

CAPÍTULO SEGUNDO

FUERZAS ARMADAS Y CONSTITUCIÓN NACIONAL

I. Cinco preceptos básicos	67
II. La función de las fuerzas armadas.	72
III. Un ordenamiento jurídico particular	73
IV. El fuero militar	76
V. El poder civil: contralor de la autoridad militar	79
VI. Las fuerzas armadas: una institución esencialmente apo- lítica.	86
VII. El ejército en los textos constitucionales.	93
VIII. La falsa apoliticidad del cuerpo armado.	99

CAPÍTULO SEGUNDO

FUERZAS ARMADAS Y CONSTITUCIÓN NACIONAL

**La administración de la fuerza es una
de las principales ramas del gobierno.**

Charles E. Marriam

I. CINCO PRECEPTOS BÁSICOS

Para cumplir con las obligaciones que están a su cargo, el Estado moderno hace una tajante división de tareas a través de los tres órganos del poder público, correspondiendo al órgano Ejecutivo la función de organizar y administrar los servicios públicos inherentes a la colectividad, dentro de los cuales figura naturalmente el de seguridad. Para la prestación de este servicio se sirve de una institución creada, adiestrada y equipada para la violencia, una institución especializada que basa su actividad en la fuerza o en la amenaza del uso de la misma: las fuerzas armadas.

Las fuerzas armadas constituyen uno de los medios con los cuales el ente estatal cuenta para cumplir con los fines que le han sido encomendados, concretamente con el servicio público de seguridad.⁷⁰ Por formar parte de la administración pública, el mando supremo de esta corporación corresponde al presidente de la República, en su calidad de jefe del Ejecutivo.

Como aparato de Estado, la organización castrense detenta el monopolio legítimo de la coacción, siendo la condición que hace posible la existencia y funcionamiento de las instituciones; es a ella a quien corresponde la misión de preservar al ente estatal, siendo la institución encargada de garantizar la normalidad en tiempo de paz y la única capaz de hacerlo en momentos de crisis.

Las fuerzas armadas están integradas por el ejército, la marina y la fuerza aérea; dentro de ellas el liderazgo del ejército es otensible. Esa preeminencia se manifiesta en el hecho de que normalmente las campañas de orden público son llevadas a cabo bajo la coordinación y dirección de éste, hallándose las otras dos corporaciones sujetas a su mando, además con frecuencia —si no en forma exclusiva— son los miembros de esta rama quienes son llamados a ocupar las más altas posiciones dentro de la organización propiamente castrense y en las dependencias

⁷⁰ El servicio público de seguridad cumple los requisitos que debe reunir todo servicio público, o sea es un servicio técnico prestado de manera regular y continua por un órgano público especializado, con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas.

de gobierno, básicamente el Ministerio de Defensa. En consecuencia, nuestro estudio estará centrado básicamente en el análisis del ejército.

El profesor Veneroni ha definido al ejército como el órgano estatal integrado por los ciudadanos de una nación para la conservación de la patria y de sus instituciones.⁷¹ Por detentar el monopolio de la fuerza, las fuerzas armadas se hallan en el epicentro del poder para cumplir con la función de mantener en el gobierno a la clase hegemónica que lo controla. Siendo un órgano del Estado y no un poder, la fuerza armada es perdurable frente a las transformaciones de los regímenes políticos, existiendo bajo los sistemas de gobierno más diversos.⁷²

Como rama del aparato burocrático del Estado, el ejército está dirigido políticamente —al igual que los demás aparatos de la administración— por un jefe superior llamado ministro, el cual representa el programa de acción de la administración nacional y funge como medio de comunicación entre el gobierno y el Congreso.⁷³ El Ministerio de Defensa —como todas las carteras ministeriales— corresponde a una delegación de las tareas del jefe de Estado, por lo cual pertenece a la rama ejecutiva del poder público antes que al grupo militar.

La conquista de la cartera ministerial es producto de la evolución de la institución armada como agencia del poder político; por tanto, su conservación es un punto crucial en el mantenimiento de cierto poderío de las fuerzas militares dentro del Estado, al asegurar un tratamiento de igualdad con las restantes fuerzas políticas que intervienen en la conducción del régimen, así como un mecanismo para alcanzar un importante grado de influencia en la administración. Su papel específico consiste en regular el equilibrio entre la política y la fuerza, para reprimir el exceso militar y restringir la imprudencia política.

En los países del hemisferio el Ministerio de Defensa se encuentra en cabeza de un militar, siendo ésta una medida de carácter fáctico, más que el cumplimiento de una previsión normativa.⁷⁴ En otras regiones,

⁷¹ Veneroni, Horacio L., *Estados Unidos y las fuerzas armadas de América Latina. La dependencia militar*, Buenos Aires, Ediciones Periferia, 1973.

⁷² Romero, César Enrique, "Derecho militar y Constitución nacional", *Cuadernos del Instituto de Derecho Constitucional*, boletín I, núm. 6, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1957, pp. 15-57.

⁷³ Los secretarios de Estado son colaboradores del presidente de la República en la orientación, coordinación, dirección y supervisión de los órganos y entidades de la administración pública nacional en el área de su competencia. (Definición tomada de la Constitución de Honduras, artículo 274.)

⁷⁴ Es la Constitución de Guatemala la única que expresamente confiere la cartera ministerial a un militar, cuando prescribe que el presidente impartirá sus órdenes

en cambio, parece existir la difundida opinión de que el manejo ministerial de las instituciones militares debe permanecer bajo la dirección de civiles, cuyos intereses están más en la conducción administrativa que en el combate.

No obstante, está comprobado que el hecho de que el titular de la Secretaría de Defensa sea un civil, no garantiza un mayor control sobre la institución armada, ya que puede tornarse tan influenciable que llegue a proceder primeramente según los intereses castrenses, o bien, puede suceder que carezca de fuerza personal o del sistema administrativo necesario para ejercer un control efectivo sobre los miembros uniformados.

Todos los Estados que pretenden exhibir un régimen democrático (como son los latinoamericanos), contienen regulaciones similares en cuanto al tratamiento jurídico de las fuerzas armadas y las atribuciones y limitaciones a que están sujetas. Dichas regulaciones coinciden en recoger dos principios fundamentales tendientes a impedir cualquier exceso a que puede dar lugar el hecho de que sea la institución que monopoliza el potencial bélico; son ellos:

1º En tiempo de paz la autoridad militar sólo puede ejercer funciones que tengan directa conexión con la disciplina militar, y

2º La autoridad militar y la autoridad civil o la judicial no pueden ser ejercidas simultáneamente por un mismo funcionario.

Sobre estos dos principios se erigen los preceptos que fijan los cimientos sobre los cuales se alza el derecho militar a nivel constitucional, preceptos que nos permitimos sintetizar de la siguiente manera:

1º La función constitucional de las fuerzas armadas es la de velar por la seguridad del Estado y custodiar la existencia del país como persona en la comunidad internacional.

2º Los miembros de los cuerpos de seguridad pública se rigen por sus propias disposiciones.

3º Se establece el fuero militar en atención a la especialidad del servicio de prestación de armas.

4º El presidente de la República es el general en jefe de las fuerzas armadas. La supremacía de la autoridad civil le confiere a aquél el papel de contralor de la autoridad militar.

5º Las fuerzas armadas son esencialmente apolíticas.

por conducto del oficial general o coronel o su equivalente en la marina de guerra que desempeñe el cargo de ministro de Defensa Nacional (artículo 246).

Además de estos cinco mandatos, sobre los cuales volveremos más adelante, existen otros tres principios que vienen a completar este régimen jurídico básico:

1º *La prestación del servicio militar es obligatoria.*

Este precepto configura una excepción a la garantía constitucional de la libertad de trabajo en virtud de la cual nadie puede ser obligado a prestar servicio alguno sin su consentimiento⁷⁵ en razón del interés general que la defensa del territorio nacional entraña; el servicio de armas se ha convertido en una necesidad colectiva que debe ser satisfecha por toda la comunidad.

La prestación del servicio militar conlleva la suspensión de los derechos civiles y políticos por el tiempo que dure, el cual constituye un mínimo para el ciudadano que es reclutado y, al mismo tiempo, el máximo que puede exigir la administración; cumplido este término la persona queda en libertad de continuar la carrera militar o retirarse definitivamente de ella. Quienes habiendo cumplido dicho término optan por retirarse, pasan a situación de "reserva", lo cual indica que sólo pueden llegar a ser nuevamente movilizadas en caso de peligro de guerra internacional.

El contrato de trabajo suscrito entre el Estado y el militar es muy particular, se aparta de los principios generales a los que se hayan sujetos los demás funcionarios públicos. Uno de los aspectos que nos interesa destacar sobre el particular es el hecho de que durante la prestación del servicio militar obligatorio y hasta su vencimiento, al militar le está negado la posibilidad de rescindir el contrato, pues retirarse de la institución le hace incurrir en la comisión del delito de desertión, tan duramente castigado por los regímenes castrenses. En general, cualquier quebrantamiento de las normas que regulan el servicio militar obligatorio, somete al infractor al código de justicia penal militar.

La prestación del servicio de armas no puede ser excusada, salvo los casos contemplados expresamente por los estatutos. No obstante ello, en cumplimiento del principio según el cual toda persona debe prestar los servicios que la nación requiera para su defensa y conservación, si

⁷⁵ Algunos otros servicios públicos de obligatoria aceptación son: las funciones electorales, los jurados de conciencia, el servicio social como requisito para optar un título profesional.

las necesidades públicas lo exigen, todo el que esté apto para intervenir en las tareas militares deberá tomar las armas. A este respecto, la Constitución hondureña (artículo 176, inciso 2º) es muy clara cuando establece que: “en caso de guerra internacional son soldados todos los hondureños capaces de prestar servicios, sin discriminación ninguna.”

2º Es prohibido a los civiles portar armas de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas.

También esta restricción constituye una excepción a una de las garantías constitucionales, en este caso, a la libertad de portación de armas.

A los ciudadanos les está permitido llevar armas para su seguridad individual y legítima defensa, como una actividad complementaria de la obligación estatal de brindar protección a la comunidad; pero se trata de armas de uso personal, adecuadas a las necesidades particulares de defensa, ya que no existe una razón valedera para que las personas porten cañones o buques de guerra.

Solo el Estado (léase fuerza pública) puede poseer y usar armas de guerra, de tal forma que todas las armas que se fabriquen e introduzcan en el país pasarán a ser propiedad estatal, sin previa indemnización ni proceso. En todo caso, la fabricación, comercio y portación de cualquier tipo de armas, municiones, explosivos y similares es objeto de estricta reglamentación legal, y sólo puede efectuarse mediante previa autorización y bajo estrecha vigilancia del Ministerio de Defensa.

Cabe anotar que la libertad de portación de armas así reglamentada es uno de los derechos más frecuentemente afectados bajo un régimen excepcional de suspensión de garantía, dada la directa vinculación que guarda con el orden público y el peligro que su ejercicio puede llegar a significar cuando éste se encuentra alterado.

3º Los militares no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones sino en la forma fijada por ley.

Al respecto, sólo cabe mencionar que la jerarquización interna y la gradación de que son objeto los miembros del cuerpo armado es uno de los elementos de mayor valía al interior de la institución.

En desarrollo de los textos constitucionales mencionados, numerosas fuentes legales han sido dictadas para el personal militar, integrándose una especie de derecho militar. Procederemos a continuación a comen-

tar los cinco preceptos iniciales que —consideramos— arman el aparato constitucional de las fuerzas armadas.

II. LA FUNCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

Todas las cartas del continente coinciden en definir constitucionalmente al ejército como una institución monolítica, jerarquizada, disciplinada y esencialmente dependiente de los órganos de gobierno, cuya misión consiste en la defensa de la soberanía e independencia del Estado, el mantenimiento de la integridad del ordenamiento jurídico y la preservación del orden interno.

La función constitucional de las fuerzas armadas, que en América Latina se refiere concretamente al mantenimiento de la forma republicana de gobierno y el régimen democrático representativo, las autoriza para cumplir roles internos y externos, y juega primordial importancia en el juego político nacional, ya que a aquéllas se deja la responsabilidad de instrumentar el funcionamiento de los aparatos de Estado. Por tanto, su relación con el poder civil es de medio a fin.

Así se refieren las constituciones del hemisferio a la mencionada función de guarda de las instituciones:

a) Constitución nacional de Paraguay, artículo 42: “la custodia y defensa de la soberanía y la integridad territorial de la república, quedan confiadas a las fuerzas armadas de la nación...”;

b) En Guatemala, el ejército es “una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior” (artículo 244);

c) Conforme a la Constitución de El Salvador (artículo 211): “La fuerza armada está instituida para defender la soberanía del Estado y la integridad de su territorio, mantener la paz, la tranquilidad y la seguridad públicas y el cumplimiento de la Constitución y demás leyes vigentes...”;

d) Las fuerzas armadas se instituyen “para defender la integridad territorial y la soberanía de la república, mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, los principios de libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia de la república”, según la Constitución de Honduras (artículo 272, inciso 2º);

e) La Constitución de Perú, en su artículo 275, señala que las fuerzas armadas tienen como finalidad primordial “garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la república...”;

f) En Brasil las fuerzas armadas están destinadas a la defensa de la patria y la garantía de los poderes constituidos, la ley y el orden (artículo 91 constitucional).

Estos han sido sólo algunos ejemplos tendientes a ilustrar la forma como las cartas magnas de los países que integran el área consagran el papel teórico-normativo asignado a la institución armada. Los demás países recogen previsiones similares, que consideramos prolijo e innecesario detallar.

La función tradicional del ejército estuvo referida a la defensa de la soberanía estatal, entendida ella como una acción tendiente a repeler toda agresión proveniente del enemigo externo; sólo en casos excepcionales de extrema gravedad era factible la acción militar interna, en ejercicio de una custodia ceñida, en todo caso, a la función judicial, es decir, a la fuerza civil armada. Así pues, el papel prioritario de las fuerzas armadas consistía en la defensa externa de la nación y sólo secundariamente, y como una actividad complementaria de la actividad policial, a la salvaguarda del orden interno.

No obstante, una modificación fundamental se operó en América Latina: la transformación filosófica de los principios de la institución castrense, la cual determinó un cambio de sus prioridades que colocó la defensa del orden interno contra la subversión como su principal función, a grado tal que las legislaciones han llegado a fundir los dos cuerpos armados —policía y milicia— en uno solo, bajo la denominación genérica de fuerza pública, o —inclusive— han optado por subordinar la primera a la segunda. Es esta redefinición de las funciones históricas de las fuerzas armadas el principal factor que las lleva a involucrarse en un nuevo tipo de participación sociopolítica, que se hace evidente hacia la década de los años sesenta.

Fue así como algunos regímenes comenzaron a hablar de “policías militares”, cuerpos auxiliares dependientes directamente del ejército que coadyuvan a su labor; ejemplo de ellos lo brinda la Constitución brasileña, que las define como una reserva del ejército estatuida para mantener el orden público en los estados y territorios (artículo 13, N^o IX, parágrafo 4^o).

III. UN ORDENAMIENTO JURÍDICO PARTICULAR

La organización y estructura del ejército y sus funciones específicas requieren de principios particulares que se adecuen a la disciplina, obe-

diciencia y eficacia que caracterizan las actividades castrenses. La necesidad de proteger la función pública de coacción legítima impone la formación de un ordenamiento jurídico especial que viene a integrar una nueva rama del derecho denominada “derecho militar”, el cual, por regular una de las instituciones jurídicas fundamentales para la existencia del Estado, tiene raigambre constitucional.

A ello se refiere expresamente la Constitución de El Salvador cuando establece que “la organización y el desarrollo de las actividades de las Fuerzas Armadas estarán sujetos a leyes, reglamentos y disposiciones especiales...” (artículo 213). Similar disposición recoge el ordenamiento uruguayo al preceptuar que el Estatuto del Funcionario se aplica a todos los funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo, con excepción de los militares, quienes se regirán por leyes especiales (artículo 59, ord. A). Un tercer ejemplo lo brinda la Constitución de Chile, la cual prescribe que, tratándose de sus integrantes de las fuerzas armadas y de orden y seguridad pública, el derecho a la defensa jurídica se regirá en lo concerniente a lo administrativo y disciplinario por las normas pertinentes de sus respectivos estatutos (artículo 19, N° 3).

Diferentes tipos de normatividad integran el estatuto marcial: reglamentos para la prestación del servicio, disposiciones de índole administrativa (relativas a la organización y funcionamiento de las entidades castrenses), legislación sobre seguridad social (pensiones, seguros, retiros, ascensos, etcétera, tratados y convenciones internacionales sobre mantenimiento de la paz (tratamiento de prisioneros, prohibición de la tortura, etcétera), así como una serie interminable de circulares, instructivos y órdenes. Pero, dentro de la jerarquía marcial, el mal llamado derecho penal militar ocupa el lugar más destacado, toda vez que configura el orden protector de la disciplina castrense. Mientras en los otros órdenes jurídicos militares los preceptos aparecen diluidos en los análisis de la corporación en general, en la esfera penal el derecho militar se manifiesta con normas y principios propios que lo independizan de las demás materias relacionadas con el ejército.

Para los fines de nuestro trabajo sólo nos interesa destacar el tema que toca directamente con la justicia militar; dentro de éste comentaremos los dos elementos básicos que lo conforman, a saber: una jurisdicción especializada (denominada fuero militar) y un código penal especial. Veamos:

Existen dos especies de violación a la disciplina castrense: faltas y delitos, cuya diferencia —al igual que en el derecho penal común— ra-

dica en la gravedad de la lesión inferida. Mientras las faltas atacan levemente los deberes castrenses y son reprimidas por medios correctivos (judicial o gubernativamente), el delito pone en peligro los fines esenciales del instituto armado, siendo sancionados mediante la represión judicial. En atención a esta diferenciación se habla de un derecho disciplinario militar y de un derecho penal militar, el primero de éstos contenido en un reglamento general del ejército o un estatuto similar, y el segundo en un código de justicia penal militar; este último tipifica conductas que la ley penal considera como lícitas o irrelevantes jurídicamente (tales como la deserción, la inutilización para el servicio, la insubordinación, la disposición indebida de objetos y prendas militares, la usurpación de condecoraciones, entre otras), así como deja por fuera de su imperio algunos comportamientos asumidos en determinadas circunstancias que, en cambio, son duramente castigados por el ordenamiento común (tales como el homicidio y las lesiones).

Aunque muchas son las diferencias existentes entre la ley penal marcial y la ordinaria, y no es nuestro objetivo agotar este tema, no queremos dejar de destacar algunos aspectos. En primer lugar, en razón de la férrea disciplina que caracteriza a la institución armada, la responsabilidad por el hecho militar radica en la cabeza de la persona que ha emitido la orden y no en el autor material del mismo.⁷⁶ De otra parte, existen algunas circunstancias que agravan esta responsabilidad y que son ajenas a cualquier otra actividad, como el delinquir en unión con un inferior, el carácter público del culpable, el abuso de la palabra de honor, etcétera.

El factor tiempo cobra especial importancia en materia marcial debido a que, como el ejército debe prestar su servicio también en tiempo de guerra, la violación de un precepto militar en estas circunstancias es castigada con mayor severidad dado el peligro que ello entraña, no sólo para el ejército, sino para toda la nación. También la gradación que opera al interior de la institución armada para efectos de jerarquización, es un aspecto que reviste importancia en materia penal, ya que determina no sólo la antigüedad y colocación de mando, sino también la capacidad para actuar como juez en los juicios adelantados contra los miembros de aquélla, al quedar claramente establecido que ningún militar podrá ser juzgado por un inferior.

⁷⁶ No obstante, ningún funcionario público, civil o militar, está obligado a cumplir órdenes ilegales o que impliquen la comisión de un delito.

Finalmente, vale la pena mencionar que, en vista del criterio preponderantemente objetivo que informa a los códigos militares —en contraposición con el fundamentalmente subjetivo que inspira los modernos códigos penales—, algunos autores afirman que en materia castrense el principio *indubio pro reo* debe ser sustituido por el de *in dubio pro disciplina*, pues, sin excluir que la pena militar busca la regeneración del transgresor, a esta finalidad se le otorga un valor secundario frente a la intimidación, prevención y ejemplaridad que su aplicación persigue.

IV. EL FUERO MILITAR

Debemos empezar por definir la jurisdicción castrense como la potestad autónoma de que goza la institución armada para juzgar los delitos y faltas cometidos por sus miembros contra la disciplina marcial, así como para aplicar las sanciones correspondientes.

La jurisdicción militar no comporta privilegios personales, *a contrario sensu*, se trata de un fuero establecido en atención a la particularidad del servicio de armas y a la existencia de la especial normatividad que lo regula. Tal y como atinadamente lo observa el tratadista Cruz Villalón, la jurisdicción militar conoce de delitos muy cualificados —flagrantes por lo común—, contiene pocas formalidades y es inexorable; es una jurisdicción particularmente vigilante.⁷⁷

La potestad de que dispone el órgano militar para desempeñar el papel de juzgador es autónoma, en la medida en que las decisiones adoptadas por los tribunales militares no pueden ser revisadas por el Poder Judicial, a menos que se trate de un conflicto de competencia con la jurisdicción ordinaria.⁷⁸ De las resoluciones de las cortes marciales se admiten recursos en última instancia ante la misma institución armada, generalmente ante el comandante general o el respectivo jefe de operaciones en campaña.

Los antecedentes del así denominado fuero de guerra se remontan al pueblo romano, que contaba con una institución denominada *Castrenses Jurisdictio*, así como con una completa teoría de penas propias, tales como las *gradus defectio* o deposición del empleo, la *censio hastaria* o pérdida de grado, la *missio ignominiosa* o expulsión del ejército, etcétera. Igualmente, se encuentran algunas disposiciones medievales espa-

⁷⁷ Cruz Villalón, Pedro, *El estado de sitio y la Constitución nacional* (tesis doctoral), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

⁷⁸ Romero, César, *op. cit.*, *supra* nota 72.

ñolas en materia militar en los fueros juzgo y real, en el ordenamiento de Alcalá, en las ordenanzas de los armamentos para la guerra civil del Carzo. La ley de las siete partidas contiene en forma mucho más sistematizada preceptos que firman el ámbito de la jurisdicción militar. En la Edad Media las órdenes militares tuvieron fuero militar en seguridad de defensa de los territorios de su jurisdicción; además contaban con un Consejo Supremo de Justicia.

La revolución francesa, al regular la potestad civil con separación de la militar, sienta las bases de la jurisdicción castrense moderna, consagrando como principio de jerarquía que los militares no pueden ser juzgados por sus inferiores en categoría. Durante la gesta de la independencia y ya en el siglo XIX, el fuero militar —llamado “Tiufado” en España— se instituyó constitucionalmente con la expresa prohibición de extender su competencia sobre personas ajenas a la disciplina militar.

Así pues, desde que las constituciones que precedieron al grito de independencia consagraron la división tripartita del poder como el principal antídoto contra los regímenes despóticos, la función de administrar justicia encomendada exclusivamente al órgano jurisdiccional del Estado sufre una excepción en las cortes marciales.⁷⁹

Los militares se encuentran sujetos al fuero marcial exclusivamente en lo que respecta a las faltas que afectan la disciplina castrense, mientras que en los demás actos están sometidos al imperio de la jurisdicción común, al igual que cualquier otra persona. Cuando en un delito o falta del orden militar está implicado un civil o un militar retirado, conocerá del caso la autoridad competente del fuero ordinario.

El Consejo de Guerra es un organismo encargado de ejecutar la investigación y sanción de todo acto contrario a los reglamentos castrenses; se establece reconociendo una especie de fuero al ejército, como un auxiliar destinado a obtener la conservación de la disciplina y jerarquía de la institución armada e impedir el relajamiento de la tropa; es una justicia especializada por su materia y limitada en cuanto a las personas sujetas a ella, una justicia que no forma parte de la rama jurisdiccional del poder⁸⁰ sino que corresponde a una sección secundaria del Minis-

⁷⁹ También el Senado de la República ejerce en ocasiones funciones judiciales; asimismo algunas legislaciones consagran la institución de los jurados de conciencia, por virtud de la cual los ciudadanos rason pueden quedar investidos temporalmente de la calidad de jueces.

⁸⁰ Salvo en la regulación brasileña, que incluye como parte integrante del Poder Judicial a los tribunales y jueces militares (artículo 112, No. IV).

terio de Defensa, por lo cual, desde este punto de vista, no es autónoma sino dependiente de los altos mandos (en efecto, tanto los jueces como todos los que intervienen en los consejos de guerra, son militares en servicio activo o asimilados a militares designados por los respectivos comandos.⁸¹

En atención a las características anteriormente descritas, se afirma que más que de una justicia penal, debe hablarse en rigor de una justicia administrativa que está regida, no por los principios de la ciencia penal, sino más bien por los reglamentos castrenses. Los delitos comunes, es decir, aquellos que infringen las normas del Código Penal, siguen siendo actos de competencia de los jueces ordinarios, independientemente de la calidad del sujeto activo.

Sobre la conveniencia del fuero militar ha habido opiniones a favor y en contra, no obstante lo cual las cartas constitucionales modernas consagran unánimemente esta institución. Las razones aducidas para la abolición del fuero son básicamente las siguientes:

1) Nada justifica un privilegio respecto de empleados públicos de igual naturaleza que todos los demás agentes vinculados a la prestación de los diversos servicios a cargo del Estado.

2) La especialidad en la función militar también se presenta en cualquier otro organismo del Estado y, así como el juez común se asesora de peritos para obtener suficientes elementos de juicio, bastaría un examen de conocedores en los aspectos militares para obtener la erudición necesaria en las materias sometidas a su decisión.

3) Su conservación es peligrosa dada la dudosa independencia de que gozan los tribunales militares,⁸² en cuanto que la estructura esencialmente jerárquica del ejército supedita al criterio de un superior el pronunciamiento judicial. Al carecer de independencia, la actividad del juez militar se desnaturaliza, convirtiéndose en una actividad que pertenece a la rama ejecutiva del poder.

A los anteriores argumentos se oponen razonamientos igualmente valederos que propugnan por la consagración del fuero; entre éstos destacan:

⁸¹ Se exceptúa la Constitución dominicana, que establece que los miembros de los consejos de guerra de las fuerzas armadas son nombrados por el presidente de la República (artículo 55, No. 17).

⁸² Sobre el particular consultar el artículo de Carlos González Fernández titulado "La independencia de los tribunales militares", en *Revista Jurídica Argentina La Ley*, tomo 51, julio-agosto-septiembre de 1948, pp. 1160 y ss.

1) La necesidad de incrementar la disciplina de la institución y la autoridad de los superiores, y de que ese acrecentamiento reduzca el número de casos de rebeldía;

2) La naturaleza de la actividad castrense, que impone la necesidad de jueces que estén en capacidad de formar un juicio pronto e ilustrado en todo lo concerniente a la actividad;

3) La mayor ejemplaridad que produce el juicio seguido en el seno mismo de la institución por alcanzar su publicidad a los compañeros del delincuente, significa un estigma permanente sobre su hoja de servicios;

4) La condena dictada por las cortes marciales —que debe considerarse como hecha por un tribunal ordinario en cuanto a su obligatoriedad— castiga severamente conductas de escasa o nula significación en la vida ciudadana, como lo son el desacato al superior o la cobardía,⁸³ y

5) Finalmente, someter las violaciones sufridas a la potestad de los tribunales comunes, equivaldría a nulificar las disposiciones específicas del ordenamiento castrense, dada la lentitud del procedimiento por la variedad de sus formulismos.

Vistos los anteriores argumentos, se concluye que la razón de ser del fuero militar radica esencialmente en la necesidad de conservar el elemento que caracteriza y otorga naturaleza profesional a la institución armada, sin el cual constituiría un grupo incontrolado poseedor de poder material bélico y, por ende, de un potencial altamente dañino para el grupo social. Como bien lo anota el tratadista Francisco Arturo Schroeder:⁸⁴ “Más que en las armas, la fuerza del ejército radica en su disciplina.”

En suma, la eficacia de la disciplina marcial exige una represión inmediata a través de un proceso especializado en el que imperen la celeridad y la preparación técnico-militar; es esa la principal razón por la cual los ordenamientos jurídicos reconocen la necesidad del fuero militar.

V. EL PODER CIVIL: CONTRALOR DE LA AUTORIDAD MILITAR

La potencia militar es una facción interdependiente del poder estatal; como tal, debe funcionar en conjunto con la autoridad civil, en apoyo de

⁸³ Como una medida de disminución de la rigidez disciplinaria que prevalece en los tribunales militares, y con la finalidad de conformarlos más a las normas civiles de derecho, se ha sugerido la creación de una junta civil de apelación de los consejos de guerra.

⁸⁴ *Concepto y contenido del derecho militar*, México, Editorial Stylo, 1965.

la seguridad y la paz. Aunque el Poder Ejecutivo tiene a su cargo los servicios administrativos en general, la Constitución le asigna expresamente la facultad de dirección de las fuerzas armadas, recalcando de esta manera la índole ejecutiva inherente a la función militar que, por ende, penetra en el área de la administración pública.⁸⁵

La jefatura civil simboliza el necesario control al cual, dentro de un régimen democrático, debe estar sometida la autoridad militar; representa la necesidad de evitar que las fuerzas armadas se conviertan de subordinadas en subordinantes, mediante el traslado del mandato popular hacia una efectiva acción de fiscalización. No obstante, el protagonismo permanente de los militares en el continente ha demostrado que no bastan las simples previsiones normativas para lograr que el ejército se limite a cumplir con su papel meramente instrumental; ha demostrado también que es insuficiente el control civil de las fuerzas armadas, siendo necesario que dicho control sea además democrático, esto es, que sea ejercido por gobiernos civiles, por el pueblo y para el pueblo, ya que en los llamados cesarismos las fuerzas armadas también se encuentran subordinadas, pero a un gobierno opresor que frustra los principios republicanos.

La autoridad presidencial para ejercer el contralor sobre la institución armada deriva directamente de la categoría que su alto grado de jefe de Estado le confiere. En este orden de ideas, el jefe del Ejecutivo está investido de la calidad de comandante en jefe de las fuerzas armadas, en virtud de la cual se convierte en suprema autoridad jerárquica de ellas.⁸⁶ Siendo la función de presidente proveer a la seguridad de la nación y a la conservación del orden público, es éste el único caso en que la carta permite la reunión simultánea de la autoridad civil y la autoridad militar en cabeza de un mismo funcionario, con el objeto de que éste se encargue de la dirección general del sistema de defensa nacional.⁸⁷

Sólo se exceptúan de esta regla general las regulaciones de Uruguay y Chile. En la primera de éstas, los Comandantes en jefe de las fuerzas armadas son designados por el Poder Ejecutivo de entre los tres oficiales generales más antiguos en el ejército, y los dos más antiguos en la Armada Nacional y la Fuerza Aérea (artículo 9º, ord. A, Decreto Constitucional).

⁸⁵ Romero, César Enrique, *op. cit.*, *supra* nota 72.

⁸⁶ En Bolivia, este mismo cargo recibe la denominación de "Capitanía General de las Fuerzas Armadas". (Ver artículo 97.)

⁸⁷ Aunque la Constitución de Argentina le otorga al presidente de la República la categoría de jefe de las Fuerzas de Mar y Tierra (artículo 86, No. 15), establece que es al Congreso al que corresponde proveer a la seguridad de las fronteras (artículo 67, No. 15).

Por su parte la Constitución chilena establece que la jefatura suprema de las fuerzas armadas corresponde a oficiales de cada una de las tres armas, y sólo en caso de guerra corresponde al presidente de la República (artículo 32, N° 20). Los comandantes en jefe serán designados por el presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad (artículo 93, inciso 1).

En su carácter de jefe de las fuerzas armadas, es de competencia del presidente todo cuanto concierne a la preparación y organización de la defensa nacional,⁸⁸ función que delega en un jefe directo de las fuerzas armadas por cuyo intermedio se encarga de proveer a la seguridad interior y exterior de la nación. La mencionada función se concreta básicamente en los siguientes aspectos:

a) Presidir el sistema de defensa nacional mediante la organización, distribución y disposición de la totalidad de la fuerza armada permanente, y fijar el número de efectivos.

En algunas legislaciones es al legislador a quien se le encomienda la fijación del contingente. Así, en Guatemala es al Congreso al que corresponde señalar dicho contingente (artículo 63, N° 8); en Uruguay, la Asamblea General designa todos los años la fuerza armada necesaria, pudiendo aumentar el número de efectivos únicamente con el voto favorable de la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara (artículo 85, No. 8°); igualmente, en Honduras corresponde al Congreso fijar el número de miembros permanentes de las fuerzas armadas (artículo 205, N° 25); también la Constitución brasileña dispone que el Congreso fije los efectivos de las fuerzas armadas en tiempos de paz (artículo 93 N° III); finalmente, en Bolivia es el Congreso el que, a proposición del Ejecutivo, determina el monto de efectivos (artículo 68, N° 8°).

b) Decretar la movilización y desmovilización de los ejércitos; la ley prescribe los alcances y procedimientos de la mencionada movilización.

Estas previsiones deben ser adoptadas desde tiempos de paz, a través de programas de orientación general dirigidos a todos los organismos gubernamentales. En tiempos de guerra esta facultad se hace presente en la organización y distribución de los recursos materiales y humanos, y en la creación de los organismos necesarios para coordinar el máximo aprovechamiento del potencial bélico.

⁸⁸ En El Salvador es al Consejo de Ministros (integrado por el presidente de la República, el vicepresidente y los ministros de Estado) al que corresponde disponer de la fuerza armada y llamar al servicio la fuerza necesaria para cumplir con sus fines (artículo 167, No. 12).

c) Nombrar los jefes Supremos de las fuerzas armadas y conceder los ascensos de la oficialidad así como las condecoraciones y honores militares.

A este respecto, la Constitución salvadoreña es particularmente clara cuando establece que el nombramiento, remoción, aceptación de renuncias y concesión de licencias de funcionarios y empleados de la fuerza armada, se rigen por el reglamento interno del órgano Ejecutivo (artículo 169).

La Constitución chilena contiene una disposición diferente en lo referente al mecanismo de los ascensos, nombramientos y retiros de los oficiales de las fuerzas armadas, los cuales se efectúan por decreto supremo, de conformidad con los reglamentos de cada institución (artículo 94). Vale la pena destacar también que la Constitución de Panamá involucra en la decisión del presidente la participación del ministro respectivo (artículo 179, N° 2).

Si bien los reglamentos militares indican que los ascensos obedecen a una carrera rigurosa basada en méritos académicos y profesionales, para nadie es un secreto que el jefe del Ejecutivo suele servirse de la asignación de puestos de mando claves y de la promoción a rangos superiores como un medio de asegurar la lealtad de la oficialidad, de manera tal que las pautas de ascenso han tenido, a menudo, un cariz eminentemente político. Sin embargo —anota el tratadista Mauricio Solaún—, ésta es una medida de doble filo, ya que las camarillas militares relegadas pueden verse motivadas a realizar movimientos contrarios a la fidelidad institucional, a fin de remediar sus “desventuras ocupacionales”.⁸⁹

d) Declarar la guerra y dirigir políticamente las operaciones a que haya lugar. La dirección táctica corresponderá a los comandos generales.

A pesar de la supremacía presidencial en el terreno militar, son los representantes del pueblo quienes deben conducir la política general de la organización castrense, incluyendo en esta competencia la decisión sobre la guerra, la votación de los fondos exigidos para los propósitos militares y el otorgamiento de cualquier clase de poder de emergencia que sea necesario, todo ello en ejercicio de su papel de supervisor de los funcionarios de la administración. A fin de evitar que el jefe del Ejecutivo utilice sus facultades con el exclusivo ánimo de acrecentar su poder personal y en beneficio de su mandato, se hace necesario otor-

⁸⁹ Solaún, Mauricio, *Sociología de los golpes de Estado latinoamericanos*, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales y Política, 1969.

gar ciertas atribuciones al órgano Legislativo (en ocasiones el Congreso en pleno, en ocasiones únicamente el Senado), limitativas de la potestad presidencial; son ellas:

1) Mientras el presidente tiene la responsabilidad de conducción de la guerra, es el legislador quien le autoriza para declararla, con base en los informes proporcionados por el Ejecutivo. Asimismo, el Congreso ratifica o imprueba los tratados de paz.

Esta disposición obedece a la necesidad de evitar que el grupo que ejerce el comando directo de las fuerzas militares, se torne fiel a un presidente en particular, en lugar de permanecer leal a los intereses de la nación, así como de impedir que el presidente comprometa la seguridad del Estado siguiendo un criterio eminentemente subjetivo.

2) Corresponde al legislador permitir o negar el tránsito o permanencia de tropas extranjeras en territorio nacional, así como autorizar el estancamiento de naves o aeronaves de guerra. En la misma forma, será el encargado de autorizar la salida de las tropas nacionales fuera del país.

Esta facultad indudablemente brinda un elemento de seguridad para la soberanía del país y la integridad del territorio, no obstante lo cual puede suceder que, en la práctica el presidente, mediante su atribución de dirección de las relaciones exteriores, coloque a la nación en una posición en la cual la contienda se torne inevitable, no quedándole al Congreso otra salida que la de admitir que la guerra es inminente.

3) Ratificar el nombramiento que el presidente de la República hace de los jefes superiores de las fuerzas armadas.

Se aleja con este precepto el espíritu de favoritismo que pudiera dominar al titular de la presidencia y el riesgo de que, al multiplicarse los ascensos en el ejército y la armada, se robustezca peligrosamente el aparato militar, teniendo en cuenta que la alta categoría de estos empleados influye poderosamente en los intereses generales de la República.

Por vía de ejemplo nos permitimos citar tres disposiciones constitucionales sobre el particular. En primer lugar, la Constitución del Uruguay establece en su artículo 68, No. 11, que la Cámara de Senadores sólo dará su venia para los ascensos de coronel y demás oficiales superiores.⁹⁰ También en Venezuela es el Senado el que autoriza el

⁹⁰ No obstante, el acta institucional No. 9 establece que todo ascenso que implique la designación de comandante en jefe de las fuerzas armadas no requiere venia de la Cámara de Senadores (artículo 6, Ord. D).

ascenso de oficiales de las fuerzas armadas desde coronel o capitán de navío, inclusive. A su vez, la Constitución del Paraguay dispone que el acuerdo de la Cámara de Senadores será necesario únicamente para los ascensos militares desde el grado de coronel en el ejército inclusive, o su equivalente en las otras armas (artículo 151, No. 2).

4) Depende del Congreso la formación y sostenimiento de los ejércitos, su previsión a través de las reglamentaciones básicas para el poderío nacional, la determinación de su presupuesto y la disposición de los equipos y demás elementos necesarios para su mantenimiento.

5) Finalmente, existen las atribuciones fiscales del Congreso como una forma de control sobre la institución militar. La autoridad que aquel tiene sobre la hacienda pública significa que sólo él puede exigir dinero para propósitos militares y conceder fondos a los servicios armados, así como determinar la finalidad de dichos fondos, amén de la facultad de exigir un estado de cuentas y de nombrar comisiones investigadoras que verifiquen el uso final de las partidas asignadas.

La cuestión del control del Congreso sobre el planeamiento financiero de la institución militar es una facultad abandonada en gran parte durante la guerra, a fin de que la seguridad nacional no sufra tropiezos que podrían resultar fatales. La emergencia bélica hace necesaria la movilización inmediata de todos los recursos, con el objeto de instrumentar una pronta solución del conflicto. La impracticabilidad de las soluciones a través del proceso legislativo ha sido plenamente reconocida, y los procedimientos de contabilidad normal y presupuestaria resultan demasiado restrictivos. Así pues, en momentos de hostilidad internacional, es permitida una gran amplitud en la disposición de los fondos fiscales, inclusive de aquellos destinados a propósitos distintos de los exclusivamente militares.

A propósito de los preceptos normativos que versan sobre el presupuesto de defensa, es importante destacar que, a pesar de las previsiones legales, éste se haya cubierto por el velo del secreto militar, siendo ejercido internamente y sin verificación posterior, lo cual, además de incitar a la corrupción administrativa, manifiesta la existencia de un fuero absolutamente incompatible con un marco democrático general.⁹¹ Las características de la acumulación del equipo bélico de alta tecnología y el adiestramiento general y especializado, muestran un desequilibrio ostensible en el tratamiento cuantitativo y cualitativo del instituto armado, por el incremento desigual frente a los demás órganos de gobierno.

⁹¹ Petckoff, Teodoro, *op. cit.*, *supra* nota 54.

De otra parte, existe un último mecanismo de subordinación militar a la autoridad civil consistente en separar las funciones de policía ordinaria interna de las de defensa general del Estado, para confiar la seguridad ciudadana a una fuerza civil que logre alejar a la institución castrense de toda jurisdicción sobre los asociados.

La policía —definida con gran acierto en la Constitución peruana— está constituida por la guardia civil con el objeto de mantener el orden interno, preservar y conservar el orden público, la seguridad de las personas y los patrimonios público y privado, así como prevenir y combatir la delincuencia (ver artículo 277).

Como hemos esbozado, actualmente el papel del ejército ha quedado confundido con las funciones policiales, convirtiéndose aquél en verdadera fuerza de vigilancia sobre la población civil, fenómeno que ha sucedido no sólo a nivel fáctico, sino incluso a nivel normativo. El ejemplo más elocuente de ello lo tenemos en el ordenamiento ecuatoriano, cuando estatuye que las fuerzas armadas y la policía nacional constituyen la fuerza pública del país, y le atribuye a esa fuerza pública así integrada y en forma indistinta, la función de conservar la soberanía nacional, defender la integridad e independencia del Estado y garantizar su ordenamiento jurídico (artículos 126 y 128). Estas disposiciones vienen a ser completadas con el artículo 136, que preceptúa que, aunque la policía tiene por misión fundamental garantizar el orden interno y la seguridad individual y social, constituye una *fuerza auxiliar* de las fuerzas armadas.⁹² Sobre este punto volveremos posteriormente.

Si bien el presidente tiene la obligación de mantener la paz social frente a los agentes extraños a la comunidad, tiene también el deber de preservar la seguridad de esa misma comunidad ante las posibles arbitrariedades de la acción armada legalmente legitimada. Sin embargo, el papel instrumental de las fuerzas armadas se ha ido borrando paulatinamente, al tiempo que la institución castrense cobra cada vez mayor espacio de injerencia en la dirección del régimen de gobierno.

La verdad es que la supremacía que tradicionalmente había aparecido más diáfana en la teoría constitucional que en la práctica, ha ido dejando de serlo inclusive formalmente. Las instituciones legales y el ejercicio real del poder se ven así enfrentados al desafío de resolver el conflicto entre el poder civil y el pretendido poder militar, lo que

⁹² En la hora actual, más que la institución de la policía civil, se ha difundido el empleo de la denominada "policía secreta", método no institucional que permite mantener bajo una vigilancia incesante a la jefatura militar, a través de una acción inmediata y ejemplar sobre los desleales.

equivale al desafío de mantener un efectivo potencial bélico dentro de un gobierno democrático inalterado. ¿En qué forma ha sido resuelto este reto?, he aquí la incógnita que nos hemos propuesto develar, por encima de las instituciones normativas que presenta la clase dominante.

VI. LAS FUERZAS ARMADAS: UNA INSTITUCIÓN ESENCIALMENTE APOLÍTICA

Uno de los principios fundamentales de la administración pública moderna es la clara determinación de que los funcionarios y empleados públicos están para servir al Estado y a sus intereses; esta previsión legislativa toca directamente con el instituto armado, que ha sido llamado a sostener coercitivamente el sistema. A pesar de las declaraciones programáticas formales, la forma de manifestación de los militares varía históricamente desde su papel de moderador hasta la politización abierta, desde su aparente neutralidad hasta el más crudo golpismo; particularmente hispanoamérica se ha caracterizado por exhibir una continua presencia militar en la estructura del poder político.

Al tenor de los textos constitucionales, la institución militar se coloca por encima de la sociedad como árbitro, asumiendo un rol de imparcialidad frente a las decisiones de la cosa pública. En todas las cartas fundamentales encontramos la que hemos dado en llamar “regla de oro” del cuerpo castrense: la apoliticidad. Veamos sólo algunos ejemplos de la forma como nuestros textos latinoamericanos se refieren a ella.

La fuerza armada es una institución fundamental para la seguridad nacional, “de carácter permanente, esencialmente apolítica, y obediente y no deliberará en asuntos del servicio” (artículo 212, El Salvador).

El ejército es “único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante...” (artículo 244, inciso 2do., Guatemala).

“La organización de las fuerzas armadas descansa en su jerarquía y disciplina. Es esencialmente obediente, no delibera y está sujeta a las leyes y reglamentos militares” (artículo 209, Bolivia).

Las fuerzas armadas y las fuerzas policiales no son deliberantes. Están subordinadas al poder constitucional (artículo 278, Perú).

“Las fuerzas armadas son esencialmente obedientes y apolíticas y no tienen, en ningún caso, facultad para deliberar” (artículo 93, República Dominicana).

“Las fuerzas armadas nacionales forman una institución apolítica, obediente y no deliberante...” (Venezuela, artículo 132).

La regulación colombiana es la más escueta de todas ellas: “La fuerza armada no es deliberante” (artículo 168).

De esta manera, todos los textos latinoamericanos recogen expresiones muy similares en cuanto a la apoliticidad del cuerpo armado, la cual se refiere a la prohibición para los militares de ser miembros activos de los partidos políticos, de intervenir en debates de carácter electoral y de ejercer el derecho al sufragio; todo ello lo hemos sintetizado en las siguientes limitaciones:

1º *La no deliberación de las fuerzas armadas*

Independientemente de la naturaleza que revista cualquier problema gubernamental, las fuerzas armadas son subalternas del poder civil, ya que su labor se reduce al mantenimiento de sus reglas de juego político. La prohibición constitucional de deliberación se refiere a la obligación de obediencia sin discutir las órdenes del servicio, no al derecho de opinión; bien es verdad que el ejército no es deliberante en el sentido de la controversia electoral dentro de una agrupación política que se dispute la dirección del gobierno; pero, como cuerpo pensante, tiene no sólo el derecho sino la obligación de conocer las instituciones que ha jurado defender; la patria es algo más que el abstracto concepto expresado en metafísicas disposiciones normativas, es una realidad que el ejército vive y contribuye a hacer día a día.

A pesar del carácter monolítico que la clase dominante ha asignado a la estructura de la institución militar, se observa un fenómeno muy particular: oficiales de las fuerzas armadas, una vez retirados del servicio activo, se apartan de esa rígida estructura y se lanzan a cuestionar con vehemencia la institución militar; ¿por qué no lo hacen en servicio activo? Aquí se recurre al concepto de no deliberación, pues el militar que intenta aportar un punto de vista crítico sobre la realidad nacional, corre el riesgo de ser sometido a un consejo de guerra, o en el mejor de los casos, esa transgresión trae como consecuencia inmediata el retiro automático del sujeto, quien, a partir de ese momento, se ha convertido en “no grato” a la institución, lo que implica la imposibilidad de llegar a perder la asignación de retiro y la entrada a cuarteles y clubes militares.

2º *La exclusión de los derechos de reunión y petición*

Precisamente, es principio fundamental de derecho que los habitantes tienen la libertad de reunirse, siempre que sea pacíficamente, sin armas y para un objeto lícito; una de las restricciones a la libertad de reunión

consiste entonces en que ésta no puede ser armada. Siendo las fuerzas armadas la institución que detenta el uso de las armas, únicamente pueden reunirse por orden de autoridad legítima y únicamente para cumplir los fines por ella fijados.

Asimismo, los militares sólo pueden dirigir peticiones sobre asuntos que se relacionen con la prestación del servicio y con la organización del ejército, siempre con arreglo a las leyes del instituto.

3º *La suspensión de los derechos políticos*

Esta restricción hace referencia a dos aspectos fundamentales:

- a) La prohibición de intervenir en política partidista y
- b) La exclusión del derecho al voto.

Respecto al inciso *a*, dice la Constitución venezolana que “los empleados públicos están al servicio del estado y no de parcialidad política alguna” (artículo 122, inciso 2do.). Esta disposición tiene su razón de ser en la necesidad de evitar que el funcionario oficial se valga de su cargo para fungir en la militancia política activa.

Conforme al inciso *b*, está vedado a los militares acudir a las urnas a manifestar sus preferencias políticas. Esta es una previsión que comparten todas constituciones del hemisferio, salvo las de Bolivia, Uruguay y Panamá. En efecto, la primera de éstas expresa que, como organización institucional, las fuerzas armadas no realizan acción política; pero individualmente sus miembros gozan y ejercen los derechos de ciudadanía en la forma y condiciones establecidas por ley (artículo 209). Por su parte, la Constitución de Uruguay prescribe que los militares en actividad deben abstenerse de ejecutar cualquier acto público o privado de carácter político, salvo el voto (artículo 77, N° 4). Por último, la carta panameña dispone que “la defensa nacional y la seguridad pública corresponde a una institución profesional denominada Guardia Nacional, que dependerá del órgano ejecutivo, y cuyas actuaciones se sujetarán a la Constitución Nacional y a la ley. La Guardia Nacional en ningún caso intervendrá en política partidista, salvo la emisión del voto (artículo 305).

Sobre la conveniencia de que los individuos que integran la institución armada no se vean imposibilitados para el servicio activo de la libertad de expresión política, el autor Teodoro Petckoff⁹³ explica que no hay razón para que el militar —al igual que cualquier persona— no

⁹³ *Op. cit.*, *supra* nota 54.

pueda manifestar sus preferencias; considera que se trata de un resabio de la conflictividad que siempre signó las relaciones entre el mundo civil y el militar, y afirma que ello, unido a la imposibilidad en que aquel se encuentra de publicar sus opiniones políticas, le mantiene en una condición de “eunuquismo intelectual”, y equivale a la negación de un derecho que se extiende incluso a los analfabetas. Por supuesto —continúa el autor—, no se trata de que los cuarteles se conviertan en escenario de mítines políticos, sino tan solo de que el militar pueda votar, lo cual no va a transformar los cuarteles en arena de debate oral, ya que eso ocurre y ha ocurrido siempre; simplemente —concluye— se trataría de sincerar la situación, de hacer perder a las opciones políticas del uniformado el carácter subrepticio que están obligadas a tener.

4º La inhabilitación para el ejercicio de cargos de elección popular

Lógica consecuencia de la exclusión de los derechos políticos es el hecho de que la investidura militar impide ejercer ciertos cargos de alto rango, debido a la necesidad de impedir que ciertos funcionarios públicos influyan en el desarrollo del proceso electoral o ejerzan indebidas presiones que coarten la libertad de sufragar.

La Constitución uruguaya consagra en este sentido una particular disposición que se aparta de la regla general, al permitir a los militares renunciar al destino y al sueldo de la institución castrense para ingresar al cuerpo legislativo; mientras permanezca en ejercicio de las funciones de legislador, el militar estará exento de toda subordinación castrense y conservará su grado; pero no podrá ser ascendido ni contará dicho tiempo para efectos de antigüedad (artículo 91, No. 2º).

En el otro extremo de las restricciones, en cuanto se refiere a las inhabilidades, se ubica la legislación hondureña, la cual consagra disposiciones ampliamente limitativas respecto de los preceptos que recogen las demás constituciones. En efecto, no sólo los miembros de los cuerpos de seguridad están impedidos para ser elegidos diputados, sino también el cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del secretario y del subsecretario de Defensa y de Seguridad Pública; asimismo, el cónyuge y los parientes de los jefes de zonas militares, comandantes de unidades militares, delegados militares departamentales o seccionales, delegados de los cuerpos de seguridad u otro cuerpo armado, todos ellos dentro de los mismos grados de consanguinidad y afinidad, cuando fueren candidatos por el departamento donde ejerzan jurisdicción (artículo 199, Nos. 10 y 11).

Cada una de las regulaciones contiene disposiciones muy particulares en lo que respecta a las inhabilidades de los hombres de uniforme; por ello creemos pertinente hacer una rápida alusión a ellas.

Bolivia

— No podrán ser elegidos representantes nacionales los militares y policías en servicio activo que no renuncien o cesen en sus funciones y empleos por lo menos 60 días antes del verificativo de la elección (artículo 50, No. 1).

— No pueden ser elegidos presidente ni vicepresidente de la República los miembros de las fuerzas armadas en servicio activo (artículo 89, No. 3).

Brasil

— El militar en servicio activo que acepte cargo público permanente extraño a su carrera, será inmediatamente transferido a reserva con los derechos y deberes definidos en la ley (artículo 93, parag. 4º).

— La ley regulará la situación del militar nombrado para cualquier cargo civil temporal no electivo, inclusive de administración directa (artículo 93, parag. 5º).

Colombia

— No podrán ser elegidos miembros del Congreso los funcionarios que seis meses antes de la elección han ejercido autoridad militar en la circunscripción electoral respectiva (artículo 108, inciso 2do.).

Costa Rica

— No pueden ser elegidos diputados, ni inscritos como candidatos para esa función, los militares en servicio activo (artículo 109, No. 5º).

Ecuador

— Los miembros de la fuerza pública en servicio activo no pueden ser miembros del Congreso Nacional (artículo 58, ord. f).

— No podrá ser presidente de la República quien sea miembro activo de la fuerza pública, o lo hubiere sido seis meses antes de la elección (artículo 79, No. 6º).

El Salvador

— Los miembros en servicio activo de las fuerzas armadas no podrán pertenecer a los partidos políticos ni obtener cargos de elección popular (artículo 82).

— No podrán ser candidatos a diputados los militares de alta. La incompatibilidad afecta a quien haya desempeñado el cargo tres meses antes de la elección (artículo 127, No. 1).

— No podrán ser candidatos a presidente de la República los militares de profesión que estuvieren de alta, o que lo hayan estado en los tres años anteriores al día del inicio del periodo presidencial.

Guatemala

— No pueden ser diputados los militares en servicio activo (artículo 164, ord. f).

— No podrán optar al cargo de presidente o vicepresidente de la República los miembros del ejército, salvo que estén de baja o en situación de retiro por lo menos 5 años antes de la fecha de convocatoria (artículo 186, ord. e).

Honduras

— Los ciudadanos de alta en las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad del Estado no podrán ejercer el sufragio, pero sí serán elegibles en los casos no prohibidos por ley (artículo 37, inciso 2do.).

— No pueden ser elegidos diputados los jefes militares con jurisdicción nacional, ni los militares en servicio activo y miembros de cualquier cuerpo armado (artículo 199 N° 4° y 6°).

— No pueden ser elegidos presidente de la República los jefes superiores de las fuerzas armadas, los militares en servicio activo y los miembros de cualquier otro cuerpo armado que hayan ejercido sus funciones durante los últimos doce meses anteriores a la fecha de la elección (artículo 240, N° 3° y 4°), ni el cónyuge o parientes de los miembros del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas o de los jefes militares, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad (artículo 240, N° 5°).

— No podrán ocupar el cargo de jefe de las fuerzas armadas ningún pariente del presidente de la República o de sus sustitutos legales, dentro de los grados de consanguinidad y afinidad establecidos en el acápite inmediatamente anterior (artículo 279).

México

— Para ser diputado o senador se requiere no estar en servicio activo o en el ejército federal, ni tener mando de policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella (artículos 55, fracción IV, y 58).

— Para ser presidente se requiere no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección (artículo 82, fracción V).

Perú

— Los miembros de las fuerzas armadas y fuerzas policiales en servicio activo no pueden votar ni ser elegidos. No existen ni pueden crearse otras inhabilitaciones (artículo 67).

— No pueden ser elegidos diputados ni senadores los miembros de las fuerzas armadas y fuerzas policiales si no han dejado el cargo seis meses antes de la elección (artículo 172, N° 4°).

— No pueden postular a la presidencia ni a las vicepresidencias de la República los miembros de las fuerzas armadas que no han pasado a la situación de retiro por lo menos seis meses antes de la elección (artículos 204, N° 4°).

República Dominicana

— Para ser presidente de la República se requiere no estar en servicio militar activo por lo menos durante el año que precede a la elección (artículo 50, N° 4°).

Uruguay

— Los militares no pueden ser candidatos a representantes en la región en que tengan mando de fuerza o ejerzan en actividad alguna otra función, salvo que renuncien y cesen en sus cargos con tres meses de anticipación al acto electoral (artículo 92, inciso 1°).

— No pueden ser candidatos a senadores los militares con mando de fuerza o en ejercicio de alguna actividad militar salvo que, en presencia de ambas cámaras reunidas en Asamblea General, protesten desempeñar lealmente el cargo que les ha sido confiado (artículo 100).

Los países no relacionados anteriormente no consignan una previsión constitucional sobre la materia, lo cual nos lleva a suponer que las disposiciones respectivas han sido recogidas en textos no constitucionales (leyes, decretos, reglamentos, etcétera). Como quiera que el presente estudio sólo está referido a la carta magna, dejamos planteada la inquietud.

VII. EL EJÉRCITO EN LOS TEXTOS LATINOAMERICANOS

Hasta aquí hemos recopilado las disposiciones comunes a las instituciones armadas del continente. A este grupo normativo, que pudiéramos denominar básico, han venido a sumarse otras normas que diferencian los institutos armados de cada país. Con el ánimo de completar esta descripción panorámica constitucional, mencionaremos a continuación las más importantes de ellas.

Argentina

1º Los ciudadanos por naturalización son libres de prestar el servicio de armas por el término de 10 años, contados desde el día en que obtienen su carta de ciudadanía (artículo 21).

2º Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo o peticiones a nombre de éste comete el delito de sedición (artículo 22).

3º Corresponde al Congreso autorizar la reunión de las milicias de todas las provincias o parte de ellas cuando lo exija la ejecución de las leyes de la nación y sea necesario contener las insurrecciones o repeler las invasiones; disponer la organización y disciplina de dichas milicias dejando a las provincias el nombramiento de sus correspondientes jefes y oficiales (artículo 67, N° 24).

4º El presidente de la República provee por sí solo los empleos de la nación en el campo de batalla (artículo 86, N° 10).

5º Las provincias no pueden armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación (artículo 108). Tampoco pueden declarar ni hacer la guerra a otra provincia; sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil calificados de sedición o asonada, que el gobierno reprime conforme a la ley (artículo 109).

Bolivia

1º Toda fuerza Armada que se atribuya a la soberanía del pueblo comete delito de sedición (artículo 4º, inciso 2º).

2º Son bolivianos de origen los extranjeros que habiendo residido un año en la República obtengan carta de naturalización, cuando a la edad legalmente requerida prestan el servicio militar (artículo 37, N° 3º).

3º Los derechos de ciudadanía se suspenden por tomar armas o prestar servicios en ejército enemigo en tiempo de guerra (artículo 49, N° 1º).

4º Ningún extranjero ejercerá mando ni empleo o cargo administrativo en las fuerzas armadas sin previa autorización del capital general (artículo 211, inciso 1º).

5º Para desempeñar los cargos de comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, jefe del Estado Mayor General, comandante o jefe del Estado Mayor del Ejército, la Fuerza Aérea, la Fuerza Naval y grandes unidades, y Subsecretaría de Defensa Nacional, es indispensable ser boliviano de nacimiento (artículo 211, inciso 2º).

6º En caso de guerra internacional las fuerzas de la policía nacional pasan a depender del comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, por el tiempo que dure el conflicto (artículo 218).

Brasil

1º Las mujeres y los eclesiásticos están exentos del servicio militar en tiempo de paz (artículo 92).

2º La ley podrá crear una justicia militar estatal con competencia para procesar y juzgar los crímenes militares de los integrantes de las policías militares (artículo 144, N° VII, parágrafo 1º, ord. d).

3º Son privativos del brasileño por nacimiento los cargos del tribunal militar superior, así como los cargos de oficial de la Marina, del Ejército y de la Aeronáutica (artículo 145, N° II, ord. b).

Colombia

1º Los jefes militares podrán imponer penas *in continenti* para contener una insubordinación o motín militar, o para mantener el orden hallándose enfrente del enemigo (artículo 27, N° 2º).

2º Los miembros de las fuerzas armadas pueden ser llamados a desempeñar cargos en la administración pública (artículo 120, inciso 4º).

Costa Rica

En este país la vigilancia y conservación del orden público se hallan reservados a las fuerzas de policía, configurando el único caso en que el ejército ha quedado proscrito como institución permanente. El artículo 12 de la Constitución establece que sólo por convenio continental o para la defensa nacional, podrán organizarse fuerzas militares.

La fuerza pública costarricense se encuentra sometida al régimen general de todos los países del hemisferio en cuanto a sus funciones, facultades e inhabilidades. En efecto, el artículo citado recoge expresamente la subordinación frente a la autoridad civil de las fuerzas policiales y de las militares que se puedan llegar a constituir, así como la prohibición de deliberación de éstas.

No obstante no existir ejército en Costa Rica, hemos detectado dos disposiciones constitucionales que hacen alusión al reclutamiento militar, son ellas:

a) En caso de que esté decretado el reclutamiento militar, puede el Tribunal Supremo de Elecciones dictar las medidas adecuadas para que no se estorbe el proceso electoral (artículo 102, No. 6).

b) El Congreso de Gobierno (integrado por el presidente de la República y los ministros) deberá solicitar de la Asamblea Legislativa la autorización para decretar el reclutamiento militar, organizar el ejército y negociar la paz (artículo 147, No. 1º).

Chile

1º El resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios corresponde a las fuerzas armadas (artículo 18, inciso 2º).

2º Los chilenos en estado de cargar armas deberán hallarse inscritos en los registros militares si no están legalmente exceptuados (artículo 22, inciso 4º).

3º El Senado está integrado, entre otros, por un excomandante en jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea y un exgeneral director de Carabineros, que hayan desempeñado el cargo por 2 años, elegidos por el Consejo Nacional de Seguridad (artículo 45, ord. c).

4º Es atribución de la Cámara de Diputados declarar si hay o no lugar a las acusaciones que no menos de 10 ni más de 20 de sus miembros formulen contra los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, por haber comprendido

gravemente el honor o la seguridad de la nación (artículo 48, no. 2º, ord. d).

5º La Corte Suprema no tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de los tribunales militares en tiempo de guerra (artículo 79, inciso 1º).

Ecuador

1º El presidente de la República es la máxima autoridad de las fuerzas armadas, pero puede delegarla en caso de emergencia nacional (artículo 127).

2º Además de las fuerzas armadas permanentes se organizarán fuerzas de reserva, según la necesidad de seguridad nacional (artículo 133).

3º Los extranjeros están obligados a cooperar para la seguridad nacional de acuerdo con la ley (artículo 135).

El Salvador

1º Sólo podrá imponerse la pena de muerte en los casos previstos por las leyes militares durante el estado de guerra internacional (artículo 27).

Guatemala

1º Todo interesado tiene derecho a obtener en cualquier tiempo las copias o certificaciones que solicite, así como la exhibición de los expedientes que desee consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional (artículo 30).

2º Es punible la organización y funcionamiento de grupos armados no regulados por las leyes de la República y sus reglamentos (artículo 245).

Honduras

1º La calidad de ciudadano se pierde por desempeñar en el país empleo del ramo militar sin licencia del Congreso Nacional (artículo 42, No. 3º).

2º Los diputados no están obligados a prestar servicio militar (artículo 200, No. 2º).

3º Corresponde al Congreso Nacional declarar si ha lugar o no a la

formación de causa contra el jefe de las fuerzas armadas (artículo 205, No. 15).

4º El jefe de las fuerzas armadas será elegido por el Congreso Nacional de una terna propuesta por el Consejo Superior de las fuerzas armadas (artículo 279).

5º El territorio de la República se dividirá en regiones militares por razones de seguridad nacional, cada una estará a cargo de un jefe de Región Militar (artículo 284).

6º Los magistrados, jueces, agentes del Ministerio Público y oficiales de justicia no serán obligados a la prestación del servicio militar, ni a concurrir a ejercicios ni a prácticas militares (artículo 312).

México

1º Se aplica la pena de muerte para los delitos graves del orden militar (artículo 22).

2º Se prohíbe a los extranjeros servir en el ejército (artículo 32).

3º Es prohibido a los estados de la Federación hacer la guerra por sí, salvo en el caso de invasión (artículo 118, fracción III).

Nicaragua

La reciente Constitución de noviembre de 1986, en su título V llamado "Defensa Nacional", establece que su guarda queda encomendada al Ejército Popular Sandinista. Asimismo, prescribe que las luchas contra las acciones externas tendientes a subvertir el orden revolucionario constituido, forman parte de la defensa de la revolución.

Por tratarse de un ordenamiento jurídico tan reciente, sólo fija las bases para un desarrollo posterior. En este orden de ideas, prescribe que el Estado creará los cuerpos de seguridad y orden interior, cuyas funciones determinará la ley, la cual también establecerá las bases de la organización militar. (Ver artículos 92 a 97).

Panamá

1º Los jefes de la fuerza pública pueden imponer penas de arresto a sus subalternos para contener una insubordinación o un motín, o por falta disciplinaria (artículo 33).

Paraguay

1º Las mujeres no prestarán servicio militar sino en caso de necesidad durante guerra internacional, y no como combatientes (artículo 125).

2º Cuando se trate de actos de cortesía internacional la facultad de permitir la entrada de fuerzas armadas regulares del extranjero y la salida al exterior de las nacionales, competirá al Poder Ejecutivo (artículo 149, N° 16).

3º Es atribución exclusiva de la Cámara de Senadores iniciar la consideración de los proyectos de ley relativos a la defensa nacional (artículo 151, N° 1º), así como autorizar el envío de misiones militares paraguayas permanentes al exterior o la admisión de extranjeras en el país (*idem*, N° 4º).

4º El presidente de la República dicta los reglamentos militares de acuerdo con la ley (artículo 180, N° 11).

5º El Consejo de Estado está integrado, entre otros, por tres miembros de las fuerzas armadas con el grado de coronel, o su equivalente en situación de retiro; uno pertenecerá al Ejército, otro a la Armada y el tercero a la Aeronáutica (artículo 189, N° 5º).

Perú

1º Ninguna fuerza armada o policial puede arrogarse el ejercicio del poder; hacerlo constituye sedición (artículo 81, inciso 2º).

2º Las fuerzas armadas y las policiales no pueden ingresar al recinto del Congreso ni al de las cámaras sino con autorización del respectivo presidente (artículo 132, inciso 2º).

3º El reclutamiento en los casos no autorizados, es delito denunciado por acción popular ante los jueces y tribunales o ante el Congreso (artículo 283).

4º El jurado nacional de elecciones dicta las disposiciones para el mantenimiento del orden y la libertad electoral en los comicios. Dichas disposiciones son de obligatorio cumplimiento para las fuerzas armadas (artículo 293).

República Dominicana

1º Las condiciones para que un ciudadano pueda ser miembro de las fuerzas armadas están contenidas en la ley de su creación (artículo 94).

Uruguay

1º Nadie será obligado a prestar auxilio al ejército, ni a franquear su casa para alojamiento de militares sino mediante una orden militar, haciéndose acreedor a una indemnización por el perjuicio inferido (artículo 35).

2º La entrada de tropas extranjeras con el único objeto de rendir honores será autorizada por el Poder Ejecutivo (artículo 85, No. 11).

3º Al presidente de la República corresponde destituir por sí a los empleados militares (artículo 168, No. 14).

4º La modificación o derogación de la ley orgánica de las fuerzas armadas, del ejército, de la armada, de la fuerza aérea y de organización de los tribunales militares y sus normas modificativas, así como la Ley de Seguridad del Estado y el orden interno, requieren iniciativa del Poder Ejecutivo y el voto de la mayoría absoluta del total de los componentes de cada Cámara (artículo 6º, ord. H., acto institucional No. 9).

Venezuela

1º Es de competencia del poder nacional la organización y el régimen de las fuerzas armadas nacionales (artículo 136, No. 11).

2º Es atribución del Senado autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, a solicitud del Ejecutivo nacional (artículo 150, No. 4º).

En el presente capítulo hemos pretendido ofrecer el tratamiento normativo general que las constituciones de América Latina asignan a la institución armada. Las disposiciones reseñadas deberán ser complementadas con las demás referencias jurídicas que habrán de aparecer a lo largo de la presente obra (especialmente con los títulos correspondientes a los estados de sitio y de alarma y a la acción cívico-militar). Para dar por terminado este capítulo, y a manera de introducción, nos referiremos brevemente a la pretendida apoliticidad del cuerpo castrense.

VIII. LA FALSA APOLITICIDAD DEL CUERPO ARMADO

Las constituciones han asignado a las fuerzas armadas la función tutelar del orden jurídico-político nacional y, al mismo tiempo, pretenden afirmar la supremacía del poder civil a partir de previsiones institucionales que excluyen toda posibilidad deliberativa a aquéllas. Confrontadas ambas disposiciones, se advierte *prima fácie* su dudosa

compatibilidad; es notoria la debilidad de esta construcción, dado que deja por resolver cómo operaría el tránsito de la obediencia a la coercitividad.

La pretensión burguesa clásica de mantener a los militares apartados de las tareas del poder resulta vana, si tomamos en cuenta que la función que les está adscrita a través de los preceptos constitucionales es de suyo una actividad política, en cuanto implica garantizar la organización que para el ejercicio del poder se han dado las clases dominantes.⁹⁴ Resulta entonces utópico un ejército que conserve una concepción abstracta del poder, que —como afirma el profesor Petckoff— esté inmunizado de todo contagio político, cuando el militar es miembro de la institución política por excelencia, como que es ella el principal instrumento de sostén del poder político.⁹⁵ Octavio Véjar Vázquez⁹⁶ agrega que, cuando el ejército defiende al país en nombre del Estado, es el Estado mismo en la más política de sus manifestaciones, y que el ejército difiere de la policía justamente en que su misión es de carácter político mientras ésta desempeña una función esencialmente administrativa.

En efecto, la vigilancia del cumplimiento y observancia de la Constitución es una actividad que comporta una valoración sobre contenidos necesariamente políticos; mientras las fuerzas armadas permanezcan como aparato de defensa de la nación, tienen responsabilidades en la gestión de decisiones políticas importantes y se comportan como el sector de donde emana la autoridad del gobierno. Dentro de los cuarteles, el silencio sobre la problemática socioeconómica resulta ilusorio ya que, por el contrario, el poder es tema constante de reflexión y la política está al orden del día en la búsqueda de mecanismos que permitan la perpetuación del sistema, que es la garantía de su propia perpetuación.

Las fuerzas armadas son establecidas para defender un sistema político y económico, por lo cual la apoliticidad ha sido interpretada en los términos que favorecen al grupo dominante, vale decir, la obediencia indeformable y la renuncia a todas las solicitudes de la política deben ser entendidas como el compartir las normas, valores y decisiones

⁹⁴ Echeverri Uruburu, Alvaro, "La crisis del militarismo en América Latina", *Revista Criterios*, Bogotá, núm. 1, Centro de Investigaciones Socio-jurídicas, Fundación Educacional Autónoma de Colombia, Editorial Colonia Nueva Ltd., junio de 1980, pp. 4-18.

⁹⁵ *Op. cit.*, *supra* nota 54.

⁹⁶ "Perfiles del derecho penal militar", en *Anales de la jurisprudencia*, México, año IV, tomo XV; núm. 6, diciembre de 1936.

de la estructura de poder existente; en otras palabras, equivale al mantenimiento del *statu quo*. Por tanto, las fuerzas armadas tienen en su seno un ingrediente de politización que trata de ocultarse institucionalmente, los actos de fuerza de la institución ofrecen sólo una presentación formal de apoliticidad.

Así pues, en la teoría democrática, el estar “por encima de la política” significa que el ejército está para defender la Constitución; la llamada neutralidad equivale entonces al apoyo incondicional al sector más reaccionario del Estado. Como es lógico, esto hace que la institución militar entre a actuar como un factor de negociación e imposición de las decisiones tomadas en nombre de la sociedad. En este orden de ideas, el problema de la apoliticidad se traslada a otro terreno, radica en determinar qué tan importante puede llegar a ser el papel de la institución castrense sin que llegue a desvirtuar el sistema democrático de gobierno.

Las fuerzas armadas, como institución, canalizan subordinadamente dentro del Ejecutivo las presiones políticas que se generan en la sociedad, adscribiéndose como un componente en el papel de representación política-institucional; el grupo militar se convierte finalmente en un grupo de presión que cumple con frecuencia una serie de funciones políticas. De esta forma, las fuerzas armadas son aparatos ideológicos de Estado que tienden a ocuparse de empresas claves, y entran a integrar un elemento más de los llamados “factores reales de poder” que constituyen el país real e imponen las decisiones tras la sombra del país formal.⁹⁷

La organización militar ha llegado a constituir un grupo de presión considerable; el cómo de su gravitación política varía según las circunstancias específicas de cada país; así, donde existen partidos políticos o un movimiento social de alguna fuerza, aquélla prefiere aliarse a ellos estableciendo un régimen de gobierno militar indirecto; o bien, el régimen puede descansar en un soporte dual: un partido y una organización laboral por un lado y el ejército por el otro; o bien, cuando la fuerza de adhesión a las instituciones civiles cae, las fuerzas armadas suelen establecer un gobierno militar directo.

Es así como el comportamiento militar, con respecto a la autoridad secular, adquiere diversas modalidades que van desde una fiscalización —directa o indirecta— en la que mantiene su papel tutelar de la legitimidad de la autoridad civil, hasta el desplazamiento de ésta. En el primer caso se presentan diversas posibilidades, que comprenden desde

⁹⁷ Rouquié, Alain, *Poder militar...*, *op. cit.*, *supra* nota 62.

actitudes no necesariamente inconstitucionales (influencia restringida legalmente aceptada), hasta posiciones contrarias a la normatividad (presión que conlleva la amenaza implícita de una “sanción” o, en el mejor de los casos, de la desobediencia).

Todos los sistemas políticos admiten la existencia de grupos que tratan de influir a favor de sus intereses, son grupos que —por tanto— actúan conforme a la legitimidad del sistema, constituyendo las camarillas que se disputaron la influencia sobre el rey en las antiguas monarquías.⁹⁸ El ejército no es la única organización que interviene en la vida política de manera extraconstitucional accionando un derecho de veto permanente sobre los procedimientos de decisión; también la Iglesia, los sindicatos y muchas otras organizaciones se hacen presentes, esforzándose por alcanzar el reconocimiento institucional de su participación política. Un ejemplo de dicho reconocimiento institucional de las fuerzas armadas lo constituye México, país que hasta el año de 1948 contaba a esta institución como una de las facciones que —junto con la obrera, la campesina y la popular— integraban el partido independiente revolucionario PRI.

Ahora bien, en cuanto grupo de presión, la organización militar no es una asociación voluntaria que actúa sobre los organismos de gobierno, sino que es un órgano de gobierno que busca desarrollar nuevos métodos de intervención, manteniendo en todo caso una apariencia de imparcialidad y acatamiento civil; por tratarse de una institución del Estado, su presión suele ser más discreta.

El aparato castrense es el aparato ideológico que más garantías ofrece a las clases dominantes, por ser el único grupo suficientemente organizado como para poner en ejecución un proyecto de cohesión social en torno a un mismo interés de clase; pero, más que eso, la principal garantía de efectividad de su presión, radica en la gran capacidad de sanción de que dispone y en el hecho de que tiene interés en conservar ese sistema que le asegura una posición privilegiada. En verdad, pocas organizaciones tienen tanta posibilidad de influencia y acceso al aparato estatal.⁹⁹

La presión del ejército es ejercida a través de los mismos medios utilizados por los demás grupos de presión, básicamente las influencias; cuanto más complicada sea la red de alianza y vínculos —formales y no formales— del oficial con los líderes políticos, mayor es el peso que puede ejercer. Es importante anotar que de las diversas coaliciones civi-

⁹⁸ Duverger, Maurice, *op. cit.*, *supra* nota 37.

⁹⁹ Rouquié, Alain, *Argentina, hoy*, *op. cit.*, *supra* nota 55.

les concertadas por militares, las más importantes son las que tienen que ver con las actividades en las asociaciones profesionales y con las funciones civiles desempeñadas por oficiales retirados.

Pero la actitud de las fuerzas armadas en la arena política no se queda en la mera presión, ellas explotan la necesidad que tiene el gobierno de no tener descontenta una parte importante de sus propios funcionarios, tal vez la más importante de ellas, dado el poder potencialmente destructivo de que disponen, presto a actualizar cuando las circunstancias históricas “lo requieran”.

En América Latina se han presentado todas las formas de intervención militar, incluso en los países considerados política y económicamente más desarrollados. La preponderancia de la estructura militar se evidencia por una serie de indicadores ampliamente conocidos: el reparto ostensiblemente desigual del presupuesto nacional (la Secretaría de Defensa abarca la porción más importante del ingreso estatal); el número de efectivos actuales y eventualmente movilizables por las fuerzas de tierra, mar y aire; las nuevas instalaciones y modernísimas dotaciones; la formación técnica y profesional que recibe el militar en centros especializados; a todo ello se agregan la actuación de funcionarios públicos de origen militar (a nivel de ministerios, gobernaciones, alcaldías), así como la delegación cada vez más frecuente de facultades propias de otras esferas de la administración, la más importante de ellas, el llamado poder de policía. Son éstos sólo algunos de los síntomas del persistente predominio del sector militar, los cuales dejan ver claramente que la organización marcial asume un papel cada vez más político.

La visión idealizada del cuerpo castrense como un grupo que se ubica por encima de las querellas ideológicas, ha provocado el fenómeno inverso: la pretensión de los militares de ser los más idóneos intérpretes de los objetivos nacionales, a tal grado que ideólogos militares y civiles han llegado a resaltar la necesidad de que aquéllos participen en política para “coadyuvar a la defensa de las instituciones”, con lo cual el instituto armado no estaría haciendo más que velar más directamente por la supervivencia de la clase dominante.

En esta medida, numerosos escritos —provenientes en su mayoría de la misma institución armada— destacan la unidad y cohesión de las mismas, su capacidad para adecuarse al contexto histórico independientemente del sistema de gobierno, su posición indiferente y autónoma respecto de los grandes polos de poder, su autoridad indiscutida y su capacidad para adoptar nuevas formas de comportamiento; a ello se suma el papel tutelar que le asigna la Constitución, su experiencia del

servicio que le da una visión global de los intereses nacionales, características todas que encauzan la acción de la fuerza armada hacia canales de colaboración en la solución de los problemas, y de asesoría en la formulación de la política.

Poco a poco la institución castrense intenta safarse de la camisa de fuerza de la rigidez de los cuarteles; de su profesionalismo apolítico va pasando a un profesionalismo de participación; cada vez su papel de árbitro se va tornando más débil, hasta llegar a asumir un nuevo rol político en la sociedad: el de conductores del sistema.

Es cierto que los militares no son precisamente inexpertos en las materias de organización del Estado dada la presión y permanente capacitación que reciben, es cierto también que la oficialidad ya no proviene únicamente de los sectores más reaccionarios de la sociedad; pero ello no garantiza en ningún momento que el cuerpo armado sea el más competente organismo dentro de la sociedad. Aun siéndolo, el problema no es de eficiencia sino de competencia. Por la misma razón por la que se acepta que las fuerzas armadas están hechas para garantizar la integridad de un ordenamiento jurídico pero no para legislar, debemos inferir que actúan con el objeto de sostener un régimen de gobierno pero no de gobernar. El mito de las fuerzas armadas como el único grupo organizado en sociedades de baja cultura política como las latinoamericanas, por lo cual serían los más eficientes agentes modernizadores, ha sido ya ampliamente superado.¹⁰⁰

Debo concluir anotando que en todos los Estados, el ejército es un grupo que ejerce una cierta influencia; el problema radica en distinguir la presión normal en relación con el sistema vigente y la presión anormal que contradice ese mismo sistema.¹⁰¹ En América Latina, las fuerzas armadas no sólo han intervenido en política como grupo de presión sino también —y principalmente— como grupo de mando, desatando un proceso que excede los límites impuestos por la ideología liberal burguesa. Si bien las características de la institución militar hacen que su participación en política no cause sorpresa, la pregunta sería: ¿por qué constituye un protagonista decisivo en las contiendas políticas presentándose como eje central de la vida nacional?, ¿por qué trasgrede los límites fijados y cómo se produce dicha trasgresión?

¹⁰⁰ Carranza, Mario Esteban, *Fuerzas armadas y estados de excepción en América Latina*, México, Siglo XXI, 1978.

¹⁰¹ La presión comienza a tornarse anormal cuando los oficiales amenazan intervenir militarmente el sistema legal, entrando el proceso político en lo que Duverger (*op. cit.*, *supra* nota 37 llama la fase del "pronunciamiento", primera fase de la dictadura militar.