

CAPÍTULO PRIMERO

EJÉRCITO Y ESTADO

I. El ejército regular como parte del Estado moderno.	17
II. De las fuerzas militares irregulares al ejército centralizado.	21
III. Algunas consideraciones en torno al Estado.	24
IV. Poder, soberanía, legitimidad	28
V. El Estado y el ejercicio del poder.	33
VI. El Estado latinoamericano	35
VII. Vocación democrática y autoritarismo de Estado.	41
VIII. Ejército y Estado latinoamericano.	47
IX. La profesionalización de los ejércitos latinoamericanos.	50
X. La educación militar.	54
XI. Hacia el interior de la institución militar	57

CAPÍTULO PRIMERO

EJÉRCITO Y ESTADO

La autoridad no es algo que unos cuantos impongan a muchos; es lo que muchos transitoriamente delegan en unos cuantos.

Leslie LIPSON

I. EL EJÉRCITO REGULAR COMO PARTE DEL ESTADO MODERNO

Siendo el objeto del presente ensayo la observación del grado de participación de los militares en las decisiones políticas del Estado, a la luz de los preceptos constitucionales, y la descripción del conflicto existente entre el aspecto normativo y el aspecto fáctico en torno al papel asignado al cuerpo armado en América Latina, nos parece conveniente ofrecer en primer lugar una rápida retrospectiva del ejército como organización cardinal en la formación del Estado moderno y como organismo de apoyo de los estamentos dominantes de la sociedad civil, proyectando los profundos cambios profesionales que ha observado como respuesta a la necesidad del Estado de constituirlo en un cuerpo de violencia altamente cohesionado a su servicio. No es nuestra intención detallar todos los elementos que perfilan la constitución de los Estados modernos, nos basta con hacer alusión a aquellos que tocan en forma directa con el tema en estudio.

El primer problema que afronta la fundación del Estado como lo entendemos hoy en día, es decir, como “una comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la coacción física legítima” (Max Weber), es la construcción del orden. En cumplimiento de esta tarea, el feudalismo suministra la principal forma de predominio sociopolítico de un grupo dominante sobre una comunidad fuertemente jerarquizada en estamentos y clases cerradas, en la cual la propiedad de la tierra es fuente de poder, una comunidad en la que las clases más bajas se encuentran jurídicamente discriminadas debido a que el aparato coactivo sólo protege a un grupo privilegiado.

El señor feudal concentra en su persona, aunque en forma muy incipiente, las funciones del Estado moderno, en la medida en que por su calidad de detentador de la riqueza posee al mismo tiempo la jurisdicción y las relaciones de mando. A esta dispersión del poder político se le ha denominado poliarquía, denotando con ello la carencia de la noción de ley como restricción al gobierno; la idea del Estado como un poder público ejercido en nombre del interés general está ausente. Dadas estas características, el monopolio de las armas constituye el principal

factor de perpetuación del orden feudal; no obstante lo cual, no existe un predominio militar específico, pues cada feudal tiene un ejército a su servicio.

La historia política de los siglos que preceden a la formación del Estado moderno se vio acompañada de la lucha por el poder entre tres fuerzas: la Iglesia, el imperio y el feudo, lucha resuelta finalmente a favor del poder civil. El Estado medieval se supeditaba a un sometimiento de tipo moral y a la aceptación de la autoridad de la Iglesia católica; ambos factores dominarían lo que más tarde habría de ser el Estado nacional.

Cuando la sociedad transforma su régimen político en monarquía absoluta, continúa centralizado el poder; pero pierde fueros la nobleza, al tiempo que la función militar deja de ser un privilegio para convertirse en un deber y comienza la institución a perder el exclusivismo aristocrático. Los conflictos entre la nobleza feudal, la expansión del comercio y la corrupción del papado, seguidos de la reforma protestante, hicieron palpable la necesidad de una nueva unidad territorial que se va constituyendo a través de un lento y penoso proceso.

Sobre la relevancia del periodo conocido como monarquía dentro de la historia política de la humanidad, el tratadista David Pantoja, en una muy bien lograda síntesis, anota:

La monarquía absoluta cumple pues varias tareas históricas: la de unificar los poderes que se encontraban dispersos, la de delimitar geográficamente las fronteras territoriales del Estado nacional y, como consecuencia, la de vincular cultural, lingüística, religiosa e históricamente a pueblos de origen distinto, lo que con el correr de los años engendra las nacionalidades. Se puede decir que la Monarquía es el antecedente más inmediato del Estado moderno; prácticamente todos sus elementos están dados en ella, sólo el pueblo no aparece todavía como tal.¹

Como el sistema medieval había combinado un ideal de universalismo con las realidades del localismo, el sucesor de tal sistema rechazó ambas características colocando toda su atención en la formación de la nación.² En los últimos años del siglo xv surge como respuesta el Estado

¹ Pantoja, David, "Reflexiones y notas en torno a una teoría del Estado", *Anuario Jurídico*, México, núm. 2, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1975, pp. 103 y ss.

² Lipson, Leslie, *Los grandes problemas de la política*, México, Editorial Limusa-Wiley, S. A., 1964.

nacional, caracterizado por la centralización del poder político y el abandono de parte de la sociedad de la gestión de sus intereses a la institución gubernamental, es decir, cuando el Estado se apropia del poder, lo cual sólo fue posible cuando tuvo de manera excluyente el manejo de la fuerza a través de un aparato armado. “Un Estado centralizador, constructor, represor que, a partir de su aparato, impone nuevos modos de organización y de complejidad cuyo principio esencial es la jerarquía por coacción.”³

La anarquía sobre la cual se sedimentan los Estados postcoloniales corresponde a la era del caudillo, hombre de armas opuesto al militar de carrera. Las luchas de independencia se libran por un “ejército” compuesto por mercenarios que resulta sumamente oneroso para los Estados en formación; al no existir el monopolio de la violencia, el Estado es débil. Sólo cuando los factores económicos permiten la irrupción de un grupo dominante capaz de impulsar la gran transformación poniendo fin al militarismo descentralizado, comienza a nacer el ente estatal. Así, el surgimiento del Estado no puede concebirse sin el monopolio estatal de la violencia y la formación de un nuevo tipo de ejército, el verdadero ejército.⁴ Abatido el feudalismo y ensanchado el poder real, aún con la concepción absolutista del país y del ejército como patrimonio del rey, se afirman los ejércitos con carácter permanente —elemento esencial que los particulariza— y empieza a identificarse a los elementos armados con la nación.

El Estado nacional nace con una doble característica: la de ser nacional y soberano, elementos que continúan conformando el Estado de nuestros días y que se propagaron a la totalidad de los países del mundo; en efecto, ninguna unidad de gobierno conocida por la historia ha abarcado tanta superficie. El sello que individualizó este fenómeno político fue la noción de soberanía, entendida como la oposición del poder del Estado a cualquier otro tipo de poder, concepto que estuvo ausente en la antigüedad.⁵

El Estado moderno aparece como genuino representante del interés general en la medida en que todos los individuos son igualados ante el derecho como propietarios de mercancías; corresponde históricamente al

³ Kaplan, Marcos, *Estado, derecho y sociedad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1981, p. 36.

⁴ Rouquié, Alain, *El Estado militar en América Latina*, México, Siglo XXI editores, 1982.

⁵ La primera sistematización de esta idea se encuentra en Juan Bodino, quien defendió la soberanía como un poder absoluto y perpetuo, concretando la idea del poder supremo en cabeza del Estado. Sobre el particular volveremos más adelante.

desarrollo de la burguesía luego de la declinación del absolutismo, cuando se logra la abolición del antiguo régimen de propiedad para sustituirla por el de propiedad privada, y la sociedad se organiza en clases sociales abiertas. La nueva estructura socioeconómica presenta el perfil de un sistema oligárquico, controlado por grupos reducidos de propietarios que comienzan a imponer una cultura dominante y una ideología oficial.⁶

En la medida en que el Estado toma para sí la función legítima y legalmente exclusiva de la coacción, como expresión de la separación entre lo público y lo privado, las fuerzas armadas, como institución estatal, entran a formar parte en el proceso de reproducción del sistema, en su papel de soporte del monopolio de la fuerza que, junto con la propagación oficial de una ideología, busca obtener la aceptación de la dominación como un fenómeno necesario.

Si el sistema adopta un sistema de reproducción político-económico de tipo capitalista, el Estado entra a desempeñar el papel de administrador de una sociedad de consumo, correspondiendo al cuerpo armado la función de vigilante del nuevo modelo de dominación. La preocupación prioritaria del nuevo Estado es la unificación social, económica y política, es decir, la unificación nacional, para lo cual procede a la aprobación de un ordenamiento jurídico superior y a la sustitución de los ejércitos populares por un ejército permanente y nacional.

El mecanismo de dominación burguesa por excelencia es la burocracia, categoría social de naturaleza específica al servicio incondicional del orden establecido que sirve de correa de transmisión de las decisiones, dentro de la cual el ejército representa al aparato físico de dominación. La burocracia es un factor de poder que en determinadas condiciones tiende a convertirse en un cuerpo independiente y a lograr un creciente grado de autonomía, llegando incluso a arrogarse la dirección del gobierno. Esta tendencia suele presentarse con mayor frecuencia en el aparato armado del Estado, el cual, dado que monopoliza la fuerza, se inclina insistentemente a la usurpación del poder.

Tal es, en esquematizada síntesis, el panorama de la organización social y política que antecede a la constitución del Estado.

No queremos finalizar este breve compendio sin puntualizar que el concepto de Estado-nación que tuvo significado y validez en el mundo

⁶ Kaplan, Marcos, "La teoría de la autocracia civilizadora o del gendarme necesario en la historia institucional de América Latina", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 54, año XVIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, septiembre-diciembre de 1985, pp. 899 y ss.

que precedió al siglo xx, ha ido perdiendo vigencia día a día. Hoy, no puede afirmarse que los gobiernos, al respaldar su propio interés, no perjudican a los demás; por el contrario, lo que sucede al interior de cada Estado afecta de manera vital a los demás, máxime tratándose de las naciones latinoamericanas, debido a la dominación económica por las necesidades de los países desarrollados.

En atención a ello, ha llegado a plantearse la existencia de un “Estado mundial” en el cual las naciones-Estado aparecerían como simples unidades locales de aplicación de políticas extraestatales que satisfacen sus propias necesidades. No obstante, está todavía lejos el momento en que los gobiernos estén dispuestos a traspasar su autoridad a un organismo supraestatal, pues ello significaría el reconocimiento de una especie de soberanía internacional.⁷

Por otro lado, es importante anotar que la identificación nación-Estado se hace difusa en la medida en que el estamento militar se arroga el derecho de ser el único depositario de los intereses de la nación, en su pretensión de ser los más idóneos intérpretes de los objetivos nacionales. Algunos han llegado a ver en el Estado la resultante de la creación de un orden político referido a la constitución de instituciones que regulan la adquisición y la distribución del poder, y el monopolio y organización de la violencia legítima.⁸

Vistos los lineamientos generales que moldean el surgimiento del Estado como órgano especializado de acción política y gestión administrativa que se alza sobre la sociedad y se impone a ella, procedamos a observar el rol asignado a las fuerzas armadas en la transición del Estado nacional al Estado moderno.

II. DE LAS FUERZAS MILITARES IRREGULARES AL EJÉRCITO CENTRALIZADO

En una sociedad cuyo signo característico es la competencia mercantil, el Estado se va constituyendo conforme a los intereses de la nueva clase dirigente, de manera tal que las necesidades de organización socioeconómica, de construcción de infraestructuras y de ampliación de servicios coadyuvan a este propósito. En este proceso de adecuación, el progreso económico acelerado exige un orden estable y, por ende, un Estado que

⁷ El profesor Macfarlane ofrece una presentación hipotética de la forma como funcionaría ese gobierno mundial, explicando las ventajas y desventajas que su aplicación acarrearía.

⁸ Kaplan, Marcos, *Estado, derecho y sociedad, op. cit., supra nota 3.*

lo imponga. El Estado en formación no sólo tiene la tarea de conseguir la integración nacional y la paz interior, sino también la necesidad de asegurar y extender las fronteras nacionales, labor que requiere una estructura coercitiva diferente.

En la época feudal, en cada campaña de invasión se procedía a la conformación de una milicia transitoria, integrada por huestes agrupadas bajo el mando del señor feudal que los subvencionaba y a cuyos intereses particulares respondía; eran grupos que carecían de instrucción y preparación bélica, por lo cual el éxito de la campaña se abandonaba al arrojo del soldado. En estos momentos las nociones de disciplina y de institución y jerarquización interna están ausentes.

En el feudalismo el signo patente del carácter militar lo ofrecieron las cruzadas, cuya exaltación de los ideales de ensanchamiento del catolicismo agrupó, más que a soldados, a muchedumbres, gérmenes de órdenes militares caballerescas a las que los poderes reales entregaron ciertos privilegios como estímulo de su fe y compensación de sus esfuerzos.⁹

Cuando el ejercicio de las armas se convierte en una carrera regular, cuando de los ejércitos temporarios *ad hoc* se pasa al ejército estatal monopólico sometido a una remuneración con fondos públicos, cuando los ejércitos privados de los caudillos dan lugar a instituciones con una estricta disciplina interna, surge el ejército propiamente dicho. En suma, el ejército nace cuando los militares se subordinan al Estado convirtiéndose en un cuerpo especializado.

Los primeros ejércitos ostentaban el carácter de unidades armadas al servicio real regidas bajo las órdenes inmediatas del monarca, el cual nombraba a los generales y demás funcionarios superiores y señalaba los cometidos de la campaña cuidando de su desarrollo. Estos ejércitos poseen rasgos que los diferencia de los ejércitos modernos: mediocridad y escasez de tropas, falta de promoción social, promoción en gran medida discrecional, reclutamiento preferentemente voluntario y enrolamiento individual. Cabe anotar que todavía no se ha producido la separación tajante entre el poder civil y la corporación castrense, la autonomía institucional de ésta es todavía muy débil.¹⁰

El papel original del ejército profesional aparece claramente definido: la preservación de la entidad estatal frente a las agresiones externas; esta función se basa en el supuesto de que su actuación se realiza en un marco de legalidad constitucional que prevé la subordinación del aparato

⁹ Calderón Serrano, Ricardo, *El ejército y sus tribunales*, México, Ediciones Lex, 1944.

¹⁰ Rouquié, Alain, *El Estado militar en América Latina*, *op. cit.*, *supra* nota 4.

militar al personal civil. Las fuerzas armadas entran a operar como guardia pretoriana para la defensa del orden oligárquico, constituye el brazo armado de las intervenciones del poder central en las regiones. La profesión militar adquiere nuevo prestigio y se convierte en un medio de ascenso social, intelectual y político; sus principios rectores son el apoliticismo y la defensa del orden; sus tareas fundamentales, la integración nacional y la pacificación interna.¹¹

En las luchas por la independencia combatieron ejércitos improvisados dirigidos por oficiales que habían ganado experiencia en la milicia española, o por jefes ocasionales con capacidad de mando dispuestos a atribuirse altos honores militares; unos y otros, caudillos que aglutinaron ejércitos incipientes cuyos componentes empezaron a cobrar conciencia nacional en las masas populares.

Terminadas las guerras de independencia, generales y oficiales buscan aprovechar su experiencia y la inestabilidad anárquica, para conquistar una posición privilegiada y controlar el poder político. Jefes militares y fuerzas bajo su mando se vuelven árbitros finales en los asuntos públicos y participan activamente en las decisiones, manteniendo, sin embargo, una posición conservadora de respeto al sistema socioeconómico, a la oligarquía y a la Iglesia.¹²

Configurada la estructura del poder como una dirección sociopolítica, como la institucionalización de la forma de apropiación y como un conjunto de fuerzas represivas destinadas al sostén del orden interno, los remanentes del desactivado ejército libertador se constituyeron en gendarmería política al servicio de los nuevos terratenientes. A quienes arrebataron el poder de los colonizadores no les interesaba estructurar un sistema de gobierno participativo y popular, mucho menos activaron una fuerza militar para proteger a la sociedad y sus fronteras; sus intereses eran esencialmente clasistas.

Fue la revolución francesa el movimiento social que vino a rescatar la idea de patria cuando la sociedad, basada en la igualdad de sus componentes, logró el tan anhelado objetivo de ser gobernada no por sus semejantes sino por las leyes. La estructura política que surge como consecuencia de la revolución, fundamentada en las ideas de soberanía y de los derechos del hombre, dio nacimiento al Estado de derecho,

¹¹ Kaplan, Marcos, "Militarismo, crisis políticas y relaciones internacionales en la América Latina contemporánea", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 39, año XIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, septiembre-diciembre de 1980, pp. 711 y ss.

¹² *Ibidem*.

cuyos principios rectores continúan vigentes: la consagración normativa de un mínimo de seguridad jurídica y económica y la posibilidad de acudir a los tribunales en defensa de los derechos conculcados.

En el Estado de derecho la juridicidad es la cualidad condicionante de la legalidad, en cuanto todo precepto ha de hallarse conforme a la motivación racional del derecho; cualquier disonancia entre lo jurídico y lo legal acusará una falla en el proceso normativo y, aunque el orden jurídico siga conservando su armonía como sistema de conceptos, fallará como función.¹³

Al abatir las clases superiores el poder de la realeza e instituir la república aristocrática, el ejército modifica tres de sus rasgos característicos: su reclutamiento, su sistema de mando y su mentalidad; para dar a los tres un rango más social que elitista, la institución se nutrirá cada vez más de las clases populares y el militar tendrá un significado nacional. Es justamente el despertar de ese nacionalismo la más importante consecuencia de la revolución francesa con respecto a las fuerzas armadas que, al convertirse en defensores del suelo patrio, ganan el carácter de depositaria de los valores populares, sentimiento explotado por los militares tan pronto arriban al poder como justificación de sus acciones golpistas.

Hemos delineado un esbozo histórico del surgimiento del moderno Estado con el propósito de determinar cuándo aparece el ejército como institución regular. Creemos procedente hacer algunas precisiones conceptuales en torno a ciertos elementos que configuran la noción de Estado, en cuanto serán de utilidad para los fines de este trabajo y en la medida en que con alguna frecuencia aludiremos a ellos. Como quiera que se trate únicamente de ofrecer las bases para adentrarnos en el estudio de la institución militar, se hace precisa su ampliación con la consulta de obras de mayor envergadura. Así pues, las siguientes notas sobre el Estado tienen la finalidad de indagar las bases que sustentan el papel de la institución militar dentro del mismo; revisten, por tanto, un carácter simplemente introductorio.

III. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL ESTADO

Por no ser el objeto de este capítulo desentrañar la naturaleza jurídica del aparato estatal, nos limitaremos a comentar sólo algunas ideas

¹³ Peláez, Carlos, *Estado de derecho y estado de sitio*, Bogotá, Editorial Temis, 1955.

que —directa o indirectamente— tienen que ver con el estudio de la institución castrense; ideas que, aunque pertenecen a una teoría general del Estado, guardan estrecha relación con la materia a tratar.

Para echar alguna luz sobre este aspecto nos parece imprescindible empezar por definir qué es el Estado, teniendo siempre presente que estamos hablando del Estado de nuestros días y puntualizando que vamos a destacar el aspecto coercitivo del mismo.

Conscientes de las dificultades que nuestra definición ofrece, nos hemos conformado con definir el Estado como el ente que desempeña las funciones en que se traduce el ejercicio del poder público. Examinadas en su conjunto la multitud de doctrinas que tienden a desentrañar lo que es el Estado, podemos ver que la mayoría de ellas lo describen como el aparato en el que confluyen los órganos de toma de decisiones y las instancias donde política y economía se definen. Para garantizar su facultad de mando, el Estado cuenta con el monopolio de la fuerza coactiva cuyo ejercicio sólo es legítimo en la medida en que descansa sobre un andamiaje jurídico que, a la vez que distribuye las competencias entre los diferentes órganos, consagra mecanismos que limitan sus facultades.

De lo expuesto se deduce que el Estado constituye la unidad política de una comunidad y está formado a partir de un conjunto de normas que regulan el comportamiento social. La afirmación de que ciertos individuos son miembros de una determinada comunidad política indica, entonces, que están sometidos al orden jurídico de una comunidad. Siendo el Estado un fenómeno que resulta de los diversos hechos que se registran en la realidad, debe aspirar a comprender una síntesis dialéctica de todos ellos; por tanto, el Estado es la culminación de un proceso evolutivo de una serie de factores que se encadenan sucesivamente para convertirse en sus elementos constitutivos.

Los tres elementos iniciales (casi podríamos decir, naturales) que convergen para la formación de todo ente estatal son la población, el territorio y el ordenamiento jurídico; de ellos se derivan muchos más ingredientes, de los cuales sólo nos interesa dilucidar los conceptos de poder, legitimidad y soberanía, en cuanto están directamente involucrados con la potestad coactiva del Estado.¹⁴

¹⁴ No se puede considerar que algunos de los elementos que configuran la noción de Estado prevalzca sobre los otros, por el contrario, unos son consecuencia de los otros dando lugar a un sistema de efectos recíprocos. Las teorías que aseveran que el Estado se reduce a uno solo de estos conceptos, cometen el error de reducir el problema a dimensiones que lo hacen no sólo incompleto sino además incomprensible.

En la medida en que el Estado responde a una manera de ser del grupo social en la organización de sus relaciones de mando, toda comunidad produce una específica forma de convivencia, por lo que el fenómeno político no corresponde en ningún momento a un grado de desarrollo social. El pueblo, como congregación humana, no sólo es anterior al Estado, sino que constituye la causa de su creación y el objeto de su actuación.¹⁵

Ahora bien, cuando ese conjunto humano comparte elementos que se determinan por sus causas culturales y la comunidad está consciente de que constituye una congregación de valores de carácter histórico, religioso, económico, etcétera, la población asume la calidad de nación. La nación es, pues, un concepto sociológico, es el sentimiento de solidaridad que une a los individuos; de ahí que Heller afirmara que la nación es el pueblo politizado.¹⁶

Del concepto nación se deriva otro de tipo eminentemente jurídico para denotar la relación política entre el individuo y el Estado: la nacionalidad. Siendo la nación una colectividad humana y el Estado la persona moral suprema en que la colectividad se estructura, la nacionalidad es el nexo que los vincula. La demarcación de la nacionalidad es un acto normativo que segrega del Estado a los individuos que no deben formar parte de él; por eso, independientemente del lugar en que un individuo se encuentre o de la comunidad a la cual pertenezca, su nacionalidad está determinada por el Estado del cual es súbdito.¹⁷

También la idea de nacionalismo —coetánea a la creación de los Estados modernos llamados nacionales— se origina en el concepto de nación, viniendo a constituir la unidad básica de integración de la comunidad política; no consiste sólo en un Estado de ánimo, significa todo un eje de instituciones y valores que determinan el modo de ser de la nación en cuanto forma de organización humana.¹⁸

¹⁵ Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 3a. ed., México, Editorial Porrúa, 1979.

¹⁶ Heller, Herman, *Teoría general del Estado*, México, Facultad de Ciencias Económicas de la UNAM, 1961.

¹⁷ La persona es libre de adoptar la nacionalidad que le convenga mediante la naturalización, así como el Estado puede establecer casos en los cuales —a título de sanción— una persona puede perder la nacionalidad. Obviamente, la renuncia o la pérdida de la nacionalidad no implica que la persona deje de pertenecer a la nación como fenómeno sociológico, sino que deja de pertenecer al Estado. Sobre el tema, el profesor Burgoa hace un exhaustivo estudio (ver *op. cit.*, *supra* nota 15).

¹⁸ Costa Pinto, Luis A., *Nacionalismo y militarismo*, 2a. ed., México, Editorial Siglo XXI, 1972.

El ámbito humano sobre el que el Estado actúa debe estar asentado en un ámbito espacial, el cual viene a constituir el segundo elemento esencial del Estado, que —al igual que el conglomerado social— es anterior al fenómeno político mismo. El elemento geográfico no sólo determina la sede de la población, sino que fija la competencia del ente estatal, siendo garantía de la unidad nacional en tanto sirve a los propósitos de vida en común, permitiendo al pueblo congregarse bajo un gobierno independiente de cualquier otro Estado.¹⁹

El territorio es el suelo dentro del cual el gobernante ejerce sus funciones, implica un cuadro de acción, no un derecho real de dominio en cabeza del Estado. La delimitación de las fronteras nacionales fue precisada sólo a partir de las monarquías absolutistas, y ha dado lugar a la formación de una área especializada del derecho que trasciende la noción de lo nacional, es el denominado derecho internacional público.²⁰ De esta forma, la voluntad del Estado resulta insertada en procesos que la desbordan y condicionan, en fenómenos de equilibrios de fuerzas.

La conversión de la comunidad en unidad políticamente organizada opera mediante un ordenamiento jurídico que establece en forma expresa los parámetros que van a regir la nueva forma de convivencia, viniendo a constituir el tercer elemento que integra la categoría estatal, elemento que no es anterior sino coetáneo a su estructuración. En este orden de ideas, el Estado moderno se caracteriza por ser un Estado de derecho en el que gobernantes y gobernados acatan la ley, que es —o debe aspirar a ser— la expresión del interés general, y que contiene los derechos y libertades mínimas de los individuos. La idea de que el poder detenga al poder vino a ser el aspecto dinámico llamado a impedir la violación de esa libertad.

La opinión pública se encuentra presente en la noción de Estado en la medida en que constituye un mínimo de interacción; no obstante, es un elemento que no determina una condición definitiva de la estatalidad, pues las creencias comunes son en su mayoría impuestas a través de medios de propaganda que inculcan los valores que posibilitan la reproducción del sistema. El proceso educativo global se controla con mano férrea a través de los instrumentos de comunicación masiva que disimulan y ocultan las irregularidades del sistema. En cambio, el

¹⁹ Pantoja, David, *op. cit.*, *supra* nota 1.

²⁰ El derecho internacional se encuentra integrado por un conjunto de convenios y tratados entre los Estados que regula la proyección de las relaciones y de la estructura global de cada gobierno, a través de mecanismos de tipo económico, político, militar y cultural.

sistema normativo que supedita a los asociados sí es un elemento común a ellos, en virtud de la fuerza obligatoria que las normas tienen sobre los individuos cuya conducta prescribe.

Podemos entonces afirmar que el dominio del Estado depende de la eficacia del sistema normativo, cuya validez deriva de su conformación con una ley superior que se ha dado en llamar Constitución, cuya modificación trae como consecuencia la trasmutación de la forma de gobierno, pero no la desaparición del Estado como institución pública superior.

La Constitución reúne el aspecto teórico del tipo de gobierno que los pueblos se han dado; nace como un cuerpo eminentemente político que únicamente se ocupa de la organización estatal; pero poco a poco va asumiendo una tónica social en atención a las materias que integran su esfera de normatividad,²¹ a grado tal que el Estado de derecho tradicional ha venido a ser sustituido por el Estado social de derecho, fase posterior en la que las exigencias impuestas por una sociedad cada vez más compleja han llevado al ente estatal a despojarse de su papel meramente tutelador para adquirir el carácter de interventor.

El principio de la supremacía de la Constitución, baluarte inalienable de modernos Estados, vino a impedir al gobernante un poder ilimitado de dominación, al quedar plasmados en la carta los mecanismos para la escogencia de éste y las condiciones en que debe entrar a gobernar, instituyéndose de esta forma el gobierno de las leyes por oposición al gobierno de los hombres.

IV. PODER, SOBERANÍA, LEGITIMIDAD

Retomando las nociones hasta aquí analizadas, tenemos que el concepto de Estado se integra por la existencia de un ordenamiento jurídico que vincula a la población asentada en un espacio geográfico determinado, dando lugar a una unidad política cerrada. Pues bien, el Estado así estructurado —al igual que toda institución— no es un fin en sí mismo, su esencia es la de ser un instrumento creado por la socie-

²¹ En efecto, al cuerpo eminentemente político le fueron siendo agregadas disposiciones tendientes a limitar el poder público en beneficio de los gobernados, mediante la consignación de los denominados “derechos fundamentales del hombre”; posteriormente, su contenido se enriqueció con la incorporación de las llamadas “garantías sociales” en favor de la clase trabajadora y, en los regímenes capitalistas, con la consagración de las “libertades económicas” como fundamento de la defensa del derecho de propiedad privada.

dad para la satisfacción de una necesidad: la organización de sus relaciones de mando.

Para el logro de esta finalidad el Estado se encuentra dotado de una facultad que se denomina poder, la cual se traduce en una actividad desplegada a dos niveles: para crear un nuevo ordenamiento jurídico (poder constituyente) y como permanente tuteladora de ese mismo cuerpo normativo (poder público propiamente dicho). Este segundo ámbito de actuación del poder supone el desarrollo de actos de autoridad y, por tanto, lleva implícita la noción de coercitividad o *imperium*.

El poder, que en la sociedad feudal estuvo ligado a la propiedad de la tierra, en las modernas comunidades se desvincula de todo factor material y pasa a erigirse por encima de ellas, manteniendo su vinculación con los súbditos a través de su acatamiento al sistema de gobierno, en la medida en que consideran que es ese el régimen que responde a sus aspiraciones. Este consentimiento que legitima el derecho de mandar que tienen unos pocos y la obligación de obedecer de parte de los demás, se hace presente en el momento de la elección de los representantes y debe mantenerse después, mediante un obediencia permanente. Finalmente, las consideraciones en torno al territorio traen aparejado el problema de la soberanía, entendida ésta como el factor que brinda autonomía a un Estado frente a los demás Estados y supremacía frente a los órganos de poder que lo estructuran.

Pues bien, del análisis de nuestros tres elementos iniciales (población, territorio, normatividad) se derivan las nociones de soberanía, legitimidad y poder. Nos detendremos a analizar brevemente los dos primeros conceptos, para abordar posteriormente en forma más profunda el último.

Cuando hicimos referencia a las características del estado moderno mencionábamos que éstas eran justamente las de ser nacional y soberano, para significar con ello que la potestad estatal rechaza toda limitación, sea que ésta provenga de afuera o de su interior. Etimológicamente, la palabra soberanía significa "lo que está por encima de todo"; tratándose del Estado la soberanía involucra la noción de poder, denotando que el poder estatal es soberano, vale decir, que está por encima de todos los demás poderes.

La determinación de quién es el titular de la soberanía fue uno de los aspectos más debatidos por los teóricos del derecho, cuya definición fue marcando la evolución misma del fenómeno estatal. Fue así como la soberanía se fue radicando sucesivamente en cabeza del Ejecutivo como órgano de la administración, en el Estado como persona ficticia,

en la Constitución como cuerpo normativo fundamental, para finalmente concluirse que la autoridad originaria y superior sólo puede residir en el elemento humano que da origen y razón de ser al ente estatal; es del pueblo de quien emana la potestad de mando, lo cual, al no poder ser ejercida directamente por él, es delegada en su ejercicio en manos de las personas que lo representan. Prescindiendo de la diferencia entre soberanía nacional y soberanía popular —por carecer de interés para nuestro objeto—, resulta entonces que la soberanía radica en los miembros de la comunidad, en cuyo nombre es ejercida.

La soberanía, entendida como el poder supremo del pueblo, supone ante todo la denominada “facultad de autodeterminación”, esto es, la potestad del pueblo para darse un ordenamiento jurídico básico, potestad que ha dado en llamarse poder constituyente. El derecho viene a convertirse así en la voluntad general externada a través de un cuerpo normativo a cuyos preceptos quedan obligados los asociados; es un cuerpo supremo en la medida en que en él se subsume la voluntad del soberano que ha consentido en determinarse por su contenido.

El poder constituyente, encaminado a establecer un orden constitucional que encausa la vida de la nación, se manifiesta en dos momentos: en la capacidad originaria del pueblo para fijar su sistema preceptivo y en la capacidad de los órganos que la propia Constitución faculta para modificar esos mismos preceptos.²² De esta manera, la soberanía tiene un fin inicialmente descriptivo, con el objeto de proceder a la construcción de un nuevo sistema jurídico.

A partir de la revolución francesa todas las constituciones escritas que comenzaron a darse las naciones, consignaron el dogma de la soberanía popular, considerada desde entonces la base esencial de los regímenes democráticos. En el moderno Estado —afirma el profesor Burgoa— se obedece a las personas en virtud de la autoridad que les da la Constitución, cuya aceptación legitima su autoridad.²³

La soberanía no sólo se refiere a los miembros de cada Estado, sino que se proyecta hacia los demás Estados; todos están en la obligación de respetar a cada uno como sujetos de derecho internacional. No obstante, las necesidades de las complejas economías modernas han determinado que las medidas adoptadas por cada Estado afectan a los demás, de manera tal que la tranquilidad internacional trasciende los límites

²² La facultad otorgada al constituyente derivado se agota en la simple modificación de la Constitución; su abolición es una atribución que sigue radicando exclusivamente en cabeza del pueblo.

²³ *Op. cit.*, *supra* nota 15.

territoriales de cada gobierno, lo cual ha dado lugar a la proposición de un conjunto normativo basado en convenios y tratados internacionales, respecto del cual se ha suscitado una interesante polémica en cuanto a su jerarquía frente a la Constitución.

Ahora bien, únicamente en la medida en que los asociados permanecen leales al sistema, el Estado puede existir como tal; esta adhesión descansa sobre un elemento colectivo de carácter psicológico: la conciencia popular de que quienes forman la institución estatal son los sujetos a quienes ha sido entregado el ejercicio del poder, y que ese poder es ejercido en la forma estatuida; en la medida en que uno y otro fenómeno tenga efectiva operancia, el gobierno será reputado legítimo.

La legitimidad se presenta, pues, como el justo título para el ejercicio de poder, y se hace presente en dos oportunidades: en el momento de elección de los gobernantes y, después, en el respaldo permanente a los mismos. En el primer momento, la legitimidad coincide con la categoría jurídica de la validez, en cuanto sólo aquellos llamados a ejercer el poder según la observancia de un procedimiento preestablecido, son considerados gobernantes legítimos. En este momento la legitimidad coincide también con la idea de legalidad.²⁴ Posteriormente, en la medida en que el grupo social acata los actos de la autoridad así establecida por considerar que responde a sus expectativas, la legitimidad coincide con la eficacia; aquí la noción de legitimidad se ubica más allá de la simple normatividad, para confundirse con la normalidad, fenómeno fáctico de ratificación.

Aunque la legitimidad ostenta esta doble condición —la de ser inicial y subsiguiente—, un sistema de gobierno que por su origen es ilegítimo (vale decir ilegal) puede devenir legítimo (esto es, eficaz), en cuanto obtiene el apoyo de la colectividad. Tal es el caso de la revolución triunfante que lleva al poder por la vía de las armas a un grupo de hombres que representa la voluntad popular mayoritaria; en este evento, el vicio de origen es purgado por la observancia espontánea de la sociedad.

Sin embargo, también puede suceder que, arrebatado el poder, dicha observancia sea obtenida por la fuerza; en tal caso, el gobierno no es

²⁴ En este primer momento cada gobernado se convierte en elector, categoría cuyas implicaciones han dado lugar a toda una teoría en torno al carácter representativo del ejercicio del poder y al modelo democrático de gobierno. El voto se convirtió en el más importante de los derechos reconocidos a los hombres en su calidad de ciudadanos, en cuanto único mecanismo de expresión de su voluntad.

propiamente eficaz, pero sí efectivo. Es lo que sucede cuando un grupo que carece de apoyo popular mayoritario usurpa el poder y lo mantiene por la simple coacción; el ejemplo clásico de esta forma de irrupción violenta lo ofrece el golpe de Estado militar. En este último caso el gobierno no sólo es ilegítimo por su origen, sino que, en tanto permanezca basado en la sola violencia y la observancia de la colectividad no sea espontánea, el vicio de origen no habrá sido corregido, por lo cual seguirá siendo ilegítimo.

El fenómeno inverso también puede operar, es decir, un sistema de gobierno implantado conforme al procedimiento normativo (esto es, en forma legal) puede llegar a perder legitimidad. Esto sucede cuando el gobernante comienza a apartarse de los parámetros fijados por el mandato que le ha sido conferido, o deja de responder a las exigencias impuestas por la natural evolución de los pueblos. Sea que el poder empiece a ser ejercido en forma discrecional, sea que el ejercicio del mismo ya no se adapte a nuevas circunstancias, el Estado continúa en capacidad de mantener la obediencia de los asociados por cuanto tiene el monopolio de la fuerza organizada; pero habrá empezado a perder la lealtad de los mismos, pues su comportamiento estará basado en el temor y no en la aquiescencia, desnaturalizándose de esta forma el papel instrumental del ente estatal.

No sólo cuando el uso del poder atenta contra las bases de toda política constitucional es reputado ilegítimo; cualquier intento que se haga por introducir cambios drásticos en el esquema económico y social con miras a una sustitución, tampoco es considerado legítimo por los afectados, quienes se verán obligados a expresar su resentimiento por su exclusión del poder político.

Así pues, la autoridad puede erigirse sobre un amplio fundamento de consentimiento; pero con el transcurso del tiempo estos fundamentos pueden desmoronarse, y la autoridad que nació justa puede llegar a convertirse en despotismo; quizás el gobierno siga esgrimiendo el poder, pero será con mengua del consentimiento. Nuevamente podrá hablarse de la existencia de un gobierno efectivo en cuanto se impone, pero jamás podrá afirmarse que éste sea legítimo en cuanto generador de espontánea normalidad.

Según hemos visto, la lealtad sólo puede existir si tiene un elemento de propósito común, pues los hombres únicamente obedecen a una autoridad que se ejerce dentro de los lineamientos por ellos aceptados; aunque la fuerza sea suficiente para mantener —al menos temporalmente— el sistema, para conseguir un orden relativamente estable y

duradero, es necesario el consentimiento; es entonces cuando la simple fuerza se convierte en poder. Es este el aspecto que hemos dejado para el siguiente acápite, en cuanto guarda directa relación con la facultad estatal de monopolio de la fuerza, objeto fundamental de nuestro estudio.

V. EL ESTADO Y EL EJERCICIO DEL PODER

Es curioso observar que la multitud de doctrinas que buscan desentrañar la naturaleza del Estado destacan el elemento coactivo como esencia del mismo, sin reducir —por supuesto— su entidad a este solo factor. Para afirmar su autoridad, el Estado debe contar con un elemento superior de coacción, constituyendo la imperatividad, la característica fundamental del poder estatal.

El poder, entendido como la “capacidad de obtener resultados a través de la acción concertada”, se manifiesta a partir de una esfera de competencia asignada al gobernante, lo que significa que el límite para su ejercicio está dado por el mismo ordenamiento jurídico. En los regímenes representativos democráticos el poder tiene un límite adicional: se encuentra dividido entre los diversos órganos gubernamentales a fin de evitar una posible arbitrariedad.

Cuando el pueblo nombra a sus representantes les traslada la facultad de ejercitar el poder público en su nombre;²⁵ pero —como el concepto de legitimidad es sinónimo de legalidad en el origen y eficacia en el ejercicio— el desarrollo de ese poder requiere una ratificación permanente, ya que los hombres aspiran a un tipo de orden que les haga sentir que las restricciones impuestas por ley les resulta menos molestas que las que aparecen cuando ésta no existe.²⁶ Es tan ilegítimo el ejercicio del poder cuando no deriva de una esfera de competencia, como cuando el grupo al cual se dirige no lo siente justo.

Las pretensiones del poder para gobernar sólo son válidas para quienes dan su aceptación, para aquellos que no comparten el sistema equivale a una despótica violencia. Justamente lo que se echa de menos

²⁵ Es esto lo que diferencia el acto de privación de la libertad efectuado por un policía del mismo acto realizado por un particular; en el primer caso se trata de una persona que cumple un deber, en el segundo se configura un delito. Así, el profesional que actúa conforme al mandato público sustituye los actos desautorizados de los individuos particulares. De esta forma, se traza la distinción entre lo oficial y lo inoficial.

²⁶ Lipson, Leslie, *op. cit.*, *supra* nota 2.

en los Estados modernos del mundo occidental es un concepto común de lealtad; debido a que las esferas de actividad de los gobiernos son tan amplias y los puntos de control tan remotos, la gran mayoría de los ciudadanos carecen de un sentimiento que les identifique de manera personal con el Estado.

Es mediante la coacción como el Estado logra mantener su dominación, la cual es institucionalizada para absorber todos los mecanismos de dirección de la sociedad. Para la sociedad oficial encarnada en el aparato político —expresa Roberto Calvo— lo diferente aparece como un peligro, ya que el Estado solamente acepta modificaciones parciales cumplidas dentro del orden del cual es guardián. Agrega el autor que el desorden es absorbido por el Estado a través de la organización, es metamorfoseado por su contrario por medio de la jerarquía, expelida fuera del sistema como desviación o mantenido en la periferia como marginalidad.²⁷

Cuando una acción va dirigida contra el sistema mismo, el poder está en peligro, apareciendo su violencia como respuesta gubernamental. Uno de los más claros síntomas de que la situación política de un país se está deteriorando es precisamente el rápido crecimiento de la violencia, pues cuando menos amplio es el frente de apoyo de un gobierno, con mayor frecuencia habrá de recurrir a la violencia legítima; pero, al mismo tiempo, el mantenimiento de un sistema político agresivo es directamente proporcional al recrudescimiento de la violencia no institucional; esta última violencia expresa la negación de la legitimidad.

A la protección de la entidad estatal contra los ataques inferidos son llamadas agencias con capacidad de ejercer coacción sobre los infractores. Esas agencias son, en el orden externo, el ejército y, en el ámbito interno, la policía (en forma preventiva) y los tribunales (en la etapa represiva). Cuando la fuerza pasa a ocupar el centro de análisis del Estado, éste entra a ser estudiado ya no en función de las necesidades que satisface, sino de los métodos que emplea; es la elección de estos mecanismos lo que otorga al gobierno, más allá que su efectividad, una legitimidad práctica.

Aunque el Estado tiende a mantener los conflictos sociales como justificación de su papel de representante oficial del bien común, sólo logra subsistir si mantiene la circunstancia en un punto todavía tolerable para la población; en el momento en que el desacuerdo frente

²⁷ Calvo, Roberto, *La doctrina militar de la seguridad nacional*, Caracas, Editorial Arte, 1979.

al tipo de gobierno deja de ser minoritario se impone un cambio de sistema.

Es el fenómeno de la sustitución de la autoridad legítima el que más claramente demuestra la significación normativa de la legitimación. Si el antiguo sistema normativo deja de ser válido y un nuevo sistema lo sustituye, las autoridades del antiguo régimen dejan de ser legítimas y las autoridades *de facto* tratará de convertirse en legítima a través de su adecuación con un sistema normativo nuevo.

VI. EL ESTADO LATINOAMERICANO

A fin de no proponer un examen retrospectivo que lo convierta en un análisis de tipo histórico, reduciremos nuestros comentarios a aquellos aspectos que presentan interés para el objeto de nuestro estudio, vale decir, nos limitaremos a describir una semblanza teórica general de los lineamientos básicos que peculiarizan al aparato estatal iberoamericano, por lo cual muchos de los aspectos relativos al tema serán omitidos en esta oportunidad. Creemos pertinente anotar que las notas consignadas en este apartado son preferencialmente de tipo descriptivo, y sólo secundariamente de índole crítica.

La independencia de los pueblos latinoamericanos y su separación de las colonias europeas no trajo consigo modificaciones socioeconómicas significativas para el continente; por el contrario, las principales características que ostentaba en el periodo colonial —afirma Carlos Roberto Reina— continúan presentes: economía esencialmente agrícola, abundancia de recursos naturales, inadecuados medios de comunicación, dominación de las élites terratenientes, la costumbre de un gobierno autoritario y la tolerancia de la corrupción, son todos estos elementos que existieron y siguen existiendo en nuestros días.²⁸

América Latina se define por una situación y unas relaciones económicas que comparten las naciones del hemisferio; historias paralelas que pertenecen a occidente y que fueron creadas por una dominación colonial que le impuso su idioma, religión, valores y costumbres europeas.²⁹ Pero el aspecto fundamental que reviste la zona geográfica que se

²⁸ Reina, Carlos Roberto, *Derechos humanos y seguridad del Estado en Centroamérica: su situación actual*, II Seminario sobre la seguridad del Estado, derecho humanitario y derechos humanos, Costa Rica, editado por el Instituto Interamericano de los Derechos Humanos, 1985, pp. 23-42.

²⁹ Rouquié, Alain, *op. cit.*, *supra* nota 4.

conoce como Latinoamérica es el papel esencial que en ella han jugado las variables exógenas, debido a su permanente situación de subordinación.

Entre finales del siglo XIX y principios del XX, América Latina se transforma en un importante componente del comercio mundial y en una de las más significativas fuentes de materia prima para los países industrializados. La prosperidad sobreviniente se circunscribe sólo a algunos sectores privilegiados que, en consecuencia, disponen de un poder adquisitivo relativamente alto, así como de oportunidades de desarrollo económico, social y político.³⁰

Sobre la base de la transformación de la estructura económica mundial, advinieron esenciales mutaciones en la estructura social latinoamericana. El apareamiento de un nuevo proletariado urbano y la inusitada ampliación de la clase media producen una movilidad vertical, en contraposición al inmovilismo del periodo anterior; al mismo tiempo, se produce un proceso de transferencia del poder a la naciente burguesía urbana, todo lo cual obliga a institucionalizar una política de intervencionismo de Estado.³¹

El Estado nacional en construcción refleja la nueva situación de dependencia hacia Estados Unidos, la cual es institucionalizada mediante un compromiso de la clase dominante interna con la clase dominante externa, lo cual permite la convivencia pacífica y la mutua satisfacción de los intereses de los latifundistas, la burguesía comercial nativa y la burguesía capitalista internacional.

La tierra es la base de la producción de la mayoría de los países de América Latina, cuya economía se encuentra generalmente vinculada a uno o varios productos, siendo fijados en centros de decisión foráneos sus precios internacionales. Por esta razón, una parte importante de la población se encuentra dedicada a las actividades agrícolas y rurales; como lógica consecuencia, la forma como se encuentra regulada la detentación de la tierra constituye una de las principales causas de negación de los derechos económicos y sociales, ya que mientras una zona del país evoluciona, el resto presenta un progreso lento y a muy largo plazo.

Es así como una de las principales inquietudes políticas y tema jurídico de permanente actualidad sigue siendo el de la reforma de las es-

³⁰ Sandoval, Isaac, *Las crisis políticas latinoamericanas y el militarismo*, México, Siglo XXI, Editores, 1976.

³¹ García Laguardia, Jorge Mario, "Evolución del constitucionalismo social en Centroamérica y Panamá", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año VII, núm. 20, mayo-agosto de 1974.

estructuras agrarias. Las leyes de reforma agraria encuentran siempre una fuerte oposición por parte de los grandes propietarios y círculos financieros, oposición que lamentablemente en la mayoría de los casos convierte dichas reformas en inoperantes, provocando un serio sentimiento de frustración entre los trabajadores del agro.

Por otra parte, la mayoría de los países subdesarrollados se enfrentan a un acelerado incremento de la población, al tiempo que sus tasas de crecimiento económico tienden permanentemente a disminuir. El acelerado aumento de la población plantea graves problemas de vivienda, alimentación, educación, salud, empleo, mientras el ingreso económico se encuentra distribuido en forma ostensiblemente inequitativa: unos pocos poseen casi todo, y la gran mayoría no posee casi nada.

En América Latina predominan las relaciones de producción capitalista, vale decir, el sistema económico en el cual todo es mercancía, los medios de producción pertenecen al capitalista y los trabajadores sólo disponen de su fuerza laboral.³² La teoría directriz de la caracterización del sistema económico de los países del hemisferio, los definen como subdesarrollados y dependientes, en atención a la alienación de sus riquezas básicas y al hecho de que las condiciones de expansión de su economía se encuentran sometidas, de manera que sólo logran impulsarse como reflejo de la acción de los países dominantes.³³

El término subdesarrollo es fruto de una coyuntura histórico-política que hace su aparición a raíz de la Segunda Guerra Mundial, cuando los países buscan una fórmula adecuada para solucionar los desequilibrios económicos y sociales a que ha dado lugar el sistema capitalista. La inserción en las relaciones de subordinación hacia Estados Unidos produce en el hemisferio el surgimiento de un neocapitalismo que instaura sus propias condiciones de existencia.

Las economías subdesarrolladas se caracterizan por métodos anticuados de producción y organización social, acompañados de una pobreza crónica general; son economías que se mueven entre la exportación de materias primas y la exportación de bienes elaborados, dentro de una gran brecha de comercio en equivalente por el envilecimiento de los precios de los primeros y el encarecimiento de los productos manufacturados comprados, desequilibrio que se traduce en un balance comercial defici-

³² Para una completa exposición sobre la materia, consultar los artículos de Malavé Mata, Héctor, "Fronteras contemporáneas del subdesarrollo y la dependencia" y Córdova, Armando, "¿Integración económica para el desarrollo o subdesarrollo integrado?", en *Dependencia y subdesarrollo*, Bogotá, Plaza & Janes-Editores Colombia Ltda., 1983.

³³ Sandoval, Isaac, *op. cit.*, *supra* nota 30.

tario. Así pues, los Estados subdesarrollados se han visto reducidos a la calidad de surtidores de productos básicos, mercado para los productos elaborados y campo de rentables inversiones.

La actividad industrial dinámica en Iberoamérica reside en manos de capital extranjero, mientras el capital nacional es empleado para los fines de especulación y la usura, y la empresa nativa opera en un mercado cautivo. Se configura así una especie de colonialismo moderno³⁴ en el cual no se trata ya de la administración colonial directa por parte del país dominante, sino de la prepotencia financiera sobre las economías internas de cada país a través de multinacionales y monopolios, mediante una política de penetración denominada “ayuda”.

A partir de la década de los años 60 —afirma Agustín Cueva— América Latina ya no es una simple área colonial en la que el capital imperialista se presenta en los sectores primarios importadores, sino que es una región en proceso de industrialización dependiente, permeada por un capital transnacional que se introduce en el seno mismo de su mercado interno.³⁵ En todo caso, las economías latinoamericanas siguen presentando la existencia de estructuras primarias de explotación y la continuidad de la dominación foránea.

El esfuerzo competitivo de los países desarrollados y su afán por alcanzar la preponderancia, conlleva a todo tipo de presiones sobre los demás Estados, los cuales se ven impotentes ante las intromisiones en sus asuntos internos. Esta intromisión ha despojado a los países dependientes, no sólo de sus estructuras materiales, sino incluso de su propia identidad, hasta conformar una cultura elaborada en función de las condiciones y necesidades específicas del imperialismo, esto es, una ideología sin contenido subversivo.

La capacidad de lucha de los inconformes es aletargada por las medidas reformistas de los dirigentes colaboradores de la gran burguesía. Sobre el particular, comenta Armando Córdova que:

Mientras los conflictos sociales subyacentes en el seno de las sociedades latinoamericanas pueden ser controlados y escamoteados por las clases dominantes internas y externas, estarán intentándose nuevos procedimientos tendientes a mantener la idea central de

³⁴ Mientras el colonialismo clásico obtenía el control de los Estados a partir de la agresión y ocupación territorial, el neocolonialismo se manifiesta en el control financiero de aquéllos y, mediante ello, de todos los niveles internos.

³⁵ Cueva, Agustín, “Elementos y niveles de conceptualización del fascismo”, en *La militarización del Estado latinoamericano*, México, Cuadernos teoría y Sociedad, Universidad Autónoma Metropolitana.

que es posible un desarrollo económico y social de la región dentro del actual esquema básico de relaciones, mediante la promoción de algunos cambios en aquellos aspectos que no toquen la esencia capitalista dependiente de nuestras estructuras. Es ésta la idea madre que nutre las proposiciones que desde más de 20 años vienen siendo defendidas, cada vez con menor convicción por los llamados "desarrollistas", latinoamericanos.³⁶

El poder en América Latina tiene un carácter oligárquico porque se funda en una participación política limitada y en el compromiso político celebrado entre un muy reducido sector de la colectividad; son países en los cuales las clases medias se fueron afianzando hasta sustituir a las antiguas oligarquías tradicionales en las posiciones de prestigio y gobierno,³⁷ en los que los grupos sociales señoriales que gozaban de ilimitados privilegios dan paso a una neo-oligarquía prioritariamente vinculada al mundo financiero; países en los que la sociedad —afirma Stepan— es de tipo pretoriano, en el sentido de que todas las instituciones —incluyendo el ejército— se hallan altamente politizados, pero las instituciones propiamente políticas son débiles.³⁸

Aunque a partir de la separación política de las colonias europeas, el concepto de soberanía de los Estados es incorporado en América Latina como expresión de rechazo a cualquier injerencia externa, es un principio filosófico ficticio, pues resulta ilusorio pretender que países cuyas oportunidades de prosperidad económica están fuertemente condicionadas por factores ajenos, puedan llegar a ser verdaderamente autónomos en la toma de sus decisiones internas. Y es que, así como es utópico pretender la igualdad de los hombres sobre una base de desigualdad económica, asimismo es impensable la soberanía de los pueblos sobre bases de disparidad en su desarrollo.

El bajo nivel de ingreso determinado por la no evolución de la economía, la subutilización del potencial humano y material, el permanente incremento de la población, la baja absorción de empleo, la constante disminución de las tasas de crecimiento, las limitaciones de los mercados nacionales, el intercambio desfavorable respecto a los países dominantes, el florecimiento del capital ocioso, los siempre presentes

³⁶ *Op. cit.*, supra nota 32.

³⁷ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5a. ed., Barcelona, Ediciones Ariel, 1970.

³⁸ Stepan, Alfred, *Los militares y la política*, Buenos Aires, Editorial Amorrortu, 1974.

escándalos financieros, todos estos factores se conjugan para producir la desnacionalización de las riquezas, incrementar la pobreza, restaurar los latifundios tradicionales y reforzar el tronco oligárquico.

Ahora bien, la explotación de los países atrasados engendra una contradicción cíclica: mientras éstos padecen angustiosas necesidades, las economías satélites disfrutan de un excedente efectivo y alcanzan elevados niveles de prosperidad y opulencia. La modernización del subdesarrollo tiende un velo de prosperidad aparente, pues opera un crecimiento económico sin mutaciones estructurales, un crecimiento que no comporta significativos cambios en el aspecto cualitativo de la distribución, lo cual sigue agravando las contradicciones sociales. Tal parece que la evolución de una economía cerrada hacia una economía industrial abierta es ilusoria, por lo cual las tendencias desarrollistas sólo llevan a la frustración y al fracaso del modelo económico no dependiente.

La dependencia no obedece únicamente a una condición ajena e insuperable a la cual los países latinoamericanos no pueden resistir, sino que también es consecuencia del papel asumido por la burguesía dominante que gustosamente la acepta. El imperialismo norteamericano no sólo se explica por el afán expansionista de la potencia, sino también por la acción entreguista y débil de los detentadores del poder.

Como ya hemos dicho, las distorsiones implícitas en la condición de los países dependientes generan un inadecuado nivel de legitimación gubernamental, que hace inevitable la inestabilidad social. Como es previsible, el gobierno se ve entonces precisado a recurrir a un alto grado de control ideológico y de represión material, cuyo rigor ha dado lugar al entronizamiento de regímenes autoritarios que reclaman insistentemente el concurso de las fuerzas armadas en su función tutelar del sistema, colaboración que se ha convertido en su principal medio de subsistencia.

Aunque las estructuras económicas marcan el aparato institucional de los Estados, el subdesarrollo de los países del hemisferio —paradójica e inexplicablemente— se ve acompañado de una legislación “desarrollada”, fundamentada sobre un falso bienestar. América Latina ha copiado un modelo normativo de Estado dependiente, basado en la soberanía popular, la tridivisión de los poderes y la democracia representativa, principios éstos inexistentes en la práctica.

La elaboración de las llamadas constituciones semánticas hace que gran parte de los preceptos resulten inaplicables al organismo social para el cual han sido redactadas, reflejando tal discordancia entre lo

normativo y lo fáctico que —al decir de Karl Lowenstein— si no existiese Constitución, el proceso real no sería muy diferente del que acontece, pues la Constitución sirve más para eternizar a los genios del poder que para limitar al propio poder;³⁹ es esa la imposibilidad de aplicar un orden jurídico ideal, lo que genera una permanente crisis de legitimidad.

VII. VOCACIÓN DEMOCRÁTICA Y AUTORITARISMO DE ESTADO

El aspecto más característico de la vida política latinoamericana lo constituye sin duda alguna una quimérica inclinación a las instituciones democráticas de gobierno. Desde la independencia de los pueblos, han sido consignados preceptos normativos de corte norteamericano que consignan principios que han tenido una vigencia limitada o, lo que es peor, quizás nunca la han tenido.

Todas las constituciones latinoamericanas recogen el modelo de gobierno democrático, republicano y representativo, y las instituciones que lo dinamizan: sufragio universal, pluripartidismo, garantías políticas, sistema electoral puro, etcétera. Desde el punto de vista formal, las perspectivas son muy halagüeñas; pero, lastimosamente, estas nociones han sido ampliamente rebasadas por los hechos, de manera tal que las características que integran la idea de democracia bien pueden ser tomadas como la piedra angular de la estructuración del andamiaje político —institucional, pero precisamente para destacar el carácter poco o nada democrático de aquellos.

La democracia no es un tipo de gobierno, no se refiere a la naturaleza del Estado, ni a la titularidad del poder, ni al origen de la propiedad. La democracia es una noción que guarda relación con la elección del gobernante; no explica en qué forma debe ser ejercido el poder, sino cuál es la persona que puede detentarlo. En efecto, democrático es aquel sistema político en el cual el pueblo es quien toma la decisión en la organización del poder público; por ello, la democracia es sinónimo de participación popular. Así las cosas, la democracia no es capitalista ni socialista, clerical ni anticlerical, de izquierda o de derecha; la democracia es simplemente poner y quitar gobernantes mediante el sufragio.

³⁹ Lowenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1964.

El régimen democrático constituye el sistema jurídico-político más acabado que conoce el hombre, por cuanto hace emanar del pueblo mismo la legitimidad del gobierno; por tal motivo, se ha convertido en un término de prestigio de una connotación conceptual tan amplia, que cualquier sistema político se reivindica como democrático.⁴⁰ Puede afirmarse sin exageración —afirma Herman Heller— que: “en los pueblos civilizados de hoy en día no existe para la opinión pública otro modo de legitimación de la autoridad política que la legitimación democrática, aunque ciertamente reciba nombres diferentes. Entendemos por legitimidad democrática la justificación inmanente del poder del Estado por ‘el pueblo’.”⁴¹

Es el ejercicio de las libertades políticas el factor que constituye la dinámica democrática, la cual está directamente ligada con la competencia electoral. En efecto, la democracia parte de la existencia de un conflicto político interno que tiende a obtener la dirección del gobierno, un conflicto que se expresa por medio de los partidos políticos, único instrumento de canalización de la voluntad popular a través del cual los ciudadanos intervienen en la cosa pública.

El partido político es una organización cuyo objetivo primordial es el ejercicio del poder, mediante la promoción de quienes aspiran a ejercer la función pública representativa; es una entidad permanente en la cual se trazan las directrices de un modelo de gobierno y se prepara a los futuros titulares de los órganos estatales. Cada partido corresponde a un punto de vista diferente en observación de los problemas estatales y en la forma en que deben implantarse las soluciones.

La existencia de los partidos políticos constituye un factor tan importante al interior de los Estados modernos, que se ha llegado a elaborar una tipología de gobiernos con base en dicho factor, para hablar de regímenes pluripartidistas, bipartidistas o unipartidistas. Dentro de esta clasificación la democracia sólo puede ser pluripartidista, pues la única manera de canalizar las corrientes de opinión son los partidos políticos. De esta forma, la existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema político democrático.

Pero no es la simple proliferación de partidos ni su permisón a nivel normativo lo que hace que los postulados democráticos tengan cumplimiento efectivo, sino el hecho de que cualquiera de ellos pueda aspirar

⁴⁰ El ejemplo más palmario de esto lo ofrece el régimen pinochetista que, no obstante ser una dictadura militar, tal vez la más cruel que haya conocido el cono sur, se reputa “república democrática” (artículo 5o.).

⁴¹ *Op. cit.*, *supra* nota 16.

a lograr el mando. La democracia es entonces sinónimo de igualdad de oportunidades; por tanto, es esencial que no se impida la formación de nuevos partidos y que a ninguno de ellos se le dé una posición privilegiada o se le conceda un monopolio.⁴²

En los regímenes democráticos, el pueblo asume la categoría de elector; el voto es el más idóneo instrumento de participación popular, así como el único mecanismo reconocido para la sucesión en las posiciones de gobierno. En el momento en que el pueblo elige al gobernante le traslada temporalmente el ejercicio del poder público del cual únicamente él es titular, agotando en este acto su potestad, ya que no puede gobernar directamente ni retirar el mandato al gobernante así elegido.

Ahora bien, una democracia sana requiere una política positiva de promoción, pues elecciones fijadas de antemano reclaman su autoridad de una base ficticia de consentimiento. Además, la libertad de opinión y el derecho al voto están asegurados no sólo cuando el poder público se abstiene de coartarlo materialmente, sino también cuando no los estorba con influencias decisivas, de manera tal que son derechos que resultan inútiles cuando no incluyen el derecho a la información que le permita al ciudadano optar conscientemente.

La antítesis de la democracia es el régimen totalitario, en cuanto excluye la renovación periódica del gobierno mediante la consulta a la comunidad. Aunque es cierto que ningún sistema ofrece una elección política absolutamente libre (mientras el elector no tenga presiones externas), hay una sensible diferencia entre el sistema en el cual cualquier grupo puede intentar conquistar el poder si consigue ser elegido por quienes desean apoyarlo, y el sistema en el que esta posibilidad se encuentra vedada incluso formalmente.

Como quiera que la unanimidad de opinión es impensable de lograr en el seno de una comunidad, el régimen democrático ha aceptado como

⁴² México, con su curioso mecanismo del "tapadismo", ofrece el más claro ejemplo de un régimen de monopolio de partido, mediante una fuerte organización de partido que cuenta con los dispositivos institucionales que le permiten el relevo permanente en la jefatura de gobierno. No se trata de un partido único, sino de un partido hegemónico que reduce la participación de las demás organizaciones políticas a proporciones insignificantes, no por ser mayoritario sino en cuanto les impide optar al mando, mediante mecanismos de control político que van desde la propaganda hasta la corrupción y la violencia. Si bien el ordenamiento jurídico consagra todas las libertades políticas, éstas sólo pueden ser ejercidas en cuanto no lleguen a afectar la estabilidad del partido en poder; si esto llegara a suceder, el régimen no dudará en hacer caer todo el peso de la represión sobre los disidentes. Se trata, pues, de una dictadura de partido que niega la existencia de una auténtica democracia por la ausencia del más esencial de sus elementos: el pluripartidismo.

criterio suficiente de autoridad la voluntad de las mayorías, lo cual no implica la exclusión de las manifestaciones minoritarias. Así pues, la democracia supone el acatamiento de las minorías y su renuncia a los medios violentos, pero también la tolerancia y el respeto hacia la minoría y su derecho de intentar convertirse en mayoría, mientras esto sucede, se expresará como disidencia.⁴³

Coetánea a la figura democrática es entonces la institución de la oposición, que constituye un mecanismo permanente de control cuyas manifestaciones no pueden ser excluidas violentamente, y que viene a representar el punto de equilibrio entre gobernado y gobernante. En el momento en que el régimen elimine cualquier corriente de opinión, por minoritaria que ésta sea, deja de ser pluri-ideológico para convertirse en la expresión de la voluntad de una parte de la sociedad, marginando al resto.

La democracia pura no existe ni ha existido jamás, lo cual no implica que no pueda aspirarse a ella; es precisamente ese afán por alcanzarla, la permanente búsqueda de un acercamiento al prototipo democrático, lo que ha permitido la creación de mecanismos que contribuyan a ofrecer una mayor garantía de respeto a la voluntad popular. La representación proporcional, los tribunales electorales, las garantías a la oposición, el financiamiento estatal de las campañas políticas y muchos instrumentos más, han sido ideados para garantizar la participación de las minorías, el control de la pureza del sufragio, la independencia de los partidos, etcétera. Todos estos instrumentos han venido a contribuir al perfeccionamiento de ese ideal utópico semejante a la libertad y a la justicia llamado democracia. La democracia no es, está siendo.

No obstante los lineamientos generales hasta aquí expuestos, el fracaso de las sociedades latinoamericanas ha consistido precisamente en la imposibilidad de constituir un sistema político que conduzca a la formación de una base social participante. En estos países las elecciones están hechas para producir una semblanza artificial de aprobación pública, ya que el ciudadano solamente puede elegir entre los dirigentes políticos que provienen de las élites; además, los cuadros de mando de los partidos marginan a la mayoría de sus miembros de una participación activa en la orientación y conformación de sus doctrinas, siendo manejados por un reducido número de individuos que imponen su criterio. Ello, unido a la falta de cultura política de nuestros pueblos, ge-

⁴³ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18a. ed., México, Editorial Porrúa, S. A., 1981.

nera el desinterés del elector produciendo un elevado abstencionismo o —lo que es peor— que el elector exprese su voluntad, no a favor del grupo con el cual simpatiza, sino como una manifestación en contra de los partidos oficiales o del partido de gobierno.

En tales condiciones, la relación entre gobernante y gobernado es bastante precaria, produciéndose una brecha de consenso y el consiguiente agrietamiento de la legitimidad. La contradicción existente entre el modelo institucional y la crisis política viene a ser resuelta mediante el reforzamiento de los recursos coercitivos y la adopción de medidas autoritarias. De este modo, los regímenes latinoamericanos logran mantener la situación de un puñado de privilegiados a través de una creciente represión política contra los que disienten del sistema, no obstante lo cual el sistema procura desplegar variadísimos mecanismos de legitimación formal.

El dogma más apreciado de los regímenes de derecho —la adopción de la teoría de la división de los poderes, único medio de evitar la concentración del poder— ha sido rebasado por la denominada “teoría de la coordinación de poderes”,⁴⁴ según la cual, en el desempeño de sus funciones, cada uno de los poderes se intersecta con los otros dos; pero este proceso de intersección ha producido un desequilibrio institucional que desemboca en un considerable reforzamiento del Ejecutivo y su preponderancia patológica. Este fenómeno, denominado presidencialismo, ha tenido manifestaciones similares en todo el continente.

El presidencialismo latinoamericano se caracteriza por la existencia de un Ejecutivo fuerte, pero en represión; un Ejecutivo sin sometimiento al control del pueblo, ampliamente orientado por el poder económico; un Ejecutivo ejercido con ostensible supremacía, que concentra todos los poderes que el Estado necesita para el mantenimiento del orden. Son gobiernos en los cuales el Congreso ha quedado reducido, más que a ser un órgano legislativo, a ser un cuerpo de fiscalización y revisión,⁴⁵ y, aunque mantienen cierto grado de control parlamentario, con injustificada frecuencia recurren a las facultades extraordinarias, al estado

⁴⁴ “La completa separación de los dos poderes (el Ejecutivo y el Legislativo) no aseguraría su equilibrio; les daría una independencia antagónica en que cada cual se esforzaría por llegar al máximo de amplitud, y ambos se harían insoportables para los gobernados; se requiere, por el contrario, que el uno sirva de limitación al otro por una especial intervención en sus actos.” Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 3a. ed., México, Editorial Porrúa, 1956, p. 141.

⁴⁵ Es sabido que la iniciativa legislativa, especialmente en lo relativo a materias de contenido económico y político, ha pasado casi por entero al presidente de la República.

de sitio, a las medidas de alta policía, a los consejos de guerra y a todo tipo de medidas represivas.

Lo que singulariza al presidencialismo del hemisferio es el inusitado número de atribuciones de que dispone el jefe del Ejecutivo para prescindir virtualmente de la colaboración del legislador, dentro de un esquema institucional en el que únicamente el Poder Judicial queda como freno hipotético de su acción, al tener la facultad de disposición de la seguridad política a través de su atribución cardinal de interpretación de la carta. Este desbordamiento normativo a favor del Ejecutivo —como lo expresa Diego Valadés— hace dudar seriamente de la autenticidad de muchos de los postulados democráticos, pues su preservación parece estar asegurada mediante mecanismos que permiten suprimir toda manifestación que pueda llegar a resultar amenazante para el sistema.⁴⁶

El autoritarismo latinoamericano no obedece, ciertamente, a una circunstancia coyuntural; es un problema de índole estructural, que resulta de las contradicciones internas generadas por la necesidad de mantener las condiciones indispensables para la reproducción del sistema. Sin embargo, el aspecto medular del problema no radica tanto en la existencia de un Ejecutivo fuerte en cuanto a las facultades de que dispone, sino más bien en la carencia de controles para el ejercicio de dichas funciones, pues lo importante para evitar la acción arbitraria del gobernante es que Congreso y jueces ejerzan efectivamente la función de fiscalización que les ha sido atribuida, garantizando así la vigencia del primero de los supuestos de los regímenes de legalidad: la sujeción de todos los órganos del poder público.

Los gobiernos del continente, carentes de los recursos necesarios para intentar las tareas que se han propuesto, convierten el principio de la soberanía popular en una idea metafísica que inevitablemente conduce a la deidificación del Estado, quedando reducida la famosa teoría de la soberanía popular a un simple enunciado teórico carente de contenido práctico.

Sobre la crisis de la teoría de la soberanía, consideramos pertinente recordar las palabras del insigne jurista mexicano doctor Jorge Carpizo cuando afirma:

En nuestros días, con pocas excepciones, el principio indiciario coincide con el sociológico, al declararse constitucionalmente que

⁴⁶ Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1974.

el titular de la soberanía es el pueblo (o como dicen algunas constituciones: la nación). La tragedia estriba en que en la inmensa mayoría de las naciones, el principio político no coincide con los otros dos, sino que un órgano del gobierno es quien posee el poder. Son regímenes tiránicos y dictatoriales. Son formalmente sistemas democráticos, pero en sentido material, son la opresión de la fuerza. Examinemos la situación actual y concluiremos que el mando, el poder, lo poseen, ya sea una persona, un grupo o un parlamento. Mientras estos tres principios no coincidan en su contenido, o mientras los otros dos no se adecuen al principio sociológico, la teoría de la soberanía seguirá en crisis. Cómo va a ser soberano un pueblo que se muere de hambre. Cómo va a ser soberano un pueblo que es explotado. La soberanía es libertad y en nuestro tiempo está encadenada a intereses contrarios al pueblo. Y hemos de concluir que el pueblo que no es soberano, es esclavo, y debe —como afirmó Rousseau— romper las cadenas.⁴⁷

Cuando la voluntad popular se resuelve en la voluntad del gobernante, se genera a menudo la insurrección como única forma de obtención de las libertades cívicas, lo cual a su vez genera como respuesta estatal el desmesurado desarrollo de un poderío militar que permita contrarrestar la acción insurgente a través de sistemáticas acciones de represión. Todo ello, por supuesto, fortalece la capacidad decisoria del titular del Ejecutivo.⁴⁸

VIII. EJÉRCITO Y ESTADO LATINOAMERICANO

La presencia militar acompaña el nacimiento de las naciones latinoamericanas que surgen a principios del siglo XIX a la vida independiente por la fuerza de la espada, constituyendo el brazo armado del pueblo en la conquista de su autonomía. Desde la aurora misma de la emancipación de los pueblos americanos, aparecen los ejércitos como un elemento decisivo de poder.⁴⁹

⁴⁷ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, p. 188.

⁴⁸ Valadés, Diego, "El presidencialismo latinoamericano en el siglo XIX", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XV, núm. 44, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, mayo-agosto de 1982, pp. 913 y ss.

⁴⁹ Es necesario recordar que mientras en Europa las naciones fueron primero y crearon los Estados, en Iberoamérica no existieron naciones que, amalgamadas por un sentido social nacional, hubieran formado un Estado, sino Estados surgidos del

Buena parte de la historia del siglo XIX tiene que escribirse tomando como protagonistas a los caudillos que encabezaron los ejércitos nacionales y las formaciones militares o paramilitares de los grupos en pugna en las guerras civiles; eran épocas en que el rol militar y el político se confundían, en que no existía otra política que la guerra ni otros protagonistas que los guerreros. Una vez desmovilizados los ejércitos libertadores, los jefes improvisados que reclutaron gente para combatir al español luchan por el poder y viven del pillaje, todo ello dentro de un vacío institucional; son ejércitos políticos que no son regulares y constituyen un obstáculo para la construcción del Estado, milicias que no tienen claramente definida su ideología ni el papel que deben cumplir en función de esa ideología, que no precisan con exactitud cuáles son sus intereses económicos y políticos, ni son conscientes del valor que tiene la integridad territorial, tampoco defienden con mucha claridad a las nuevas clases sociales dominantes porque éstas no se hallan aún suficientemente estructuradas. En suma, la organización castrense no constituye una institución ordenada y homogénea en su operatividad, es más bien la reunión de un grupo de gente demasiado heterogéneo.

Un componente básico de las relaciones de dominación capitalista es la institución armada. Condición *sine que non* para el desarrollo de aquél es la modernización de los ejércitos como institución pública adscrita a los aparatos del Estado. La modernización de los ejércitos comienza con la profesionalización de la oficialidad; en virtud de ella se hace de la milicia una ocupación permanente, remunerada y de tiempo completo, que requiere estudios y una prolongada preparación física e intelectual, sujeta en su desenvolvimiento a normas estrictamente codificadas.⁵⁰ Al profesionalizarse, las fuerzas armadas se convierten en cuerpos organizados con espíritu de tales, que dejan de estar disponibles para fines puramente personales y tienden a desarrollar intereses propios y a expresar una voluntad colectiva.

La profesionalización del ejército se obtiene mediante el relativo aislamiento de las fuerzas armadas respecto de la sociedad y la consagración exclusiva a las tareas de la profesión; la consiguiente especialización, alejaría a los miembros de la institución castrense de cualquier otro tipo de inquietud, apartándolos de los fenómenos ideológico-políticos dirigidos por los agentes sociales (especialmente de las influencias revo-

movimiento de independencia que dieron lugar a un lento proceso de formación de conciencia ciudadana. En esta operación fue fundamental la acción del ejército.

⁵⁰ Rouquié, Alain, *op. cit.*, *supra* nota 4.

lucionarias), evitando de esta forma que el militar se mezcle en actividades ajenas a sus ejercicios cotidianos.

El aislamiento voluntario que supuestamente prefigura la autonomía del ejército tiene una función adicional simbólica: busca imponer la necesidad de un aparato de defensa dotado de valores institucionales. Desde este punto de vista, la tarea que se impuso la clase dirigente para profesionalizar a las fuerzas armadas dio su fruto: retirar a un general equivale a despedir a un gerente; tanto la institución como la empresa siguen iguales y difícilmente existirá una manifestación de rebeldía contra el conjunto empresarial o institucional.

Dos básicamente son los factores de la profesionalización militar:

1) La modernización del equipo técnico-bélico y de las instalaciones; lo que supone: la adquisición de armamento, material aéreo y cartográfico, aviones, computadoras, etcétera, así como la construcción de batallones, campos de entrenamiento, hangares, centros educativos y, por supuesto, el incremento de los efectivos.

2) El nivel educativo, principal aspecto de la modernización. La creación de nuevas escuelas y cursos castrenses, la reorganización de la institución y de las unidades, una creciente asistencia a cursos en el extranjero, el adoctrinamiento ideológico, busca la sustitución de las lealtades personales por otras de carácter institucional y permanente: la nación, la seguridad, las leyes.

Sobre este particular volveremos más adelante.

El ejército regular, con un núcleo de oficiales profesionales y una dura organización, estricta disciplina y dirección central, equivale a la organización de la violencia estatal en cabeza de un órgano público; la organización de la violencia legítima es de tipo militar.

La predicción de que la profesionalización de los ejércitos generaría un órgano estatal carente de intereses propios y ajeno a la defensa de los grupos dominantes tradicionales, resultó errada; el profesionalismo, lejos de conducir a la limitación de las tendencias militaristas, produjo el fenómeno inverso: los militares empiezan a obtener recursos organizativos y morales para asumir una posición crítica frente a la realidad política, comienzan a interesarse en los quehaceres gubernamentales y a pensar en la posibilidad de intervenir más activamente en la dirección del gobierno. El proceso de modernización de los ejércitos significó el fin de la hegemonía de los civiles, de manera tal que su pretendida esterilidad política resultó ilusoria frente al papel cada vez más participativo en los asuntos de la cosa pública.

El cuerpo de oficiales, consciente de su propia eficiencia y de su rol de dirigentes en el terreno técnico y eventualmente político, empieza a ingerir en el desempeño de las funciones estatales; pero ya no únicamente en el campo de la seguridad, empieza a incursionar en los asuntos de la asesoría y la administración, la industria, la actividad diplomática, etcétera, adquiriendo la posibilidad de hacerse escuchar en tanto organismo público específico; su papel político potencial comienza a efectivarse. Más adelante, a no muy largo plazo, el profesionalismo militar se fusionaría con la total militarización de la sociedad.

La profesionalización de los ejércitos latinoamericanos se ubica a fines del siglo XIX y principios del XX. La filosofía prusiana presente durante el fenómeno de modernización caló tan hondo en el espíritu de las fuerzas armadas, que trazó las principales pautas de conductas que todavía hoy se observan en su seno. Desde entonces los ejércitos del continente adquieren las características que los convirtió en un cuerpo diferenciado del resto de la comunidad que se sabe garante del Estado, una compleja estructura jerárquica que se hace acreedora a beneficios presupuestarios y legislativos, dejando sentir sutilmente su cariz político; desde entonces las fuerzas armadas devienen en el elemento que regula la batalla entre el estatismo ideológico y los movimientos opositonistas, comenzando a gravitar como factor de poder.

IX. LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS EJÉRCITOS LATINOAMERICANOS

Junto al Estado más o menos consolidado en América Latina aparece el soldado profesional, especializado en un servicio público especial: la seguridad de la sociedad. La reorganización y tecnificación de la institución armada en el continente se verificó según los lineamientos trazados por las instituciones militares más prestigiosas del momento: la francesa y la alemana. Algunos países obtuvieron la modernización de sus aparatos de defensa por intermedio de países vecinos del hemisferio más avanzados.

En la historia militar de hispanoamérica, 1886 es una fecha clave: corresponde al año en que parte el proceso de profesionalización con la llegada de una misión alemana a Chile a fin de reestructurar la escuela militar e iniciar el envío de oficiales para realizar estudios y prácticas en el exterior. El positivo resultado que esta experiencia generó, no sólo la modernización de las fuerzas armadas chilenas, sino también de las demás naciones, que empiezan a imitar el ensayo. Fue

así como en 1899 Argentina recibe otra misión alemana, al igual que lo hace Uruguay, mientras que los ejércitos de Perú y Guatemala emplean instructores militares franceses; otro tanto sucede en Brasil entre 1905 y 1906. Ecuador, Colombia, El Salvador, Paraguay, Nicaragua y Venezuela contratan misiones chilenas para hacer lo propio en sus ejércitos nacionales; análoga influencia recibe el ejército mexicano en tiempos de don Porfirio Díaz.⁵¹

En todos los países latinoamericanos, en condiciones particulares y en distintos grados de consolidación del Estado nacional, encontramos el mismo afán de integración a la escuela europea. Las misiones militares fueron introducidas con el objeto de estructurar una ideología absolutista prusiana en el marco democrático-burgués de la revolución francesa, uno de cuyos principios es la subordinación del aparato armado al poder político y su incondicional servicio al sistema.

Las misiones extranjeras inculcaron nacionalismo en los futuros cuadros militares, insistiendo en los valores patrios y en la necesidad de la seguridad estatal; pero subestimaron el supremo valor de la seguridad individual y el bienestar social. De la filosofía educativa autoritaria prusiana habría de emerger una generación de oficiales retardatarios que visualizarían al ejército como una fuerza leal a la clase dominante.

En América Latina la profesionalización, al inscribirse en formaciones sociales capitalistas-dependientes, tuvo un claro sentido: beneficiar a los proveedores de armas de los países centrales. Posteriormente es redefinida en los términos y para los fines del imperialismo norteamericano, constituyéndose en la forma más segura de su inversión y, al mismo tiempo, en el principal sostén de su hegemonía continental.

En los países del hemisferio, el Estado nacional comenzó a modernizarse por medio de la defensa militar a través de la compra de armamento, lo que supone tal atractivo económico para los países desarrollados, que elevan la tensión internacional y el nivel tecnológico del conflicto, a fin de urdir temores de guerra que hacen necesarias instituciones militares demasiado grandes y onerosas, generando una absurda carrera armamentista que distrae recursos de las tareas internas de desarrollo, manifestándose en represión hacia adentro y proyección agresiva hacia afuera.

⁵¹ Estados Unidos inicia hacia 1906 una labor de entrenamiento y formación de las fuerzas armadas de las repúblicas del Caribe y Centroamérica, en una actividad que no tuvo la misma categoría de las misiones europeas, ya que consistió en la ocupación por la fuerza para luego proceder a la reorganización del ejército del país ocupado.

Pero, más que la verificación de grandes adquisiciones de armamento, la profesionalización militar comprende básicamente los niveles ideológico y político, a través de un nuevo sistema de educación militar que logra implantar nuevos métodos de disciplina castrense. La creación de las escuelas de guerra dotó al militar de mayor calidad profesional, lo cual le permitió una mayor injerencia potencial o actual en el desempeño de sus misiones de seguridad (no sólo externa sino también interna). La fuerza militar, mejor pertrechada en lo ideológico, logístico y táctico sería más eficiente en el cumplimiento de sus tareas represivas.

Como resultado del aumento de las responsabilidades económicas de las fuerzas armadas, la presencia militar en todos los sectores de la sociedad latinoamericana constituye una de las manifestaciones del fenómeno de movilidad profesional y de apertura de la formación. Enriquecida su experiencia y capacidad de decisión, los militares fortalecen su papel público de expertos y su influencia política, incursionando en el desempeño de cargos en el gobierno.

La institución militar conoció los dos sistemas básicos de reclutamiento: el voluntario y el obligatorio, desarrollados el primero por cooperación de las masas o mediante selección, y el segundo por constreñimiento; unas veces el servicio de armas fue gratuito, otras pagado; en ocasiones fue internacional, pero siempre lo fue nacional. Pues bien, el perfeccionamiento de las armas durante el siglo xx, paralelo al arraigamiento del sentimiento nacional, crea una nueva institución; el ejército, como una tropa formada de ciudadanos, esto es, el pueblo en armas.

En la mayoría de los casos, la transformación del ejército viene acompañada de la instauración del servicio militar obligatorio, cuya introducción hizo que el ejército se convirtiese en un elemento de cohesión nacional dentro del cual desaparecen las particularidades regionales.⁵² Desde entonces, las actividades que la función militar comporta dejan de ser un privilegio de casta o un deber adscrito a determinadas clases sociales, para convertirse en un deber general y remunerado, un servicio de empresa.

Hasta las guerras napoleónicas y la formación de los ejércitos prusianos, la nobleza constituía la oficialidad; la profesionalización desaristocratizó los cuadros de mando y el reclutamiento de oficiales empezó

⁵² Pocos son los países como el Uruguay donde el ejército se moderniza conservando el reclutamiento voluntario. Chile inaugura el servicio militar obligatorio en el año de 1900, Perú y Argentina en 1901, Ecuador en 1902, Bolivia en 1907, Brasil en 1917.

a hacerse mayoritariamente entre las capas medias⁵³ y eventualmente entre las inferiores. Todos los estudiosos del tema coinciden en apreciar que la pertenencia a la oficialidad del ejército es una de las más claras vías de promoción social que sirvió para romper las barreras tradicionales de casta.

Mientras los puestos de oficiales fueron ocupados atendiendo el rango social, el ejército fue una institución elitista al servicio del capricho absolutista. La creación del ejército popular unificó a las clases sociales, pues sus cuadros provienen de todos los estratos económicos, quedando proscrita toda forma de discriminación.

Un ejército que reunía a los ciudadanos del Estado sin atender a su posición social era una escuela del pueblo, que debía despertar el sentimiento del deber en quienes en él servían. A partir de entonces se exigieron de los soldados virtudes específicamente nacionales, apareciendo el ejército como genuino representante de la nación y sostén de la democrática idea de misión palpitante en ella. De esta manera, la naturaleza del reclutamiento presenta una imagen democratizante del Estado.

El ejército popular democrático, con rasgos igualitarios y disciplinada tropa de combate militar, aumentó el número de efectivos en todos los países y otorgó a la corporación el sentimiento de pertenecer a la rama militar del Estado. Este “espíritu de cuerpo” acrecentó la independencia de la institución, que asume la conciencia de ser un órgano más de la administración estatal, claramente diferenciado de los demás órganos del poder y del resto de la sociedad.

No obstante, la costumbre se ha encargado de colocar artificios que permiten a jóvenes provenientes de clases sociales pudientes eludir la prestación del servicio militar o —lo que es peor— hacerlo de un modo que comporta el establecimiento de una discriminación en el seno de la institución armada. Como es natural, las posibilidades de eludir la conscripción por medio de influencias, hace obligatorio el servicio de armas sólo para quienes no pueden pagar. Es por ello que Teodoro Petckoff⁵⁴ anota que esta situación hace del servicio militar “no un deber honroso sino un castigo a la pobreza”, dando lugar a una institución feudal

⁵³ Las capas medias de sociedad se caracterizan por la heterogeneidad social, técnico-profesional y política de los miembros que las constituyen.

⁵⁴ “Doctrina de seguridad nacional y cambio social”, en *Dependencia y subdesarrollo*, pp. 329 y ss.

que es la recluta. Desde que se pudo evitar por dinero, el oficio de las armas quedó desprovisto de su cualidad ciudadana o nacional.

Ahora bien, el alistamiento durante breves periodos (normalmente es de 12 a 24 meses) proporciona a las fuerzas armadas soldados de rápida circulación, gracias a lo cual alcanza a formarse al interior de la institución una fuerza lo suficientemente significativa como para llegar a aumentar la tranquilidad del ejercicio del poder civil; el ciudadano no alcanza a militarizarse y, en cambio, se crea al interior de los ejércitos una corriente de civilidad.

Finalmente, el alistamiento forzado, aunque sea por cortas temporadas, tratándose del reclutamiento de campesinos, ha contribuido a agravar el problema de las migraciones del campo a la ciudad, el cual ha venido a ser parcialmente solucionado con el incremento de la participación estudiantil mediante la prestación de servicio por bachilleres y la creación de academias militares de educación media.

La profesionalización del cuerpo armado se inscribe en un esfuerzo de modernización global de la sociedad, para justificar la preeminencia y legitimidad del grupo dirigente. Es la militarización de los ejércitos lo que permite la autorregulación institucional y la emancipación del cuerpo de oficiales de las élites civiles; la creación de un sistema de enseñanza militar acrecienta la homogeneidad del cuerpo de oficiales y hace que el ejército se cierre institucionalmente sobre sí mismo, desarrollando el sentido de superioridad militar. No obstante, las fuerzas armadas engendradas no poseen aún los recursos institucionales para su intervención.⁵⁵

X. LA EDUCACIÓN MILITAR

La profesionalización, sinónimo de especialización técnica, implica un largo aprendizaje y el entrenamiento científico de los miembros del instituto armado, con el ánimo de formar cuadros más instruidos y elevar el nivel profesional, así como de acrecentar la homogeneidad del comando central.

La instrucción militar, impartida mediante una red de escuelas propias, no comienza por ilustrar al militar acerca de la realidad del país que ha jurado defender; antes bien, se limita a enseñar que el sistema establecido es el que mejor funciona, quedando reducida la enseñanza al adiestramiento en estrategias que preparan para la destrucción del antisocial. La influencia de esta formación reviste suma importancia

⁵⁵ Rouquié, Alain, *Argentina, hoy*, México, Siglo XXI, 1982.

por cuanto se realiza en un relativo aislamiento, se inicia a temprana edad y es de prolongada duración, lo cual genera una fuerte interiorización de los valores y modelos de conducta propuestos.⁵⁶

En los cuarteles el sistema de educación obedece a drásticos controles encubiertos en los conceptos de los valores y virtudes militares (tales como el honor, el patriotismo, el uniforme), presentándose al ejército como la única institución apta para conservar las instituciones y salvaguardar la nacionalidad, asignándole un rol casi místico.

La estructura interna del ejército, rígidamente jerarquizada y disciplinada, es reforzada por las consideraciones ideológicas acerca de su distanciamiento de la política, con la supuesta pretensión de conservar una impermeabilización con respecto a los conflictos sociales, impidiendo que un sector de sus miembros puedan tomar partido por alguna de las clases en pugna contraria a los intereses estatales (que lo son los del gobierno en turno), inclinando con el peso decisivo de su fuerza el resultado de dicho conflicto. Esta pretensión se traduce en una expresa prescripción constitucional.

En este orden de ideas, el militar debe entender que su carrera es una empresa de obediencia, disciplina y patriotismo, que no es otra cosa que la pasiva actitud frente a la realidad socioeconómica; debe saber que nunca va a ser rico, que existen condecoraciones para sus actos distinguidos cuando sobrepasan el normal cumplimiento del deber (esto es, cuando logra acabar con un número mayor de atacantes); que llegado el momento de su retiro recibirá una modesta pensión, en compensación a su lealtad. Todos estos principios son introyectados, no sólo mediante recursos ideológicos, sino también mediante estímulos materiales (honorarios, prevendas, castigos, etcétera).

Al lado de las escuelas de formación de oficiales, son implantados planes de reforma educativa militar global, con el propósito de elevar la calificación profesional del ejército en su totalidad; dichos planes comprenden la creación de las carreras de derecho, ingeniería, electrónica, enfermería, cursos de radiología, capacitación magisterial, entre otras. Al mismo tiempo, son creados cursos intensivos de formación de suboficiales, planes de preparación académica que fungen como estímulos de ascenso militar; a ello deben agregarse los cursos de adiestramiento que prácticamente todos los altos y gran parte de los mandos medios toman en academias militares extranjeras (especialmente en Estados Unidos). Gracias a estos cursos se ha logrado una homogeneidad

⁵⁶ Rouquié, Alain, *El Estado militar...*, op. cit., supra nota 4.

ideológica que hace que la institución armada responda como un todo a las estrategias de la clase dirigente.

Las inquietudes tecnocráticas de los hombres de uniforme no se hacen esperar, pronto se sienten suficientemente preparados para intervenir en el proceso socioeconómico nacional. Sobre el particular, la constitución hondureña ha sido sumamente clara cuando estatuye que el Colegio de Defensa Nacional, el más alto centro de estudios de las fuerzas armadas, está encargado de la capacitación del personal militar y civil selecto para que, en acción conjunta con los campos políticos, económicos, social y militar, *participen en la planificación estratégica nacional* (artículo 289).

No puede desconocerse el papel de educador que ha jugado el ejército respecto de la juventud analfabeta o menos instruida que llega a sus filas, a la cual se le ofrece la oportunidad de aprender diferentes oficios y de adquirir conocimientos en diversas áreas como la mecánica, la enfermería y otras. Es así como en los últimos años a las fuerzas armadas se les han encomendado diversas labores de servicio público, básicamente de construcción y de salud, tareas que han sido cumplidas por efectivos del ejército.

Las fuerzas armadas cuentan con medios de publicidad para la divulgación de los conceptos sobre los lazos entre seguridad y desarrollo, la relación entre pueblo y soldados, los combates de contrainsurgencia, etcétera. Revistas, boletines, periódicos de nulo contenido analítico, ocultan sistemáticamente cualquier aspecto candente de la realidad social e incitan a deponer toda actitud contra el orden establecido, y a hacer caer todo el peso de la autoridad contra los detractores.

Con la carencia de reuniones, foros y conferencias críticas, así como de lecturas adecuadas, el militar se ha habituado a basar toda la visión de su vida en los códigos. En la medida en que los altos mandos actúan y piensan en armonía con los intereses de clase, toda la literatura oficial es de exaltaciones y ditirambos; en cambio, si se dan disentimientos sobre la conducción del Estado, tal osadía es castigada con la expulsión de las filas y la condena al ostracismo. Las mentes militares, sistematizadas por reglamentos castrenses y esa literatura manifiestamente represiva, son entrenadas en academias de tipo guerrero insurgente.

La construcción del andamiaje castrense someramente descrito, requiere un nivel de autosuficiencia que sólo la insularidad normativa le puede proporcionar. En razón de ello, la existencia de un conjunto particular de valores, normas e instituciones viene a constituirse en

otro de los factores —quizás el más importante— que coadyuva a la existencia de la subcultura militar.

XI. HACIA EL INTERIOR DE LA INSTITUCIÓN MILITAR

Cuando la organización militar se convierte en una estructura permanente y el militar se diferencia de los demás hombres en razón de su profesión, surge un cuerpo especializado que cumple determinadas funciones inherentes al Estado, en nuestro caso, un Estado capitalista.

Las instituciones militares son definibles funcionalmente como organizaciones destinadas al manejo del conflicto social mediante el procedimiento de la fuerza, cuya estructura organizacional se destina a la preparación y el uso metódico y eficiente de la misma.⁵⁷ La carrera militar es una actividad que, desde la profesionalización, se desarrolla dentro de una organización que detenta un ordenamiento jurídico específico, un escalonamiento riguroso y un control de la conducta de sus miembros practicado por los cuerpos superiores del organismo.

Más que el tipo de actividad desarrollada, más que el grupo humano que reúne, más que la ideología imperante, el aspecto que caracteriza el ejercicio de las armas es el sometimiento a una estricta disciplina interna por parte de los hombres de uniforme. En cumplimiento del presupuesto según el cual, si existe en la sociedad una concentración de fuerza que el Estado no controle, habría una disminución proporcional de su poder, la lógica de la coerción exige no sólo el monopolio de la fuerza sino también que el órgano que la detenta carezca de la posibilidad de atentar contra la autoridad que ha jurado defender, pues el ejército que deja de ser el sostén de la nación se convierte en su azote.

La institución militar se organiza según los principios de jerarquía, verticalidad y disciplina, que hacen que toda decisión tomada sea sancionada por una instancia superior y se imponga al conjunto del cuerpo institucional; el principio de la obediencia está tan fuertemente inculcado al interior de la institución militar, que únicamente en muy eventuales ocasiones se atreve un miembro a disentir, pues todo inconformismo es excluido por medio de castigos institucionales y hasta corporales.

El militar está sujeto al sistema de “premios y sanciones” que cohibe cualquier disidencia, un sistema que hace que el régimen resulte tan

⁵⁷ Beltrán, Virgilio Rafael, *El papel político y social de las fuerzas armadas de América Latina*, Caracas, Editorial Arte, 1970.

ampliamente beneficioso para quienes se acogen a él, como ingrato para quienes se niegan a secundarlo.⁵⁸ El soldado es un hombre que obedece órdenes y que termina aceptando que aquel que no lo haga sea enérgicamente castigado, lo cual constituye la aceptación del sistema.⁵⁹

No obstante, la base de la autoridad y disciplina de la organización militar ha sufrido un cambio: el predominio autoritario decrece al paso que se confiere un papel más importante a la manipulación. La revolución organizativa que penetra todos los aspectos de la sociedad contemporánea y que implica la conducción mediante la persuasión, se refleja también en el plano militar.⁶⁰ En realidad, la preocupación fundamental de los comandantes ya no es exclusivamente el mantenimiento de una disciplina rígida, sino también la conservación de elevados niveles de iniciativa.

El ejército es un organismo clasificado en categorías a las cuales se asciende mediante el lleno de prolijos requisitos; constituye una colectividad en la que sus componentes se presentan escalonados, ostentando cada uno la condición que materializa las facultades de ordenación y mando, cumpliéndose a cabalidad el principio de la subordinación. La codificación de los ascensos como mecanismo burocrático de movilización interna, hace al militar consciente de que depende de la calificación otorgada por sus superiores.

La institución militar se ha caracterizado en el mundo como un ente fuertemente estratificado en clases sociales; son ellas básicamente: la cúpula militar, que goza de beneficios especiales y ostenta un *status* similar al sector gerencial de la sociedad civil; el cuerpo de oficiales subalternos, clase media que sirve a la élite militar, y, en la base, el estrato proletario militar, que vende su fuerza de trabajo contra los elementos de su misma clase.

No obstante, la separación más tajante en la jerarquización castrense es entre oficiales y suboficiales; la oficialidad está integrada por un reducido grupo que establece la conducta de las fuerzas armadas, el resto conforma la tropa propiamente dicha. De esta manera, el cuerpo militar, como subgrupo social, tiene su propia élite.

⁵⁸ Así, por ejemplo, la ley de retiros obedece a motivaciones de tipo político más que técnico, siendo un instrumento de castigo o de recompensa. En efecto, un militar al ser removido de su puesto puede pasar a desempeñar una comisión de menor importancia, quedar en disponibilidad, ser dado de baja o ser ascendido.

⁵⁹ Macfarlane, Leslie, *La violencia y el Estado*, Barcelona, Ediciones Ferman, 1974.

⁶⁰ Janowitz, Morris, *El soldado profesional* (trad. de Anibal Leal), Buenos Aires, Editorial Omega, 1967.

El ejército creado por la burguesía y que sirve a sus intereses, está integrado por hombres que obedecen a un superior jerárquico vinculado por su origen e ideología a la clase dominante: el oficial. La oficialidad es el cuerpo dirigente del instituto armado, que determina la posición de las fuerzas armadas y las dirige en la escena política nacional e internacional; constituye un conjunto privilegiado al interior de la institución, dada la preferencia de que goza en la formación técnica y profesional (dentro de la propia institución y en el extranjero), convirtiéndose en un grupo de tecnócratas especializados en la gestión de empresas, en los intelectuales que producen la ideología militar oficial (exteriorizada en revistas, folletos y libros publicados por las fuerzas armadas) y en verdaderos políticos que cuentan con importantes influencias en las actividades públicas y privadas más destacadas en el ámbito nacional.

Dada la estructura oligárquica que conserva la institución militar, la imagen democratizante que el reclutamiento forzoso otorgó al cuerpo armado fue sólo aparente; la democratización no fue real, pues una facción hegemónica continúa reservándose los poderes de decisión,⁶¹ sin tocar los privilegios de la casta dominante.

Ahora bien, el exclusivismo de la oficialidad y el rechazo a aceptar el acceso de los suboficiales, da al problema de la apertura del cuerpo de oficiales un carácter político. En efecto, cualquier esfuerzo por democratizar realmente dicho cuerpo es tachado de subversivo, mientras el espectro de semejante reforma fortalece la cohesión del subgrupo superior. Es claro que la eventual apertura de los grupos privilegiados a los grupos inferiores es apreciada por aquéllos como una degradación que traería aparejado el fin de su autoridad.⁶² Es por ello que, a menudo, los movimientos populistas utilizan este conflicto social como bandera de una lucha que persigue la abolición de la barrera.⁶³

A nivel corporativo, la jerarquización de la institución militar se manifiesta en la conformación de una especie de pirámide integrada de la siguiente forma: el ejército se divide en “divisiones”, grandes unidades dotadas de las distintas armas y servicios que cubren sobre

⁶¹ Kaplan, Marcos, *op. cit.*, *supra* nota 3.

⁶² Rouquié, Alain, *Poder militar y sociedad política en Argentina: 1943-1973*, 4a. ed., Buenos Aires, tomo II, Emecé Editores, S. A., 1983.

⁶³ Fue así como Perón conquistó la simpatía de los suboficiales, al reconocerles el derecho a votar, mejorando con ello su condición y preparando la abolición de la distancia que los separaba de sus superiores; asimismo, el control del ejército por los suboficiales fue uno de los medios utilizados por el régimen peronista para mantener a la institución bajo su tutela. Ver Rouquié, Alain, *op. ult. cit.*

el terreno de la actuación las misiones propias de los grupos armados; las divisiones se organizan a través de “brigadas” o “regimientos”, que son unidades corporativas de una sola arma (infantería, caballería, artillería, aviación, etcétera); las brigadas se integran por “batallones” que toman carácter autónomo de mando independiente; los batallones se dividen en “compañías” o “escuadrones”, éstas a su vez se subdividen en “secciones” o “pelotones”, unidades últimas impuestas para llevar las efectividades del control y mando hasta sus mínimas posibilidades colectivas.⁶⁴

Por otra parte, la organización del aparato militar guarda una gran complejidad que exige oficinas, técnicos especializados, habilidad organizativa y un patrimonio propio, complejo organizacional que se hace más complicado en la medida en que la revolución industrial va afectando la actividad estatal, y que va conformando una capa social de naturaleza específica encargada de la administración de uno de los asuntos públicos que corresponde al Estado: la preservación de las instituciones. Al mismo tiempo, el concepto organizativo de Estado mayor se convierte en una necesidad administrativa.

Al estar al servicio del orden establecido y de la clase dominante, el ejército se convierte en un cuerpo burocrático más, en el cual los valores institucionales eclipsan los valores heroicos; el militar —al igual que cualquier empleado público— comienza a tener sus preocupaciones básicas en los sueldos, pensiones, promociones y retiros.

A propósito de las características que ostenta todo cuerpo burocrático, nos permitimos transcribir las siguientes líneas que el doctor Marcos Kaplan⁶⁵ ha recogido con gran cierto, por considerar que éstas son perfectamente aplicables a las burocracias militares, si bien no en la misma medida ni con idéntica rigidez. Afirma el autor en mención que la burocracia:

...se articula como un sistema preciso e institucionalizado de poder, saber y técnica. Se estructura a través de una jerarquía de mando y obediencia, para la elaboración y la ejecución de normas, decisiones y actividades. El acceso al cargo, las funciones y las atribuciones, los derechos y las obligaciones, las actividades y las conexiones recíprocas, los fijan jefes y niveles superiores, de arriba hacia abajo, de manera oficial, legalizada e impersonal (...)

⁶⁴ Por supuesto, este esquema organizativo corresponde a la composición generalmente presentada por los ejércitos modernos, sujeta a un tratamiento diferencial en cada país. Ver Calderón, Ricardo, *op. cit.*, *supra* nota 9.

⁶⁵ *Op. cit.*, *supra* nota 3, p. 48.

El sistema supone y genera la disciplina, el culto a la autoridad, la proclividad a la subordinación y la docilidad, el conformismo de los miembros. Todo funcionario está obligado a dar su devoción y su lealtad al cargo y a las fuerzas inherentes, de acuerdo con las normas que lo rigen y con los intereses y expectativas del Estado y de los superiores. Como contrapartida y como refuerzo de esa devoción y de esa lealtad, a cada miembro corresponde, según su ubicación, diferentes grados y posibilidades de poder, responsabilidad, ingreso, privilegios, prestigio, promoción. Se sirve el aparato burocrático para servirse de él (...) los intereses y fines del Estado tienden a transformarse en los intereses y fines de la burocracia, que usurpa la propiedad del Estado y la monopoliza, asumiendo el control con todos los caracteres que se vinculan al dominio (uso, usufructo, abuso), y convirtiéndola en fuente y medio de obtención de privilegios.

Cámbiense las palabras burócrata por militar y aparato burocrático por ejército, y se tendrá el contenido ideológico de la estructura interna del brazo armado.

El ejército es, pues, la rama militar del Estado; la burocracia militar pertenece más al Estado que a la sociedad. En efecto, los militares no constituyen una capa social diferente, más bien funcionan como prolongaciones de ciertas clases a las que se encuentran vinculados, normalmente la clase detentadora del poder; sólo eventualmente los militares actúan como clase en beneficio de sus intereses.

Los ejércitos difieren de las demás organizaciones por el hecho de ser totalizantes, son una burocracia en la cual no existen mecanismos formales de contrapoder y limitación de la autoridad. Únicamente resta agregar que el burócrata de los países iberoamericanos tiene una particularidad: él no se siente un servidor sino que se considera propietario de la administración y, a través de ella, del ciudadano.

Aunque comúnmente se presenta una imagen poderosa y unificada de la institución armada, en el ejército existen manifiestas divisiones políticas que suelen obligar a la institución a recurrir a figuras metafóricas sin ideología definida, con el fin de seguir aparentando la unidad. Las profundas divisiones que afloran al interior de la comunidad militar obedecen en gran parte al principio de verticalidad que preside los nombramientos y ascensos, en la medida en que ello genera redes de lealtad recíprocas (la lealtad debida al jefe que brinda protección), lo que determina la formación de verdaderos clanes de opi-

nión.⁶⁶ La aparición de camarillas, grupos y tendencias es inevitable y, en cierta medida, es resultado de la transformación de la institución en fuerza política efectiva.

No queremos dar por terminada esta descripción de las características que ostenta la colectividad que labora dentro de los cuarteles, sin aludir al hecho de que la determinación de si el origen social de los militares señala el comportamiento del conjunto armado, cuestión que fue objeto de los más enconados debates en el análisis de la institución castrense, parece haber quedado definitivamente resuelta en el sentido de que la extracción social no constituye un factor determinante de la posición de las fuerzas armadas, pues no afecta la postura que adopta la élite militar, que es la que en últimas viene a fijar dicha posición.

En efecto, no podemos suponer que si el instituto militar se manifiesta francamente conservador, la mayoría de sus miembros proceden de las clases sociales conservadoras o —no provenientes de ellas— comparten plenamente sus objetivos e intereses. El reclutamiento de las clases subalternas y populares no implica necesariamente que los militares lleven su clase de origen en el proceso social y político; por el contrario, es más frecuente que ellos entren en un proceso de identificación con los valores que corresponden a su nueva posición.⁶⁷

Uno de los expositores de esta tesis es el tratadista Virgilio Rafael Beltrán,⁶⁸ quien afirma que, como corporación autónoma, los militares siguen la ley de todas las organizaciones humanas, siendo su principal problema el de la perpetuación y seguridad de su *status*; agrega que, para cumplir con ese fin, muestran afinidad con cualquier fuerza social o movimiento que lo garantice; ellos sólo tienen una actitud coherente: son “promilitares”. En apoyo a esta teoría, Alain Rouquié⁶⁹ explica que, por esa razón, los coroneles obreristas y oligárquicos se convierten en capitanes fascizantes y antipopulares, los oficiales que lideran un golpe de Estado se sublevan para colocar en el poder a quien había caído, el mismo general que instaura una dictadura represiva vuelve al poder para presidir un gobierno progresista; finaliza diciendo que “el cuerpo militar sólo tiene un objetivo a la vista: vivir”.

Según hemos visto, espíritu de cuerpo, especialización técnica, responsabilidad profesional, actividad de tiempo completo, aislamiento relativo de la comunidad, *status* social diferencial, burocratización, normatividad

⁶⁶ Rouquié, Alain, *op. cit.*, *supra* nota 62.

⁶⁷ Kaplan, Marcos, *op. cit.*, *supra* nota 3.

⁶⁸ *Op. cit.*, *supra* nota 57.

⁶⁹ *Op. cit.*, *supra* nota 4.

propia, provisiones presupuestales permanentes, todo ello resume lo que es la institución militar profesional. Pues bien, al tiempo que se desarrolla el proceso de profesionalización, los textos constitucionales del continente van estructurando jurídicamente el aparato armado del Estado. Procederemos inmediatamente al análisis de las funciones y características que las leyes fundamentales atribuyen al cuerpo castrense.