer lugar, a la hipótesis en que se da una neta repartición entre materias que cubren los intereses relativos a la seguridad del Estado, de modo que se establece una *competencia reservada militar*, y la generalidad en otras materias, para las cuales se reconoce la competencia civil. Los órganos constitucionales civiles y los órganos constitucionales militares son *separados pero coordinados* entre sí por otro órgano (el jefe del Estado).

Ejemplos de esta fórmula de *separación-coordinación* se tienen en la actuación de las Constituciones prusiana y alemana de 1850 y 1871 y, textualmente, en la Constitución japonesa de 1889, todas ellas configuradas por el dualismo entre el poder civil y el poder militar, así como en la Constitución portuguesa de 1976.

A. *Las Constituciones alemanas de 1850 y 1871
y la Constitución japonesa de 1889*

Los sistemas constitucionales del segundo *Reich* y el japonés se caracterizaban por una solución organizativa de las relaciones entre el poder político civil y la organización militar profundamente diversa de la elegida para la normalidad de las relaciones que median entre el primero y las restantes distribuciones de la organización administrativa. La comparación de los dos ordenamientos permite, en efecto, individuar una profunda modificación del esquema típico de la monarquía constitucional, en la que el primer ministro (canciller), sometido al control de la cámara representativa y condicionado por la confianza del monarca, era responsable ante ambos órganos de la actuación de la administración, directamente sometida a su dirección. En efecto, derogando el principio organizativo que solamente quería al canciller como intermediario entre el soberano (y las cámaras) y la administración, los sistemas constitucionales citados reconocían a los órganos de vértice de la organización militar el derecho al acceso inmediato al soberano, provocando así un desdoblamiento del esquema organizativo del gobierno, con una doble descendencia del vértice constitucional: una para todos los asuntos civiles (no militares), que suponía una relación directa entre el canciller y el monarca, con exclusión de los exponentes de las diversas secciones administrativas del área de determinación de las opciones de dirección; la otra para los asuntos militares, que suponía una relación directa entre los exponentes de vértice de la administración militar y el monarca, con exclusión del anillo intermedio de la cadena organizativa, representado por lo regular por el canciller.

Tal situación anómala no sólo sustraía al gobierno un área de decisión importante, además comportaba paralelamente la imposibilidad de un eficaz control parlamentario sobre las opciones reservadas al soberano y a los órganos militares: en cuanto al primero, por la vigencia indiscutible del principio de irresponsabilidad regia; en cuanto a los segundos, por la imposibilidad práctica de facilitar el principio de responsabilidad ministerial. Consecuencia inevitable era la asunción de funciones de dirección política por parte de los órganos del vértice de la organización militar: éstas fueron primero circunscritas al sector de las fuerzas armadas para luego afectar a toda la actividad del ordenamiento, debido, especialmen-

te, a la participación determinante de los órganos militares en la formación de las opciones relativas a la política exterior.

Con estas premisas puede citarse, en particular, al ordenamiento prusiano-alemán, en el cual, a partir del fracaso de las formas liberales planteadas en el periodo culminante con la Revolución de 1848, el elemento militar tendió siempre más marcadamente a aproximarse al área de determinación de las opciones constitucionales. Dejando a salvo, por lo menos formalmente, el poder de decisión del soberano en las cuestiones relativas a la seguridad (véanse, en particular, los artículos 35, 46, 47 y 48 de la Constitución de 1850; 53, 63 y 64 de la Constitución del *Reich* de 1871), los órganos militares del vértice tendieron progresivamente a sustraerse a la dependencia del canciller y a las formas de control indirecto desarrollado por la cámara sobre la organización militar mediante el control directo del ministerio. Esto fue posible al conseguir que no tuviesen que prestar juramento de fidelidad a la Constitución (*cf.* artículo 108 de la Constitución de 1848); sustrayendo al refrendo ministerial los actos del jefe del Estado relativos al mando, al servicio militar y a los asuntos del personal militar (según un decreto de 1861); vaciando de cualquier poder efectivo sobre la administración militar al ministro de la guerra en beneficio del Estado mayor y del gabinete militar —formado por militares y directamente vinculado al soberano y sustraído a cualquier tipo de responsabilidad ante el Parlamento— (proceso que se inició después de la unificación de 1871 y culminó en el primer conflicto mundial); afirmando el principio del control ocasional y limitado del Parlamento sobre la administración militar; obteniendo (1874) la votación septenaria de la ley del presupuesto al término del llamado *Konfliktzeit* (1859-1866), que concluyó con la ratificación parlamentaria de las disposiciones adoptadas y aplicadas que violaron la Constitución; afirmando el derecho de acceso inmediato al soberano (*Immediatstellung*), evitando así pasar a través del canciller (decreto del 24 de mayo de 1883). Consecuencia de tal compleja situación fue la cada vez más difusa participación del militar en la elección de la dirección no sólo en el sector de las fuerzas armadas sino también en el de la política exterior.

Análogo *dualismo* aparece en la Constitución japonesa. El ordenamiento japonés ofrecía un ejemplo exhaustivo de independencia del poder militar respecto al civil. La Constitución de 1889 colocaba en el vértice del ordenamiento al emperador (artículos 1 y ss.), con amplias atribuciones en materia de dirección política y de tutela de la seguridad (artículos 11-13).

Descendían de tal órgano dos líneas organizativas: 1) la civil, que comprendía al primer ministro y a los responsables de los diversos ministerios civiles (artículos 55 y 56): en ella sólo el primer ministro tenía acceso directo al emperador; 2) la militar, que comprendía a los ministros responsables de los ministerios militares, que no debían pasar a través del primer ministro para llegar al emperador (*cf.* artículo 7 de la ordenanza del 24 de diciembre de 1889). La situación particular de los ministros militares no se infería expresamente de la Constitución, sino que encontró amplio reconocimiento en las relaciones entre el emperador y las fuerzas armadas en la legislación. A partir de 1900 la función de los militares se reforzó, estableciéndose que sólo los oficiales superiores podían ser nombrados ministros de la guerra y de la marina; esta praxis, luego de diversas vicisitudes, fue codificada en una ordenanza del 18 de mayo de 1936 relativa a la organización de los ministerios de la guerra y de la marina. Además, una costumbre constitucional confirmó el principio de la permanencia en funciones de los ministros militares todas las veces que el gabinete presentase las dimisiones. Por otra parte, los mismos ministros militares estaban en grado de provocar una crisis presentando sus dimisiones, lo cual se entendía como una negación a permitir un simple reajuste ministerial. El dualismo gubernativo jugaba principalmente en favor de la parte militar del gobierno: en efecto, con excepción de breves periodos que fueron a favor del componente civil (1929-1931), el militar tuvo neto predominio no sólo en materia de dirección política de la defensa, sino también en la formación de las decisiones más importantes de política interna e internacional.

B. *La Constitución portuguesa de 1976*

Un sistema de *separación y coordinación* entre el poder civil y el militar se configura también en la Constitución portuguesa de 1976, que reconocía a un órgano militar (el Consejo de la Revolución) una reserva de competencia en las materias relativas a la seguridad, estructurándolo de modo que se vincule directamente al jefe del Estado que lo preside. Existían, pues, en esta Constitución dos estructuras paralelas: una encabezada por el gobierno y otra por el Consejo de la Revolución, entre ambas coordinadas por el presidente de la República.

Para comprender la razón de esta medida organizativa es necesario recordar la función constituyente ejercida en la fase transitoria (a partir de

1974) por el Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA) y el peso que tuvo, posteriormente, el MFA en los acuerdos alcanzados con las fuerzas políticas civiles, en particular mediante el pacto firmado en 1976, que condicionó la actividad de la Asamblea Constituyente. Conforme a este pacto, el Consejo de la Revolución logró que se le reconociese una *reserva legislativa* sólo en la materia militar, que comprendía la organización, el funcionamiento y la disciplina de las fuerzas armadas, así como la aprobación de los tratados internacionales concernientes a problemas militares.

En otras materias el Consejo perdió los poderes de dirección, sanción y sustitución que tenía precedentemente, aunque se le reconocieron poderes de intervención como garante de la Constitución. En este aspecto el Consejo podría enviar recomendaciones para estimular promesas constitucionales, pronunciarse sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley o de leyes ya aprobadas, previa intervención de una comisión constitucional, así como intervenir en el procedimiento que conduce al veto suspensivo de una ley parlamentaria. En el procedimiento de revisión constitucional se le había reconocido un consenso preventivo. En materia de dirección política general, por el contrario, ante el supuesto de una competencia primaria del presidente de la República, el Consejo intervino con “autorizaciones” y “pareceres” previos a la acción del jefe del Estado.

Por lo tanto, las cláusulas del Pacto de 1976 parecían revalorizar la posición constitucional del poder civil respecto al poder militar. El órgano formado por exponentes de la sociedad militar se limitaba formalmente en sus atribuciones con una opción constitucional reducida respecto a la efectuada en la fase transitoria. Los órganos constitucionales, expresión de la entera colectividad nacional, recibían, en cambio, las atribuciones más extensas. Eran particularmente significativas las atribuciones del jefe del Estado, tales que atribuían al futuro ordenamiento claros matices presidencialistas. Pero el asignar al futuro presidente una suma realmente amplia de poderes no carecía de significado para la estructura de las relaciones entre el poder militar y el poder civil, en cuanto que numerosos elementos indicaban que si el presidente hubiera sido un militar, la elección popular directa conferiría de hecho al poder militar un peso mucho más significativo que el surgido del pacto. A este propósito, como ya se indicó, no parece casual el hecho de que el Pacto previese que el presidente de la República presidiese el Consejo de la Revolu-

ción, órgano militar formado exclusivamente por exponentes militares: es factible presumir que tal presidencia fuera prevista ante el supuesto que debiera cubrirse por un militar. Además, el pacto preveía para el presidente la titularidad del comando supremo de las fuerzas armadas: resulta válido pensar, teniendo en cuenta la experiencia constitucional portuguesa, que a diferencia de la tradición liberal de los demás países europeos, tal manda se entendiese también en sentido técnico-militar, y no como simple atribución formal para garantizar la subordinación del militar al civil y que por tanto se pensase en su asignación a un exponente militar.

En la práctica, el nuevo pacto entre el MFA y los partidos preconstituía la parte del texto constitucional relativa al poder político (parte tercera) para todo lo que concernía a la posición de los órganos militares. En particular, en la Constitución de 1976, en su parte general relativa a los principios fundamentales, se aclaraba la colocación del MFA en cuanto a la titularidad y ejercicio del poder soberano. Admitido que la soberanía “reside en el pueblo”, el MFA “participa en alianza con el pueblo” en el ejercicio de la misma, según los términos de la Constitución, y aparece como “garante de las conquistas democráticas y del proceso revolucionario” (artículo 3). Esta norma, de importancia fundamental y colocada entre los principios básicos de la carta, convalidaba el papel primario del MFA, reconociéndole una legitimación igual a la popular en cuanto al ejercicio del poder soberano, si bien con el límite explícito de observar la Constitución según las garantías aseguradas por el Estado de derecho. Una norma sucesiva (artículo 10) reforzaba la legitimidad constitucional del Movimiento, puesto que confiaba a la “alianza entre el MFA y los partidos y organizaciones democráticas el desarrollo pacífico del proceso revolucionario”.

Lo que la Constitución entendía en concreto por participación en el ejercicio de la soberanía por parte del MFA emergía en la parte tercera a propósito de los órganos constitucionales, estructurados sobre el modelo del pacto constitucional formado por fuera de la constituyente. El Consejo de la Revolución se considera entre los órganos de la soberanía (artículo 113). Sus atribuciones se sintetizan en el artículo 142 de la carta: “El Consejo de la Revolución cumple funciones de Consejo del presidente de la República y de garantía del funcionamiento regular de las instituciones democráticas, de garante de la actuación de la Constitución, de fidelidad al espíritu de la Revolución portuguesa del 25 de abril de

1974 y de órgano político y legislativo en materia militar”. Resurgen, pues, en el texto constitucional las atribuciones previstas analíticamente en el pacto, confirmándose de manera detallada la posición central del Consejo en la nueva estructura constitucional. Una vez más se confirma el equívoco nexo entre el presidente de la República y las fuerzas armadas. En efecto, no sólo está prevista la estrecha colaboración entre el presidente y el Consejo de la Revolución, participando este último por vía de autorización y del “parecer” en la parte más sustancial de las atribuciones presidenciales, además se confirma la presidencia del Consejo de la Revolución, así como el comando supremo de las fuerzas armadas a cargo del presidente de la República (artículo 123), prefigurándose la titularidad del despacho presidencial por un exponente militar.

Hasta aquí la parte de la normativa constitucional que se refiere al concurso del MFA en el ejercicio de la soberanía mediante los órganos que la expresan.

Otro grupo importante pero contradictorio de normas se refiere a la posición del aparato organizativo militar en el marco constitucional, sobre el presupuesto de la separación entre el Movimiento, como fuerza política constitucionalizada, si bien es expresión de opiniones y orientaciones provenientes del sector militar, y las fuerzas armadas en su conjunto, entendidas como una sección administrativa de todo el aparato organizativo del Estado portugués. Desde este punto de vista, análogamente a la tradición constitucional de los Estados europeos de inspiración liberal, el aparato administrativo militar queda subordinado explícitamente al poder político (título X de la parte III). Eran fundamentales dos artículos. El que preveía la obediencia “a los órganos de soberanía” competentes, en los términos de la Constitución (artículo 274, 3), y el que afirmaba que “las fuerzas armadas portuguesas están al servicio del pueblo portugués y no de cualquier partido u organización, siendo rigurosamente independientes” (artículo 275).

Estas normas preveían, pues, la subordinación del aparato militar al poder político disciplinado por la Constitución y la no injerencia de los militares en la política. Sin embargo, no excluían la presencia activa de los militares en la política, en cuanto que entre los órganos de la soberanía a los que se subordinan las fuerzas armadas se encuentra, además, el Consejo de la Revolución. Lo que realmente excluían era que los militares sacaran provecho de la fuerza de presión que dimana de su *status* y de su aparato, para condicionar a los políticos e influir en sus decisiones.

Otra disposición que corrobora la tendencial subordinación del ordenamiento militar a la Constitución es la que limitaba la competencia del foro militar a los juicios en materia penal con respecto a los delitos militares (artículo 218).

Paralelamente a esta normativa que afirmaba la subordinación de las fuerzas armadas al poder político, que como se ha visto no era sólo civil, aparece otra que tiende a asegurar la permanencia de la *función activa de los militares* equivocando entre las misiones invocadas por el MFA y las de las fuerzas armadas en su conjunto. Se trata del artículo de la Constitución relativo a las funciones de las fuerzas armadas. Aparte de aquellas tradicionales que garantizan la independencia nacional, la unidad del Estado y la integridad del territorio (artículo 273, 1), a las fuerzas armadas se les reconoce una función política activa. En efecto, éstas, en cuanto parte integrante del pueblo e identificándose con el programa del MFA, “aseguran la continuación de la Revolución del 25 de abril de 1974” (artículo 273, 4); “garantizan el funcionamiento regular de las instituciones democráticas y la actuación de la Constitución” (artículo 273, 5).

Se comprende fácilmente que mientras la función de garantía de la independencia nacional y las tareas tradicionales de defensa militar reclaman el papel convencional de las fuerzas armadas, en un marco de subordinación a las directrices del poder político, las otras tareas presuponian el mantenimiento de una *función dinámica de dirección, no sólo en sede de garantía, pero sobre todo en sede de propulsión* del ordenamiento. Se trataba, entre otras cosas, de una atribución equívoca en la medida que al contradecir la orientación dominante y las indicaciones precisas de las normas fijadas en los principios fundamentales de la carta constitucional (*cf.* artículos 3 y 10), se confunde la función del Movimiento político de los militares (MFA), que no podía dejar de ser actor y propulsor de la vigencia de la Constitución de 1976, pero utiliza los canales institucionales previstos en la disciplina de los órganos de la soberanía, con el entero aparato militar, denominado Fuerzas Armadas portuguesas, que comprendía a todos los sujetos del orden militar y, en general, a todo el aparato organizativo formado por hombres, medios e instrumentos normativos, que en otra parte de la Constitución, así como en la ley de reorganización del 26 de diciembre de 1975, se definía subordinado al poder constitucional y sustraído a cualquier forma de actividad política directa o indirecta.

Concluyendo: la Constitución preveía un *equilibrio entre el poder militar y el poder civil* que revelaba un papel activo de primer plano de los militares. En efecto, existía una *reserva legislativa* del Consejo de la Revolución en materia militar (artículo 148), estableciéndose en tal caso una estructura constitucional militar paralela a la civil en materias circunscritas, en grado de adoptar actos equivalentes a los parlamentarios y gubernativos (artículo 149). Por lo demás, el Consejo obraba como supervisor del comportamiento de los demás órganos constitucionales: garante de la actuación de la Constitución (artículo 146); garante del funcionamiento de las instituciones (artículo 145); garante de la fidelidad al espíritu de la revolución (artículo 147). Tales atribuciones, formalmente de garantía, revelaban también una forma de *colaboración* del Consejo con el presidente de la República en el ejercicio de un poder general de dirección política. En efecto, es evidente que los militares hayan escogido una vía de representación mediata de sus propios intereses mediante la Presidencia de la República, órgano constitucional híbrido en el que confluía el componente militar y el civil: si bien el presidente es expresión de la entera colectividad nacional, era evidente que sería elegido entre los exponentes militares, como por lo demás confirmaban las disposiciones constitucionales que confiaban al presidente la presidencia del Consejo de la Revolución y el comando supremo de las fuerzas armadas, y según lo confirmado por la práctica.

El Consejo de la Revolución y el papel político activo de los militares fueron eliminados con la ley de revisión constitucional de 1982.

3. *Gobierno militar directo sin limitaciones sectoriales*

En una segunda hipótesis puede preverse la *concentración* de todas las atribuciones de dirección más importantes a órganos militares: éstos acumulan en sí no sólo la competencia en materia de seguridad, sino también la más amplia relativa a la dirección política general del Estado. Se trata de la hipótesis en que habitualmente se habla de *gobierno militar directo*, que se da en numerosas experiencias constitucionales de Estados recientemente independizados.

Las Constituciones que se caracterizan por esta forma de gobierno presentan algunas características constantes.

- a) La seguridad nacional es considerada en todas partes un valor constitucional primario que debe ser tutelado con preferencia respecto a otros valores propios de las Constituciones liberales, que continúan formalmente a definirse como tales.
- b) Atenúan los confines entre poder constituyente y poderes constituidos, en cuanto los órganos militares se reservan la facultad de actualizar de manera continuativa la normativa de rango constitucional. Tal situación se facilita por el hecho de que los mismos órganos militares son al mismo tiempo titulares de los poderes de innovación del ordenamiento previamente vigente (poder constituyente), de revisión y de actuación de la Constitución a nivel normativo y administrativo.

Por consiguiente, el poder constituyente se vuelve “continuativo” en cuanto inherente a la exigencia del gobierno militar. Esta doctrina deriva del acto institucional núm. 3 del gobierno militar brasileño, de diciembre de 1966, como también del decreto-ley núm. 788 de la junta chilena, de abril de 1974, que reconocían expresamente valor constituyente a los decretos que contuvieran normas jurídicas incompatibles con la Constitución precedente.

- c) El punto de apoyo de las normativas constitucionales consiste en artículos destinados a regular las situaciones de peligro. Múltiples disposiciones tienen como objeto medidas “provisionales” dirigidas a suspender la vigencia de la normativa constitucional. Esto significa que para los periodos de significativa duración, la normativa constitucional efectivamente vigente es la de las cláusulas provisionales (véanse las Constituciones de Corea del Sur de 1980, artículo 6, 3; Filipinas de 1973, artículo 17; Chile de 1980, artículo 24; Turquía de 1982, artículo 177: en consecuencia, en Chile el periodo transitorio duró diez años, en Turquía seis, en Filipinas ocho).

Además, las Constituciones ofrecen una amplia regulación de la facultad discrecional del gobierno militar para hacer uso de las cláusulas constitucionales previstas para afrontar las situaciones de peligro, introduciendo los *estados de excepción* (Brasil, 1969, artículos 155 y ss.; Chile, 1980, artículos 39 y ss.; Corea del Sur, 1972, artículo 53 y 1980, artículo 51; Turquía, 1980, artículos 119 y ss.), y en la práctica, el uso frecuente y continuativo de tales provisiones formales termina por volver más largos los periodos de vi-

gencia de la normativa de excepción respecto a aquellos de vigencia de la normal.

- d) A diferencia de lo que acontece en los ordenamientos de derivación liberal, la cesación de los presupuestos de la declaración del estado de excepción no lleva a la decadencia de las medidas provisionales adoptadas para afrontar las emergencias, sino que, por el contrario, frecuentemente conduce a su *convalidación* por tiempo indeterminado salvaguardando los efectos y sustrayendo las medidas al control jurisdiccional.

La Constitución de Corea del Sur de 1972 (disposiciones adicionales, artículos 6-9) y de 1980 (disposiciones adicionales, artículo 6, 3) convalidó los actos adoptados por el gobierno militar impidiendo su control judicial. La Constitución de Filipinas de 1973, artículo 17, sección 3.2, convalidó los actos adoptados durante el régimen de excepción. La Constitución de Brasil de 1969, artículo 181, sustrajo los actos adoptados por el gobierno militar al control judicial.

Al final de los periodos de gobierno militar directo se introdujeron normativas que impiden el ejercicio de la acción penal frente a los responsables de acciones criminales, sobre todo en materia de violación de los derechos del hombre, o se deliberaron leyes de amnistía (ley “de caducidad” del 22 de diciembre de 1986 en Uruguay, y de impunidad sustancial de los componentes de las juntas militares en el periodo 1976-1982 en Argentina). En recientes experiencias africanas fueron adoptadas, también, soluciones de este tipo: por ejemplo, la Constitución de 1996 de Gambia (artículo 14 de las disposiciones transitorias) prohíbe expresamente todo control judicial o de cualquier otra autoridad sobre las medidas de confiscación de los bienes y sobre las penas decididas por el gobierno militar que se instauró en 1994.

- e) La concentración tendencial del poder en los órganos militares no excluye la consagración, en principio, del tradicional principio de separación.

Sin embargo, si tal principio se mantiene confirmado en los textos constitucionales, es evidente la función limitada de la asamblea como legislador y como interventor político del gobierno. Asimismo, es débil el papel de los órganos judiciales que por lo general no

se encuentran en condiciones de controlar los actos de naturaleza política.

El gobierno militar tiende a concentrar en sí mismo las competencias de dirección política, interna e internacional, como también la competencia de adopción de actos normativos. En efecto, el gobierno militar tiene competencia normativa constituyente, como ya se dijo, y la competencia que puede asumir en ocasión de las emergencias.

- f) La opción de un órgano colegiado (junta, consejo de seguridad nacional), en el cual se encuentran representados los diversos componentes de las fuerzas armadas, es una característica de todos los ordenamientos.

Además de los casos en los cuales el órgano colegiado es titular directo de los *poderes decisorios*, aun cuando le son conferidas competencias de formulación de direcciones relativas a la política nacional o competencias consultivas en favor de otros órganos, no necesariamente militares (presidente de la República, Consejo de Ministros), se debe plantear el perfil sustancialmente decisorio de la intervención del órgano militar.

Fue evidenciado el predominio de las orientaciones del Consejo Nacional de Defensa en las Constituciones de Corea del Sur, a partir de la Constitución de 1962 (artículo 67), con respecto al presidente y al Consejo de Estado, y a los órganos análogos previstos por la Constitución de Brasil de 1969 (artículos 87 y ss.), por la Constitución de Chile de 1980 (artículo 96, b) y por la Constitución de Turquía de 1982 (artículo 118) con respecto al Consejo de Ministros.

- g) La reducción del ámbito de los derechos de libertad se presenta como una constante. Así, por lo general, se limitan o eliminan los derechos políticos que son incompatibles con las orientaciones del gobierno militar y con la doctrina oficial de la seguridad escogida previamente por este mismo. En este sentido pueden citarse las cláusulas constitucionales de prohibición de los partidos de clase o aquellos encaminados a instaurar dictaduras o sistemas marxistas (artículo 14, Constitución turca de 1982; artículo 8, Constitución chilena de 1980; Ley Fundamental núm. 2 de 1982, de Uruguay) y aquellas cláusulas que generalmente ponen límites a la actividad de

los partidos y de las asociaciones políticas y sindicales, que prohíben el disenso político y que imposibilitan la formación de una oposición. Por ejemplo, se prohíbe la formación de partidos antidemocráticos (artículo 42, Constitución de Argelia de 1996) o bien con connotaciones regionalistas, raciales, étnicas o religiosas (artículo 3, Constitución de Guinea de 1990; artículo 4, Constitución de Guinea Bissau de 1991); se define el número máximo de partidos admisibles (por ejemplo limitado a dos, según el artículo 95 de la Constitución de Guinea de 1990) y se condicionan diversamente las normativas en materia de régimen electoral, de las asociaciones y de la libertad de prensa (artículo 103, Constitución de Mauritania de 1991; artículos 129 y 130, Constitución de Níger de 1996).

4. *Funciones de tutela sobre el gobierno civil y gobierno directo eventual “con intermitencia”*

En una tercera hipótesis las facultades de dirección en periodos de normalidad se reconocen como propias de los órganos constitucionales civiles, pero los militares mantienen una función de control respecto a los principios constitucionales, *reservándose intervenir* para su restablecimiento. En tal caso los militares, además del control, cumplen una función de gobierno indirecto (véase lo especificado *supra*, apartado 1), y si intervienen para sustituir a los civiles, se conserva *un gobierno directo militar “con intermitencia”*.

Las hipótesis de control a menudo se formalizan por normas constitucionales que aseguran a los militares la función de *garantes de la Constitución*, a veces por medio de órganos constitucionales formados por personal sólo militar, o que les permite una representación en órganos constitucionales del Estado formados predominantemente por civiles.

5. *El “gobierno de hecho” de los militares y su legitimación*

Delinear los confines entre las hipótesis en las cuales los militares pueden ser titulares de verdaderas y propias funciones constitucionales y aquellas en las cuales es posible reconocer su influencia de manera informal se vuelve problemático, a causa de las reiteradas sucesiones de gobiernos legitimados por la sola fuerza militar, así como por la continua

evolución de los textos constitucionales a consecuencia de los diversos golpes de Estado militares.

El fenómeno de los *gobiernos de hecho* constituye en Latinoamérica una de las modalidades más frecuentes de adquisición y ejercicio del poder, al punto de llegar a considerar casi *normal* el recurso a tal régimen jurídico, en el cual una autoridad, legitimada por el ejercicio concreto de la fuerza militar, se apodera de hecho del Poder Legislativo y Ejecutivo (y ejerciendo un condicionamiento notable sobre el jurisdiccional). Los ejércitos respetan algunos límites formales que prevé la Constitución para los titulares legítimos, pero también derogan disposiciones constitucionales que prevén la garantía de los derechos. Después del *golpe*, el gobierno de hecho, por lo general, pone en marcha actos jurídicos que no necesariamente presuponen una ratificación legislativa y que son considerados legítimos de manera presuntiva, en la medida en que aseguren el mantenimiento de la certeza del derecho y sean necesarios para la superación de la crisis de poder.

En Perú, por ejemplo, la acción de las fuerzas armadas ha tenido una legitimación *a posteriori* a través de los decretos presidenciales que declaraban “zonas militares restringidas” a aquellas en que los militares habían calmado las insurrecciones; otras veces el decreto presidencial proclamaba un estado de emergencia prácticamente por tiempo indeterminado a través de una continua renovación de los decretos (en efecto, según el artículo 231, 1, inciso *a* de la Constitución de 1979, la duración del decreto debía ser de 60 días), volviendo permanente una situación de violencia difusa que debía ser sólo transitoria. En Argentina, a partir de 1930, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció como legítimo el golpe de Estado mediante la elaboración de la así llamada “doctrina de hecho” basada sobre la intención de mantener la continuidad jurídica del Estado y renunciando al control de constitucionalidad de los actos de gobierno del Poder Ejecutivo. También a través de la doctrina de las “controversias políticas que no pueden ser objeto de juicio”, en Argentina la declaración del estado de emergencia y la intervención federal reconocieron sectores sustraídos al control de constitucionalidad. Con el regreso a la democracia en 1983 una nueva ley sobre el *habeas corpus* dispuso el control de los jueces sobre la declaración del estado de emergencia, y en 1994 el nuevo artículo 43 de la Constitución acogió este principio. La tendencia del Ejecutivo argentino a interferir en el ámbi-

to judicial, concediendo formas de indulto a los comandantes militares en la represión de los jefes de las organizaciones terroristas, se manifestó también sucesivamente.

La legitimidad del gobierno de hecho debería estar estrechamente relacionada con la defensa de la Constitución y, por ende, tener alcance provisional. Sin embargo, a menudo, el gobierno de hecho sudamericano termina proponiendo una institucionalización total a través del ejercicio de un poder de tipo constituyente con el fin de obtener la aprobación de una nueva Constitución, ratificada por el pueblo de manera unánime. En todos estos momentos, la evocación de la ideología de la “seguridad nacional”, en sus diversas definiciones, involucra necesariamente a las fuerzas armadas que ejercen la función de factor que asegura en concreto, si bien mediante la eliminación física de la oposición, consenso y legitimación. También sucesivamente a la actuación de una nueva Constitución, las fuerzas armadas pueden conservar una profunda relevancia en la vida política.

En 1979 las fuerzas armadas ecuatorianas desplegaron, incluso, una acción de consolidación del poder civil, restituyendo el poder a un presidente elegido mediante voto popular, de acuerdo con una Constitución aprobada por los ciudadanos. En Chile, la Constitución de 1980 fue el producto de una “Comisión de Estudios para la Nueva Constitución”, designada por un gobierno militar. Sobre este proyecto recayeron las correcciones del Consejo de Defensa y de la Junta Militar.

III. SOBRE LA NATURALEZA AUTORITARIA DE LOS GOBIERNOS MILITARES

Como ya se indicó, es bien difusa la calificación de los gobiernos militares como autoritarios. Con este término se quiere referir tanto a la circunstancia según la cual los militares se apoderan del poder utilizando la fuerza armada, como aquella otra mediante la cual utilizan dicha fuerza para mantenerse en el poder en tanto que rechazan los principios y procedimientos que de ordinario se consideran calificadores de un ordenamiento democrático. En ciertos casos se establece una auténtica ecuación generalizada entre el gobierno militar y una forma de gobierno autoritaria definida fascista. En realidad, parece que este tipo de calificaciones engendra el riesgo de ofrecer una imagen aproximada y a veces, incluso,

equivocada del fenómeno de los militares en el poder, fenómeno que no es fácil reconducir a un esquema único de referencia, sobre todo en el ámbito constitucional. En efecto, los politólogos han puesto de relieve las causas y motivaciones de las intervenciones de los militares en la política, así como las orientaciones seguidas una vez que hayan tenido éxito y desarrollen, pues, formas de gobierno directo.

En cuanto a las *causas* de las intervenciones militares, dependen de la naturaleza de la sociedad (atraso y ausencia de una opinión pública; fraccionamiento de la sociedad civil que paraliza su funcionamiento; incertidumbre o falta de acuerdo sobre los modos de transferencia del poder; crisis de legitimación de los gobernantes civiles) y de las características de las fuerzas armadas (su función preeminente en las sociedades débilmente organizadas o que atraviesan periodos de grave crisis). En cuanto a las *motivaciones* específicas adoptadas por los militares para justificar la intervención, éstas comprenden, sobre todo, la defensa del interés nacional, y, además, la defensa de otros intereses diversos (corporativos, locales, étnicos, religiosos, de clase, etcétera). En cuanto a las *finalidades* perseguidas, que terminan por caracterizar al ordenamiento, se definen como de conservación o reacción, de reforma, de modernización, de estabilización y análogas.

Lo que resulta evidente es que ningún especialista documentado se atrevería actualmente a identificar de modo simplista la intervención militar y el eventual gobierno militar correspondiente, con la única hipótesis de la conservación de viejas estructuras o de reacción frente a movimientos democráticos, ya que se han dado intervenciones que afirman inspirarse en la exigencia de la modernización y también, más específicamente, en los principios socialistas. La ecuación tradicional entre la intervención activa del militar en la política y la instauración de un ordenamiento autoritario es, pues, infundada cuando se presenta con pretensiones de generalidad.

Los gobiernos militares deben entonces encuadrarse en el ámbito de las conocidas formas de Estado (si bien con las dificultades y ambigüedades que presenta la discutida categoría de Estados recientemente independizados), ya que no ejerce un influjo sustancial sobre la inserción en una de tales formas el hecho de que el personal político manifestado en su ámbito sea militar y no civil: lo que cuenta es la comprobación de los principios que caracterizan a las diversas formas de Estado. Por consi-

guiente, parece correcto sostener que donde existen gobiernos militares se pueden verificar innovaciones respecto a la forma de gobierno, cambiándose el número y la estructura de los órganos constitucionales, pero no, necesariamente, en cuanto a la forma de Estado, aun siendo evidente la tendencia a insertar gobiernos militares en formas de Estado autocráticas.

SECCIÓN III

EL ESTADO MONÁRQUICO

LAS AUTOCRACIAS MONÁRQUICAS CONTEMPORÁNEAS

Entre las formas de Estado autocráticas de la época contemporánea se hallan aún ejemplos de monarquías, es decir, de Estados en los que el poder soberano está *efectivamente* concentrado en un órgano individual, cuya titularidad se transmite por vía hereditaria. Se trata de algunas hipótesis en las que el poder totalizador del monarca provoca una auténtica “absorción” de la forma de gobierno en la forma de Estado, situación ésta muy distinta de la que se verifica en las monarquías parlamentarias contemporáneas, en las que el instituto monárquico sirve únicamente para caracterizar un aspecto específico de la forma de gobierno (es decir, la posición del órgano del jefe del Estado) en el marco de una forma de Estado de democracia pluralista de derivación liberal (véase segunda parte, capítulo segundo, sección I).

En la época contemporánea la forma de Estado monárquico, en el que el titular del órgano monocrático está verdaderamente investido de poderes reales de decisión política, asume un aspecto excepcional. Este tipo de instituto monárquico se halla todavía en países cuyas sociedades han alcanzado un grado limitado de desarrollo, con economías agrarias frecuentemente primitivas y con un proceso de modernización e industrialización apenas iniciado. A menudo se trata de Estados teocráticos en los que el rey es, al mismo tiempo, supremo jefe religioso. El poder se concentra en la familia real, que confiere cargos específicos (administrativos, militares, económicos) a personas de confianza que permanecen ligadas al rey y a su familia por una relación semejante a la feudal. Frente a esta estructura elemental está la masa de súbditos, en general privada de derechos políticos y cuyas exigencias esenciales se dejan a la estimación discrecional del poder estatal. La organización de los partidos políticos de la oposición es por lo regular inconcebible. El desarrollo de la burguesía comercial e industrial es en general irrelevante. El paso, en al-

gunos de estos países, a una modernización e industrialización acelerada no se ha efectuado de manera que origine las premisas de la Constitución propias de los regímenes democráticos de tipo occidental: el fin violento de este tipo de monarquía lleva, por lo regular, a la constitución de ordenamientos autocráticos de signo diverso (Libia, 1969; Afganistán, 1973; Etiopía, 1975; Irán, 1979).

Ejemplo de monarquía teocrática es Arabia Saudita, donde el rey es titular de las funciones estatales (legislación, administración, justicia) y al mismo tiempo es jefe de un movimiento reformador islámico que le asegura también la guía espiritual del país. Los Emiratos del Golfo Pérsico, si bien no prevén el carácter religioso de sus soberanos, son otros ejemplos de Estados con alta concentración de poder alejados de cualquier forma de democratización.

La Constitución de Bahrein de 1973 disciplina un Estado monárquico islámico (artículo 1) en que si bien se afirma teóricamente la separación de los poderes (artículos 32 y ss.), el rey goza de una posición netamente preferente, en cuanto tiene el poder de nombramiento de los ministros que responden sólo ante él (artículo 33). Igualmente, el rey tiene iniciativa legislativa (artículo 35) y goza de poderes ilimitados durante los estados de crisis (artículo 38).

Etiopía, hasta 1975, ofrecía el ejemplo de una monarquía en que, si bien no se confundía la guía política y la religiosa, el emperador era “consagrado” por el jefe religioso, obteniendo así una legitimación y autoridad particulares. La Constitución de 1955 preveía diversos órganos según el modelo occidental, así como un sistema de garantías de derechos, pero es indiscutible que la parte garantista del texto constitucional jamás fue aplicada.

Marruecos, según la Constitución de 1962, debería haber sido una monarquía parlamentaria (con dos cámaras electivas, principio de la responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento, garantía de las libertades políticas y pluripartidismo). Las Constituciones de 1970 y de 1972, si bien manteniendo formalmente instituciones de influjo liberal, permitían la instauración de un ordenamiento sustancialmente autocrático. Además, la misma Constitución de 1962 reconocía al rey como “jefe de los creyentes”.

Libia, hasta 1969, fue regida por una monarquía que formalmente, según la Constitución de 1951, recordaba los institutos propios de las democracias occidentales, aunque tampoco se aplicaron.

Un ejemplo seguro de monarquía laica, que por ende no invoca las ascendencias divinas para justificar la propia legitimación, es el reino hachemita de Jordania, que según la Constitución de 1952 se ordena como monarquía parlamentaria. No obstante, las elecciones políticas y las instituciones parlamentarias carecen de significado real, puesto que el poder se concentra en el rey.

Otro ejemplo de monarquía laica lo ofreció, hasta 1979, Irán, regido por la dinastía Pahlevi. También se basaba, según la Constitución de 1906, reformada varias veces, en las instituciones del gobierno parlamentario de tipo europeo, funcionaba tendencialmente como un ordenamiento autoritario con concentración de poderes basado en las fuerzas armadas y en la policía de seguridad. El proceso acelerado de modernización del país no había permitido la actuación de las instituciones partidistas y parlamentarias.