

CESEDEN

LA COBERTURA MILITAR DE LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES

- Por el Comandante Auditor del Ejército de Tierra D. Pablo CASADO BURBANO, Profesor colaborador de Historia del Derecho.
- De la revista de "Derecho Público"

Agosto-septiembre 1982

BOLETÍN DE INFORMACION nº 157-VIII

SUMARIO

1. - La defensa jurídica y la defensa política de la Constitución.
2. - Dos precedentes remotos de indudable interés: el "eforato" espartano y la "dictadura" romana.
3. - Los regímenes democráticos de tipo occidental.
4. - Las monocracias marxistas.
5. - Los países iberoamericanos.
6. - Los nuevos Estados independientes.
7. - Las Fuerzas Armadas portuguesas como singular "policía constitucional".
8. - Especial referencia a España.
9. - A modo de conclusión.

1. - La defensa jurídica y la defensa política de la Constitución.

Los medios de protección o defensa del orden constitucional han de ser adecuados y proporcionados a la naturaleza y magnitud de los de agresión u ofensa. Estos pueden revestir múltiples formas que, en ocasiones, exceden de la capacidad previsor de los Textos constitucionales; unas veces proceden de no muy graves desequilibrios del orden establecido, por extralimitaciones de algunos de los poderes legales en juego -generalmente, excesos del ejecutivo o del legislativo-, que provocan situaciones conflictivas cuya resolución se ha venido encomendando, en el constitucionalismo moderno a los órganos jurisdiccionales supremos, ordinarios o especializados, a través de cauces o procedimientos preestablecidos. Estamos, entonces, en presencia de medios de defensa típicamente jurídicos, aunque, como pone de relieve Sanchez Agesta, puedan encubrir funciones netamente políticas, "ya que la Justicia constitucional, como órgano de defensa de la Constitución, tiende por naturaleza a desorbitarse de esta función y a constituirse como fuente de Derecho constitucional y, por consiguiente, a actuar no sólo como un poder político defensor, sino también creador del Derechos" (1).

Otras veces, sin embargo, la naturaleza del ataque es muy distinta, haciendo ineficaz o inútil la aplicación de remedios jurídicos, por implicar auténticas resistencias por parte de poderes de hecho a las normas o decisiones jurídicas, poniendo en peligro la propia vida o el desenvolvimiento normal del Texto fundamental. Suelen presentarse estas situaciones en

(1). - Sánchez Agesta, L.: Derecho Político, 5^a ed., Prieto, Granada, 1954, p. 359. En igual sentido, el mismo autor, Principios de Teoría Política, Editora Nacional, Madrid, 1966, pp 320-321.

los momentos más difíciles de cualquier ciclo vital: su inicio o nacimiento, su transformación o crecimiento y sus crisis o enfermedades producidas por conmociones internas o por acometidas del exterior. Es preciso, en estos casos, recurrir a remedios políticos, con su ineludible carga de discrecionalidad, encomendando la resolución de la cuestión a poderes arbitrales o moderadores, atribuyendo facultades excepcionales y transitorias al poder ejecutivo -proclamación de los estados de "emergencia", "sitio", "defensa" o "guerra"-, o, en último extremo, asumiendo la iniciativa, en tal sentido las Fuerzas armadas, como expresión suprema del poder coactivo del Estado.

De la problemática que presenta este último caso, tan frecuente en la realidad histórica, como poco explicitado en los Textos constitucionales, es de lo que pretendemos tratar aquí, aunque lo sea de un modo un tanto panorámico.

-0-

2. - Dos precedentes remotos de indudable interés: el "eforato" espartano y la "dictadura" romana.

Es frecuente iniciar el estudio de la evolución hitórica de los medios de defensa del orden constitucional con una referencia al "eforato" espartano, institución de orígenes no muy precisos -algunos atribuyén su creación a Licurgo-, e integrada por cinco magistrados, elegidos anualmente por todos y entre todos, cuya misión nos resume Schmitt así: "Defender el orden político y social existente, así como también la disciplina y las costumbres cívicas para que la Ley fuera lo único imperante" (2). En aras de este cometido, los éforos desempeñaban funciones muy diversas, tales como: tomar juramento al Rey, luchar contra los enemigos exteriores e interiores -por lo que todos los años declaraban solemnemente la guerra a los "ilotas"-, ordenar el reclutamiento de tropas y designar, destituir y acompañar a los generales.

Análogamente, en la Roma democrática y en el año 253 de su era, se promulga la denominada ley "De dictatore creando", en cuya virtud se instituía la posibilidad de nombrar un Magistrado absoluto, "Magister populi" o "Praetor maximus", para poner oportuno y eficaz remedio a los sucesos externos o internos que amenazasen la existencia de la República ("quando duellum gravius discordiaeve civium escunt") (3). Aunque el Senado deci

(2). - Schmitt, C.: La defensa de la Constitución, trad. esp., Labor, Barcelona, 1931, p. 16, nota 3.

(3). - Cicerón, De legibus, III, 3.

día el momento, la facultad de nombrarlo correspondía a uno de los Cónsules. Su poder era omnímodo y supremo, sin posibilidad de recurso contra sus decisiones, y entre sus facultades nos interesa destacar aquí la de designar al "Magister equitum" o Jefe del ejército, magistratura ésta que sólo existía durante el mandato del Dictador. La única y esencial limitación de este máximo jerarca era su transitoriedad: "el Dictador debía designar su cargo una vez desempeñada la misión que se le había encomendado y siempre por ministerio de la Ley, al cesar el Cónsul que lo había nombrado o al transcurrir seis meses desde su nombramiento" (4).

Salvadas las diferencias y distancias entre una y otra institución quisieramos resaltar cómo comunidades que, en su tiempo, presentaron un alto grado de desarrollo jurídico-político, sintieron la necesidad de defender "manu militari" su ordenamiento y regularon minuciosamente tal recurso, cuidando especialmente de evitar, en lo posible, el riesgo de que una concentración extraordinaria de poder político, otorgada por el pueblo o sus representantes en especiales circunstancias, pudiera perpetuarse, en detrimento de esa misma voluntad popular, una vez superada la correspondiente coyuntura.

-0-

(4). - Mommsen, T.: Compendio del Derecho Público Romano, trad. esp., La España Moderna, s.d., p. 275.

3. - Los regímenes democráticos de tipo occidental.

Entre los muy escasos preceptos que las Constituciones vigentes en los países democráticos de tipo o patrón occidental dedican al tema de las Fuerzas armadas, es difícil encontrar alguno que se refiera a la misión o finalidad de éstas como defensores del orden político establecido (5). Creemos que ello es consecuencia del recelo que en tales sistemas se tiene a todo aquello que pudiera parecer o aparentar un principio de intervención militar en política en perjuicio de los dogmas allí imperantes de "subordinación del poder militar al civil" o de "estricta neutralidad política de los ejércitos".

Andaría muy lejos de la realidad, sin embargo, quien interpretara tal silencio en el sentido de que las Fuerzas armadas han sido y son ajenas al establecimiento y mantenimiento de tales regímenes políticos. Ya la "Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", de 1789 proclamaba en su artículo 12 que "la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública; esta fuerza es instruida para el beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos a quienes está confiada" (6). Esta proclamación no hacía sino poner de manifiesto una realidad que tenía claros antecedentes históricos y que habría de acontecer en múltiples ocasiones posteriores.

(5). - Vid. H. Oehling, La función política del ejército, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967, pp. 67 y ss.

(6). - Tomado de Los documentos constitucionales y supranacionales con inclusión de las Leyes Fundamentales de España, ed. dirigida por L. Sánchez Agesta, Editora Nacional, Madrid, 1972, p. 95.

Ciertamente, el alumbramiento de estas democracias no ha estado exento de fuertes tensiones que han requerido la utilización y el amparo de la fuerza armada. La caída de Cromwell, el último dictador inglés, los inicios de la ininterrumpida tradición democrática norteamericana, coincidentes con su independencia, o los primeros periodos del liberalismo político francés, tras el estrepitoso derrocamiento del "antiguo régimen", no estuvieron exentos de apoyo militar. Si esto ha ocurrido en los sistemas de más rancio abolengo democrático, lo mismo ha acontecido en los que no gozan de tanto y no vendría mal recordar en este momento los orígenes de los actuales sistemas políticos de países como Italia, Alemania Federal, Austria o Japón en los que descuella la intervención eficaz, nada menos, que de ejércitos extranjeros.

Efectivamente, al termino de la II Guerra Mundial, las potencias aliadas se comprometieron -y así se reflejó en los Acuerdos de Postdam-, en la "democratización" de los países vencidos; aunque verdad es que el término utilizado encubría intenciones muy distintas según una u otra de las zonas de ocupación. En concreto, refiriéndonos a los países ocupados por los "aliados occidentales", se encomendó a los respectivos Comandantes militares la sustitución de unos sistemas políticos totalitarios -arrasando todo vestigio de los mismos- por otros basados en principios democráticos conforme al clásico patrón occidental, tal y como se plasmó en estos ocho criterios, que Friedrich resume así:

"El poder político fundamental deriva del pueblo y quienes lo ejercen deberán someter su programa y actuación a frecuentes elecciones populares. Dichas elecciones han de ser competitivas entre, al menos, dos partidos. Estos partidos tienen que ser democráticos ~~una~~ asociaciones voluntarias de ciudadanos. Los derechos básicos de la ciudadanía en general han de ser firmemente garantizados. Los canales de expresión de la opinión pública han de mantenerse libres de la dominación gubernamental. El estado de derecho tiene que ser reconocido. Ha de descentralizarse el ejercicio de la autoridad gubernamental" (7).

Quedaría menos completo el cuadro si no hicieramos una mención, siquiera sea muy breve, a los aspectos militares de algunas de las circunstancias que rodearon el nacimiento de la V República Francesa. El 13 de mayo de 1958 se produce el levantamiento militar de Argel encabezado por

(7). - Friedrich, C.J.: Gobierno constitucional y democracia, trad. esp., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, T. II, pp. 624-625.

los generales Salam y Massu y allí se constituye un "Comité Central de Salvación Pública", secundado o seguido por otros similares en Argelia y en la Metrópoli, abiertamente hostiles al parlamentarismo de la IV República, incapaz de ganar o perder la antigua colonia. Pocos días después, el 1 de junio, el Presidente Coty encomendaba la formación de gobierno a quien ya una vez había salvado a Francia: el General De Gaulle. Fiel a los principios que en estos sistemas presiden la relación política civil-militar, el propio General, a los tres días, diría en el mismísimo Forum de Argel: "El 13 de mayo ha constituido un acto de ilegalidad y no me consideraré nunca su heredero" (8). No vamos a enjuiciar estas palabras, pero la crisis constitucional estaba abierta y es indudable que en ella habían jugado un papel primordial las Fuerzas armadas, la figura de un antiguo caudillo victorioso y las organizaciones de excombatientes y veteranos movilizadoras de grandes sectores de la población (9). Aquel mismo año nacería la V República en Francia.

Lo expuesto nos lleva a considerar que la proclamada no interferencia militar en los asuntos políticos domésticos de las denominadas democracias occidentales hay que entenderla en el sentido de que las Fuerzas armadas participan en ese amplio consenso ciudadano sobre las bases del sistema, indispensable para que sea viable una democracia, lo que implica, por sí mismo, una postura política y que, una vez instauradas, por una u otra vía, tales bases, se abstienen de intervenir en beneficio o apoyo de los partidos o grupos que, legítima y legalmente, participan en la pugna, siempre contingente, de la lucha por el gobierno, respetando así -al igual que la inmensa mayoría de las otras "fuerzas" sociales- las reglas del juego. Por ello, en este contexto, mejor conviene hablar de "supra" o "apardismo" que de "apoliticismo" de las Fuerzas armadas (10).

(8). - Tomado de J. F. Aguirra, Las guerras de la postguerra, Argos, Barcelona, 1964, p. 441.

(9). - El tema de la influencia de las organizaciones de ex militares es tratado habitualmente por los estudiosos de la relación política civil-militar. Así, A. Vagts, en A History of Militarism, The Free Press, Nueva York, 1967, Part. III, 10, pp. 335 y ss. y M. Janowitz, en The professional soldier, misma editora, 1971, cap. 18, páginas 374 y ss.

(10). - La reciente Constitución de Portugal utiliza ya esta terminología al calificar a sus Fuerzas armadas de "apartidarias", como tendremos ocasión de ver más adelante.

Hoy ciertamente, la concepción bipolar del mundo internacional las graves alteraciones del orden público interno y el superdesarrollo industrial que presentan algunas de estas "democracias", con su secuela de "complejos" o "tecnestructuras militar-industriales" (11), hacen que no pueda negarse que el estamento castrense, al menos como sector importante de la pujante rama burocrática del Estado, carezca de peso en la vida política de estos países y así Finer no los excluye de su, ya clásica, escala de niveles de intervención militar, situándolos, como de cultura política muy desarrollada, en los dos primeros peldaños de aquélla, es decir, en los de "influencia" y "coacción" o "chantaje" (12).

-0-

-
- (11). - Esta denominación se debe al economista norteamericano y teórico de la "sociedad opulenta" J.K. Galbraith. Vid. en tal sentido su obra El nuevo Estado industrial, trad. esp., Ariel, Barcelona, 1972, especialmente caps. VI y XXVII, pp. 91 y ss. y 374 y ss.
- (12). - Vid. S.E. Finer, The Man on Horseback. The role of the Military in Politics, Pall Mall Press, Londres, 1962, pp. 85 y ss.

4. - Las monocracias marxistas.

Jiménez de Parga nos describe las "monocracias marxistas" como "regímenes sin competencia abierta de partidos, con un poder concentrado, sistemas carentes de diálogos, sustentados por el terror" (13). La consideración de estas características nos basta para adivinar como sus respectivos ordenamientos políticos precisan del fuerte e inequívoco respaldo o apoyo de la Fuerza armada, lo que se logra mediante la integración de ésta en los respectivos Partidos comunistas, monopolizadores efectivos de todo el aparato del poder.

Aunque los primeros teóricos del marxismo pudieran pensar y así lo proclamaron que en la sociedad post-revolucionaria no habría lugar para un ejército permanente, los acontecimientos históricos irían a demostrar lo contrario y, ya en 1905, Lenin afirmaba que "las grandes cuestiones históricas pueden ser resueltas solamente a través de la violencia y la organización de la violencia en la lucha moderna consiste en una organización militar" (14)

(13). - Jiménez de Parga, M.: Los regímenes políticos contemporáneos, Tecnos, Madrid, 1971, p. 146.

(14). - Lenin N.: Revolutionary Army and Revolutionary Government, en "Selected Works", Lawrence & Wishart, Londres, 1936, vol. 3

Entre las diversas referencias que la Constitución de la URSS., de 1936, hace a sus Ejércitos, no hay ninguna en que explícitamente se les encomiende la finalidad de mantener el "status" político. Más expresiva en este punto lo fue la Constitución de la República Popular China de 1954, cuyo artículo 20 incluyó entre las misiones de sus Fuerzas armadas la de "defender las conquistas de la revolución popular y las realizaciones de la reconstrucción nacional" (15) o lo es la reciente de 1975, cuyo artículo 15, tras dejar bien sentado que el Ejército Popular de Liberación y la Milicia Popular son "las Fuerzas armadas obrero-campesinas dirigidas por el Partido comunista", amplía la anterior misión con la de "preservar al país de las subversiones y agresiones del imperialismo, el socialimperialismo y sus lacayos" (16). Muy significativo es también -por lo que pronto veremos- el artículo 7, párrafo II, de la Constitución de la República Democrática Alemana, al establecer que "el Ejército Nacional Popular y los restantes órganos de la Defensa nacional aseguraran la protección de las conquistas socialistas del pueblo contra cualquier ataque del exterior; para asegurar el mantenimiento de la paz y defender el Estado socialista, el Ejército Nacional Popular sostendrá una estrecha fraternidad de armas con los ejércitos de la Unión Soviética y de los demás países socialistas" (17).

También la Historia ha venido a confirmar la necesidad de estos textos y que sus declaraciones no son meras teorías, sino que, cuando la ocasión lo ha requerido, se han aplicado inexorablemente con todas sus consecuencias.

Ciertamente, los regímenes comunistas han precisado de vigorosos órganos de seguridad y de amplios y dóciles establecimientos militares. Para conseguirlo, tanto en los países hegemónicos como en los satélites, se estructuraron unos ejércitos sobre esquemas distintos de los hasta entonces tradicionales; el correspondiente Partido, en suma, fue creando el instrumento bélico apto para promover sus intereses políticos e ideológicos, naciendo así los ejércitos "rojos", el "popular de liberación", el "revolucionario cuba

(15). - Tomado de la République Populaire de Chine. Droit Constitutionnel et Institutions, de Tsien Tche-Hao, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1970, p. 79.

(16). - Tomado de Pekín informa, Pekín, enero 1975, p. 15.

(17). - Tomado de Constitución de la República Democrática Alemana de 8 de abril de 1968, en "Información Jurídica", Ministerio de Justicia, abril-junio 1973, Madrid, p. 239.

no", etc. De la integración de los Ejércitos en los respectivos Partidos no hay lugar a duda cuando las estadísticas nos arrojan resultados como este: el porcentaje de oficiales que son miembros del Partido, según diversas fuentes, oscila entre el setenta y el noventa, cuando respecto del resto de la población el número de afiliados escasamente representa un diez por ciento (18). Como consecuencia ineludible, la "politización" de las Fuerzas armadas ha llevado aparejada la "militarización" de la política, como se pone de manifiesto, en ocasiones, en las luchas y tensiones en la cumbre del poder entre los sectores militar y civil de la propia jerarquía del Partido (19).

A mayor abundamiento, no han bastado sólo los correspondientes Ejércitos nacionales para mantener sus regímenes, sino que se ha hecho necesario -y buena prueba lo es la redacción del artículo citado de la Constitución de la República Democrática Alemana- arbitrar un sistema supranacional de seguridad que, a la par, cumpliera la misión de defensa internacional del bloque y la de aseguramiento de la continuidad de los Partidos comunistas locales en el poder y la fidelidad de éstos a la potencia hegemónica; es la táctica de la denominada "doctrina Breznev" o del "dogma de la soberanía limitada", que pretende justificar la intervención en los asuntos internos de otro país del bloque, incluso por la fuerza, cuando corre peligro el sistema establecido, teoría ésta que, aunque pueda ser de reciente formulación, tiene sus antecedentes prácticos en Berlín (1953), Bucarest (1956) o Praga (1958) (20).

-0-

(18). - Los datos proceden de M. Lesage, Les régimes politiques de l'URSS. et de l'Europe de l'Est, Presses Universitaires de France, Paris 1971, pp. 283 y ss. y R. L. Garthoff, The Military in Russia, 1861-1965 en la obra de conjunto "Armed Forces and Society" Mouton, La Haya-Paris, 1968, p. 253.

(19). - Quizá los casos más notorios han sido los protagonizados, en sus respectivos países, por los jefes militares Zhukov y Lin Piao. Vid. L. García Arias, El Ejército soviético, los neostalinistas y la China comunista ante la política de coexistencia pacífica, en "Revista de Política Internacional", Madrid, marzo-abril 1961, pp. 46 y ss. y J. Guíllermáz, El Partido Comunista Chino en el poder (1949-1973). traducción esp. Ediciones Península, Barcelo, 1975, pp. 471 y ss.

(20). - Vid. L. Rubio García, Las facetas del sistema regional soviético II. El Pacto de Varsovia, en "Temis", núm. 27, Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, 1970, pp. 76-77.

5. - Los países iberoamericanos.

Vaya por delante que Iberoamerica no es una unidad, sino un mundo diverso y complejo, formado por multiples países con muy distintos niveles culturales, sociales y económicos, pero entre esta variedad podemos encontrar el denominador común de una raíces históricas semejantes. En su mayoría, estos países, logran su independencia cuando en Occidente se vive el nacimiento y rápida expansión del movimiento constitucional y es comprensible que los nuevos Estados quieran plasmar y acreditar su soberana personalidad con un documento jurídico que estructure su vida política independiente, aunque, desde el primer momento, dichos textos adolecieron de una falta de adecuación al cuerpo social al que iban destinados (21).

Como consecuencia de esto, a medida que se promulgaban las correspondientes Constituciones -en las que se apreciaban claras huellas de la norteamericana de 1789, la francesa de 1791 y la española de 1812-, se iban derogando, suspendiendo e incumpliendo, pero también es cierto que la idea constitucional dejaba una profunda huella en sus pueblos, siendo buena prueba la frecuencia de las protestas de respeto a la Ley constitucional formuladas, incluso por los mismos protagonistas de los repetidos golpes de estado anticonstitucionales, evidenciando, al menos como aspiración o argumento de atracción popular, el deseo del efectivo cumplimiento de los principios en ella proclamados.

(21). - Cfr. M. Duverger: Instituciones políticas y Derecho constitucional, Ariel, Barcelona, 1970, p. 581.

En este mismo basamento constitucional ha encontrado su punto de apoyo el manifiesto protagonismo político de los ejércitos iberoamericanos, a quienes los propios Textos fundamentales han atribuido expresamente las misiones de "garantizar los poderes constitucionales, la ley y el orden" (Brasil, 1967), de "garantizar los derechos constitucionales y velar especialmente porque no se viole la norma de la alternabilidad en la Presidencia de la República" (El Salvador, 1962), de "asegurar la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación" (Venezuela, 1961) y similares o análogas (22).

Si los propios preceptos constitucionales o una interpretación generosa de ellos ha servido de fundamento formal para justificar la intervención militar, las causas materiales de ésta hay que encontrarlas, principalmente, en su misma debilidad institucional (vacíos de poder, partidos endebles, desprestigio de los políticos) y, secundariamente, en factores militares (intereses de clase o profesionales) o en la influencia extranjera (23).

Las modalidades de esta intervención han sido muy diversas y abarcan desde el arcaico caudillismo hasta la tutela ejercida sobre un poder civil, pasando por las tomas directas del poder por las consabidas "juntas militares", siendo muy variadas también sus actitudes frente al cambio social "que ha oscilado entre la simple conservación de la estructura sociopolítica, hasta el reformismo popular, pasando por la intervención arbitral y la restauración" (24).

(22). - Vid. J.J. Santa-Pinter: Regulación constitucional de las Fuerzas armadas en Hispanoamerica, en "Revista de Estudios Políticos" núm. 139, Madrid, 1965, pp. 178 y ss. y J. Lambert, América Latina (Estructuras sociales e instituciones políticas), Ariel, Barcelona 1973 especialmente, Apéndice al Cap. IV de la 3ª Parte, pp. 419 y ss. de donde han sido tomados los textos.

(23). - Vid. R. López Pintor: Militares y política en Iberoamérica: un reto al análisis político moderno, en "Revista de Estudios Sociales" núm. 9, Madrid, 1973, páginas 57 y ss.

(24). - Beltrán V.R.: Estrategia, armas y cambio social en América Latina, en la obra de conjunto "El papel político y social de las Fuerzas armadas en América Latina", Monte Avila, Caracas, 1970, p. 48.

Fácilmente puede deducirse de la confluencia de tantas variantes, que la tipología de tal intervención es muy amplia y, dentro de ella, quisiéramos destacar, por su incidencia directa en el tema que estamos tratando, los denominados golpes militares "de veto", que según Huntington, suelen coincidir con algunas de estas circunstancias: la victoria real o presunta, por medio de elecciones, de un partido o movimiento al que las Fuerzas armadas se oponen o que representa a grupos que éstas desean excluir del poder político o cuando el gobierno que se encuentra en el poder comienza a promover una política radical o a atraer a aquellos mismos grupos que los militares desean excluir (25).

La justificación de este tipo de golpes, que Needler, al estudiar la frecuencia de los mismos, ha situado generalmente "en los períodos inmediatamente anterior o posterior a una elección presidencial" (26), se halla en esa misión de los militares como salvaguardia del orden establecido que los coloca por encima de la política pero que, ante peligrosas perturbaciones del sistema, les obliga a intervenir.

Una vez llevada a cabo la intervención, los efectos o consecuencias varían, ya que puede optarse por las distintas posturas resultantes -siguiendo a Huntington (27)-, de la combinación de los factores siguientes: devolver o no el poder a los civiles y aceptar o resistir la expansión de la participación política. Distingamos, por tanto, los casos siguientes:

- a) Las Fuerzas armadas devuelven el poder a los civiles, tras un breve período de gobierno, pero continúan impidiendo o limitando el acceso al poder de nuevos grupos: como ejemplos podrían citarse el derrocamiento de Perón, en 1955, y su inmediata evolución posterior o la triple intervención de las Fuerzas armadas peruanas, entre 1931 y 1963, para impedir el acceso del "APRA" al poder. En estos casos reaparece siempre la necesidad de intervenir.

(25). - Cfr. S. P. Huntington: El orden político en las sociedades en cambio, traducción esp., Paidós, Buenos Aires, 1972, p. 201.

(26). - Needler, M. C.: Political Development and Military Intervention in Latin America, en la obra de conjunto The Military and Modernization, Aldine-Atherton, Chicago, 1971, p. 95.

(27). - Huntington, op. cit. pp. 210 y ss.

- b) Los militares devuelven el poder a los civiles y permiten que grupos, a los que antes vetaron, accedan al poder en determinadas condiciones y, por lo general, con nuevos dirigentes: son los casos de Venezuela en 1958 y Guatemala en 1966, tras los respectivos derrocamientos de Pérez Jiménez e Ydígoras.
- c) Los militares conservan y siguen resistiéndose a la expansión de la participación política; es el caso de Brasil, tras haber derribado, en 1964, al gobierno Goulart.
- d) Las Fuerzas armadas conservan el poder y permiten la expansión de la participación política o incluso la potencian, transformándose el Jefe militar en líder o dictador populista; son los casos de Perón en Argentina o de Rojas Pinilla en Colombia; estas tendencias, sin embargo, suelen ser posteriormente "vetadas" por los propios compañeros de armas, que vuelven a sentirse guardianes del sistema.

-0-

6. - Los nuevos Estados independientes.

Incluimos aquí una extensa y heterogénea gama de países cuyas características comunes bien pudieran ser su breve historia como Estados soberanos, sus grandes dificultades para lograr la propia identidad nacional y su escaso o ínfimo desarrollo económico y cultural, constituyendo su área geográfica, principalmente, Africa, Oriente Medio y el Sud-este asiático.

Sus sistemas políticos abarcan desde monarquías teocráticas, sobre estructuras semif feudales, hasta repúblicas presidencialistas o parlamentarias, pasando por regímenes de partido único o de liderazgo personalista. A sus Textos constitucionales, donde los hay en vigor, bien se les podría aplicar el calificativo de "semánticos", en el sentido que les da Jiménez de Parga, de "enmascarar una realidad política confusa en la que los poderes de hecho carecen de programas y siguen empíricamente una línea de conducta imprecisa" (28).

De tales Textos, muchas veces imitación de los de sus antiguas potencias colonizadoras, no podemos extraer fórmulas que justifiquen y configuren el protagonismo político de sus militares, pero lo que nos niega la letra escrita nos lo ofrece profusamente la realidad de los hechos. Muy varios son los factores que pueden aducirse para la explicación de este fenómeno: haber sido las Fuerzas armadas el núcleo aglutinante de estas nuevas patrias y, en ocasiones, el artífice y, siempre, la garantía de la tan preciada independencia; el peligro actual o latente de guerras exteriores o de luchas

(28).- Jiménez de Parga, op. cit., pp. 26-27

intestinas y los movimientos secesionistas, alentados, generalmente, por las grandes diferencias étnicas, religiosas, culturales y sociales que el ejército hubo de afrontar, convirtiéndose, simultáneamente, en el elemento principal de integración nacional y en el árbitro indiscutible de la situación; haber sido el estamento militar indígena, frente a los demás sectores profesionales, el que más asimiló la tecnología y la capacidad organizativa de los países desarrollados; haberse visto en la milicia el único medio posible para canalizar los programas de ayuda de las superpotencias; haberse estimado la institución militar -en sociedades tan estratificadas como las de estos pueblos-, como un cauce de movilidad social y de modernización (29); y final y fundamentalmente, el gran vacío institucional que se provocó a la retirada de las antiguas potencias tutelares y en este tipo de situaciones, donde todos luchan por el poder y los conflictos se intensifican, la fuerza armada goza de gran ventaja y la solución militar -que promete, en primer lugar, mantener el orden y, en segundo lugar, modernizar-, produce, al menos, una sensación de alivio.

También aquí puede afirmarse que si diversos han sido los factores, no han sido menos variadas las formas de dicha intervención; unas veces lo ha sido apoyando o derrocando a poderes personales tradicionales, otras, exaltando a nuevos líderes populares surgidos de las propias filas militares -casi siempre antiguos suboficiales u oficiales subalternos de los ejércitos coloniales-; otras, estructurando o respaldando incondicionalmente a partidos únicos, y en ocasiones, a imagen de Atatuk en Turquía o de los "oficiales libres" egipcios, erigiéndose los militares en el centro impulsor de todo el proceso de cambio.

-0-

(29). - Pye, L. M.: Los Ejércitos en el proceso de la modernización política, en la obra de conjunto Los militares y los países en desarrollo, ed. esp. Pleamar, Buenos Aires, 1967, pp. 87 y ss.

7. - Las Fuerzas armadas portuguesas como singular "policía constitucional"

Tanto desde el punto de vista legal, como desde el punto de vista de la realidad, la reciente Historia portuguesa resulta altamente ilustrativa en cuanto al tema que nos ocupa.

El "salazarismo" que, en palabras de Soares, "tuvo su lógica y su dinámica hasta 1945", pero que "después, indiferente a la evolución del mundo y a los nubarrones cargados de malos presagios, que había acumulado en torno suyo por su prolongado inmovilismo, no fue otra cosa que un anacronismo" (30), cayó por obra del "Movimiento de las Fuerzas Armadas", o de "los Capitanes", que se convirtió en el motor de la Revolución del 25 de abril de 1974 y cuyo programa marcó las líneas maestras de ésta.

De esta primera "legitimidad revolucionaria", y tras diversos avatares se pasó a una "legitimidad democrática", plasmada formalmente en dos documentos de rango constitucional: la "Plataforma de Acuerdo entre el Movimiento de las Fuerzas Armadas y los Partidos Políticos", de 26 de febrero de 1976 y la propia "Constitución", en vigor desde el 25 de abril de ese mismo año.

El primero de dichos Textos, que regirá en el "período de transición" -de duración mínima de cuatro años- determina los Organos de soberanía y, entre ellos, el denominado "Consejo de la Revolución", integrado

(30). - Soares, M.: Portugal amordazado, Dopesa, Barcelona, 1974. p. 37

por el Presidente de la República, como Presidente, el Jefe y Vicejefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas, los Jefes de Estado Mayor del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, el Primer Ministro, si fuere militar y, finalmente, catorce Oficiales -ocho del Ejército, tres de la Fuerza Aérea y tres de la Armada-, designados por las respectivas ramas de tales Fuerzas (31). El "Consejo de la Revolución" ocupa un lugar clave en el nuevo sistema institucional portugués, de lo que es buena prueba la amplitud de sus funciones, entre las que destacan la de asesorar al Presidente de la República, la de apreciar la constitucionalidad de las disposiciones antes o después de ser promulgadas, la de pronunciarse sobre el nombramiento y cese del Primer Ministro y sobre el ejercicio del derecho de veto suspensivo de los actos de la Asamblea que compete al Presidente de la República, la de legislar -con competencia exclusiva- en materia militar y la de "garantizar el regular funcionamiento de las instituciones democráticas, el cumplimiento de la Constitución y la fidelidad al espíritu de la Revolución portuguesa de 25 de abril de 1974" (32).

La Constitución no es menos expresiva al respecto, ya que define a las Fuerzas armadas como "parte del pueblo" que, "identificadas con el espíritu del programa del Movimiento de las Fuerzas Armadas, aseguran la continuación de la Revolución del 25 de abril de 1974" y "garantizan el regular funcionamiento de las instituciones democráticas y el cumplimiento de la Constitución", teniendo "la misión histórica de garantizar las condiciones que permitan la transición pacífica y pluralista de la sociedad portuguesa a la democracia y al socialismo" (33). El artículo 275 de la misma refleja la postura del estamento castrense respecto de los Partidos políticos, al proclamar que: "Las Fuerzas Armadas portuguesas están al servicio del pueblo portugués y no de ningún partido u organización, siendo rigurosamente apartidarias. Los miembros de las Fuerzas Armadas portuguesas tienen que observar los objetivos del pueblo portugués señalados en la Constitución y no pueden aprovecharse de su Arma, puesto o función para imponer, influenciar o impedir la elección de una determinada vía política democrática" (34).

(31).- Cfr. art. 3, tom. de Portugal. Informação, Ministerio de Comunicação Social, Lisboa, marzo 1976, p. 7.

(32).- Cfr. Arts. 3.5, 3.7 y 3.14, en Portugal. Informação, cit., pp. 7-9.

(33).- Art. 273. Constitución de la República Portuguesa, Imprenta Nacional de la Casa de la Moneda, Lisboa, 1976, p. 122.

(34).- Constitución, anterior, p. 123.

Los preceptos citados, cubrieron los frentes orgánico, funcional y político, no dejan lugar a dudas de que las Fuerzas armadas portuguesas, su Movimiento y sus miembros han asumido explícitamente el papel de "policía constitucional". Ahora bien, lo que creemos, sin embargo, que no ha quedado plasmado con la suficiente claridad es el principio de estricta neutralidad política de los militares o de "supra" o "apartidismo" al estilo de las democracias occidentales. ¿Hasta qué punto puede hablarse, en tal sentido, de Fuerzas armadas "rigurosamente apartidarias" cuando, constitucionalmente, se les encomienda la misión de garantizar el tránsito de la sociedad portuguesa al "socialismo", sin ofrecerse otras opciones? La cuestión queda ahí planteada; ciertamente es y será objeto de grandes controversias y, como tantas veces, la realidad de los hechos irá determinando el alcance y efectos de los preceptos escritos.

-0-

8. - Especial referencia a España.

Los peligros de todo tipo que, en los umbrales del siglo XIX, rodearon el nacimiento de nuestro primer régimen liberal, plasmado en la Constitución de 1812, obligaron a sus autores a tomar todo tipo de medidas para asegurar su cumplimiento y supervivencia, sin olvidar, por tanto, el apoyo de la fuerza armada, representada por las "Tropas de continuo servicio" y las "Milicias nacionales". "Habrá una Fuerza militar nacional permanente -decía el artículo 356 del dicho Texto- para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior". Las "Milicias", calificadas de "baluarte de la libertad", se creaban para contribuir a asegurar "la independencia de la nación si fuese amenazada por enemigos exteriores y su libertad interior en el caso de que atentase contra ella algún ambicioso" (35).

(35). - Discurso preliminar, XCIII; muy expresivo resulta el siguiente párrafo del apartado XCIV: "El Rey, como jefe del ejército permanente, no debe disponer a su arbitrio de fuerzas destinadas a contrarrestar, si por desgracia ocurriese, los fatales efectos de un mal consejo. Por lo mismo no debe estar autorizado para reunir cuerpos de milicia nacional sin otorgamiento expreso de las Cortes. En punto tan grave y trascendental toda precaución parece poca y el menor descuido sería fatal a la Nación". Los tectos han sido tomados por R. Sáinz de Varamanda, Colección de leyes fundamentales, Acribia, Zaragoza, 1957, p. 70.

Estos principios constitucionales y el espíritu e intención que los animaba iban a tener su desarrollo en el segundo período constitucional, al promulgarse la primera Ley Constitutiva del Ejército, por Decreto de las Cortes de 9 de junio de 1821, cuyo artículo 6 proclama que "la Nación española establece la Fuerza armada para defender el Estado de los enemigos exteriores y para asegurar la libertad política, el orden público y la ejecución de las leyes" y cuyo artículo 8 consagra el "principio de desobediencia" respecto al "superior que abuse de la Fuerza armada" para "ofender la persona sagrada del Rey", "impedir la libre elección de Diputados a Cortes" o la celebración de éstas "en las épocas y casos que previene la Constitución", "suspender o disolver las Cortes o su Diputación Permanente" o "embarazar de cualquier manera las sesiones o deliberaciones de unas u otra" (36).

Este marco legal pudo servir de pórtico formal a un dilatado período convulsivo en el que, por razones muy complejas -liquidación violenta de un vasto imperio, continuas guerras civiles, tensiones disgregadoras de la unidad nacional, enfrentamientos sociales irreductibles y, sobre todo, una endémica debilidad institucional que no se acertó a superar- los militares, bien como individualidades -al frente de grupos o tendencias y a través de los genuinos "pronunciamientos"- o bien como colectividad -arrogándose la representación de los intereses pátrios por encima de toda facción o partido-, no cesaron, salvo alguna etapa excepcional, de ocupar el primer plano del quehacer político.

En los sucesivos Textos constitucionales que siguieron al de 1812 no volvieron a recogerse preceptos que especificasen las misiones o funciones de las Fuerzas armadas, aunque la Ley Constitutiva del Ejército de 1878 señalaba como su "primera y más importante misión", la de "sostener la independencia de la Patria y defenderla de sus enemigos exteriores e interiores" y la Adicional a aquella, de 1889, le atribuía como fin principal el de "mantener la independencia e integridad de la Patria y el imperio de la Constitución y de las Leyes" (37).

Será ya en 1967, al promulgarse la Ley Orgánica del Estado "que -según su preámbulo- viene a perfeccionar y encuadrar en un armónico sistema las instituciones del Régimen y a asegurar de una manera eficaz para su futuro la fidelidad por parte de los más altos órganos del Estado a

(36). - Decreto XXXIX de 9 de junio de 1821, Ley constitutiva del Ejército. Leyes y Decretos, 1821, Madrid, pp. 138-39.

(37). - Arts. 2 y 1, respectivamente.

los principios del Movimiento Nacional", cuando, de nuevo, en un precepto de rango constitucional se vuelve a tratar del tema, proclamándose que "las Fuerzas armadas de la Nación, constituídas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de orden público, garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional" (38).

La interpretación de esta norma jurídica ha merecido especial atención. En cuanto a la naturaleza de la misión asignada de defensa del orden institucional, García Arias la calificó de "subsidiaria", porque "se trata de una obligación para robustecer la acción principal que corresponde al Jefe del Estado y al Consejo Nacional" y de "disuasiva", ya que es misión "para no tener que cumplirse, sino para disuadir eficazmente a quien pretenda acudir a la subversión institucional, con sólo saber que tal función tendría que ser ejercitada en tal caso" (39). En cuanto al órgano competente para determinar la oportunidad de optar por tal recurso extraordinario, De Esteban entiende que es el Jefe del Estado, basándose en "la potestad que comporta el hecho de que sea defensor de la Constitución y en la potestad de ejercer el mando supremo de los Ejércitos que le reconoce el artículo 6 de la (propia) Ley Orgánica del Estado" y considerando que "tales atribuciones constituyen una derivación límite de la Monarquía arbitral" (40). Finalmente, en lo que concierne al alcance de esta misión respecto a un posible cambio, Ollero estima que "lo que se define como misión de las repetidas Fuerzas es la de evitar que la Constitución se altere, no que se reforme; lo contrario sería pretender convertir a la Institución armada, que en gran parte del mundo es y ha sido autorizado y eficaz instrumento de modernización y desarrollo, en elemento conservador de un permanente inmovilismo constitucional. Este inmovilismo, al cerrar los cauces de asimilación de los futuros procesos de transformación sociopolíticos, podría tensar y dramatizar las situaciones conflictivas, dificultando precisamente la más primaria y genuina misión de las Fuerzas armadas, el mantenimiento de la convivencia en paz" (41).

(38). - Art. 37.

(39). - García Arias, L.: Las Fuerzas armadas en la Ley Orgánica del Estado, en "Revista de Estudios Políticos" núm. 152, Madrid, 1967, p. 148

(40). - De Esteban, J. y otros: Desarrollo político y Constitución española, Ariel. Barcelona, 1973, p. 472.

(41). - Ollero, C.: Desarrollo político y Constitución Española, en "Boletín Informativo de Ciencia Política", núms. 13-14, Madrid, 1973, pp. 19-20

9. - A modo de conclusión.

Aun reconociendo la diversidad y complejidad de las causas, métodos y grados de la intervención militar en la vida política de los países no parece concebible la idea -aunque, a veces, parezca olvidarse- de un sistema o régimen duradero que no cuente con la cobertura o el respaldo de la Fuerza armada, por lo que ésta no puede inhibirse de la cuestión, ni le puede resultar indiferente cualquier fórmula.

Ahora bien, la naturaleza de tal ayuda es también muy distinta.

En los países democráticos, estructurados sobre la base de un marco común de normas amplísimas, compartido, una vez instaurado el sistema, este apoyo pasa a un discreto segundo plano, absteniéndose las Fuerzas armadas de interferirse en la dialéctica competitiva de los partidos, permitiendo y haciendo posible el gobierno de la mayoría y el respeto a las minorías. Si en ellos se atribuye a los ejércitos la misión de defensa del orden político, esta no puede, no debe, ir más allá de lo querido y establecido por sus ciudadanos.

En los demás países, que, aun a riesgo de simplificaciones siempre peligrosas, se reducen a dictaduras de partidos, grupos o individuos donde difícilmente el Texto fundamental es cumplido o se adecúa a lo deseado por la mayoría de sus ciudadanos, este apoyo reviste los caracteres de una auténtica imposición y, en la medida que esta imposición es efectiva, hay estabilidad política; las Fuerzas armadas son, entonces, el obstáculo que impide el prevalecimiento de la voluntad popular.

Nos queda, para terminar, el interesante supuesto del paso o transición de un sistema a otro. En este caso, la actitud de las Fuerzas armadas, como decisiva que es, ha de resultar clara, definida, firme y única, para neutralizar las esperanzas de aquél o aquéllos que, resistentes al cambio, pretendan en beneficio propio utilizarlas o dividir las, evitándose así posibles enfrentamientos de consecuencias irreparables y si, en concreto, el tránsito lo es hacia un régimen democrático, de no fácil improvisación, tal actitud debe ser, además, serena y perseverante, dando pruebas de autocontrol ante los, no deseables pero sí lógicos, tropiezos, accidentes o incidentes del inicio de toda andadura, permitiendo, sin dramas, la vuelta a empezar cuantas veces sea necesario y dando ocasión y tiempo para que el pueblo se eduque en los modos y hábitos democráticos y para que vaya forjándose esa élite de políticos responsables y representativos, base indispensable de toda democracia; si no, no habrá cambio o éste no traspasará las barreras de lo aparente o lo efímero.

-0-0-0-
-0-0-
-0-