

SUPREMACÍA Y  
CONTROL CIVILES DE  
LA DEFENSA Y LAS  
FUERZAS ARMADAS  
Seguimiento y propuestas  
para América Latina

Lorenzo Cotino Hueso



documentos



**Serie: América Latina**

Número 22. Supremacía y control civiles de la defensa y las Fuerzas Armadas. Seguimiento y propuestas para América Latina

© Lorenzo Cotino Hueso

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: [publicaciones@cidob.org](mailto:publicaciones@cidob.org)

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-20.689-2004

ISSN: 1697-7688

Imprime: Color Marfil, S.L.

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona

[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

Barcelona, noviembre de 2007

**SUPREMACÍA Y CONTROL CIVILES  
DE LA DEFENSA Y LAS FUERZAS ARMADAS**  
**Seguimiento y propuestas  
para América Latina**

**Lorenzo Cotino Hueso\***

Noviembre de 2007

\*Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad  
de Valencia (España)

*El presente estudio se enmarca en la investigación del proyecto “Consolidación democrática de las Fuerzas Armadas en América del Sur”, de la Fundación CIDOB, del cual es responsable José Luís Canaleta de Ramos. Se trata de un proyecto subvencionado por la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, por Resolución 150/38003/2007, de 23 de enero (BOE número 29, de 2 de febrero).*



## Sumario

<b>Presentación: Contenido y pretensiones del presente trabajo</b> .....	9
<b>1. La “enfermedad”: Niveles, formas y causas del intervencionismo militar en general y en América Latina en particular</b> .....	17
1.1. Niveles y formas del intervencionismo militar en general .....	18
1.2. La única influencia militar admisible en un Estado democrático .....	22
1.3. Situación actual del fenómeno intervencionista en América Latina .....	25
<i>Las crisis políticas e institucionales no han venido acompañadas de intervenciones militares directas</i> .....	25
<i>Generalización de la subordinación militar y control civil, aunque con debilidades</i> .....	26
<i>Superación del intervencionismo militar clásico y persistencia de riesgos diversos</i> .....	28
<i>Una nueva forma de militarismo en la región: cuando los civiles militarizan el poder civil y a la sociedad por vías democráticas. El caso venezolano</i> .....	29
1.4. Factores o causas del intervencionismo militar en general .....	33
<i>Relación de causas del intervencionismo militar</i> .....	33
<i>Breve explicación de tales causas</i> .....	35
1.5. Factores del intervencionismo en América Latina .....	41
<i>Una aproximación a la consolidación democrática y la percepción del poder militar en Latinoamérica</i> .....	42
– <i>Consolidación democracia general, datos</i> .....	42
– <i>Datos concretos de percepción del poder militar en América Latina</i> ..	43
– <i>A modo de recapitulación</i> .....	46

<i>Determinados factores del intervencionismo en América Latina</i> .....	47
<i>Pasado y presente contexto internacional y el especial peso de Estados Unidos</i> .....	50
<i>Algunos cuestionables usos de las Fuerzas Armadas en América Latina</i> .....	51
<i>La cooperación internacional y en seguridad común coadyuva el no intervencionismo y la democracia</i> .....	53
<i>Procedencia social de la oficialidad y otros aspectos sociológicos</i> .....	54
<b>2. El “remedio”: La supremacía civil en la defensa y las vías para lograrla o constatarla</b> .....	57
2.1. Concepto y justificación de la supremacía, control y conducción civiles en el ámbito de la defensa .....	57
<i>Fundamento de la supremacía civil y la subordinación militar</i> .....	57
<i>Conceptos: de la supremacía a la conducción civil</i> .....	59
2.2. Las dimensiones politológica, sociológica y jurídico-constitucional y una propuesta de análisis integrador .....	62
<i>El logro de la supremacía civil desde una perspectiva politológica</i> .....	62
<i>La aproximación general sociológica</i> .....	65
– <i>Dos modelos de control civil ¿militarización o civilización de los militares?</i> .....	65
– <i>Modelos de ejércitos y el interés de los parámetros para su análisis</i> .....	66
<i>La perspectiva jurídico constitucional como aporte de una estructura concreta al análisis de la realidad de la supremacía civil</i> .....	68
2.3. Análisis de las exigencias de la supremacía y control civiles para América Latina .....	70
<i>El monopolio de la fuerza por el Estado y la proscripción de las milicias partidarias ante algunos fenómenos en la región</i> .....	72
<i>Las misiones, funciones y operaciones para las que puede emplearse la fuerza armada</i> .....	73
<i>Supremacía constitucional real y obediencia militar</i> .....	75
– <i>Regulación constitucional de la defensa y lo militar</i> .....	75

– <i>La verdadera normatividad constitucional sobre lo militar     las muchas construcciones jurídicas para eludirla</i> .....	76
– <i>Subordinación militar, sumisión política a la Constitución     y las leyes y peligrosas y habituales interpretaciones golpistas</i> .....	79
<i>La articulación del control civil por los poderes del Estado</i> .....	83
– <i>El poder del Ejecutivo sobre la defensa y lo militar y usuales     elementos conflictivos</i> .....	84
– <i>El papel de los Parlamentos para el control civil</i> .....	88
– <i>El papel en el control civil de otros poderes públicos     y de la sociedad civil</i> .....	96
<i>El modelo de neutralidad seguido mayoritariamente     en América Latina y su insuficiencia ante fenómenos recientes</i> .....	100
– <i>La neutralidad militar exigible tanto a la institución militar     cuanto al poder político civil que la politiza</i> .....	100
– <i>La traducción de la neutralidad en la limitación de libertades     y derechos políticos del militar, posibles objeciones políticas</i> .....	102
– <i>Objeciones jurídicas a la neutralidad como severo recorte     de derechos y libertades del militar</i> .....	105
– <i>Puntos fundamentales de atención al respecto     de la neutralidad militar</i> .....	106
<i>El principio de separación de las Fuerzas Armadas del orden     y seguridad públicas</i> .....	107
<i>La configuración y funciones de la jurisdicción militar</i> .....	109
2.4 Otros elementos de interés esencialmente sociológicos .....	112
<i>Composición social de las Fuerzas armadas y sus relaciones     con el resto de la sociedad, la singular importancia de la igualdad</i> .....	112
<i>Concepción y condiciones de la profesión militar y de la disciplina</i> .....	115
<i>La selección de valores castrenses y la formación del militar</i> .....	117
<b>3. Referencias bibliográficas</b> .....	119
<b>4. Notas</b> .....	135



## **Presentación: Contenido y pretensiones del presente trabajo**

No puedo menos que agradecer a la prestigiosa Fundación CIDOB por su invitación a participar en su programa regional de América Latina sobre el tema del intervencionismo militar en Latinoamérica, invitación a la que doy respuesta mediante el presente estudio. El ámbito de lo militar y de la defensa ha centrado mi línea investigadora desde el inicio de mi carrera universitaria, atención que se ha traducido precisamente en la tesis doctoral<sup>1</sup> así como en diversas monografías, artículos y capítulos de libros sobre el particular<sup>2</sup>. Ahora bien, debo señalar, en primer término, que hasta la fecha el enfoque de los estudios era el del Derecho constitucional, pues es la disciplina que me es propia<sup>3</sup>. En segundo término, el objeto de examen se ha centrado en el ámbito español, aun con extensiones y conocimiento al ámbito de países europeos<sup>4</sup>, pero no a América Latina.

Con tales limitaciones, lo que inicialmente parecía una atractiva invitación de la Fundación, permítaseme, ha resultado un *pastel envenenado*. El presente trabajo me ha obligado a reconocer mi grave desconocimiento del ámbito de América Latina en general y, en particular, para el ámbito del intervencionismo militar, las relaciones civiles militares y el control civil. De igual modo, convencido de que la mera perspectiva jurídico-constitucional resulta limitada para el objeto de atención propuesto, he considerado apropiado abordar el tema también desde disciplinas que no me son propias, apuntando hacia una mayor integración de las perspectivas politológica y sociológica. Es más, la vuelta a un ámbito de investigación algo abandonado —aunque el tema de tesis parece perseguirle a uno toda su vida—, ha impuesto una revisión de mis propios planteamientos sobre el particular. He intentado suplir los anteriores *handicaps* mediante la consulta de parte de la literatura sobre la materia, si bien son importantes las carencias al respecto que fácilmente percibirá el lector.

El resultado, que el lector juzgará, alterna la perspectiva general del fenómeno intervencionista y de la supremacía y control civil con las particularidades para Latinoamérica. Bajo la premisa de la contrariedad que implica para la democracia el militarismo e intervencionismo militar, primero se ha procurado un examen de la *enfermedad* que estos fenómenos suponen, las formas en las que se manifiesta y los factores que la incitan o la causan. En segundo lugar, se ha centrado la atención en el *remedio* general contra esta enfermedad bajo el genérico de la supremacía civil democrática y los específicos medios y técnicas en los que se concreta para así evitar la enfermedad, controlarla o, cuanto menos, constatar el estado del *paciente*.

De este modo, en la primera parte del trabajo, he pretendido un acercamiento a los niveles, formas y causas del intervencionismo militar en general y su particularidad para América Latina. Bajo una perspectiva mayormente clásica se han recordado las formas e intensidades del intervencionismo militar y cuándo éste puede ser considerado compatible con una democracia. Sobre estas bases, se ha intentado constatar de forma genérica cuál es la situación presente del fenómeno intervencionista en América Latina. El diagnóstico: en general parece ya olvidada la intervención militar directa que asoló el continente, puesto que se constata una consolidación democrática importante con singular mantenimiento de las formas constitucionales. La ausencia de temor al intervencionismo militar se da en especial en el Cono Sur, mientras que los mayores riesgos de militarismo, aun con sus diversas formas, se percibe en la región Andina. En todo caso, ha resultado especialmente significativa la percepción de nuevas formas de militarismo lideradas por el régimen de Chávez en Venezuela, de las que hay que esperar que no evolucionen en aquel país, ni se extiendan en la zona. Debo confesar las dificultades que implican para quien suscribe estas nuevas fórmulas de militarismo en la región, aunque mantengan rasgos históricamente constatados. Y es que, en cierta medida, superan esquemas clásicos de análisis y tratamiento de la materia y obligan a reforzar

terrenos hasta ahora más olvidados. Así sucede con la necesidad de subrayar que el control democrático no lo es sólo sobre el poder militar, sino especialmente sobre el uso de los militares por el poder Ejecutivo civil. La objetividad y neutralidad no sólo obligan a los militares, sino también a los civiles.

Una vez se opera esta aproximación general al fenómeno intervencionista y su actualidad en la región, el estudio se detiene en un seguimiento de los factores o causas del intervencionismo militar en general. Así, se siguen con ánimo de claridad y no exentos de simpleza, hasta quince factores que suscitan o incitan el intervencionismo político militar, todos de diversa naturaleza. Tras una breve explicación de los mismos, se ha intentado proyectarlos para el caso latinoamericano, para, de este modo, proceder a una aproximación a la situación de la zona con mayor profundidad. En este sentido, se ha abordado la percepción de la consolidación democrática de la zona y del poder militar, puesto que ello resulta uno de los factores esenciales para las posibilidades de éxito de cualquier militarismo. Seguidamente, el examen ya se ha ido centrando en diversos factores relevantes más concretos: el peso del pasado intervencionismo; la falta de preparación de civiles para el control civil; la –excesiva– participación en la industria y economía del país; la desconexión de la sociedad por un servicio militar no universal o suprimido; la presunta falta de presupuesto militar que no ayuda a una profesionalización y modernización. En algunos factores se ha centrado algo más la atención: el pasado y presente contexto internacional y el especial peso de Estados Unidos en el militarismo en la región, algunos cuestionables usos de las Fuerzas Armadas (en adelante, “FAS”) en América Latina, la cooperación internacional y en seguridad común, que apuntala el no intervencionismo y la democracia, así como la procedencia social de la oficialidad y otros aspectos sociológicos. De este modo, se ha pretendido completar el cuadro de la situación actual del militarismo en América Latina y la de los factores que contribuyen o dificultan su desarrollo, dando ya paso a la segunda parte del trabajo.

La segunda parte –y más amplia– de este estudio ya no tiene el fundamental carácter de percepción de la situación actual, sino un carácter mayormente prescriptivo y, como más tarde se insiste, con una fuerte intención de evocar y sentar las bases de futuros –e imprescindibles– estudios más profundos. Una vez detectada la enfermedad, su estado, alcance y avance, se propone un tratamiento o cuanto menos, los medios para constatar si el tratamiento se lleva a cabo y produce sus efectos. Así, frente al militarismo y el intervencionismo militar se apela al principio democrático de la supremacía civil, la correlativa subordinación militar y los modos y medios de alcanzarla a través de las fórmulas de control civil.

En esta segunda parte del trabajo se aborda el concepto y alcance del más clásico concepto de la supremacía civil frente al poder militar y se recuerdan sus fundamentos democráticos. No en vano, no está de más insistir en que también en los estados autoritarios y totalitarios se hace posible una supremacía civil frente al poder militar y ello no tiene nada de democrático, sino que es un instrumento de dominación más. Y este peligro no está en modo alguno conjurado en América Latina. Sobre estas bases, se acude a las terminologías más recientes de control y conducción civil. Nociones de interés, a mi juicio, sobre todo para reflejar los mecanismos encaminados a alcanzar la supremacía civil y el carácter dinámico de estos procesos y su necesaria observancia. Asentadas tales nociones, se opera una aproximación general a la materia desde diversas disciplinas, en especial la politológica, la sociológica y la jurídico-constitucional.

Tal acercamiento se ha llevado a cabo con la pretensión de proponer las bases de futuros estudios más rigurosos y profundos que integren las perspectivas más importantes en la materia. Así, con ser la visión politológica la esencial en este ámbito debe conferirse centralidad a la dimensión jurídico-constitucional. No en vano, esta disciplina es la que desde bien antiguo ha reparado en el fenómeno intervencionista y ha propuesto vías concretas frente al mismo. La percepción constitucional confiere, a mi juicio, la mejor y más rigurosa estructura para el análisis de las técnicas, procedimientos y mecanismos por los que lograr la supremacía

civil y la subordinación militar. Asimismo, deben integrarse en esta estructura para el análisis los elementos definitorios de un Ejército institucional u ocupacional, según los formatos sociológicos de Moskos. De este modo, pese a que es la disciplina politológica la que ha de tener un papel más importante en materia de defensa, se necesita –y mucho– su integración con los análisis jurídico-constitucionales y sociológicos, sin perjuicio de otras disciplinas como las relaciones internacionales.

A partir de estas premisas, se ha llevado a cabo un análisis de las exigencias de la supremacía y control civiles y su proyección para América Latina. Tales parámetros generales de análisis han sido:

1. El monopolio de la fuerza como condición de estatalidad y requisito democrático.
2. La recepción de la supremacía civil y la regulación constitucional de lo militar y la defensa.
3. La sumisión militar a la Constitución y las leyes y la advertencia de peligrosas y habituales interpretaciones golpistas.
4. La estructuración del poder del Ejecutivo sobre la organización militar.
5. El papel del poder Legislativo en el control civil de la defensa.
6. El papel del poder Judicial y de la sociedad civil en el control civil.
7. La neutralidad militar y su traducción en la restricción de derechos y libertades de los militares así como en la abstención del uso político de los militares por el poder civil.
8. El principio de separación de las FAS de las misiones de orden y seguridad públicas.
9. La configuración y funciones de la jurisdicción militar.

Estos son los criterios a los que prestar especial atención para lograr y constatar la supremacía civil democrática y llevar a cabo el control y conducción civiles. Y lo que quizá sea más importante, dentro de cada uno de tales parámetros se ha insistido en los ámbitos que resultan más sensibles y presentan las mayores dificultades y problemas y, por ello, deben

concentrar futuros estudios. Igualmente, aunque superficialmente, se ha valorado la situación de tales parámetros en la región, pese a las muchas limitaciones por falta de conocimiento y por tratarse de un trabajo que excede con mucho las posibilidades de quien suscribe.

Y es que, el presente estudio es una aproximación y, sobre todo y por lo que se ha expuesto, en buena medida comporta una propuesta para futuras investigaciones colectivas y multidisciplinarias sobre el estado de la supremacía civil democrática frente al militarismo y el intervencionismo militar, en concreto, en América Latina. Con ser excelentes los estudios actuales, podría resultar de singular interés un trabajo sistemático que integrara los criterios y las cuestiones concretas que aquí se plantean como estructura homogénea a aplicar en los distintos países. Gracias a esta homogeneidad estructural, podría realizarse un análisis comparado ya por zonas y por países. Una vez reunidos de forma sencilla tales informaciones y conocimientos es posible y fácil unir todas las respuestas de cada país y efectuar un rápido tratamiento conjunto para cada cuestión concreta respecto de cada uno de los concretos criterios que aquí se proponen.

De hecho, ésta fue la metodología del estudio jurídico más profundo realizado en Europa sobre FAS en el cual tuve la suerte de participar<sup>5</sup>. Un muy completo cuestionario estructurado en más de cien preguntas, con retroalimentación en diversas fases de su contestación por parte de los investigadores de los diversos países, dio lugar a un análisis con estructura idéntica por países a partir del cual se pudo elaborar un muy completo análisis integrador y comparado del Derecho militar en Europa. Pues bien, sin perjuicio de las lagunas y los muchos matices que puedan formularse, considero que en el presente estudio se ofrecen las bases para la realización de un estudio similar estructurado en los referidos parámetros y dentro de ellos numerosas cuestiones concretas. Ello, claro está, no implica partir de cero, sino aprovechar en muy buena medida las excelentes contribuciones que ya se dan en la doctrina y las instituciones, ordenarlas en una estructura más completa. Una vez ubicada dicha información y conocimiento, se trataría de actualizarlos en el entorno cam-

biente y reforzarlos para completar los aspectos en los que se ha puesto menor énfasis hasta la fecha. Espero que el presente trabajo inspire, cuanto menos, la realización de tales investigaciones futuras.

No puedo dejar de aprovechar la ocasión para agradecer —y *culpar*— personalmente la invitación de Rafael Martínez a embarcarme en este estudio y las futuras investigaciones en el marco de proyectos<sup>6</sup>. Con igual o mayor intensidad debo agradecer —y *disculparme*— a Anna Ayuso, coordinadora del Programa América Latina de la Fundación CIDOB, por la infinita paciencia que le he impuesto con mi retraso en la remisión de este trabajo. Finalmente, el agradecimiento lo hago extensivo a Narcís Serra; no ya sólo por su atención personal sino, también, por el estímulo que supone apreciar que quienes han tenido y tienen tan elevadas responsabilidades mantienen tan vivo el interés académico por las cuestiones que les atraen.



## **1. La “enfermedad”: Niveles, formas y causas del intervencionismo militar en general y en América latina, en particular**

La preocupación por distanciar el poder de las armas frente al poder de la razón ha sido una preocupación desde bien antiguo. Platón o Aristóteles señalaron la necesidad de frenar el poder de los guerreros y su necesaria distinción de los consejeros y los deliberantes<sup>7</sup>; como vieja es la técnica de los acantonamientos romanos<sup>8</sup>. También Bodino tendría ocasión de rechazar el militarismo<sup>9</sup> y para el mismo Maquiavelo, pese a que el poder había de sostenerse por las “buenas armas”, amén de las “buenas leyes”, el Príncipe había de utilizar las leyes para curarse en salud del constante peligro de las aspiraciones militares al poder<sup>10</sup>. Spinoza, recordaría que el temor de poder está siempre más dentro que fuera, en razón de la amenaza de los militares<sup>11</sup>, factor al que entre otros Montesquieu o Kant dedicarían atención, concentrando el interés en que no hubiesen ejércitos permanentes<sup>12</sup>. Y es que, fue en el marco del Estado liberal cuando de esta preocupación acabarían resultando toda una serie de principios de ubicación de la fuerza militar en una organización política basada en unos fundamentos bien próximos al Estado democrático<sup>13</sup>. Estos principios que tanto se incumplieron en el marco de las contradicciones propias del Estado liberal, siguen en buena medida vigentes en su reforma democrática. Así pues, al Estado constitucional compete reconducir y limitar con instrumentos jurídicos una noción fáctica, sociológica, no jurídica como lo es el “poder militar”<sup>14</sup>. Asimismo y de igual modo, en el Estado constitucional debe evitarse que el poder civil se “militarice” con un mal uso del aparato militar para apuntalar su poder más allá de los presupuestos de legitimación del poder de una democracia liberal.

Esta preocupación general ha sido objeto de atención de pensadores políticos, sociólogos y de juristas de primera fila fuera de nuestras fronteras: Hauriou, Burdeau, Duverger, Blondel, Finer, Vergottini, Galbraith, Huntington, Janowitz, Moskos, por citar a algunos de los que se ha seguido en

el presente estudio. En el ámbito español, resultan clásicos y básicos los estudios desde diversas disciplinas, con una fundamental visión histórica, entre otros, de Alonso, Ballbé, Carr, Christiansen, López Ramón o Payne. Ahora bien, resultan particularmente importantes las aproximaciones de Oehling (si se me permite en sus *dos épocas*), y fundamentalmente las de Olmeda y Agüero en la perspectiva politológica. Si, como señala Olmeda, el estudio de relaciones civiles-militares en España está poco desarrollado, este objeto de estudio para el caso de Latinoamérica goza de “buena salud”<sup>15</sup>. A la atención doctrinal de importantes firmas ya citadas hay que añadir contribuciones notables desde Norteamérica, como las de Johnson, Lowental, Stepan, Millet, Gold-Biss, Fitch, Pion-Berlin, Feaver o Kohn, por citar algunos. Y entre los autores latinoamericanos, destacan las contribuciones y la coordinación de trabajos ya clásicas como las de Nun en sociología o Echeverri en la perspectiva politológica, así como investigaciones a cargo de Varas, Rial, Rodríguez, Domínguez, Donadio, Zaverucha y especialmente Diamint en los últimos años (además de trabajos de los españoles ya referidos Agüero y Olmeda). Más allá de personalizaciones, las contribuciones responden a esfuerzos de poderes públicos como parlamentos e instituciones de estudio de las organizaciones armadas así como institutos y organizaciones de estudio regionales como el Instituto General Gutiérrez Mellado<sup>16</sup>, Ser en el 2000<sup>17</sup>, FLACSO<sup>18</sup>, el Instituto legal de la defensa<sup>19</sup>, el Centro de investigación para la paz<sup>20</sup> y un largo etcétera. Todas ellas prestas a su localización en la RESDAL, Red de Seguridad y Defensa de América Latina<sup>21</sup>, referente y punto de partida ineludible.

### **1.1. Niveles y formas del intervencionismo militar en general**

La historia española<sup>22</sup> y la latinoamericana<sup>23</sup> son fiel reflejo de una realidad que Porras Nadales afirma de modo expresivo: “Es evidente que a lo largo de la historia el Ejército ha intervenido y sigue interviniendo, a menudo, al margen de toda previsión constitucional, y por encima de la voluntad de los órganos representativos perfectamente legitimados; y es

evidente que este hecho real sólo puede explicarse en base a las contradicciones y antagonismos de intereses que están en la base de cualquier sistema social.” (Porras Nadales, 1983: 195-196).

Para el ámbito de América Latina, Olmeda señala que coincide una cultura política e institucional “cuyas consecuencias sobre el ámbito de las relaciones civiles-militares ha implicado tradicionalmente el pretorianismo, la intervención militar en la esfera política, entre otras concausas por la debilidad de las instituciones civiles, y la escasa profesionalización organizativa y del personal de sus FAS, dotadas de una elevado grado de autonomía, entre otros motivos, por la reivindicación medievalizante del fuero militar, y por la falta de diferenciación entre las funciones militares y las de orden público.” (Olmeda, 2005: 24). A lo que cabe añadir con Laqueur que “Con todo, las FAS y la política han tenido tradicionalmente un vínculo más estrecho en América Latina que en otras partes del mundo; los ejércitos en su conjunto estaban más orientados políticamente, y la vida política estaba más militarizada que en otra parte. La línea divisoria entre la guerra de guerrillas, el bandidaje, el Ejército regular y la política estaba borrada por completo” (citado por Olmeda).

En la doctrina se dan diversas categorizaciones de las formas, intensidades y sentido político del intervencionismo militar. Un recordatorio de las mismas puede ser útil para reconocer mentalmente cómo se han dado en América Latina prácticamente todas las variables posibles. Quizá sean algunas situaciones extremas como la plena supremacía civil democrática o el dominio civil totalitarista los que no se hayan dado por no registrarse, por desgracia, democracias tan consolidadas en la zona o, afortunadamente, regímenes totalitarios, sino diversas formas de autoritarismos.

Así, Janowitz (1977: 187-190)<sup>24</sup> distingue cuatro modelos de relaciones civiles-militares o de elites político militares: aristocrático (como el del Antiguo Régimen, totalitario (nazi y comunista), Estado guarnición (mayor influencia militar en razón de situaciones de amenaza interior o exterior) así como el ideal democrático de plena supremacía y control civil (ibídem: 19-20)<sup>25</sup>.

Finer señala cuatro niveles de intervención militar, de menor a mayor:

- “Influencia”, constitucional y legítima, semejante a cualquier otra burocracia, si bien reconoce que la militar adquiere mayor fuerza que otras administraciones.
- “Presión y chantaje”, que va desde lo constitucional hasta lo inconstitucional, en la que se da una amenaza al poder civil.
- “Desplazamiento”, en el que la fuerza militar coloca a otro poder civil afín y,
- “Suplantación”, el nivel máximo de intervención, la fuerza militar quita el poder civil y ejerce directamente el poder.

Duverger distingue las dictaduras militares en conservadoras –la mayoría– y las pretorianas, en las que “el Ejército gobierna esencialmente en su propio interés, sin interesarse de la suerte del país ni de las demás clase dirigentes.” En tercer lugar señala las dictaduras reformistas (Duverger, 1970: 380-383).

Janowitz identifica para los países en desarrollo cinco tipos de relaciones civiles-militares (Janowitz, 1977: 81-84). Tres en las que la primacía es civil –no necesariamente democrática: control autoritario personal, partido autoritario de masas, sistemas democráticos competitivos y semi-competitivos. En estos tres supuestos la implicación militar es mínima y las FAS simbolizan una institución en general legítima e independiente, si bien varían los mecanismos de control. En el caso de coalición civil y militar, los militares sirven como bloque de apoyo activo de partidos políticos u otros grupos con poder, que llevan la iniciativa. Finalmente, en el caso de oligarquía militar, reside la iniciativa en los militares.

Para el ámbito latinoamericano, Agüero describe dos tipos de participación militar en América Latina: el tipo protector, de menor influencia, en el que los militares en relación con élites de empresarios que desarrollaron políticas industriales que, a su vez, debilitaron a algunas oligarquías impulsoras del proceso democratizador no militar (así, los casos de

Perú y Ecuador, hasta fechas recientes). Al lado opuesto, el tipo expansivo como el de Argentina, Brasil y Uruguay en el que los militares perciben la democracia como causa de fraccionamiento social y el partidismo como cuestión de seguridad nacional (Agüero, 1992: 164-166).

El modelo de Stepan es bastante útil para la descripción y permite una visión dinámica y variable, de ahí su influencia<sup>26</sup>. Se dan dos coordenadas:

1. Contestación militar a autoridades civiles electas –conflictividad político-militar.
2. Prerrogativas institucionales militares –derecho adquirido formalizado, o no, para ejercer un control efectivo sobre su gobernación interna, zonas ajenas en aparato del Estado, incluso para estructurar las relaciones Estado-sociedad.

De la combinación de 1 y 2 resultan diversas situaciones del control civil:

- a) Control civil efectivo: poco 1 y 2 (ni contestación y conflictividad ni prerrogativas).
- b) Situación insostenible para militares: mucho 1 y poco 2 (mucha conflictividad sin privilegios).
- c) Acomodación civil desigual: poco 1 y mucho 2; no hay conflictividad, a cambio de no pocos privilegios.

Seguramente el lector habrá ido reconociendo las diversas formas y géneros de intervencionismo en la zona, y conforme a estos criterios y categorías podrá en buena medida catalogarlas. Ahora bien, sin perjuicio de que el riesgo de estos fenómenos intervencionistas siempre esté presente, es bien posible –sobre la experiencia venezolana– que los nuevos modos y formas del militarismo superen estos formatos intervencionistas clásicos. En la actualidad parece casi más temible la politización, el uso –y abuso– de las FAS por un poder civil de origen democrático para apuntalar vías escasamente democráticas del mismo.

## 1.2. La única influencia militar admisible en un Estado democrático

Weber, en su construcción ideal de la dominación burocrática como la forma y técnica más perfecta de dominación política, afirmaba que el funcionario actuaba de forma aséptica subordinado a las órdenes de los políticos (Weber, 1974:173-177, 720-745)<sup>27</sup>. Esta perspectiva ha sido objeto de duras críticas, si bien, como señala Baena del Alcázar, en muy buena medida erróneas, al olvidar que Weber hacía referencia a un modelo *ideal*<sup>28</sup>. Esto es, Weber fijaba un fin ideal: la objetividad de la administración, de hecho, él mismo reconocía que “El poderío alcanzado por una burocracia bien desarrollada es siempre muy grande, y en circunstancias normales considerable.” (ibídem: 744). Pues bien, una especial objetividad se preconiza para la burocracia militar en la forma de supremacía civil y, como se verá, neutralidad militar.

Ello no obsta para reconocer desde el plano de la realidad la existencia de un margen admisible de influencia de la burocracia militar. Así, Vergottini admite una cierta influencia de la burocracia militar como “normal” en un sistema democrático, si bien reconoce que no siempre es fácil distinguir cuándo son rebasados los márgenes que determinan la existencia de un gobierno militar indirecto (de Vergottini, 1983: 691-692). Duverger también señala que en las democracias modernas los ejércitos son un grupo de presión “normal”, una transposición de las camarillas que se disputaban la influencia del rey en las antiguas monarquías. Estima que es razonable que el Gobierno no quiera tener descontenta a una parte de su funcionariado y que esta influencia siempre se ejerce conforme a la legitimidad del sistema. Este autor viene a señalar hasta dónde es admisible tal influencia militar: que la misma nunca se fundamente en la tenencia de las armas por la institución castrense (Duverger, 1970: 385). Lo esencial es, pues, que la institución militar no ejerza coacción alguna en tanto portadora de la fuerza del Estado. En la misma línea, Morales Villanueva afirma que de lo que se trata, en todo

caso, es de impedir que la institución militar, depositaria de la fuerza del Estado, pueda emplear la autoridad o el prestigio asociado a su poder coactivo en la lucha política<sup>29</sup>.

También Blondel intenta perfilar la difusa línea entre lo que es admisible y lo que no, así señala que la influencia militar se traduce en “el grado de intervención en que algunos miembros de las FAS tratan de aumentar los recursos de que disponen o de alterar las orientaciones políticas vigentes que se refiere a los militares, pero que no modifica las relaciones entre los “jugadores” que participan en el juego, y mucho menos su posición [...] por el contrario, las amenazas o el chantaje buscan conseguir los mismos resultados mediante un cierto cambio en la relación o posición de los jugadores que participan en el “partido”, pero solamente para el lado militar” (Blondel, 1972: 480).

Así, si la burocracia en general es uno de los grupos influyentes en las decisiones políticas, también habrá sin duda una influencia de la burocracia militar, respecto de la que habrá que estar alerta para que no supere el ámbito admisible en un Estado democrático, por el especial peligro que comporta para el mismo.

Para Bañón y Olmeda, la cierta autonomía de hecho de los militares en los aspectos propios a su parcela viene a resultar el *precio* que paga la sociedad para que la institución militar se mantenga al margen de los asuntos políticos, a su juicio, la idea de la supremacía civil no es más que la recepción de este pacto implícito (Bañón y Olmeda, 1985: 50)<sup>30</sup>. En los términos empleados por Agüero, la única influencia posible será sobre aspectos institucionales, esto es, relativos al ámbito propio de lo militar, no ya en los ámbitos generales ni “societales” de la defensa con incidencia clara en la sociedad (Agüero, 1995: 47 y ss.).

Lejos de hacer de la necesidad virtud, sí que hay que reconocer a la burocracia militar –como en otras muchas administraciones– un ámbito de conocimiento y especialización técnicas como en cualquier otro sector de la administración, que permite conferir cierta discrecionalidad en los asuntos propiamente militares y ello, sin perjuicio del pleno sometimiento

miento a la ley y al Derecho. Pero el fundamento de este relativo ámbito de discrecionalidad será tal especialización y conocimientos, sin que pueda admitirse una “teoría normal” según la cual los civiles deben dejar solos a los profesionales para que “hagan sus cosas”, puesto que no pueden renunciar en el debate legítimo sobre política de defensa y más concretamente de defensa militar<sup>31</sup>.

Politólogos como Schiff subrayan el necesario predominio de civiles en las decisiones relativas a la Administración militar, siempre en colaboración con los militares, para no perder el control de la Administración militar (Schiff, 1995:7-24 y 277-278)<sup>32</sup>. Sobre la base de lo anterior, puede coincidir con Cohen cuando afirma, “No hay, en principio, ninguna decisión militar que no deba ser sometida a la supervisión de los líderes civiles. *En la práctica*, sin embargo, los civiles deben conocer cuándo abstenerse de ejercer la autoridad que les corresponde” (Cohen, 2000:48)<sup>33</sup>. En todo caso, las autoridades civiles tienen no pocas dificultades para hacer efectivo todo el poder legítimo que la Constitución les confiere sobre una burocracia tan especial como la militar por su desconocimiento de la materia. De ahí que deban abstenerse por carecer del conocimiento técnico necesario. En este sentido, el conocimiento técnico de la defensa y de lo militar no es –o no ha de ser– patrimonio exclusivo de los militares. Por ello hay que estar en la línea de instituciones y trabajos referentes en la materia<sup>34</sup>, así como de autores como Oehling (1997:13-34) o más recientemente Daly Hayes (2005) cuando insisten en la necesidad de expertos civiles en materia militar para contrarrestar la natural influencia militar en las decisiones que competen a la institución. Además de ello, entre otras medidas, Saín exige “la formación de un cuerpo de administradores gubernamentales altamente profesionales y especializados en las complejas cuestiones de defensa nacional y de los asuntos militares” (Saín, 2002)<sup>35</sup>.

Sin perjuicio de coincidir en la importancia del conocimiento para llevar a cabo el control civil por parte de parlamentarios, sociedad civil, etc. también considero que una vez consolidada la supremacía civil, la con-

dición de militar, o no, a la hora de ejercer un cargo en la parcela de defensa no adquiere las particulares connotaciones que ello podía tener en tiempos ya pasados, o que han de pasar.

Pese a que lo dicho sigue teniendo su validez, se hace obligada una revisión en razón de las nuevas formas de militarismo en América Latina, como es paradigma el caso venezolano.

### **1.3. Situación actual del fenómeno intervencionista en América Latina**

Las crisis políticas e institucionales no han venido acompañadas de intervenciones militares directas

De las dictaduras militares de los años sesenta y setenta en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, Guatemala, Paraguay, Perú o Uruguay<sup>36</sup>, la tercera ola democrática<sup>37</sup> llevó a un proceso democratizador básicamente desde los años ochenta. Este proceso democratizador ha tenido los avances reales más importantes en Chile y Uruguay y también importantes en Argentina, Méjico y Brasil, entre otros. Del lado contrario, más allá de la perenne dictadura militar cubana, cabe señalar la existencia de *cuartelazos* en Brasil y Chile, un golpe militar en Guatemala en 1993, golpes en Venezuela (fallidos por Chávez en 1992 y contra él en 2002). Los problemas y violencia política paraguayos han sido constantes, dándose incluso golpes de Estado —como el de febrero de 1989— para desalojar al dictador Alfredo Stroessner, siete veces elegido.

Sin perjuicio de lo anterior, lo más llamativo es que en general las repetidas crisis institucionales en los años 1990 y 2000 no se han instrumentado militarmente ni se han aprovechado para instituir un régimen o “solución” militar. Ello no obsta para que en diversos casos el grado de compromiso del Ejército o parte del mismo en la crisis pudiera ser más importante. Así, cabe mencionar:

- La clausura del Congreso por el presidente Fujimori por un golpe –no militar, aunque con soporte militar– en 1992 en Perú, así como su renuncia al poder en medio de un fuerte escándalo ocho años más tarde.
- El intento fallido de cerrar el Congreso por parte del presidente Serrano en Guatemala en 1993, en el que ciertamente las FAS parecieron comprometidas.
- La remoción del presidente Bucaram en Ecuador en 1997.
- El asesinato del vicepresidente Argaña en Paraguay en 1999.
- El desplazamiento del presidente Mahuad en Ecuador en 2000.
- La caída del presidente De la Rúa en Argentina en 2001 y el *desfile* de presidencias posterior.
- La interrupción de los mandatos presidenciales de Sánchez de Losada en Bolivia en el 2003.

En estos casos, se ha afirmado con acierto que no se trató de clásicos golpes militares. Aunque estos episodios entrañan una modalidad preocupante de interrumpir el ejercicio del poder (PNUD, 2004), excepto en Perú en 1992, en todos los casos se buscó una “transición” ajustada a los preceptos constitucionales para mantener la continuidad del régimen democrático.

No ha sido del todo extraño el fenómeno de golpistas que se han presentado como candidatos a presidente. Más allá de las continuas ratificaciones pseudo democráticas de Stroessner en Paraguay, cabe señalar los continuos intentos de Ríos Mont en Guatemala (tras su golpe en 1982) o, de forma más significada por su éxito, las victorias electorales de Chávez desde 1998 en Venezuela, tras su fallido golpe de Estado de 1992.

Generalización de la subordinación militar y control civil, aunque con debilidades

Olmeda, a quien se deben en nuestro país los estudios más amplios y recientes, considera en general satisfecha la supremacía civil en la región<sup>38</sup>. En todo caso, señala distintas anomalías que debilitan la supre-

macía civil y sobre distintos parámetros<sup>39</sup>, considera que se da efectivamente la subordinación política militar en Honduras, Nicaragua, Bolivia, Colombia, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, mientras que tal subordinación es “débil” en El Salvador, Guatemala, Ecuador, Perú y Venezuela. De México y Bolivia, considera que hay una efectiva subordinación militar, si bien, no se corresponde con una efectiva dirección y coordinación de la defensa por los civiles.

Entrando en detalles, este autor –en este punto con Bruneau (2005: 176 y ss.)– se fija en la existencia de un Ministerio general de defensa o su dirección por militares en lugar de por civiles, considerando una incongruencia con el principio de control civil la dirección por parte de un militar de ministerios de defensa. Ministerio de defensa lo hay, excepto en Méjico, destacando que en Brasil lo hubo en 1999, en Nicaragua en 1997 y en Honduras en 1998. No obstante, sobre datos hasta 2002, ocupaban este ministerio ministros militares en México, El Salvador, Guatemala, Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela, mientras que eran ministros civiles en Honduras, Nicaragua, Colombia, y los países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay). Y más allá de estos elementos externos, recuerda Bruneau que no faltan casos en los que el Ministerio de Defensa no tiene ningún poder real, como en Nicaragua o el importante caso de Brasil, analizado por Zaverucha (2006: 51-79)<sup>40</sup>.

Olmeda, también considera negativa la falta de diferenciación entre el gasto militar y el de defensa así como la no distinción entre el gasto en personal y el funcional (operaciones, equipamiento y mantenimiento), lo cual debilita la dirección y coordinación de las FAS en América Latina. De igual modo, resulta un indicador la existencia de comisiones parlamentarias especializadas en materias propias de Fuerzas Armadas o donde se comparte la materia con otros temas. Así, no hay comisión exclusiva en los casos de Nicaragua, Ecuador, Perú, Venezuela, Brasil y Paraguay.

Por último, respecto de la opinión pública señala Olmeda que hay confianza en los militares en Bolivia, Colombia, Perú, Brasil, Chile y Uruguay, mientras hay desconfianza en el resto.

## Superación del intervencionismo militar clásico y persistencia de riesgos diversos

Sobre la base de lo expuesto, puede considerarse superado el intervencionismo militar casi crónico y tradicional que se dio en la práctica totalidad de los países de América Latina, en sus variadas formas y modos antes vistos. Ahora bien, ello en modo alguno implica la desaparición de diversos grados de influencia militar –algunos difícilmente compatibles con una democracia. En este punto, no hay que olvidar, con Kruijt (2006: 81-118), la presencia militar *entre bastidores* en diversos países (Argentina, Brasil, Chile, Guatemala). Dicha presencia se articula a través de enlaces personales e institucionales, variada presencia en la vida económica por medio de la industria militar u otros privilegios, un fundamental dominio a través de la inteligencia militar. Igualmente, de forma general persiste una militarización policial, en algunos casos en razón de la lucha contraterrorista o frente al narcotráfico. Todos ellos son elementos nada desdeñables. De igual modo, en diversos casos la neutralidad exigible a la institución militar y sus cargos no siempre puede homologarse a la de democracias consolidadas.

También, cabe tener en cuenta nuevas formas de militarismo. En este sentido, siguiendo a Zibechi (2005), se están dando procesos de militarización de la zona frente a la potencia norteamericana en los últimos años. Destacan, en este sentido los planes estratégicos de Brasil que vislumbran a Estados Unidos como enemigo militar potencial, las reacciones frente al Plan Colombia y, sobre todo, la actitud venezolana, con la compra de armamento a Rusia (110.000 fusiles kalashnikov) o España, entre otros, o con una nueva doctrina de defensa, en la que la población está llamada a jugar un papel destacado, puesto que se incorpora a la reserva activa. Asimismo, ha generado malestar que Bolivia acuerde que las tropas de Venezuela puedan entrar en el país para “gestión de crisis” y “desarme y control de armas”<sup>41</sup>, en lo que parece un medio de evitar una posible secesión en el país –incitada en su caso desde fuera– además de un aseguramiento militar de la energía.

Lo anterior permite considerar que el intervencionismo militar en América Latina ha remitido en general de forma significativa, y se apuntalan medios e instituciones para evitarlo. En todo caso, en modo alguno ha desaparecido el riesgo de su reaparición en sus variados géneros. En general, en sus diversas formas, el intervencionismo puede superar los niveles admisibles en razón de la asunción de funciones sociales, policiales o económicas. Además del preocupante caso venezolano que ahora se comenta, no cabe descartar diversos grados de participación militar en situaciones de crisis que no son ajenas a la región, especialmente en los países con problemas más crónicos y menor cultura democrática, como pueda ser Paraguay, por ejemplo. Si bien las políticas de transición en países como Brasil, Argentina, Uruguay y Chile parece que invitan a conjurar aquellos riesgos, no puede decirse lo mismo de los países andinos y, como a continuación se comenta, especialmente del caso venezolano.

### Una nueva forma de militarismo en la región: cuando los civiles militarizan el poder civil y a la sociedad por vías democráticas. El caso venezolano

El proceso político en Venezuela muestra cómo las técnicas jurídicas y constitucionales poco pueden hacer sin una voluntad política realmente democrática y una cultura también verdaderamente democrática en la sociedad. Democrático, claro está, bajo la comprensión de esta noción que es propia a las democracias liberales occidentales, con los especiales referentes anglosajones y del continente europeo, que son –al menos para quien suscribe– el referente epistemológico de lo que es una democracia, más allá de valoraciones propiamente políticas. Y desde esta perspectiva, pese a que la Constitución venezolana recoja esencialmente las técnicas y garantías atesoradas durante centurias por los estados constitucionales, la deriva del régimen de Chávez difícilmente puede considerarse como democrática liberal. Se podrá estar de acuerdo o no con el bautizado “socialismo del siglo XXI” como salida o superación a diversos proble-

mas endémicos de algunas democracias en la región, cuestión que en modo alguno aquí se valora, pero difícilmente se podrá afirmar que dicho régimen y su evolución en los últimos tiempos es un sistema constitucional democrático tal y como éste se concibe tradicionalmente por politólogos y constitucionalistas.

Dicho lo anterior, procede observar el singular papel conferido a los militares en el régimen bolivariano, tan alejado de la neutralidad política exigible no sólo a los militares, sino a la instrumentación de éstos por el poder civil.

Cabe acudir a Miguel Manrique (2005: 765-788) en su exposición de la militarización en el caso venezolano. Como afirma, el “militarismo” venezolano hace referencia a la presencia de oficiales en cargos públicos, en tareas sociales y a la preeminencia de las FAS en la formulación de políticas públicas”. A juicio de Manrique, el proceso de militarización se caracteriza por el copamiento de la Administración civil por parte de militares, un nuevo modelo de intervención. Ya no se trata del tradicional “derecho de veto” de las FAS a las decisiones de los políticos civiles, ni de la participación indirecta por presión o influencia, o directa por golpe de Estado.

Más allá de la escalada militarista en sentido armamentista bajo el lema del antiamericanismo, cabe destacar cómo los militares afines al régimen bolivariano chavista han ido copando –“democráticamente”– cargos civiles desde el inicio de su mandato. Se afirma que en los dos primeros años Chávez incorporó a militares activos a posiciones burocráticas clave de la Administración civil, llegándose a tener registrados a 600 oficiales en puestos clave del Gobierno, (hay fuentes que cifran la cantidad en 2.500). Hasta el 50% de empresas públicas e institutos autónomos eran dirigidos por oficiales, con el significativo caso de Petróleos de Venezuela, del que dependen hasta dos tercios del PIB del país (ibídem: 782). A ello se une la designación de militares como ministros, como el de asuntos exteriores en algunos periodos, numerosos embajadores, entidades bancarias y de transporte esenciales. De igual modo, la presencia militar en el partido parlamentario único es evidente. El Movimiento Bolivariano, antes

Movimiento Quinta República, tiene una presencia importante de militares, siendo creado por los cinco comandantes del golpe del 4 de febrero de 1992, compañeros de viaje de Chávez (ibídem: 787) .

El partido parlamentario único presenta como candidatos a militares que dejan la situación de activo. Ahora participan como candidatos a gobernadores, alcaldes, diputados y concejales, previa solicitud de paso a retiro y previo permiso del presidente si se trata de un cargo de la Administración. Y, eso sí, ganan las elecciones. De ahí que Manrique hable de la tesis del “partido militar” o del comportamiento partidista de la institución militar (ibídem: 785), que rompe con mucho la concepción de la neutralidad militar, pese a que respete sus formas. Se respetan las fórmulas jurídicas de la neutralidad militar con limitación de derechos políticos de los militares, pero con fórmulas para su ejercicio como instrumentos del partido que ejerce en monopolio el poder.

Los militares afectos al régimen son situados en los puestos civiles y militares clave, y clasificados los mandos militares entre leales, desafectos o propiamente profesionales<sup>42</sup>. Lejos de la neutralidad, el Ejército es utilizado por el militar convertido en líder civil como parte del proyecto político de cambio y transformación en curso de la sociedad venezolana, las FAS como instrumento del partido de gobierno.

El poder político se militariza bajo el sostén de la oficialidad leal al régimen que copa los altos mandos. A ello se une la militarización también de las bases civiles del régimen con los Círculos Bolivarianos, con presencia en todos los sectores sociales. Estas fórmulas de militarización del apoyo social no son nuevas en la historia, claro está.

También hay que tener en cuenta la asignación de funciones sociales paternalistas a las FAS, que es otro emblema bolivarianista. A las FAS les fue asignada la misión de desarrollar un plan de asistencia social, “Plan Bolívar” en los años 2000, 2001 y 2002. Amplios recursos económicos para contratar empresas de reparación de escuelas, construcción de viviendas, atención médica ambulante, carreteras, etc. siendo responsables del Plan los jefes militares de cada Estado.

Por todo ello, concluye Manrique que nos encontramos ante un nuevo paradigma o modelo en las relaciones civiles y militares:

“Se trata de una mezcla de politización de las FAS con su transformación en un instrumento político legitimado para participar activamente y en forma permanente en la conducción de todos los asuntos públicos, a través de mecanismos democráticos electorales para legitimar su ascenso a los procesos de adopción y ejecución de las decisiones, y de la selección del personal político apoyado en las FAS” (ibídem: 784). Nos encontramos –afirma– ante un “tipo de militarismo, débilmente democrático o formalmente respetuoso de los métodos democráticos y con claras tendencias autoritarias, que tras haber descubierto que, en una sociedad donde la mayoría de los electores se encuentran insatisfechos por la incapacidad del liderazgo civil para resolver sus más elementales necesidades, no ha dudado en utilizar los procedimientos electorales y llamar a votar por líderes provenientes de la institución militar” (ibídem: 786).

Este militarismo adoptado por los poderes civiles, aunque reviste formas y mecanismos nuevos, sobre todo para la región, no lo es tanto en el fondo. La tentación de usar la fuerza militar en beneficio propio se remonta a los orígenes mismos de toda organización política. Asimismo, el fenómeno de militarización del poder y de la sociedad creado o incentivado desde el poder civil, con ser nuevo en la zona, obviamente cuenta con antecedentes en regímenes totalitarios en Europa. Cierto es que toda comparación puede resultar odiosa y deben salvarse las distancias sobre la intensidad de esta militarización y, sobre todo, por la procedencia democrática del poder en el país, pero, es preocupante la aproximación al fenómeno del uso de las FAS y los militares en los estados totalitarios. Y es que, en los estados totalitarios –socialistas, fascistas o nacionalsocialistas– la preeminencia se reserva al líder y al partido-guía y a los órganos del poder estatal entendidos como expresión de toda la sociedad civil. El partido único pasa a participar, y dominar, el poder de la fuerza en el Estado (Friedrich y Brzeninski, 1981: 243), son dictaduras civiles en las que los instrumentos de acceso al poder no han sido ni el Ejército ni los

militares, sin perjuicio de las connivencias. El acceso al poder se hace efectivo a través del partido y las milicias paramilitares, diferentes al Ejército regular. Aun es más, estos regímenes generarían milicias privadas paralelas a los ejércitos en una muestra más de la fusión y confusión entre el partido y el Estado<sup>43</sup>. En virtud de la existencia de dichas milicias, en estos regímenes cabe apreciarse, incluso, una relativa neutralidad política del Ejército, en tanto en cuanto la represión y coacción política se operaba básicamente a través de las milicias de los partidos<sup>44</sup>. En todo caso, las conexiones de los núcleos fascistas o nacionalsocialistas con la cúpula militar resultaban evidentes. La fuerte socialización política del sistema incluía también al Ejército que, en un régimen político de aquellos caracteres, tampoco podía escapar de la ideologización.

Aún esgrimiendo la procedencia democrática del poder civil en Venezuela, no hay que olvidar, en todo caso, que el principio de neutralidad militar no es un principio y una técnica para evitar la intervención e influencia en el poder por los militares, sino también una garantía de que éstos no pasen a ser instrumentos de quien ejerce el poder civil. Se trata de la garantía de la objetividad de los servidores públicos en la asunción de su función, tanto si benefician como si perjudican al poder civil del momento. Un poder civil que utilice a los militares en su beneficio propio quiebra la neutralidad militar y con ello un principio democrático.

#### **1.4. Factores o causas del intervencionismo militar en general**

##### Relación de causas del intervencionismo militar

En especial Finer (1981:261 y ss.) o Blondel (1981:470-479), o Echeverri (1978) para América Latina, constatan los factores que suscitan en buena medida un intervencionismo político de la fuerza militar. Por mi parte, me permito hacer una relación de tales causas generales del intervencionismo militar, si bien, sin desconocer la profunda interrelación de tales factores (al punto de hacerlos indistingui-

bles), así como advertir que en muchas ocasiones se trata de factores dudosamente causales, más bien son el modo o instrumento por el que se expresa el intervencionismo militar. Dicho lo anterior, la relación de sus causas es la que sigue:

- 1) Los militares detentan la fuerza capaz de dominar el Estado y ellos mismos pueden desviar su uso o ser tentación de quien ejerce el poder sobre ellos para el beneficio propio.
- 2) Son una organización técnicamente perfecta y es fácil considerar que hay que extenderla al ámbito político.
- 3) Intervencionismos y, en especial, el sentido político de éstos.
- 4) A menor legitimidad del poder civil, mayor riesgo de intervención militar en su contra, y viceversa.
- 5) A mayor cultura política democrática, menor riesgo y posibilidades de intervención, y viceversa.
- 6) A mayor complejidad del sistema político, social y económico, menor riesgo y posibilidades de intervención, y viceversa.
- 7) A mayor implicación en misiones de orden público, persecución política policial y jurisdiccional por los militares, mayor riesgo de intervención.
- 8) A mayor implicación en funciones sociales y asistenciales paternalistas, mayor riesgo de intervención al obtener una legitimidad impropia.
- 9) A mayor riesgo o existencia de conflicto bélico, mayor concentración y centralización del poder y mayor protagonismo militar, incluso riesgo de intervención.
- 10) El corporativismo, la existencia de valores propios los distancia y los hace refractarios de la sociedad, sus valores y sistema democrático. A mayor distanciamiento, mayor riesgo de intervención.
- 11) La procedencia social de la oficialidad (clases medias, clases bajas, autorreclutamiento y endogamia) favorecen o dificultan diversos intervencionismos y, en especial, el sentido de éstos.

- 12) La participación en sistemas internacionales de defensa y la cooperación en misiones internacionales son un factor que limita las posibilidades de intervencionismo.
- 13) La existencia de intereses de potencias extranjeras en el país, facilita el uso de los militares por éstas a favor de sus intereses.
- 14) La magnitud de la importancia económica y técnica de lo militar conlleva una gobernanza en el ámbito de la defensa a veces incompatible con la supremacía civil.
- 15) Una excesiva asunción de funciones económicas y empresariales por parte de los militares genera dinámicas que dificultan la supremacía civil.
- 16) La existencia de desinterés y desconocimiento por técnicos civiles dificulta el control civil y amplía las posibilidades de discrecionalidad por los militares.

### Breve explicación de tales causas

Tras la relación, me permito una somera explicación de tales elementos causales.

– Obviamente, la causa primera la apunta Duverger cuando afirma que “El Ejército plantea un problema en todos los regímenes políticos: detenta una fuerza material capaz de dominar al Estado” (Duverger, 1970: 364). Y como señalan Bañón y Olmeda “los militares siempre se encuentran en condiciones de desviar ese monopolio legítimo para el cumplimiento de otros fines” (Bañón y Olmeda, 1985: 52)<sup>45</sup>. De igual modo, su uso en beneficio propio de quien detenta el poder es siempre tentador.

– Como en particular Weber analizase (Weber, 1974:882-889), la organización burocrática militar es la técnica de dominación más perfecta, lo cual, entre otros, ratifican Heller<sup>46</sup> o Galbraith (1984:86 y ss.)<sup>47</sup>. Ello sitúa a la militar en una posición de amplia ventaja respecto de las organizaciones civiles, como apunta Finer (1981: 260). Y como señala Heller, no es extraño el erróneo “descarrilamiento” de intentar trasponer la perfección técnica militar a la organización política<sup>48</sup>.

– Finer, Blondel y otros autores advierten que el índice de probabilidad de intervención militar en la política es inversamente proporcional al grado de legitimación del poder civil, es decir, cuanta mayor legitimidad tenga el poder político, mayor estabilidad y, por tanto, menor posibilidad de “que se busque un apoyo de la fuerza o que se dé una intervención militar en contra de ese poder. Por el contrario, a menor legitimación, menor estabilidad y mayor índice de que el poder civil recurra a los militares o éstos intervengan” (Finer, 1981: 263). Esta realidad histórica incontestable de actuación política de las FAS se ha elevado y legitimado como “función política de los Ejércitos”. Como afirmara Oehling: “el Ejército es el último círculo jerarquizado de la sociedad, capaz de salvar de su disolución a una comunidad política organizada.”<sup>49</sup>

– Estrechamente unido a lo anterior, Fine<sup>50</sup> residencía la posibilidad de que las FAS tomen parte o no en el poder según el grado de cultura política de un país; por lo que elementos como la aceptación pública del procedimiento de transferencia del poder, el reconocimiento de quién o qué constituye la autoridad soberana y el nivel de asentamiento de la sociedad civil son elementos determinantes para los grupos de países posibles según cumplan tales requisitos: países de “Cultura política madura” (anglosajones, por ejemplo), “desarrollada” (Alemania prenazí, Francia desde la III República, URSS), países de “cultura política baja”, poca organización, con discusión de instituciones y procedimientos (en muchos casos, América Latina) y “mínima”. A tales grupos de países, la participación de las FAS y la posibilidad de golpismos será, correlativamente, “inalcanzable”; “resistida”, “fluida” o incluso “carente de trascendencia”. Para Dahl, es la creencia de los civiles, y especialmente de los militares, en la neutralidad y el sistema político democrático –“poliárquico”– la base del no intervencionismo (Dahl, 1974: 63-74)<sup>51</sup>. En este punto, la tradición intervencionista militar generada en cada región y país resulta, en ocasiones, determinante.

– Se afirma asimismo que la probabilidad de intervención disminuye conforme el sistema político, social y económico aumenta su compleji-

dad. Así, como la experiencia histórica demuestra, a una Administración civil fuerte es más extraño un intervencionismo militar<sup>52</sup>. En la misma dirección, subrayan Finer o Duverger en especial, un tejido social bien organizado con una cultura política madura es un obstáculo para la intervención militar, una buena muestra de ello son las sociedades anglosajonas<sup>53</sup>.

– Sin duda, las misiones y funciones atribuidas a la fuerza militar pueden facilitar o incentivar su intervencionismo. Así sucede, especialmente, con las misiones policiales y de orden público que implican a las FAS en las cuestiones políticas e internas<sup>54</sup>. De igual modo, como proyección de esta implicación en el orden público, ha sido tradicional la implicación de la justicia militar en la persecución política. La participación en funciones antiterroristas y contra el narcotráfico generan también diversos problemas. Asimismo, la implicación de las FAS en funciones sociales y asistenciales y de emergencia genera en ocasiones dinámicas paternalistas, contrarias a su separación de la vida política y a la debida percepción militar en una sociedad democrática. Obvio es decir, de otra parte, que la implicación de los ejércitos en funciones políticas es contraria a la neutralidad militar que obliga al Gobierno civil. De ahí que el nombramiento de altos cargos militares como responsables en áreas civiles, no de forma aislada sino sistemática, es contraria a la primacía civil.

– Otro elemento de indiscutible y variada importancia es la proximidad, riesgo o existencia de un conflicto armado –interno o externo–, lo cual genera una reacción de concentración y centralización del poder<sup>55</sup> (“cubrir la libertad con un velo”, en palabras de Montesquieu) que en determinadas circunstancias puede degenerar en diversas formas de intervencionismo militar. Precisamente, las diversas técnicas constitucionales de excepción, con mayor o menor éxito en la historia, pretenden la evitación de este fenómeno<sup>56</sup>. De hecho, el uso y abuso histórico de los mecanismos de defensa de la Constitución ha sido crónico en España y América Latina, favoreciendo e instrumentando el intervencionismo militar.

– El contexto internacional también puede ser un acicate fundamental para el intervencionismo militar en diversos sentidos y formas, no ya por el fenómeno anterior de concentración y centralización del poder antecitado. La premisa de Laswell es que los militares son más difíciles de controlar en un entorno internacional en el que la amenaza sea desafiante y relativamente benigna, llevando a su modelo de Estado-guarnición. No se trata de una dominación directa sino del ascenso al poder de la elite militar en tensiones prolongadas, con alianzas con las facciones civiles<sup>57</sup>. Vinculado a ello y como se dirá, el peso e influencia de potencias como Estados Unidos, especialmente en la Guerra Fría, pasan a ser determinantes.

– Más adelante se hace referencia a la general discusión sociológica del modelo de control civil a adoptar con los militares, militarizarlos o civilizarlos<sup>58</sup> (formato institucional de ejércitos, formato ocupacional). Ahora, de modo general considero oportuno seguir a Blondel cuando señala que la misma naturaleza de la profesión militar inclina a un corporativismo con unos valores propios que chocan en los sistemas democráticos con los valores del resto de la sociedad (Blondel, 1972). Además, según este autor, cuanto más se distancian los valores e ideologías prevalecientes de la sociedad civil de la mentalidad típica militar, aumenta el riesgo de intervención<sup>59</sup>. Echeverri, desde su análisis marxista señala que la socialización militar facilita la ideología propia, diferente de las mayoritarias y dominantes por la desvinculación de los militares de las tareas productivas y de los intereses de estructura económica (Echeverri, 1978). Para Blanco Ande, el aislamiento social conlleva sentimiento de incompreensión ante los problemas del militar tanto por la sociedad como por los políticos, interpretación distorsionada de militares de la realidad social y del sentir general de la población; falta de preparación para la participación política del militar<sup>60</sup>.

– De otra parte, la procedencia social de los miembros de los ejércitos y, en especial de sus cúpulas militares puede reforzar la existencia de una clase militar propia, con su corporativismo y homogeneidad ideológica o, en su caso, afinidades con unos u otros grupos políticos o sociales que pueden ser nada positivos en una sociedad democrática (Finer, 1981). La

procedencia social de la oficialidad aristocrática ayudó a mantener el Antiguo Régimen y apuntaló por tiempo el Estado liberal burgués. La creación de una clase militar propia en el caso histórico español con endogamia y autorreclutamiento devino esencial en el intervencionismo del siglo XX<sup>61</sup>. Una procedencia burguesa de la oficialidad puede facilitar la fidelidad y apoyo a determinado sistema político y sus oligarquías, frente a movimientos populares u otras oligarquías, por ejemplo. Una oficialidad de baja extracción social en sistemas no muy consolidados democráticamente puede liderar movimientos no democráticos y populares. El factor, como se verá, no debe despreciarse, pese a argumentos como el de Echeverri, que señala la facilidad de alcanzar una ideología distinta y aún contraria a la de su clase de origen (Echeverri, 1978:19)<sup>62</sup>.

– El grado de profesionalismo militar (pericia técnica, responsabilidad ante el Estado y lealtad corporativa) es una debatida causa del intervencionismo, que necesariamente debe interrelacionarse con otros factores. Desde los postulados de Huntington, un elevado profesionalismo coadyuva a la subordinación y apoliticismo. Por ejemplo, ello puede considerarse para el caso español aunado la integración en la OTAN y la cooperación internacional<sup>63</sup>. Por el contrario, por ejemplo, Blondel considera que un “nivel de profesionalismo relativamente bajo en las FAS” facilitó el dominio progresivo del poder civil en el siglo XIX en las sociedades liberales (Blondel, 1972: 469-477). También, Finer ha recordado el alto profesionalismo en los casos de intervención política en Alemania o Japón (Finer, 1981).

– La participación en sistemas internacionales de defensa y la cooperación en misiones internacionales son un factor que limita las posibilidades de intervencionismo, ya por exigencias jurídicas para participar de dichos sistemas de defensa, ya por la profesionalización hacia el exterior de los militares y su mayor desentendimiento de la política interna. Es propio de los ejércitos institucionales focalizar el enemigo en el interior, mientras que una fuerza militar con la referencia en el exterior parece conjurar mejor el riesgo intervencionista.

– El monopolio técnico de lo militar favorece el que fuera denominado *military-industrial complex*<sup>64</sup>, integrado por los órganos del vértice de la jerarquía militar, por los abastecedores habituales de aparatos técnicos, por la cúspide de los diversos departamentos económicos y por las comisiones especializadas de las asambleas parlamentarias. Tales intereses y su magnitud pueden generar dinámicas que favorezcan una influencia en el poder civil –especialmente en materias militares y de defensa– inadmisibles para un Estado democrático. Vinculado con este fenómeno, en general cabe hablar de la asunción de funciones económicas y empresariales por los militares en países en desarrollo, que –además de generar dinámicas de intereses militares propios–, en ocasiones puede dificultar el crecimiento de estructuras económicas civiles.

– Feaver afirma la existencia de una “asimetría informativa” por cuanto los militares tienen un conocimiento técnico específico del ámbito de su actividad, un conocimiento por lo general ausente para los civiles y la autoridad civil que sólo pueden discernir vagamente en asuntos que van de lo táctico a lo logístico y al arte operativo (Feaver, 1996). Este motivo inclina a que los militares se consideren los –únicos o especialmente– capacitados para opinar e implicarse en las decisiones que se refieren al campo de su profesión.

Los anteriores factores, cuanto menos, son básicos a la hora de determinar la participación de la fuerza de las armas en el poder y, como subraya Blondel, no se trata en modo alguno de factores aislados, sino que se conectan recíprocamente haciendo bien compleja la materia (Blondel, 1972: 476-478). En cada contexto histórico, político, geográfico y social unos y otros factores desencadenan, o no, los diversos procesos de participación militar, haciéndolos más o menos intensos. No es posible, ni considero que intelectualmente deseable, identificar un solo factor como causa esencial del fenómeno. Procede, por el contrario, tener en cuenta todos ellos y asignarles en cada contexto el valor o importancia relativas que pueda proceder.

## 1.5. Factores del intervencionismo en América Latina

Las causas generales que conllevan a las múltiples formas de intervencionismo enunciadas concurren con mayor o menor medida en América Latina de acuerdo también con la idiosincrasia y situación concretas de cada país. Así, de cada Estado cabe tener en cuenta su cultura y tradición políticas e intervencionista, la solidez y complejidad de sus estructuras civiles, políticas y económicas, el grado de conflicto social, la procedencia y situación social de los militares, especialmente de su oficialidad, la formación militar impartida, la implicación en la cooperación internacional y su implicación en misiones internacionales, el desentendimiento de misiones de orden público y persecución política, la asunción de funciones asistenciales y paternalistas, una cautelosa participación económica y empresarial. A los anteriores factores cabe unir el contexto internacional y regional, con especial importancia de la situación geoestratégica y la política de los Estados Unidos así como el compromiso por el efectivo ejercicio de la supremacía, control y conducción civil por sus instituciones, con las adecuadas instituciones, normas y personal.

Sin prejuicio de tales condicionantes generales, sí que es posible singularizar algunos de ellos y formular algunos elementos particulares para el caso latinoamericano. A continuación se hace un bosquejo de los factores que parecen suscitar diversas formas de intervencionismo militar con sus peculiaridades y situación en América Latina. Obviamente tal percepción es muy general y para cada uno de los parámetros analizados procede ahondar y mucho desde las diversas disciplinas y, sobre todo, respecto de cada uno de los países. No en vano, las particularidades de cada país pueden superar y con mucho la importancia de esta visión general aquí seguida. No obstante, a partir de tal percepción general, considero que es posible hacerse una cabal composición de la situación regional.

## Una aproximación a la consolidación democrática y la percepción del poder militar en Latinoamérica

### **Consolidación democrática general: datos**

Más allá del análisis jurídico institucional de la configuración de la democracia en América Latina, para el que podemos remitirnos a numerosos estudios<sup>65</sup>, dada la singular importancia que tiene para la materia cabe detenerse, aunque sea someramente, en la percepción de la consolidación democrática en Latinoamérica. Para ello, resulta un referente indiscutible el *Latinobarómetro*<sup>66</sup>, entre otros<sup>67</sup>. Baste ahora concentrar la atención en algunos aspectos.

La percepción de que hay democracia en el país es generalmente positiva (5,8/10)<sup>68</sup>. Pese a los problemas, un 74% considera la democracia como el menos malo de los sistemas de gobierno, con tendencia alcista<sup>69</sup>. La mayoría (56%) considera que la democracia es un sistema idóneo para el desarrollo del país, si bien ha decaído bastante esta opinión en los últimos años<sup>70</sup>. Las diferencias de confianza son palmarias entre Uruguay (79%), Venezuela (78%), República Dominicana (72%) y Argentina (70%), frente a los más escépticos en El Salvador (39%), Ecuador (38%) y Paraguay (38%).

En todo caso, el apoyo a la democracia como preferible a un gobierno autoritario<sup>71</sup> es de un 58% con una tendencia alcista en los últimos años. En contra, un 17% prefiere un gobierno autoritario y a la misma cantidad le resulta indiferente. El menor apoyo democrático se da en Guatemala y Paraguay (41%), Brasil (46%), Honduras y El Salvador (51%), frente a los mayores apoyos -por encima del 70%- en Venezuela, República Dominicana, Argentina, Costa Rica y Uruguay. Se considera que el aumento de este apoyo democrático coincide con un aumento del producto interior bruto general (ibídem: 72).

La “satisfacción” con el sistema democrático general es de un 38%, con tendencia al alza, si bien los contrastes son muy importantes. En Uru-

guay, Venezuela, Argentina o República Dominicana esta satisfacción supera el 50%, frente a la grave insatisfacción de Nicaragua, El Salvador, Perú o Ecuador (inferior al 25%) y el siempre llamativo caso de Paraguay, donde la satisfacción sólo es del 12% (ibídem: 74).

Del lado más negativo, cabe señalar que la mitad considera que las elecciones son fraudulentas (49%) frente a un 41% que las consideran limpias (ibídem: 16 y ss.). De hecho, en trece de los dieciocho países la mayoría considera fraudulentas las elecciones. De otra parte, más de dos tercios (69%) de los latinoamericanos consideran que son gobernados por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, aunque la tendencia disminuye (ibídem: 66). En todo caso, ello contrasta con que un 58% de los latinoamericanos considera que con sus decisiones los gobiernos de turno buscan el bienestar de la gente (ibídem: 67).

La lectura de tales datos puede tener muchas lecturas positivas o negativas, especialmente negativas si se hace con relación a países de democracias plenamente consolidadas<sup>72</sup>. En todo caso, a riesgo de la excesiva generalidad, puede señalarse que sigue dándose un pluralismo débil, con escasa participación en el que dominan liderazgos personalistas de turno con escasa alternancia. Esta escasa alternancia facilita la corrupción y el factor de las políticas económicas mal ejecutadas y cambiantes no facilita las cosas. A ello cabe añadir el posible efecto de desestabilización en la zona en razón del movimiento bolivariano liderado por Chávez desde Venezuela, con impulsos muy escasamente democráticos, al menos para la noción occidental consolidada de democracia liberal que no ha sabido resolver los males endémicos en muchos países de la región.

## **Datos concretos de percepción del poder militar en América Latina**

### *Datos más recientes*

Siguiendo con los datos sociológicos, procede centrar la atención en lo relativo a la confianza en las FAS, la percepción de las mismas y del poder militar como tal poder.

En este punto, destaca que se confía en los militares por encima del Gobierno, de las empresas privadas, de la policía y del Poder Judicial, el Congreso y los partidos políticos. Las FAS tienen una confianza de un 44%<sup>73</sup>. Se sitúan en un término intermedio, sólo los presidentes (47%) son los poderes públicos que cuentan con algo de mayor confianza<sup>74</sup>.

En cuanto al poder militar, el ranking continental de poder militar en América del Sur, elaborado por la revista *Military Power Review* en 2004<sup>75</sup> sobre diversos parámetros sitúa a Brasil en la cabeza, (653 puntos), el segundo Perú (423), el tercero Argentina (419), y le siguen Chile (387), Colombia (314) y Venezuela (282), si bien en este último país el incremento parece llamativo en los últimos años.

En todo caso, la percepción social del poder militar en general es baja, si bien con diferencias significativas. Los datos más recientes sobre la percepción de quién tiene el poder real, del *Latinobarómetro* (Latinobarómetro, 2006: 77-78), arrojan que los militares, con un 21%, están detrás del Gobierno (59%), empresas (46%), partidos (31%), Congreso, bancos, y sólo delante de medios comunicación y sindicatos. Eso sí, cabe señalar una tendencia alcista en la consideración del poder de los militares de 2003 a 2006 (16%, 18%, 18% y 21%, respectivamente). La estimación de la importancia de los militares es muy marcada en Venezuela, alcanzando un significativo 44% (ibídem: 79).

#### *Datos de Naciones Unidas (hasta 2001)*

A partir de los datos estadísticos de Naciones Unidas (PNUD, 2004) –aunque algo anticuados (hasta 2001)–, también es posible detallar la percepción del poder militar por los ciudadanos. A la hora de seleccionar como primera opción de residencia efectiva del poder, no es importante el número de ciudadanos que opta por los militares. Sobre la primera elección, cabe significar aquellos países donde la percepción del poder militar es mayor (superan el 25%),: Perú (30, 44%), Colombia (29%), Venezuela (27, 5%) y Ecuador (24, 94%). Por el contrario, es insignifi-

cante la percepción del poder militar en Argentina (5%), Bolivia (6,97%), o Uruguay (4,91%)<sup>76</sup>.

La percepción del poder militar es más evidente cuando se trata de situar a los militares entre las tres primeras opciones. Así, podemos situar tres grupos de países:

1. países donde se percibe el mayor poder militar, por encima del 35%: Venezuela (55,33%), Perú (47,51%), Paraguay (40,35%), Colombia (39,5%) y Chile (34,58%).
2. terreno intermedio (del 20% al 35%), por este orden: Brasil (22%), Guatemala (23,13%), Panamá (27,30%), Honduras (28,83%) y Ecuador (31,67%)<sup>77</sup>.
3. países donde se percibe el menor poder militar, por debajo del 20%: Argentina (7,9%), Nicaragua (12,54%), Bolivia (15,81%), El Salvador (16,8%), Uruguay (17,3%) y Méjico (18,77%).

#### *Apreciación por parlamentarios y políticos*

Otra interesante percepción del poder militar es la de los parlamentarios latinoamericanos<sup>78</sup>. En general, no consideran el control sobre las FAS como lo más relevante para la consolidación democrática. Asimismo, el 65% piensa que relaciones de las FAS con el Gobierno no son amenazantes, destacando un mayor temor en los países andinos (33%) frente la consideración de un poco o nada amenazante en Chile o Uruguay. Antes de que el Parlamento venezolano dejase de contar con oposición se detectaba una importante polaridad<sup>79</sup>. En cuanto a la confianza de los parlamentarios en sus FAS, ésta disminuye conforme se desciende geográficamente de Norte a Sur. De mucha confianza (mayor al 75% en Méjico) se pasa al 50% en Chile o Uruguay en razón del pasado reciente<sup>80</sup>.

Por último, respecto de la percepción de la institución militar por parte de los líderes políticos, de los estudios<sup>81</sup> se desprende la casi desaparición del riesgo de insubordinación militar.

## A modo de recapitulación

A partir de los referidos datos puede hablarse de una gran heterogeneidad de situaciones. De una parte, el poder militar real parece persistir en Brasil, Perú, Argentina, Chile, Colombia y Venezuela, si bien la percepción de dicho poder militar difiere bastante. En general, es bastante escasa y parece concentrarse en el arco andino (Paraguay, Perú, Colombia y Ecuador, con un importante crecimiento en Venezuela). Del lado contrario, en Méjico, Argentina, Bolivia o Uruguay parece desterrado el sentimiento de un poder militar efectivo. Si a lo anterior se une el grado de consolidación y apoyo democráticos, parece desterrarse un intervencionismo en países como Uruguay o Argentina<sup>82</sup>, mientras que en Ecuador o, especialmente en Paraguay, concurre la falta de apoyo y consolidación democráticas con la percepción de un fuerte poder militar. La situación en países de Centroamérica varía bastante de unos a otros: desde una Costa Rica sin Ejército o República Dominicana sin temor al poder militar, frente a El Salvador, Honduras o Guatemala, con importante desconfianza democrática y percepción del poder militar.

Como casos particulares, más allá de los constatados temores en Paraguay, puede mencionarse el de Brasil (situado primero en el *ranking* del poder militar efectivo y con uno de los mínimos apoyos a la democracia (56%), aunque habría que ver el reflejo de las presidencias de Lula en los últimos años. Venezuela, por otro lado, es un país políticamente muy polarizado, con alta confianza en el sistema democrático pero una galopante percepción del poder militar, unido al renovado presidencialismo escasamente democrático y con mayor apariencia militarista del carismático comandante Chávez. Frente a la zona andina, donde concurren diversas formas de presencia del poder militar, en el Cono Sur parece haberse desterrado el intervencionismo militar.

## Determinados factores del intervencionismo en América Latina

Merecen un comentario conjunto diversos factores que tienen diversa relevancia: la general debilidad institucional civil; el peso del pasado intervencionismo; la falta de preparación de civiles para el control civil; la –excesiva– participación en la industria y economía del país; la desconexión de la sociedad por un servicio militar no universal o suprimido y la presunta falta de presupuesto militar que no ayuda a una profesionalización y modernización.

– *Debilidad institucional civil.* Según se ha afirmado en general, la debilidad institucional civil favorece el intervencionismo, lo cual señala Serrano para América Latina (Serrano, 1998). En esta línea, Olmeda (2005:23-24) indica la coincidencia de una cultura política e institucional característica. Así, se da tanto un fracaso general de los servicios sociales básicos y la falta de integración de comunidades fracturadas por la pobreza como la ausencia de Estado, la incapacidad estatal para imponer su autoridad definitiva y permanente. Considera la situación latinoamericana de estados débiles y fragmentados con patrimonialización de lo público, clientelismo particularista y corrupción, mientras que prima el corporativismo social y económico. Sin que proceda en este contexto un análisis más profundo sobre el particular, nos encontramos ante una causa profunda, quizá la más significativa del intervencionismo militar: la falta de una cultura democrática asentada.

– *El peso del pasado intervencionismo.* El peso de la historia se hace especialmente intenso cuando se trata de la historia militar, por ello, Varas (1998) o Alexander (1994) insisten en que el intervencionismo de las décadas de los sesenta y ochenta ha conseguido que cristalice un poder de autonomía. También un persistente protagonismo de los militares allí donde se ha combatido a los fenómenos subversivos y las guerrillas es indudable. De dicha historia las lecturas por países pueden

ser muy variadas. Desde intervencionismos estables y duraderos a golpismos incesantes, un mayoritario carácter conservador y pro americano, sin falta de casos reformistas. Asimismo, también han sido variadas y más o menos afortunadas las fórmulas de clausura del pasado y transición frente a las heridas de aquellos gobiernos militares, como analiza Rial (2005: 69-126).

– *La falta de presupuesto militar no ayuda a una profesionalización y modernización.* La dotación presupuestaria de las FAS en América Latina es la menor del mundo en relación con su potencial económico, apenas el 1,7% del PIB, siendo en términos absolutos bastante discreta respecto de la de otros países occidentales<sup>83</sup>. Y la tendencia de 1993 a 2002 era a la baja, aunque posiblemente en los últimos años haya variado en algunos países, especialmente en Venezuela<sup>84</sup>. Por ello, puede decirse que lo exiguo del presupuesto de defensa de los países de América Latina, y con tendencia al descenso, no facilita que el militar se resigne con mayor facilidad a ejercer su profesión con mejores medios.

– *Falta de preparación de civiles para el control civil.* Se ha dicho que el desinterés y desconocimiento por técnicos y líderes civiles dificulta el control civil y amplía las posibilidades de discrecionalidad por los militares. Precisamente, se reflexiona sobre ello para el caso de América Latina. No en vano se ha afirmado que los civiles se “lavarón las manos” en los asuntos militares (Daly Hayes, 2005: 208). López afirma para América Latina que se ha dado “el fracaso de la clase política para asumir el mando” (López, 2001)<sup>85</sup>, y especialmente Daly Hayes insiste en la necesidad de expertos civiles en materia militar para contrarrestar la natural influencia militar en las decisiones que competen a la institución. Sin perjuicio de lo ya dicho para el caso de democracias consolidadas en las que no debe existir desconfianza hacia los funcionarios militares, sin duda se trata de un elemento importante. Dicho conocimiento puede ser clave, especialmente en el trabajo de control civil por técnicos políticos y, también, la sociedad civil, más con la mayor transparencia que va dándose en la materia.

– *La –excesiva– participación militar en la industria y economía del país.* Señala Diamint la elevada presencia de los militares en el ámbito empresarial e industrial en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y México (Diamint, 1999: 16 y Olmeda, 2005: 56); a la que hay que añadir el nombramiento de militares en los cuadros de mando de entes autónomos y empresas públicas en Venezuela. Ficht recuerda que el papel militar en la economía no es nuevo (Fitch, 2003 y 1998). En Argentina y Brasil en los años treinta se crearon empresas en sectores estratégicos para evitar la dependencia extranjera, entre ellas empresas de armamento. Mientras el complejo militar industrial argentino o brasileño entró en crisis, en otros países se expandió en áreas no estratégicas. En este punto, el autor se detiene en el extremo caso ecuatoriano. En dicho país, el Ejército es copropietario de un hotel de cinco estrellas de la cadena Marriot, la fuerza aérea opera la compañía de vuelos civil, la Armada dos compañías navieras así como la exportación de refinados. El Instituto de la Seguridad Social de las FAS es dueño de las exportaciones de langostinos y bananas, factorías metalúrgicas, cementeras, así como aprovisionamiento militar de municiones, uniformes, etc. Esta presencia en la economía implica un añadido poder económico de la burocracia militar que acrecenta su poder e influencia, además de detraer las posibilidades de la sociedad civil en estos sectores.

– *Presunta desconexión de la sociedad por un servicio militar no universal o suprimido.* Se podría pensar que se ha dado una desconexión social y política de militares y la sociedad latinoamericana por la falta de un servicio militar obligatorio real. Lo cierto es que quien suscribe duda, como punto de partida, de la utilidad de esta conexión social y política de la participación de ciudadanos como soldados mandados por una oficialidad profesional. En todo caso, lo cierto es que pese a su carácter teóricamente universal, sólo uno de cada doscientas personas prestan el servicio militar y sólo un 15% de los jóvenes varones (Olmeda, 2005: 56). Como recuerda Ficht tanto la elite como las clases medias eludían el servicio militar por diversos medios, llegando a ser finalmente una obligación

para los pobres y “los indios” (Fraga, 1993: 130-132, 221-224; y Rojas Aravena y Rodrigo Araya, 2001). Cabe recordar que el servicio militar obligatorio persiste en Méjico (por sorteo), en El Salvador, Guatemala y Bolivia (selectivo), Colombia, Ecuador (selectivo), Perú, Venezuela (selectivo), Brasil, Chile y Paraguay, por el contrario, es voluntario en Honduras, Nicaragua, Argentina y Uruguay.

### Pasado y presente contexto internacional y el especial peso de Estados Unidos

Para América Latina, Horowitz subrayó el papel de una potencia hegemónica como Estados Unidos para desequilibrar la balanza de intereses contrapuestos, decantando la actuación de la fuerza militar en el conflicto social y político interno del lado capitalista (Echeverri, 1978: 21). El claro favorecimiento de regímenes militares es una constatación histórica ineludible a lo largo de décadas en el caso de la lucha contra el comunismo y la guerrilla en América Latina. Ello no obsta, como recuerda Echeverri que se hayan dado no pocos casos de una participación militar de sentido progresista en la región (ibídem: 22-23). No cabe duda de que la Guerra Fría librada en América Latina por Estados Unidos y el favorecimiento guerrillero comunista potenció los intervencionismos. Y de este recuerdo no todos los países se han liberado por igual. Señala en general Bruneau que aunque fría, como toda guerra, la Guerra Fría justificaba o daba razón a una relevancia de las FAS, con más recursos, autonomía e influencia, incluso con un poder de veto en ámbitos no militares (Bruneau, 2005: 175).

Apunta Echeverri que el imperialismo norteamericano anticomunista se tornó un acto de legítima defensa y la fórmula para convertir a los ejércitos del continente en cuerpos aptos para combatir la lucha insurreccional. Es más, se favoreció desde Norteamérica una concepción de las FAS como agente de cambio social en el marco de una teoría de justicia social contra el comunismo, cuyo legado tiene unas muy dudosas ventajas hoy día frente al intervencionismo militar (Echevarri, 1978: 59-60).

De otra parte, sí que es cierto que la escasez de conflictos bélicos no ha favorecido en exceso el militarismo o el Estado guarnición de Laswell, sin perjuicio de ciertos brotes entre Ecuador y Perú (1941, 1981, 1995), el relativo riesgo de escisión en Bolivia o la tensión entre Colombia y Venezuela más recientes. En la misma dirección, tampoco la amenaza terrorista internacional parece que tenga reflejo en la zona. También la renuncia nuclear y la cooperación regional (MERCOSUR), así como la práctica desaparición del discurso subversivo comunista limitan la potencialidad de conflictos bélicos<sup>86</sup>. Ahora bien, el antiamericanismo pronunciado conlleva una militarización que implica ciertas dosis de militarismo, especialmente en Venezuela en los últimos años<sup>87</sup>.

### Algunos cuestionables usos de las Fuerzas Armadas en América Latina

Según se dijo más arriba en las generalidades, el desvío del uso de las FAS de las funciones propiamente militares a misiones policiales, de represión política, asistenciales o económicas, no coadyuvan a evitar el intervencionismo. Y éste es un factor de importancia en Latinoamérica.

Las amenazas externas en la región son difíciles de identificar, especialmente tras la Guerra Fría y teniendo en cuenta que el terrorismo internacional parece bastante ajeno a la zona. Si bien se va dando la participación en algunas operaciones de paz internacionales, esta cooperación no es intensa. Estos factores pueden explicar que el vacío se llene en ocasiones con la atribución de misiones policiales, sociales y asistenciales y de persecución del crimen organizado, en menoscabo de la supremacía civil. Recuerdan en este punto Olmeda (2005: 51-54) y Soriano (2005: 298-299) la agenda de las cumbres de Defensa de las Américas, donde se observa la atención del narcotráfico, terrorismos, subdesarrollo y desigualdad social, por ausencia de amenaza estrictamente militar.

La asignación de un papel social y asistencial es una de las consecuencias del intervencionismo militar contraguerrillero y la doctrina de justi-

cia social y de “Alianza para el Progreso” impulsada desde Estados Unidos, en la que se implicó también a los militares<sup>87</sup>. Desde entonces, la asunción de este tipo de funciones de construcción nacional no ha sido extraña en México, Colombia, Perú y Brasil (Olmeda, 2005: 55) o en Ecuador (Fitch, 2003). A lo anterior no hay que descuidar la procedencia de la oficialidad de estratos sociales inferiores en las últimas décadas, lo cual favorece el entrometimiento en estas funciones. La implicación de los militares en estas misiones sociales es una indudable herramienta de militarización interesada en Venezuela desde el *Plan Bolívar 2000*, que se ha incrementado en los últimos años (Trinkunas, 2003: 9-10 y 2002: 68-70)<sup>88</sup>.

El uso de las fuerzas militares en funciones policiales no es extraño en Latinoamérica, ya sea directamente, ya sea a través de cuerpos militares afines. Y en el caso del narcotráfico, especialmente en Colombia se implica a las fuerzas militares en una aletargada guerra, aunque también se usan las fuerzas militares en Bolivia, Perú o México<sup>89</sup>. En no pocos países los militares han retenido su dominio de los servicios de inteligencia y la lucha contraterrorista o contra el narcotráfico les ha permitido mantener o aumentar su cuota de poder institucional. Asimismo, esta presencia se exterioriza en la designación de militares en mandos policiales. Siguiendo a Olmeda (2005: 63 y ss.) y Diamint (1999: 18)<sup>90</sup>, se da una superposición real de militares y policías en Bolivia, Brasil Colombia, Ecuador, Méjico, Perú y Venezuela, en ocasiones consagrada legalmente, con un control efectivo de las policías por los militares en aquellos países salvo en Brasil. Por el contrario, la diferenciación entre lo policial y lo militar se da de una forma más nítida en Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay.

Como se verá más adelante, bien es cierto que este principio de separación de las fuerzas policiales y militares puede ser revisado y la eficiencia de recursos —especialmente escasos en América Latina— puede aconsejar que esta separación no sea tan nítida, pero con diversas caute- las, en todo caso.

## La cooperación internacional y en seguridad común coadyuva el no intervencionismo y la democracia

Según se dijo, la participación en sistemas internacionales de defensa y la cooperación en misiones internacionales, son un factor que limita las posibilidades de intervencionismo. La participación en misiones internacionales favorece la modernización y profesionalización. Y lo cierto es que aún es escasa la participación en misiones internacionales o de cooperación, si bien la mayoría de los países de la zona ya han iniciado este camino. Así, se da una participación en misiones internacionales –aunque no especialmente intensa– por parte de El Salvador, Honduras, Nicaragua, Bolivia, Perú, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Por el contrario, no participan en tales misiones México, Colombia, Ecuador y Venezuela (Olmeda, 2005).

Cobra cada vez más importancia la creciente cooperación en la seguridad hemisférica<sup>91</sup>, que implica diversos avances frente al intervencionismo militar y los excesos que comporta. Los múltiples elementos que conforman el sistema interamericano de seguridad<sup>92</sup> han ido comprometiendo sus bases con la democracia y los derechos humanos<sup>93</sup>, refractarias de los intervencionismos militares. Diversos tratados específicamente limitan las posibilidades de tales intervencionismos y, sobre todo, evitan pasadas consecuencias de los mismos<sup>94</sup>. A ellos cabe aunar la importancia creciente de los mecanismos generales, como el Pacto de San José, Convención Americana sobre Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969<sup>95</sup>, con una creciente importancia en la persecución de abusos militares<sup>96</sup> y la limitación de la jurisdicción militar. Tampoco hay que olvidar que la mayor parte de los países de la zona han ratificado el Tratado de Roma de la Corte Penal Internacional<sup>97</sup>.

Como experiencia reciente, cabe señalar que el golpe de Estado contra Chávez en Venezuela de 12 de abril de 2002 sirvió para “estrenar” la Carta Democrática Interamericana de 11 de septiembre de 2001. Sobre la base de la misma<sup>98</sup> se produjo una fuerte condena por la OEA el 13 de

abril que, de haber tenido éxito la intentona, hubiera podido conducir a la expulsión de dicho Estado de la Organización. De este modo, como señala Soriano, se sentó un precedente importante: la necesidad de que los cambios fueran institucionales y democráticos y, asimismo, se empleó dicho instrumento para evitar la unilateralidad de Estados Unidos que inicialmente mantuvo un llamativo silencio ante dicho golpe.

Es más, sin perjuicio de las diferencias que ello suscite, los mecanismos de control y conducción civil son uno de los elementos de debate en estos sistemas de cooperación creciente en la zona<sup>99</sup>.

Está claro que dictadores civiles y militares golpistas no ven impedidos totalmente sus pasos por la existencia de todos estos mecanismos. Pero, es evidente que no los facilitan en modo alguno y los insertan en contra de la corriente histórica.

### Procedencia social de la oficialidad y otros aspectos sociológicos

Ya se ha comentado, en general, la posible importancia de la procedencia social de la oficialidad. Y la cuestión parece suscitar singular interés para América Latina. Nun, en sus trabajos en los años sesenta afirmaba el golpe de Estado de la clase media (Nun, 1965)<sup>100</sup>. Señalaba que la procedencia medio burguesa de la oficialidad en las décadas previas favoreció el posterior intervencionismo. Una débil clase media se apoyó en los militares de su propia clase para la protección de sus intereses frente al populismo y los movimientos izquierdistas. La tesis fue especialmente criticada por quienes consideran que el fuerte proceso de socialización militar hace que la patria y los valores militares queden claramente por encima de los intereses de clase<sup>101</sup>. En todo caso, sus postulados parecen hoy día renacer. Ficht, Perrelli o Rial no descartan que más allá de la socialización militar persistan otras identidades de los militares ligadas a su clase, etnia o raza, etc.<sup>102</sup> Ficht percibe una tendencia general clara en las últimas décadas de un reclutamiento de las clases bajas y

medidas<sup>103</sup>. Este autor considera que, en general, las clases bajas en Latinoamérica no dan soporte a la democracia. Ello es así en especial por quedar tradicionalmente fuera del sistema de partidos, lo cual les ha llevado a vías antisistema. Es por ello que Ficht sostiene –cuanto menos como hipótesis– que la procedencia de bajas clases sociales de la oficialidad en las dos últimas décadas, en general, está poniendo en peligro la democracia en América Latina. Y es que, la desconfianza de las clases bajas en los “políticos”, bancos y estructuras financieras o medios de comunicación, conlleva el acercamiento con unos militares, cada vez de mayor afinidad de clase. A ello coadyuva una atribución de misiones de carácter social a los militares de un evidente paternalismo (con el claro ejemplo venezolano) así como su implicación en el terreno del orden público.



## **2. El “remedio”: La supremacía civil en la defensa y las vías para lograrla o constatarla**

El punto de partida de este estudio no es otro que el del ejercicio del poder por quienes tienen la legitimación por vías democráticas para ejercerlo y no la legitimación de la fuerza y especialmente la militar. De ahí que se haya considerado el intervencionismo militar o los malos usos de la fuerza armada por el poder civil como la enfermedad. Ahora se sigue el remedio a dicha disfunción, que no es sino la supremacía civil democrática en el área de defensa y las fórmulas de control y conducción civiles para hacerla efectiva.

### **2.1. Concepto y justificación de la supremacía, control y conducción civiles en el ámbito de la defensa**

#### Fundamento de la supremacía civil y la subordinación militar

Desde el siglo XIX hasta el XX se fue pergeñando una noción de supremacía o primacía civil vinculada a la de defensa nacional y más allá de los postulados democráticos. Así, al advertir la nueva trascendencia del alcance de las guerras, Clausewitz afirmarí que “la subordinación del punto de vista político al militar sería irrazonable, porque la política ha creado la guerra; la política es la facultad inteligente, la guerra es sólo el instrumento y no a la inversa. La subordinación del punto de vista militar al político es, en consecuencia, lo único posible<sup>104</sup>.” Este mismo pensamiento seguiría estando presente tras la Segunda Guerra Mundial a la hora de establecerse y consolidarse el concepto de “defensa nacional” que iba más allá de la sola defensa militar<sup>105</sup>. La gran trascendencia nacional y social de las guerras, como proceso de consolidación del poder a lo largo de la historia<sup>106</sup> explica que no sólo en democracia se exija la subordinación militar, sino que ésta estuviese bien presente en los

totalitarismos fascistas y socialistas. No en vano, la subordinación militar al poder civil no es exclusiva del Estado liberal democrático<sup>107</sup>. En este sentido, cabe recordar que en los estados totalitarios –socialistas, fascistas o nacionalsocialistas– la preeminencia se reserva al partido-guía y a los órganos del poder estatal entendidos como expresión de toda la sociedad civil. El poder civil utiliza y politiza el aparato militar como instrumento de consolidación y mantenimiento de su poder<sup>108</sup>. De hecho, y aun salvando las distancias, se trata de un factor que no hay que olvidar para América Latina, en razón de los procesos de tendencia dictatorial en los que puede darse este tipo de preeminencia civil sobre lo militar ajena a los postulados de la supremacía civil democrática, como el caso venezolano.

Tres factores han sido decisivos en la necesidad del desarrollo efectivo de la superioridad civil: el desarrollo de las democracias occidentales, el monopolio técnico de las FAS, que exige más que nunca ser controlado y, por último, las terribles consecuencias de las guerras del siglo XX. La desconfianza democrática a las manifestaciones de fuerza ha supuesto la necesidad de dominar a la fuerza por el instrumento democrático: la ley. Con Hauriou, debe seguirse la idea de que la Administración militar debe estar sometida a la Administración civil porque está sometida a la ley, ley inequívocamente concebida como expresión democrática<sup>109</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, la fundamentación de la subordinación militar en un Estado constitucional democrático va más allá. La verdadera justificación responde principalmente a los propios fundamentos de la democracia, a la necesidad de que los poderes emanen del pueblo soberano y se ejerzan en todas las áreas del poder público, como lo es la defensa. Es la legitimación democrática y no la legitimación de las armas la única que justifica el poder, en cualquiera de sus parcelas, como lo es la de la fuerza militar. La relación poder-pueblo únicamente puede encauzarse por los elementos procesales democráticos, nunca erigiendo a las FAS como representativas de la ciudadanía.

Ante los nuevos fenómenos militaristas, como el venezolano, en el que son los civiles los que eligen bajo mecanismos democráticos vías no

democráticas que incluyen la militarización del poder civil, sólo cabe insistir que en el presente estudio se parte –metodológicamente– de un concepto democrático liberal incompatible con la deriva del régimen bolivariano. Ante tales fenómenos, no cabe sino volver a la visión más clásica de los fenómenos militaristas, de autores como Finer o Blondel: la cultura democrática consolidada es el mejor remedio contra el poder militar o, como es el caso, del abuso de los militares por el poder civil.

### Conceptos: de la supremacía a la conducción civil

Agüero define la supremacía civil como la “capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisión por parte de los militares, de definir las metas y la organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa y supervisar la aplicación de la política general” (Agüero, 1995: 48). Siguiendo esta definición, la supremacía civil no sólo supone que los militares no puedan dirigir los ámbitos de general interés para toda la sociedad –en los términos empleados por el propio Agüero, lo “societal”– sino que incluye también que tanto los ámbitos militares que afectan directamente a la sociedad –lo “intermedio”– como lo que resulta de naturaleza propiamente militar –lo “institucional”– queden bajo la competencia del poder civil, pues es éste el único legitimado democráticamente (Agüero, 1995: 47 y ss.).

Pues bien, el anverso de la supremacía civil no es otro que la subordinación militar, la cual exige la asunción por la institución armada de su posición sumisa a los poderes constitucionales. Se trata, pues, de las dos caras de la misma moneda, no hay supremacía civil sin subordinación militar. Esta subordinación se articula de variadas formas, como la general sumisión a la ley y las normas, como la jerarquía administrativa, la disciplina militar ante el comandante en jefe de las FAS –normalmente un cargo político– o la general obediencia a cualquier decisión de poderes públicos (Parlamento, Poder Judicial) en su competencia.

En un Estado democrático debe lograrse que las FAS queden a disposición del Gobierno. De otra parte, al mismo tiempo, y no con menor importancia, la organización militar, pese a ser subordinada a un Gobierno –político y partidista–, deben quedar al margen de los intereses particulares del mismo y sus dirigentes. Bajo la dirección del Gobierno, a las FAS compete la misión de servir objetivamente a las misiones constitucionalmente encomendadas. Esta objetividad es la que se preconiza también de la Administración, puesto que debe actuarse con eficacia indiferente, se vaya a favor o no de los intereses partidistas del Gobierno de turno.

Como señalase Janowitz (1977:187-188)<sup>110</sup>, el modelo democrático de relaciones civiles militares es un ideal sólo alcanzado en algunos países occidentales industrializados, requiere instituciones parlamentarias extremadamente viables y amplio consenso social sobre los fines del Estado. En el mismo se da una clara diferencia de las elites civiles y militares y los políticos civiles ejercen el control sobre los militares mediante un conjunto de reglas formales que especifican las funciones de los militares y las condiciones bajo las cuales éstos ejercen su poder. Los oficiales son profesionales al servicio del Estado, un grupo reducido con carreras distintas a los civiles. Ser soldado es incompatible con el desempeño de papel social o político significativo. Combatir es su profesión y obedecer su deber, estando ampliamente comprometidos con las finalidades nacionales y políticas de una democracia.

En el marco anglosajón suele emplearse el término “control democrático” o “control civil”<sup>111</sup>. Si seguimos la definición de Oehling, se aprecia una identificación con la supremacía civil misma, pues control civil, para este autor “significa que las FAS están claramente subordinadas a las autoridades políticas civiles elegidas democráticamente, de modo que las decisiones concernientes a la defensa nacional son tomadas por aquellos órganos competentes cuyos miembros han recibido la legitimación popular para regir los destinos del país” (Oehling, 1997: 26-27). La expresión, que ha hecho fortuna también en el ámbito lati-

noamericano y su literatura científica, en ocasiones se considera equivalente a supremacía.

Autores como Donadio o Daly Hayes emplean la acepción “conducción civil”, concepto que incluye una función de control, pero también las de supervisión y elaboración de políticas (Donadio, 2004: 142). Control —o conducción civil—, parece que permite incluir con mayor comodidad lo relacional y dinámico, el proceso a seguir para lograrla. Siguiendo a Feaver y Kohn la cuestión es observar el grado de delegación civil a los militares y las clases de control (“monitoreo”) para regular esa delegación (Feaver, 1996 y Kohn, 1997)<sup>112</sup>. En palabras del último, el control civil “no es un hecho, sino más bien un proceso [...] la mejor manera de comprender el control civil, cuantificar su existencia y evaluar su efectividad, es ponderar la influencia relativa de los oficiales militares y los funcionarios civiles en las decisiones de Estado relativas a la guerra, seguridad interna, defensa externa y política militar (o sea, la forma, dimensión y procedimientos operativos de la institución militar” (Kohn, 1997:143). Así pues, no extraña que la expresión “control civil” sea habitualmente empleada en los estudios institucionales sobre control parlamentario de la defensa y presencia y actuación de militares y civiles en las políticas de defensa. Es más, en esta visión dinámica, institucional y procedimental, la expresión relaciones civiles-militares parece que da acogida definitiva a los trabajos sobre la teoría y realidad de la supremacía civil y la consiguiente subordinación militar. De hecho, se afirma que más allá de la existencia de la subordinación efectiva o la profesionalización o integración con la sociedad hay que “superar la visión que enlaza el control civil a la existencia de una subordinación formal supone entonces observar y analizar cómo funciona en la práctica la relación entre las instituciones civiles y militares” (Donadio, 2004: 144).

Ficht —con la vista puesta en América Latina— señala los tres caracteres que deben reunir las relaciones civiles-militares en democracia: militares subordinados al régimen democrático; control de la política pública en las FAS por autoridades civiles designadas constitucionalmente ante quienes los militares están subordinados profesional e institucionalmen-

te y sujeción de los militares al Imperio de la ley, sin perjuicio de que cuenten con un ordenamiento jurídico específico (Fitch, 1998)<sup>113</sup>. En síntesis, como señala Olmeda (2005: 50) “en los regímenes democráticos los militares no elaboran las políticas públicas, no son actores políticos y no están por encima de la ley”.

De nuevo hay que insistir, que ante la “vuelta del calcetín” que supone el militarismo venezolano, al militarizar los cargos públicos, partido del poder y sociedad, los análisis habituales del control civil por instituciones parece superado, al fallar la permisa de que el controlador no quiere controlar y los ciudadanos no exigen mayoritariamente dicho control. No se trata ya del control de poder militar en sí, sino del abuso que comete el poder civil elegido democráticamente al instrumentar a las FAS, como uno más de los resortes en su conversión a un poder difícilmente catalogable como democrático. Ante esta variación de elementos, cabe poco más que insistir en el clásico principio de neutralidad de las FAS, que no sólo imponen obligaciones para los militares, sino también para el mando civil.

## **2.2. Las dimensiones politológica, sociológica y jurídico-constitucional y una propuesta de análisis integrador**

### **El logro de la supremacía civil desde una perspectiva politológica**

Por razones obvias, la perspectiva politológica resulta la esencial para el análisis del fenómeno del intervencionismo militar así como de la realidad de la primacía civil democrática, los mecanismos para constatarla y de los procesos a seguir para alcanzarla. Los trabajos de Agüero y Olmeda son, sin duda, los referentes indiscutibles en España.

Sobre el proceso de consecución de la supremacía civil, Agüero (1995: 48 y ss.) indica que implica la eliminación de la presencia militar en lo civil y lograr la presencia civil en lo militar, y para ello, inicialmente, la

eliminación de los militares de puestos de poder en defensa, como ascensos y objetivo de fuerza, a ello le sigue la designación y reconocimiento de superiores políticos civiles en las áreas de defensa y militar. Indica este autor que este proceso se va logrando sin negociaciones expresas, si bien cabe crear canales de expresión al Ejército en especial para dar a los militares la confianza de que sus intereses profesionales serán atendidos. Agüero considera como condición indispensable la existencia o creación de estructuras gubernamentales que permitan la dirección efectiva sobre los militares, lo cual exige un Ministerio unificado de defensa. Por cuanto a la motivación o la aceptación ideológica de las nuevas instituciones, no las estima imprescindibles, si bien son deseables y facilitan el proceso. Recuerda el autor que en España el proceso fue un éxito sin seguirse esta vía. A juicio de Agüero, la efectiva supremacía parece constatarse cuando no se produce ningún desafío abierto desde las filas militares ante la adopción de políticas propiamente militares por las autoridades civiles (Agüero, 1995: 351 y ss.).

Olmeda (2005: 60) afirma que hay dos momentos en la imposición del principio de supremacía civil: primero, la subordinación política de los militares a las autoridades civiles elegidas democráticamente; segundo, la dirección y la coordinación de la organización militar en distintas dimensiones, y en particular el control parlamentario; tercero el lugar de los militares en la opinión pública. En cuanto al análisis, se parte de la premisa de la adecuación de las FAS a los cambios respecto de su peso en la historia, el entorno internacional así como a la situación nacional, de ahí que realice este análisis bien amplio del contexto para centrarse luego en factores como la percepción de la amenaza, la estructuración de la fuerza (tamaño, servicio militar, presupuesto) y las misiones que se asumen y la institucionalización del control civil en la organización ministerial y militar y el control parlamentario.

Kohn subraya los elementos volitivos en el logro del control civil. Señala que para que funcionen todos los procedimientos y políticas para el control civil se requiere “coraje de parte de los civiles para insistir; aquies-

cencia de parte de los militares para someterse; y el sostén del público que animará a ambos (...) a alcanzar una relación de cooperación y respeto mutuo que funcione” (Kohn, working paper 1997: 29). En un sentido algo similar, Donadio (2004: 144) subraya tres elementos básicos para el logro del control civil:

- Una institución militar cuya mentalidad profesional debe ser progresivamente transformada para alejarla de la intervención en política, y para acercarla a su papel de instrumento del Estado;
- Representantes electos que deben asumir la responsabilidad de conducir;
- Una sociedad que sostiene el ambiente democrático sobre el cual se apoya el control.

Y sitúa al Parlamento como actor político fundamental. En este punto, recuerda las funciones parlamentarias propias del control civil: regulación legal, marca las políticas del Poder Ejecutivo en áreas de exterior, seguridad y defensa, temas presupuestarios, así como las políticas de desenvolvimiento de la vida institucional militar.

Por su parte, Bruneau se detiene en la importancia de los ministerios de defensa. No ya sólo del hecho de su existencia o de que a su cabeza se sitúe, o no, a un civil, cuestión en todo caso importante, aunque más por su simbolismo. Lo central, obviamente serán las funciones efectivas que se desarrollen en dicho Ministerio. Así, este autor (Bruneau, 2005:178 y ss.) considera la importancia de que se estructuren las relaciones de poder entre los civiles y los militares; se clasifiquen y distribuyan responsabilidades; se maximice la eficacia del empleo de las FAS y desde el Ministerio se venzan resistencias burocráticas y se genere la capacidad de poner en práctica políticas, como las misiones de paz y, finalmente, y como función más importante (ibídem:183), que se maximice la eficiencia de recursos, con la importancia que adquiere la transparencia para que desaparezcan privilegios y prerrogativas.

Para hacer efectiva la posibilidad de una conducción civil, resulta obvia la exigencia de contar con líderes políticos y técnicos capaces de llevar a cabo el control en los distintos niveles políticos, parlamentarios, técnico-administrativos o desde la misma sociedad civil y su tejido social. Y para ello resulta importante contar con tales civiles suficientemente formados, como recuerdan Oehling (1997:32), Hayes (2005) o Donadio (2004) para el ámbito parlamentario.

Como se ha señalado, es la perspectiva politológica la esencial y primera en la materia, si bien, la perspectiva jurídico-constitucional, que cuenta con experiencia centenaria al respecto es la que puede ser especialmente útil para estructurar, perfilar y complementar el análisis. De igual modo, la visión sociológica del fenómeno enriquece, y mucho, la materia porque señala puntos fundamentales del examen y los aspectos concretos de atención que no deben ser desatendidos, como a continuación se expone.

### La aproximación general sociológica

#### **Dos modelos de control civil ¿militarización o civilización de los militares?**

Desde hace décadas, la sociología ha mostrado un decidido interés por el ámbito militar<sup>14</sup>, posiblemente superior en calidad y cantidad a los estudios politológicos y, por supuesto, jurídicos. A riesgo de una excesiva simplificación, puede entenderse la existencia de dos corrientes esenciales en la sociología militar, en buena medida personalizadas. De un lado, autores como Janowitz o Moskos consideran que ya sea para mejorar la eficacia militar, ya sea para limitar la influencia militar, la mejor *receta* es una convergencia de la profesión militar hacia la sociedad civil, sin verse abrumada por ésta<sup>15</sup>. Por el contrario, Huntington (1957, 1985: 185-207 y 235-253) reniega de la fórmula de *civilizar*<sup>16</sup> a los militares permitiéndoles participar en la política como a otros ciudadanos, y sostiene que la eficacia militar y su neutralidad política requieren nece-

sariamente un aislamiento de los valores sociales, la “militarización de los militares” su conversión en herramienta del Estado, “haciéndolos políticamente estériles y neutrales”. A su juicio, por este medio “no sólo se reduce el poder de la institución militar al nivel más bajo posible frente a todos los grupos civiles, sino que también maximiza la posibilidad de conseguir la seguridad nacional” (ibídem: 240)

### **Modelos de ejércitos y el interés de los parámetros para su análisis**

Resultan ya clásicos los modelos “institucional” y “ocupacional” de FAS, definidos por Charles Moskos (1985: 140-152)<sup>117</sup>. Con ellos el norteamericano reproducía las referidas dos corrientes esenciales en la sociología militar en razón de la convergencia o divergencia de las FAS con la sociedad. Con su enunciación este autor logró formular tres construcciones de desarrollo sobre la organización militar que resultan de fácil comprensión y gran utilidad. De ahí se deriva la aceptación doctrinal de tal clasificación, que ha servido para analizar las fuerzas militares por todos los estudiosos<sup>118</sup>.

Moskos distinguió la existencia de un modelo “institucional” y un modelo “ocupacional”. En el formato llamado “institucional” o “divergente” los ejércitos quedan distanciados de la sociedad y del sistema político “civil”, se da una concepción severa de los valores militares, parejo a un reconocimiento mínimo de los derechos y libertad del militar<sup>119</sup>. A diferencia de este modelo institucional, se califica de “ocupacional” o “convergente” a aquel tipo de Ejército más integrado en la sociedad civil funcional, social y políticamente<sup>120</sup>. Asimismo, Moskos señaló la existencia de un tercer modelo denominado “plural”, que viene a suponer la proyección heterogénea de los dos anteriores en las distintas Armas, Cuerpos o Unidades que componen las FAS<sup>121</sup>.

La dimensión sociológica no sólo determina elementos esenciales que pueden pasar desapercibidos para una visión jurídico-constitucional formal, sino también para una perspectiva politológica, así se pone énfasis

en la composición social y reclutamiento en las FAS, sus valores, socialización y comportamiento, y en la mayor o menor divergencia con el resto de la sociedad.

Especialmente interesa subrayar que los descriptores ya tradicionalmente utilizados para un análisis del dualismo institucional/ocupacional son especialmente útiles y son aptos para un análisis detallado de la situación sociológica, política y jurídica de las FAS en cada país.

Sociólogos como Fleckenstein (1991: 232-253)<sup>122</sup> han trazado un completo esquema de los parámetros para atender el carácter de las FAS, en el cual se analiza:

- la finalidad de los ejércitos<sup>123</sup>,
- su naturaleza<sup>124</sup>,
- la posición política de los ejércitos y la posible participación política de sus miembros<sup>125</sup>,
- las relaciones divergentes o convergentes de las FAS con la sociedad civil y la composición social de los ejércitos<sup>126</sup>,
- el concepto de la vocación militar y las condiciones de la profesión (disciplina, valores, uniformidad, salario, horario de servicio)<sup>127</sup>.

Estos parámetros que definen un modelo de Ejército fueron la estructura de la investigación que llevé a cabo para determinar el modelo constitucional de Fuerzas Armadas<sup>128</sup>. Sigo considerando que aportan la estructura para investigaciones de los ejércitos desde diversas disciplinas permitiendo la coherencia que proporciona un modelo. Una estructura que parta de los elementos de interés sociológicos y jurídicos permite afrontar el fenómeno militar de una manera más realista a lo que es habitual en los estudios sólo jurídicos o sólo politológicos.

En esta ocasión, en tanto en cuanto el objeto es intervencionismo militar, y no ya todo un modelo y concepción de ejércitos, el examen girará esencialmente sobre las reglas, principios, técnicas y estructuras de la supremacía y control civil, sin desatender esta perspectiva sociológica.

## La perspectiva jurídico-constitucional como aporte de una estructura concreta al análisis de la realidad de la supremacía civil

Frente al intervencionismo militar más allá de lo admisible democráticamente no hay una solución única. Son muchos los flancos desde los que se puede contribuir, desde las más variadas perspectivas: internacional, política, económica, sociológica o jurídica. Conocidas las causas del intervencionismo, son muchas las vías para evitarlas o intentar limitar o neutralizar sus perniciosos efectos. La visión politológica de la cuestión con ser la esencial, no siempre parece aportar un marco concreto de análisis de la cuestión, a la par de ser imprescindible integrar la dimensión jurídico-institucional, sociológica y de política internacional, entre otras. Por mi parte, considero que hay que conjugar la perspectiva general sociológica y política con las técnicas ya centenarias canalizadas básicamente a través del Derecho constitucional y que son, a mi juicio, las que aportan —e imponen en muchos casos— las estrategias y los objetivos a seguir, dejando al técnico o político de turno la táctica a seguir más oportuna para ser eficaz en el logro del poder civil.

Desde muy antiguo se siguen diversas fórmulas para frenar, delimitar y acantonar el poder militar, si bien fue con el Estado liberal decimonónico cuando se fueron formulando diversos principios y técnicas constitucionales y prácticas políticas y parlamentarias. Así pues, el Derecho constitucional desde antiguo ha ido pergeñando no sólo un concepto y fundamentación de la supremacía civil democrática constitucional, sino que ha ido uniendo a dicho concepto toda una serie de reglas, principios, técnicas y garantías para lograrla, funcionales, de estructuración del poder, y de estatuto de los miembros implicados en la defensa. Los textos constitucionales recogen por lo general tales técnicas, si bien, incluso a veces pueden considerarse implícitas a la misma condición de Estado constitucional. Asimismo, el Imperio de la Ley y la cada vez más profunda fuerza normativa de los textos constitucionales y los condicionantes jurídicos internacionales acaban imponiendo y, a veces determinando,

cómo debe lograrse la supremacía civil democrática y la subordinación y neutralidad militar ambicionadas. Cuestión algo diferente, claro está, es que se cumplan estas normas y principios. Y este análisis del control y conducción civiles escapa al Derecho mismo y se exige el tratamiento desde otras perspectivas, como la política, sociológica, de las relaciones internacionales, etc.

En todo caso, considero que la perspectiva jurídico-constitucional aporta una estructura bastante completa para el análisis de la primacía civil, que permite una concreta descomposición en factores a estudiar. Esta percepción más concreta puede integrarse en la estructura más genérica que aportan los parámetros sociológicos de Ejército institucional/ocupacional antes vistos. Por ello, considero que tal estructura general de los modelos de ejércitos y la particular de la primacía civil desde la perspectiva jurídico-constitucional es un útil punto de partida para todo análisis. Ahora bien, el contenido de dicho análisis no ha de quedarse lejos de la visión jurídico-constitucional formal, sino que debe llevarse a cabo buscando la realidad de la aplicación del Derecho y todos los factores que determinan dicha realidad, como lo son los politológicos y sociológicos, especialmente. Y si ello ha de ser así en general, más lo habría de ser en el caso de América Latina, en razón de que la normatividad constitucional y aplicación real del Derecho es siempre relativa en esa región<sup>129</sup>.

Sobre la base de lo anterior, a continuación se ofrece una aproximación a las exigencias de la supremacía y control civiles. El lector podrá observar que en muy buena medida lo que se ofrece, o así se pretende, son toda una serie de reglas, criterios y elementos en diversa medida constatables que podrían constituir la base o estructura de un estudio profundo sobre la materia en la región. Se trataría de un análisis que escapa tanto a una persona como a una sola disciplina, si bien estimo que es realizable, pese al esfuerzo que puede comportar. Pese al ánimo de exhaustividad, no cabe duda que se podría ampliar el estudio a no pocas áreas (por ejemplo: servicios de inteligencia, relaciones internacionales, funcionamiento del sistema político de cada país, etc. ) y a una mayor profundidad.

### 2.3. Análisis de las exigencias de la supremacía y control civiles para América Latina

La supremacía civil y la consiguiente subordinación militar al poder civil actúa como principio por el cual se configuran como corolario diversas especificaciones jurídico políticas que, si bien varían de unos países a otros, en todo caso es posible extraer un *mínimo común* definitorio, esto es, un *standard* constatable en toda organización política. De un análisis de la doctrina más significativa que aborda este principio se deriva que de él se desprenden toda una serie de exigencias que a continuación se señalan<sup>130</sup>:

- 1) Carácter estatal de las FAS. Monopolio estatal absoluto de los poderes de coerción. De ahí se desprende la prohibición de las milicias de los partidos y de las milicias locales –sin perjuicio de la posibilidad de diversos modos de descentralización.
- 2) Reconocimiento constitucional del principio de legitimidad democrática del poder.
- 3) El poder político (civil) señala en su caso en la Constitución los principios básicos reguladores de la organización militar.
- 4) La propia norma fundamental o el desarrollo legislativo –siempre civil– recoge las misiones que competen a la institución armada.
- 5) Las constituciones reconocen un “alto mando” de las FAS al Jefe del Estado. En los ordenamientos con Gobierno parlamentario tal competencia no implica atribuciones de mando militar en sentido técnico, ni atribuciones de orientación política; en cambio, en los sistemas presidencialistas tal alto mando sí supone facultades de orientación.
- 6) Los poderes democráticos civiles dirigen la política militar y ejercen el mando efectivo de las FAS, que sólo actúan a requerimiento de aquéllos. Las prerrogativas del poder civil sobre las FAS se hallan formalizadas en la Constitución u otras leyes esenciales y en la realidad debe constatarse que el Gobierno dirige efectivamente a las FAS y se da un

cierto grado de habituación a lo largo de un número de años, sin desafío abierto por parte de los ejércitos. Existencia de responsabilidad jerárquica del estamento militar ante el Gobierno, mediante un Ministro de defensa civil.

7) Supervisión y control parlamentarios no sólo posibles, sino eficaces y reales.

8) La política ejecutiva de las FAS queda restringida a los únicos sectores confiados a su competencia de modo que se da una exclusión militar en lo civil y la conjunta presencia y dominio de lo militar por el poder civil democrático. La efectiva consecución de la supremacía civil se culmina, al fin, con la única posibilidad de ejercitar una *influencia* militar en los asuntos corporativos propios institucionales. De este modo, el nivel de intervención militar en un sistema constitucional se ciñe al peso y autoridad equiparable a cualquier otro elemento burocrático del Estado, como uno más de los grupos de presión permisibles en el sistema democrático, sin que en ningún caso se llegue a condicionar continua ni determinadamente al gobierno civil.

9) Reconocimiento constitucional y desarrollo legal del principio de neutralidad política de las FAS, con amplio reflejo en las libertades públicas de los militares.

10) Limitación del ámbito de la jurisdicción militar –si ésta existiera– al ámbito propio de lo castrense. Garantías y derechos fundamentales ante las jurisdicciones militares.

11) Separación orgánica entre las FAS y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y distanciamiento de los ejércitos de las misiones de orden público.

12) Fijación y limitación constitucional del régimen de los estados excepcionales.

Sobre la base de lo anterior, a continuación se operan diversas concreciones al respecto de diversos de tales factores:

- 1) El monopolio de la fuerza como condición de estatalidad y requisito democrático.
- 2) La recepción de la supremacía civil y la regulación constitucional de lo militar y la defensa
- 3) La sumisión militar a la Constitución y las leyes y la advertencia de peligrosas y habituales interpretaciones golpistas.
- 4) La estructuración del poder del Ejecutivo sobre la organización militar.
- 5) El papel del Poder Legislativo en el control civil de la defensa.
- 6) El papel del Poder Judicial y de la sociedad civil en el control civil.
- 7) La neutralidad militar y su traducción en la restricción de derechos y libertades de los militares así como en la abstención del uso político de los militares por el poder civil.
- 8) El principio de separación de las FAS de las misiones de orden y seguridad públicas.
- 9) La configuración y funciones de la jurisdicción militar.

El monopolio de la fuerza por el Estado y la proscripción de las milicias partidarias ante algunos fenómenos en la región

Al respecto de este factor, cabe tener en cuenta la existencia real o posibilidad de milicias de los partidos o afines a líderes políticos. Si este factor hoy día no parece centrar la atención en estados democráticos consolidados, se trata de un elemento nada despreciable en América Latina. El interés no reside tanto en la existencia de grupos subversivos armados, que aún puedan persistir o sean relativamente cercanos en la historia (Colombia, México, Perú, etc. ). Desde la supremacía civil y subordinación militar, el especial interés recae en la creación o empleo de organizaciones pseudomilitares y afinidad a líderes políticos, partidos o movimientos sociales —en ocasiones en el Gobierno— como apoyo político a éstos. La existencia de estos grupos pseudomilitares pueden ser un resorte ideológico y violento del poder o un instrumento para alcanzar-

lo, algo en todo caso inadmisibles en democracia. La presencia de estos grupos es una coacción de la voluntad política democrática por la fuerza y es contraria, por tanto, a la primacía civil. La existencia y deriva que puedan adquirir los organizados y uniformados grupos bolivarianos u otros fenómenos de militarización de la sociedad son fenómenos a seguir de cerca. No deben olvidarse las lecciones históricas antes reseñadas del uso de los militares y las FAS en los estados totalitarios y del uso de milicias armadas.

Por ello, son necesarias las restricciones y prohibiciones al ejercicio de derechos de reunión y manifestación con armas, por grupos militarizados o paramilitares y la misma existencia de los mismos, con especiales cautelas cuando tengan conexión con quienes ejerzan el poder. El derecho de asociación o de partidos políticos no puede avalar la existencia de organizaciones paramilitares, que no son sino una amenaza al sistema democrático mismo.

Asimismo, el fenómeno puede darse sobre la base de la existencia de fuerzas y empresas de seguridad privada. De ahí que sea de interés prevenir el fenómeno y observar también la regulación y límites de la seguridad privada para que no pueda suponer un peligro u obstáculo al monopolio estatal de los poderes de coerción. En este sentido, cabe instituir garantías para que las empresas de seguridad privada y sus recursos humanos y materiales no puedan ser manejados partidariamente o a favor de un líder político, es decir, debe producirse una extensión de la neutralidad militar a un sector que por las armas podría, en su caso, coaccionar también a la sociedad o al poder político.

### Las misiones, funciones y operaciones para las que puede emplearse la fuerza armada

Los fines de una organización determinan la organización misma y la insertan, además, en la superestructura estatal. Es más, en el particular caso de la organización armada, y tal como se adelantó, los usos y fines

de los que son instrumento son elementos muy importantes para favorecer, o no, el intervencionismo militar en sus más variadas formas y condicionan la legitimación social y política de los ejércitos. La finalidad clásica y esencial es “la defensa del Estado contra todos sus enemigos exteriores e interiores, y actuar de hecho contra unos y otros cuando la gravedad del caso lo requiere” (Guaita Martorell, 1952:105-122), si bien, a esta finalidad genérica y esencial parecen añadirse nuevas funciones complementarias, con perjuicio en muchos casos de la supremacía civil. En este punto, baste recordar las funciones policiales, de orden público, de represión del terrorismo o del narcotráfico. En algunos casos, el uso de los ejércitos para tales fines está en una línea borrosa, como también lo está el concepto de terrorismo o su afeción a la seguridad y defensa nacional. En casos, el aprovechamiento de recursos, organización y personal militares resulta más o menos eficaz o eficiente para la acometida de determinados fines (crimen organizado, narcotráfico), pero con riesgos evidentes de inflacionar la importancia e influencia burocrática de los ejércitos en el Estado. Más adelante se hace un comentario particular al respecto.

También, el desarrollo de funciones anejas complementarias, como en situaciones catastróficas o de emergencia, así como funciones culturales, económicas o de asistencia social, por muy loables que puedan ser, presenta un riesgo evidente en sociedades donde la supremacía civil no está plenamente asentada. Asimismo, el uso de las FAS en misiones de cooperación internacional y su integración internacional presenta aspectos relevantes a favor de la subordinación militar y normalización democrática.

Por todo ello, resulta de indudable interés el análisis sobre para qué misiones y para qué funciones y tipos de operaciones o actuaciones puede emplearse la organización militar y sus recursos económicos, materiales y humanos. En dicho análisis, cabe tener en cuenta las misiones y finalidades principales y su formalización jurídica, ya sea constitucional o legal, y si esta formalización supone un límite de las funciones para las que puedan ser empleadas. Asimismo, es fundamental, más allá

de la formalización constitucional o legal, tener en cuenta la realidad y la práctica política, militar y administrativa y la existencia de posibles límites al empleo posible de la organización militar, teniendo especialmente en cuenta el debate político, la práctica parlamentaria de control y, en su caso, control judicial.

Hay que poner de manifiesto, en todo caso, un error bastante usual. Examinar los fines para los que se puede emplear la fuerza armada tiene su relevancia para la supremacía civil, si bien, mucha más centralidad adquiere el factor de que no son las FAS las que deciden cuándo deben actuar para unos u otros fines. En ocasiones se concentra el interés en el análisis de las misiones y funciones –siempre importante– pero obviando que el nudo gordiano reside en la verdadera sumisión de los ejércitos a los poderes civiles. Así, puede ser plenamente admisible que la fuerza militar se emplee contra el terrorismo, bajo el completo liderazgo y control civil, al tiempo que es plenamente inadmisibile que las fuerzas militares decidieran autónomamente cuándo está en peligro la independencia nacional.

Según lo dicho, procede investigar la recepción constitucional y legal de las finalidades o de las funciones y medios, su alcance y naturaleza, la realidad de su prestación y la importancia política, social y económica de las mismas. Procede también tener en cuenta el control jurídico y político de la adecuación del uso a las finalidades previstas.

## Supremacía constitucional real y obediencia militar

### **Regulación constitucional de la defensa y lo militar**

En tanto en cuanto la Constitución es la máxima expresión del poder democrático y por ende de la supremacía civil misma, procede analizar cómo se regula la defensa y la organización militar y se expresa este principio, al tiempo que interesa seguir hasta qué punto esta regulación es efectivamente normativa.

Así, de un lado, procede analizar hasta qué punto y cómo el poder constituyente predetermina la organización militar, sus fines, funciones, ubicación en la estructura de poder, límites a su actuación, a los medios y al estatuto del personal, la jurisdicción militar y sus límites, el servicio militar y reclutamiento, movilización y defensa nacional, relación con el orden y seguridad públicas, etc. Todas estas cuestiones suelen ser objeto, con mayor o menor detalle, de la regulación constitucional. Y obviamente, de forma más o menos expresa, toda Constitución que lo sea realmente, implica el reconocimiento del poder soberano democrático que lleva implícito el principio de supremacía civil y consiguiente subordinación militar. Dicha subordinación lo es a las autoridades democráticas, así como a las leyes, normas y decisiones gubernamentales, administrativas o judiciales que derivan de ellas. Y bajo el enfoque de la supremacía civil debe observarse e interpretarse toda la regulación constitucional relativa a las FAS, lo militar y la defensa.

Debe señalarse que en algunas ocasiones, como sucedió en España<sup>131</sup>, ciertas ambigüedades, lagunas o espacios no regulados y la interpretación conjunta de diversos de estos preceptos parecen dar cobertura implícita a cierta autonomía del poder militar y correlativas limitaciones del alcance del poder civil. Incluso esta regulación se consideró un adecuado *colchón* para realizar una suave “transición militar” a favor de su adecuación a las reglas y principios del Estado social y democrático de Derecho<sup>132</sup>. Tales fenómenos en la regulación constitucional deben ser detectados y, en su caso, se ha de observar el desarrollo legislativo, jurisprudencial y doctrinal que hayan tenido.

### **La verdadera normatividad constitucional sobre lo militar las muchas construcciones jurídicas para eludirla**

Si el alcance jurídico de una Constitución se hace depender de su interpretación por las altas cortes jurisdiccionales, mayor importancia adquiere esta labor cuando se trata del ámbito militar y de la defensa. Ello se

debe a que no es extraño que la regulación constitucional contenga diversas ambigüedades y lagunas necesitadas de una concreción y determinación jurisprudencial, al tiempo que se trata de un ámbito jurídicamente muy conflictivo en el que se impone una mayor o menor intensidad de la regulación general sobre la especialidad militar y, consiguientemente, una concepción de mayor o menor distanciamiento de lo civil y militar. En general la actuación de la alta jurisdicción es decisiva para determinar el grado de sujeción de lo militar a la Constitución misma<sup>133</sup>. No en vano, son muchas las construcciones conceptuales, dogmáticas y jurídicas para eludir la plena sujeción a la Constitución. Y en este sentido, decía Domínguez Berrueta (1997: 74)<sup>134</sup> que la transición militar se ha definido como la “aplicación de la Constitución en el ordenamiento jurídico militar y su ajuste a las exigencias que dimanaban de la vigencia de una Constitución democrática”. Y esta normatividad constitucional en el ámbito militar es todo un proceso en el que “los preceptos constitucionales han ido tomando presencia sobre la formulación anterior de aquel núcleo, disolviendo su carcasa valorativa, fundiendo su corteza conceptual, hasta llegar a fusionar sus átomos constitutivos, para transmutarlos, jurídicamente, en el último soporte de la soberanía de un Estado Social y Democrático de Derecho”<sup>135</sup>.

Al fin y al cabo, se trata de fijar muchos aspectos del modelo constitucional de ejércitos, afectando a todos los parámetros definitorios de un modelo institucional u ocupacional de FAS, como luego se detalla. La jurisprudencia acaba determinando los posibles fines de los ejércitos, las potestades de los poderes públicos al respecto, el reconocimiento y alcance de los derechos y libertades del militar y, por consiguiente, de la neutralidad militar, la concepción misma de lo castrense, los requisitos de acceso y reclutamiento, los límites de la jurisdicción militar y un largo etcétera de cuestiones en el que los máximos intérpretes resultan decisivos.

La cuestión de la sujeción de los militares y las FAS a la Constitución no es sólo un difícil logro político, sino también una cuestión de grave dificultad jurídica. La singularidad de lo militar y la defensa, que se pro-

yecta en las más variadas direcciones, exige el manejo de muchas categorías jurídico-públicas. Al tratarse de categorías generales (no exclusivas para los ejércitos), en muchas ocasiones precisan modularse al máximo para adecuarse a las exigencias que provoca la defensa militar. En consecuencia, para abordar el Derecho militar y las FAS desde el punto de vista jurídico y constitucional hay que profundizar en la proyección de diversas categorías o vías jurídicas existentes para “frenar” la proyección de los principios y reglas constitucionales para el ámbito militar y de la defensa, así como la de los derechos fundamentales.

Es por ello que cabe hacer un seguimiento de la importancia que tienen en cada país las categorías de “ordenamiento” e “institución” aplicadas al ámbito de las FAS y el ordenamiento jurídico militar. Más en concreto, cabe observar el alcance que tiene la referencia a la especial naturaleza de la institución militar o a las exigencias propias de la naturaleza de la organización militar. Todo ello se vincula a veces a la categoría jurídica de “garantía institucional”, para provocar una miríada de efectos a fin de justificar la limitación de los derechos de los militares –e incluso civiles–, limitar garantías individuales así como, por ejemplo, restringir la posibilidad de control de la defensa militar y las decisiones relativas a la misma. Por lo general, la referencia a las “exigencias propias de la Institución militar”, las exigencias propias de la disciplina, esencial para la institución militar” sin ulterior argumentación jurídica, cierran el camino a la argumentación jurídica necesaria para adoptar tales decisiones.

También entre las vías usuales que sirven como filtro o freno de diversas proyecciones jurídicas cabe ubicar el genérico “principio de necesidad”, de general proyección en el Derecho público. El mismo tiene proyecciones claras en diversas direcciones, como la “necesidad para el servicio” en el ámbito del personal militar, la “necesidad para la defensa” o para la “seguridad del Estado” o “seguridad nacional”, etc. Esta cláusula es una típica alegación como limitación de derechos fundamentales, tanto de militares como de civiles, al igual que para transmutar la distribución de funciones y competencias ordinarias y el control sobre su ejer-

cicio. Lo cierto es que estos conceptos, extrañamente, se abordan de forma jurídica rigurosa e incluso, cuando se abordan jurídicamente es para *abrir la puerta* de la discrecionalidad del Estado por parte de instituciones supranacionales (Revenga Sánchez, 2004). La mera alegación de un bien constitucional, como lo es la seguridad y defensa nacional no es un escudo que todo lo puede, sino que requiere de una fundamentación de porqué está afectado dicho bien en el caso concreto y con qué intensidad.

Asimismo, otra categoría y construcción típica para la limitación de las proyecciones constitucionales en el ámbito de la defensa, en especial por cuanto a las limitaciones de derechos fundamentales de sus miembros y la permisión de que su establecimiento se lleve a cabo por parte del Gobierno y la Administración, es la técnica de la “relación de sujeción –o supremacía– especial”<sup>136</sup>. No es una técnica en modo alguno exclusiva de lo militar sino tradicionalmente empleada con militares, alumnos, presidiarios y funcionarios civiles.

El análisis de todas estas categorías jurídico-constitucionales es de todo interés. De hecho, hay que insistir en su centralidad, en ocasiones más allá incluso que la regulación constitucional y legal misma, puesto que las normas serán interpretadas siempre conforme a tales construcciones.

### **Subordinación militar, sumisión política a la Constitución y las leyes y peligrosas y habituales interpretaciones golpistas**

La existencia misma de una Constitución que lo sea implica que ésta sea norma jurídica suprema con fuerza sobre todos los poderes públicos y, por ende, todos los militares. La supremacía civil implica la sumisión a la ley, las normas y las decisiones de las autoridades políticas, administrativas o judiciales con legitimidad democrática en el ejercicio de sus funciones y competencias. La subordinación militar se articula, pues, como la sujeción al ordenamiento jurídico, como la jerarquía administrativa, como disciplina militar ante el comandante en jefe de las FAS

—normalmente un cargo político— o la general obediencia a cualquier decisión de poderes públicos (Parlamento, Poder Judicial) en ejercicio de su competencias.

Precisamente, en garantía de ello se refuerzan jurídicamente los mandatos de obediencia, subordinación y sujeción, al tiempo que se castiga y reprende la subversión de militares. Asimismo, en razón de esta sujeción se da tanto la prohibición a los militares de dictar órdenes contrarias a la ley, como la exención de la obligación de cumplir órdenes manifiestamente contrarias a la ley y la Constitución.

La posible desobediencia militar a favor del sistema constitucional puede entenderse, incluso en el marco del derecho a la resistencia como último remedio frente a quienes intenten apartar el orden constitucional, una facultad reconocida en algunas constituciones europeas<sup>137</sup> y latinoamericanas. Se trata de la transposición para el ámbito militar de aquello que tantas veces aludiera Locke: si nos traicionan los órganos en los que hemos depositado nuestra confianza, sólo cabe “clamar al cielo”, es decir, ejercer el derecho de resistencia por medio de la fuerza contra la autoridad no legítima<sup>138</sup>.

Desde el inicio del liberalismo, conjuntamente con la prohibición de deliberar a los militares y con la misma finalidad de proteger el sistema constitucional, frente a la obediencia ciega se fue forjando la posibilidad de una obediencia reflexiva y condicionada, esto es, la obligación de cumplir con la Constitución y las leyes y, por tanto, la de no obedecer órdenes contrarias a las éstas. Esta obediencia reflexiva es tan necesaria para el sostenimiento democrático como presa fácil de construcciones teóricas que favorecen el intervencionismo militar. Frente a ellas hay que estar bien alerta.

La valoración de cuándo los poderes democráticos traicionan el sistema constitucional no es algo maleable y objeto de manipulaciones como las antedichas, es un juicio de valor que “hasta un lerdio y con menos entendimiento podría realizar”, empleando la expresión del Tribunal Supremo español respecto de los golpistas españoles del 23 de febrero de

1981 y las alegaciones de obediencia debida por parte de miembros de la Guardia Civil<sup>139</sup>. Ésta es la única disciplina reflexiva, revocable y condicional en el marco constitucional.

Y es que hay que alertar de una habitual fórmula para legitimar golpes de estado precisamente argumentando la Constitución misma. Así por ejemplo, ya antiguas elaboraciones doctrinales de Oehling y García Arias durante el régimen de Franco para justificar la rebelión militar que acabó con el régimen constitucional republicano. Se trata de afirmar la obediencia condicional a las autoridades civiles, de modo que la institución armada –los oficiales golpistas– tienen libertad de valorar si el poder se ejerce mal para los intereses de la nación y cuándo procede “salvar de su disolución a una comunidad política organizada”<sup>140</sup>. De la misma guisa eran los argumentos de García Arias, en circunstancias extraordinarias “el conflicto de obediencia no puede resolverse a favor del Gobierno”<sup>141</sup>.

Es bien fácil dar un formato constitucional a estas tesis legitimadoras golpistas. Se trata de atribuir a los militares la posibilidad de enjuiciar si el poder civil actúa o no conforme a la Constitución. Ahora bien, como los textos constitucionales conllevan la supremacía civil, en estas tesis la Constitución va más allá de la letra del texto constitucional, entendida como Constitución material e histórica, como principios esenciales de la nación situados más allá. Ejemplos de esta manipulación los encontramos en las elaboraciones de Pellón<sup>142</sup> que parte de lo sostenido por aquéllos autores para ejemplificar una aviesa interpretación de la neutralidad militar:

“Normalmente, los militares no deben profesar opiniones políticas; pero esto es cuando las discrepancias políticas sólo versan sobre lo accidental; cuando la vida patria se desenvuelve sobre un lecho de convicciones comunes que constituye su base de permanencia. El Ejército es, ante todo, la salvaguardia de lo permanente; por eso no se debe mezclar en luchas accidentales. Pero cuando es lo permanente mismo lo que peligra, cuando está en riesgo la misma permanencia de la Patria (que puede, por ejemplo, si las cosas van de cierto modo, incluso perder su unidad), el Ejército no tiene más remedio que deliberar y elegir”<sup>143</sup>.

Claro está, para este autor, la “Constitución no es norma escrita sino más bien como los principios rectores de la forma de ser y circunstancias de cada pueblo”<sup>144</sup>. Algo que los militares –los oficiales golpistas de turno– en cada caso interpretan.

Así, se observa la *doctrina* del golpista General Milán del Bosch antes de su participación en el afortunadamente fallido golpe de Estado de 1981:

“el Ejército deberá intervenir cuando se evidencie que las leyes, la acción policial y la judicial son o resultan insuficientes o cuando –de acuerdo con la misión que nos señala la Constitución– sea necesario garantizar la soberanía e independencia de nuestra Patria<sup>145</sup>.”

Salvo en sociedades democráticas consolidadas en muy largos periodos, el peligro de estas lecturas legitimadoras golpistas está muy presentes. Baste decir que casi treinta años después, con un sistema político democrático consolidado como en España, ni más ni menos que altos cargos militares como un Jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra se permiten acudir a preceptos de la Constitución para sostener una lectura absolutamente inconstitucional y antidemocrática de la función y posición que corresponde a las FAS en España<sup>146</sup>. Este hecho de apariencia anacrónica sucedió el 6 de enero de 2006. Eso sí, lo mejor de todo fue que algo que hubiera precipitado a tomar algún vuelo al extranjero a algún político hace unos años, no suscitó el menor de los temores en la sociedad española.

Como el lector no habrá dejado de percibir, esta construcción se opone radicalmente a la construcción sobre el significado de las misiones constitucionales para las que las FAS pueden ser empleadas por los poderes democráticos. De hecho, hay que ser especialmente cautelosos en América Latina con la atribución de misiones del mantenimiento del orden constitucional a las FAS, para evitar estas tendenciosas interpretaciones que desvirtúan por completo la supremacía civil democrática. No en vano erigen a los ejércitos en últimos valedores de una Constitución concebida de forma radicalmente opuesta a los principios democráticos, situando a las FAS como depositarias de la legitimidad para valorar cuá-

les son los intereses de una “nación” que tampoco tiene nada que ver con la concepción democrática de este término.

Por lo anterior, resulta procedente analizar el sistema de obediencia debida y exención de responsabilidad militar. De igual modo, cabe seguir la existencia de doctrinas y argumentaciones que den cobertura a una función política del Ejército del tenor expuesto. Asimismo, y especialmente, cabe observar las expresiones y manifestaciones contrarias a la subordinación militar que puedan haberse dado y su posible sustento sobre los anteriores argumentos. De especial interés resulta analizar la actitud y expresiones mantenidas por las FAS en situaciones de crisis institucionales, no escasas en América Latina.

### La articulación del control civil por los poderes del Estado

El principio de la supremacía civil implica que los ejércitos sólo actúan a requerimiento de la autoridad civil competente. Por ello, este principio se proyecta en toda la distribución del poder y competencias de los poderes públicos respecto de la defensa y la organización militar. De este modo, procede analizar desde la perspectiva real y política cuanto jurídica y formal qué agentes son los que tienen la potestad del mando para las determinadas atribuciones. Desde la atribución de funciones del Jefe del Estado, hasta un mero órgano administrativo militar pueden expresar la efectividad del control civil. El análisis especialmente jurídico es fundamental por su componente organizativo e institucional. Cabe tener en cuenta qué tipo de norma (Constitución, leyes, reglamentos, etc.) efectúa la atribución de funciones y con qué garantías, así como el efectivo respeto de dicha normativa. Lo que la supremacía civil excluye es cualquier determinación normativa que implique el reconocimiento de autonomía de poder alguno a las FAS, puesto que no son ni un poder del Estado ni un órgano constitucional o de relevancia constitucional. Tan siquiera basta el análisis de la estructuración formal y la atribución de facultades y funciones, sino de su ejercicio y práctica habitual por cada

uno de los agentes implicados. Asimismo, se hace imprescindible observar las fórmulas de control civil, especialmente parlamentario, pero también la fiscalización interna dentro del Ejecutivo, sin excluir las fórmulas de control por poderes y órganos públicos no jurisdiccionales, las autoridades judiciales y, también, los medios de conducción civil realizados directamente desde la sociedad civil. Todo ello con la advertencia general de que las ambigüedades, las lagunas y lo implícito en estas materias pueden ser tan importantes o más que lo concreto y expreso en razón de la historia, la tradición y las prácticas intervencionistas militares.

En tanto en cuanto las necesidades de la defensa y seguridad nacional provocan la concentración del poder en el Ejecutivo, éste suele ser el titular de todos los poderes de iniciativa y acción, mientras, que también en general, Parlamento, judicatura y otros poderes del Estado suelen tener competencias negativas de control del Ejecutivo.

Como Blanco Valdés afirma con acierto “La naturaleza democrática estará en claro retroceso tanto cuanto más el Poder Ejecutivo ceda su terreno ante la cúpula de mando militar y tanto cuanto más el Poder Legislativo renuncie (o sea incapaz) de cumplir su función política de control del Gobierno y la Administración.” (Blanco Valdés, 1988)

### **El poder del Ejecutivo sobre la defensa y lo militar y usuales elementos conflictivos**

La supremacía civil implica que el reconocimiento de facultades de dirección, coordinación y mando en materias de política de defensa en general y defensa militar en particular, incluyendo la dirección, mando, gestión y coordinación de la organización militar, así como planeamiento y determinación de objetivos, dirección estratégica, determinación de operaciones militares y de apoyo, de normas de acción militar. La dirección civil debe incluir, sin duda, la formación militar, instrucción y adiestramiento y preparación. La naturaleza propiamente militar de una

función o atribución no implica su ajenidad a la responsabilidad de los poderes públicos, que de un modo u otro en razón de la coordinación, jerarquía o mando, o aun las meras facultades de control y fiscalización, tienen imputación de responsabilidad política.

Estas funciones de la política de defensa, defensa militar y organización militar son responsabilidad fundamental del Poder Ejecutivo. Procede observar principalmente la delimitación y concreción de competencias y funciones de los órganos del Ejecutivo, según los casos: jefe del Estado, si lo hubiere, primer ministro, Consejo de ministros, ministro de defensa, organización y estructura del ministerio y de la organización militar y los ejércitos mismos.

En este terreno de la organización del liderazgo de la defensa por el Ejecutivo civil, y más allá de las concretas técnicas de estructuración orgánica y funcional, hay que destacar lo que son, a mi juicio, algunos elementos importantes a considerar, “áreas calientes”, a saber:

- 1) La alta jefatura de los ejércitos (Comandancia o Jefatura de las FAS) puede tener carácter simbólico, no sólo en monarquías, sino también es posible en repúblicas no presidencialistas aunque no sea éste el caso de América Latina. En todo caso, una atribución simbólica de la Jefatura militar no puede ser una artimaña para crear un espacio de indefinición y dejar huérfanas de poder civil material a las FAS.
- 2) Hay que huir de fórmulas que constriñan el mando de las autoridades a lo más genérico (“dirección política”, planeamiento, estrategia, etc.) por cuanto quede vacío de contenido y el mando efectivo y concreto quede en manos de los militares.
- 3) También hay que temer fórmulas que constriñan el mando civil a una limitada “administración militar”, que se ciñera a la actuación administrativa *—en papel—*, o a cuestiones como abastecimiento y contratación, seguridad social, sanidad, recursos humanos, materiales y financieros, etc. Obviamente, esta “administración militar” también es competencia de las autoridades civiles.

4) Tampoco el mando ministerial cabe limitarlo a unos cuerpos comunes o de apoyo de la fuerza, como cuerpos jurídicos, de intendencia, sanidad, veterinaria, investigación, mecánicos, etc.

5) La atribución de facultades debe delimitar los órganos responsables con relativa claridad: presidente, primer ministro, Consejo de ministros y ministro de defensa, etc. Y en este sentido, cabe mostrar especial atención a que la fijación de funciones, competencias y atribuciones de las distintas autoridades no dejen espacios y lagunas, probablemente intencionados que, implícitamente, supongan el reconocimiento de potestades de gran autonomía a los cargos militares.

6) La atribución de funciones y mando sobre la organización militar no debe dejar peligrosos espacios de indefinición por cuanto a momentos singulares: tiempos de guerra, estados excepcionales, emergencias, etc. Y cabe tener en cuenta las posibles mutaciones de las atribuciones y facultades decisorias en momentos de emergencia, bélicos o situaciones ordinarias. Al respecto, debe quedar relativamente claro qué autoridad civil determinación de la existencia de una situación o particular.

7) Resulta de interés observar los mecanismos organizativos de “bisagra” entre el mando de la estructura propia del Ministerio de Defensa y sus estructuras de apoyo a la fuerza con la fuerza propiamente militar, los ejércitos en sí y los cargos propiamente militares. Por ello, la estructuración de la organización y el mando no ha de ser ambigua entre unos y otros, con claras atribuciones de competencias y facultades al Ministerio, Gobierno, primer ministro o presidente respecto de cada uno de los ejércitos, sus jefes y sus órganos.

8) Puede ser importante constatar la atribución de funciones decisorias o solo consultivas de diversos órganos colegiados militares, como los habituales juntas o consejos militares. Si este tipo de órganos son decisorios pueden esconder residuos de verdadero poder militar autónomo. En muchos casos habrá de tratarse de órganos de mera asesoría de las autoridades civiles.

9) Son posibles múltiples fórmulas por cuanto al nombramiento de altos cargos y altos funcionarios militares. Hay que tener en cuenta las posibles garantías funcionariales y de profesionalidad, así cuanto en general el sometimiento al Derecho dentro de la discrecionalidad posible. Cuanto menos, debe velarse para que la discrecionalidad en el nombramiento se vincule a las autoridades con legitimidad democrática más directa (Presidencia, Gobierno, Ministerio), evitándose fórmulas donde la decisión quede en manos de autoridades militares y a las autoridades civiles sólo queden posibilidades de decidir formales o residuales.

10) De existir fuerzas policiales militarizadas, hay que analizar su ubicación en el ámbito del Ministerio de defensa o dentro de un concreto arma o cuerpo de Ejército en particular; ello puede ser bien relevante. Se ha de observar la dependencia funcional u orgánica del cuerpo policial que se trate, si se da el caso y estar alerta en que no devenga retórica la dependencia de autoridades del Ministerio de Interior o seguridad pública frente al de defensa.

Además de lo anterior, como elementos extrajurídicos, hay que tener en cuenta factores diversos para constatar la concreta subordinación militar. En este punto, el criterio de Agüero de que no se produzca en un determinado tiempo un desafío abierto al orden institucional es también importante. Asimismo, en estos temas, lo simbólico puede tener la máxima centralidad, de ahí que debe tenerse en cuenta si el cargo político electo, especialmente el presidente, proviene de las filas militares. Si es el caso, habrá de observarse cómo este cargo civil ostenta su procedencia militar. Hay que tener presente también si en razón del cargo de comandante en jefe de las FAS, ostenta o no, en qué casos y habitualidad, la uniformidad militar. En este punto, permítaseme afirmar que si en Europa un político vestido de uniforme puede producir risa e hilaridad, en América Latina puede provocar un fundado temor. De especial interés resulta observar la procedencia civil o militar del ministro de defensa, así

como la de los altos cargos del Ministerio de Defensa. El análisis de las fórmulas de juramento o promesa en el acceso a la función militar o en el acceso a determinados cargos también es de interés.

## **El papel de los parlamentos para el control civil**

### *Funciones parlamentarias en defensa*

Según se dijo, no sólo se trata de que el Ejecutivo civil asuma sus poderes en la defensa y sobre las FAS, sino que es preciso que se dé un verdadero contrapeso por medio del Poder Legislativo, quien debe asumir el papel principal en el control civil tanto del poder militar como de la dirección de los ejércitos por el Ejecutivo<sup>147</sup>. De hecho, si este papel no lo asume, se suscita que se intente –con más o menos éxito– este control de la defensa por el poder judicial, por otros órganos no jurisdiccionales y por la sociedad civil misma que los incite o excite a actuar.

Si bien estoy convencido de la importancia de la actuación parlamentaria en la materia, también es cierto que creo que hay que relativizar muy mucho su carácter decisivo para la efectiva supremacía civil. Afortunadamente, por cierto. Y es que si la efectiva supremacía civil dependiera del control civil que efectivamente lleve a cabo el Parlamento en política militar y de defensa, podría concluirse que no se da la supremacía civil en muchos países, no solo de América Latina, sino, por ejemplo, en España. Sin perjuicio de esta advertencia, debe insistirse, en todo caso, que la función parlamentaria en defensa resulta un elemento institucional fundamental del control civil.

Entre las funciones del Legislativo en materia de defensa, cabe destacar las que siguen:

- 1) Obviamente, el Parlamento nacional es responsable de la fundamental función legislativa cuando se trata de la defensa nacional y la organización militar, así como interviene de un modo u otro en la ratificación de tratados de defensa o cooperación internacional. Resulta

bastante expresivo observar hasta qué punto el legislador democrático ha asumido efectivamente su papel legislativo en todas las áreas de la defensa y la organización militar. En este ámbito, no es nada extraño que persista cierta dejación normativa a favor del Ejecutivo en ámbitos no desdeñables, como elementos básicos de la organización militar, regulación del estatuto de los militares, etc. Ello se da a través de las lagunas en la regulación legal, ambigüedades, remisiones y habilitaciones a la regulación infralegal del Ejecutivo. Esto puede revelar una debilidad del Parlamento en sí, una fortaleza del Ejecutivo e incluso una debilidad de éste, que acabara delegando la normación a las propias autoridades militares, de las que bien puede partir tal normativa infralegal.

2) La posición de los parlamentos puede adquirir particular importancia cuando se trata del uso por el Ejecutivo de los ejércitos. En este terreno, pueden darse grandes variantes en tanto en cuanto se trate de funciones armadas o no armadas, militares o no militares, en el interior o en el exterior, de defensa militar o de otras misiones. Tales variantes van desde las obligaciones de información –previa o posterior–, ratificación a posteriori de la decisión adoptada o consentimiento obligado previo. A ello se une la posibilidad de debatir sobre la decisión, así como investigar y evaluar a posteriori el uso de las FAS de que se trate. Asimismo, la cuestión puede quedar vinculada, o no, con una posible declaración de guerra, sin perjuicio de su desuso en el último siglo, etc<sup>148</sup>. También, la materia puede quedar vinculada con la diversa participación parlamentaria en las diferentes situaciones de excepcionalidad en la defensa del Estado.

3) Sin perjuicio de lo anterior, es fundamental la función parlamentaria de control y fiscalización en el sector de la defensa. Esta función inspectora y censora lo será tanto del Ejecutivo cuanto del –en su caso existente– poder militar que escapa al Ejecutivo o está en connivencia con aquel. Por ello, el papel de los parlamentos en el control y conducción civiles es esencial. Este control se llevará a cabo especialmente

sobre la base de la herramienta del privilegiado acceso a la información de los parlamentarios, articulándose por las vías habituales de acción parlamentaria de preguntas, intervenciones, solicitud de comparecencias, exigencias de responsabilidad, comisiones especiales de estudio o investigación, etc.

4) Es muy relevante la función presupuestaria, que se habría de llevar a cabo con la normalidad de otras áreas, evitando, como recuerda Donadio (2004: 150), que el presupuesto de defensa sea –o siga siendo– una “caja negra”. Para ello, es necesaria la presentación del presupuesto en unidad y con especificidad de cada partida en una estructura de fácil comprensión. Resulta importante que el presupuesto de seguridad abarque todo el sector (Born, 2006: 210). Los problemas más importantes son la opacidad y el encubrimiento por falta de especificidad o alegando la confidencialidad. De igual modo, los trasvases presupuestarios en esta materia pueden ser relevantes, como la existencia de fuentes de ingresos extrapresupuestarios (ibídem: 231). Ante la barrera que puede suponer la necesaria confidencialidad, se ha propuesto (ibídem: 210) la idoneidad de desglosar las propuestas presupuestarias de defensa conforme a diferentes niveles: un presupuesto general de defensa que se presenta al Parlamento; los gastos de capital y operativos reservados, que pueden ser revisados por una subcomisión de presupuesto de defensa y gastos militar y lo de mayor confidencialidad puede ser revisado por un grupo representativo, en su caso la comisión de secretos. Las carencias normativas en la materia son importantes, y casi más significativo el escaso interés de la opinión pública al respecto. Sin perjuicio de otros organismos, el control de la ejecución gasto puede ser igual o más relevante<sup>149</sup>.

5) En el terreno de compra y venta de armas y equipos militares, pueden ser muy aconsejables comisiones o subcomisiones especiales, así como la realización periódica de informes u obligaciones de información al Parlamento (Born, 2006: 267 y ss.)<sup>150</sup>.

6) El Legislativo ha de tener también la posibilidad, más o menos intensa, de formulación de directrices políticas de defensa y de planificación. El alcance de esta labor, obviamente, queda condicionado por la regulación de la defensa y la convergencia con las competencias ejecutivas al respecto. En todo caso, con mayor o menor intensidad, no cabe duda del valor político de esta actividad parlamentaria que se puede expresar por diversas fórmulas.

7) En el ámbito de personal, más allá de las prerrogativas liberales ya anacrónicas de fijación periódica del tamaño de la fuerza, no hay que descuidar las posibilidades de rechazar planes o plantillas de personal, fijar topes de cantidad a asignar en este ámbito. En el nombramiento de altos cargos, no son habituales las posibilidades de ratificar o rechazar un nombramiento, pero la actividad de control parlamentaria sí que puede implicar el conocimiento del perfil, méritos e idoneidad de los cargos militares y del Ministerio de Defensa nombrados.

8) Asimismo, es bien posible que se recojan expresamente funciones parlamentarias relativas al reclutamiento y servicio militar, al igual que respecto de procesos de modernización militar.

#### *Organización parlamentaria adecuada para el control civil*

Orgánicamente<sup>151</sup>, es de interés que exista una comisión especializada en asuntos de defensa, sin perjuicio de la existencia de comisiones como las de seguridad e inteligencia y secretos, así como las de presupuestos o exteriores, con afinidad en la materia. Las comisiones facilitan la necesaria especialización en la materia, el control parlamentario más riguroso, y ello sin perjuicio de un trabajo más constructivo adecuado a la defensa en razón del alejamiento de los focos del debate (ibídem: 9).

Las funciones básicas de estas comisiones de defensa son (Born, 2006:124):

-Examinar e informar toda iniciativa de política anunciada por el Ministerio de Defensa.

- Revisar periódicamente sus actividades.
- Velar por su adecuado acceso a la información de defensa que se le suministra.
- Examinar peticiones y reclamaciones del personal militar y civil sobre defensa.
- Informar todo proyecto de ley y tratados internacionales del ramo.
- En su caso, proponer nueva legislación.
- En el ámbito presupuestario, examinar e informar presupuestos, los presupuestos complementarios y ordenar auditorías.
- Velar por la buena administración en la organización militar, en su caso, solicitando información.
- Respecto de los nombramientos, puede considerar si cabe solicitar pruebas sobre una designación importante de cargo militar.

No hay comisión exclusiva en los casos de Nicaragua, Ecuador, Perú, Venezuela, Brasil y Paraguay. En algunos casos en razón de la confidencialidad exigible pueden darse subcomisiones o remisión a una comisión de secretos. En algunos países, como Argentina, existe una oficina especial del Ministerio de Defensa para facilitar la relación con el Parlamento (ibídem: 123)<sup>152</sup>.

Funcionalmente es necesario el mantenimiento de las facultades y privilegios de actuación parlamentaria, que no tienen por qué estar reñidos con la discreción exigible en temas de defensa, como se ha señalado por ejemplo respecto del ámbito presupuestario. El tratamiento y control parlamentario de los secretos de Estado y servicios de inteligencia puede brindar excelentes ejemplos<sup>153</sup>.

*Las importantes barreras al efectivo control civil parlamentario en defensa*

Se dan frenos al control civil parlamentario de la defensa por varias causas: la debilidad parlamentaria general, la particular en la región, los frenos singulares por la naturaleza misma del ámbito de la defensa y, lo que es más, por falta de voluntad política de llevar a cabo el referido control civil.

A la debilidad generalizada de las instituciones parlamentarias democráticas frente al acusado peso del Ejecutivo, se añade en ocasiones su raquitismo en el caso de las instituciones de América Latina, en razón del presidencialismo regional y la debilidad general del sistema de partidos<sup>154</sup>. Ni que decir tiene que si no existe oposición parlamentaria real (como el caso venezolano), toda afirmación del control parlamentario puede devenir una pantomima.

A estas barreras generales se añaden más frenos por la naturaleza propia de la defensa. En ocasiones las facultades del Legislativo quedan limitadas bien por la intensa competencia del Ejecutivo y su tradicional hegemonía en la misma, bien por los deberes de reserva en la materia que dificultan o incomodan el control. Asimismo, el desconocimiento del sector de la defensa dificulta que los parlamentarios lo ejerzan debidamente. Es por ello que la especialización en estas comisiones parlamentarias repitiendo en la medida de lo posible la pertenencia a las mismas puede resultar fundamental. También se ha echado en falta la asistencia de asesores permanentes a los parlamentarios en temas de defensa<sup>155</sup>.

Es más, no sólo importa que el Parlamento tenga la posibilidad y las facultades respecto de la defensa, sino que efectivamente las asuma con la diligencia exigible y tenga voluntad política, lo cual suele venir acompañado. Lo cierto es que en materia de defensa es bastante generalizada la inhibición por los partidos y parlamentarios mismos. Esta relativa abstención puede traducirse en una dejación de su función legislativa concediendo grandes espacios al Ejecutivo en la regulación de la organización y funcionamiento militar, o haciendo de la ratificación de tratados de cooperación y defensa un acto de trámite. También, funciones como la presupuestaria pueden pasar a ser una formalidad, un mero visto bueno a partidas aprobadas por el Gobierno, en ocasiones sin justificación y detalle necesario por motivos aparentes de “necesidades de defensa”.

Y lo cierto es que en defensa, una tradicional política de Estado teóricamente presta al consenso, no se da ni una tradición parlamentaria fuerte, ni se trata de un terreno de especial interés en el debate político

partidista, del que se puedan extraer importantes réditos políticos bien para el partido, para el grupo parlamentario o el parlamentario en particular. Las políticas de defensa, y en concreto las de defensa militar son objeto generalizado de consenso al ser políticas de Estado, pero ello no puede suponer el corrimiento de un velo político de la materia. Los espacios en los que ahondar el debate y el control político son muchos y éste debe realizarse con normalidad parlamentaria. La experiencia española es muestra de una muy limitada actividad en la materia que sólo se ha desarrollado con los años<sup>156</sup>. Una mayor intensidad en el control parlamentario y en el debate político se ha ido dando paulatinamente merced a la participación en misiones internacionales y conflictos bélicos, que han situado –algo más– a la defensa en el debate parlamentario y político.

*Fijación de puntos de interés en el seguimiento del control civil parlamentario*

El análisis de la materia debe ser necesariamente multidisciplinar. Resulta obviamente importante el análisis jurídico constitucional, sobre la base del texto constitucional, las normas, reglamentos y estatutos parlamentarios y las leyes de defensa. En este punto, resulta de interés observar, para el ámbito de defensa, el seguimiento tanto de las facultades o límites concretos de actuación en la materia (facultades de acceso a la información, garantías de secreto y reserva, interpelaciones y preguntas), como de la existencia y funcionamiento de órganos específicos (formalización de comisiones de seguridad o defensa, secretos, posibilidad de comisiones de investigación o estudio específico, cauce parlamentario del presupuesto de defensa, etc. ). El análisis de las posibilidades de decisión o codecisión respecto del uso de la fuerza armada en sus distintas variables es una cuestión esencialmente constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, el análisis ha de integrar la práctica parlamentaria y la realidad política del control parlamentario. En este punto, hay elementos de interés diversos:

- Si hay comisión especial de defensa, subcomisiones en la misma o vinculadas, así como las comisiones en temas afines.
- Tratamiento parlamentario de las cuestiones de confidencialidad y realidad del acceso a la información de defensa por parlamentarios.
- Tener en cuenta el perfil de los miembros de las comisiones de defensa, legislaturas de experiencia, especialización en la materia.
- Que se dé un sistema de partidos, bancas o grupos parlamentarios o individualidad del parlamentario que pueda determinar la realidad de la actividad parlamentaria, en razón de la búsqueda de réditos políticos para el partido, el grupo o el parlamentario individualmente.
- Cantidad e importancia de leyes relativas a la defensa, en este sentido es relevante observar las mayorías por las que se han aprobado, enmiendas a la totalidad o parciales y posibilidad de especificidad de trámites en su elaboración y procedimiento.
- Actividad de las comisiones de defensa, ya se trate de comparecencias, ponencias, estudios, preguntas e interpelaciones.
- Actividad parlamentaria relativa al Ministerio de Defensa: preguntas escritas, orales, exigencias de responsabilidad, etc.
- Actividad parlamentaria relativa al uso de la fuerza armada, realidad del ejercicio de las potestades del Parlamento en la materia.
- Actividad presupuestaria respecto de defensa, debate real de la materia, detalle de las partidas presupuestarias, etc.
- Resoluciones, declaraciones o actos relativos a la formulación de directrices y planes estratégicos y de defensa, habitualidad y forma de los mismos, naturaleza y alcance, procedimiento y práctica de su aprobación.

Como puede apreciarse, los factores a tener en cuenta escapan, con mucho, del mero análisis jurídico constitucional, así como de cualquier apreciación cuantitativa de número de leyes, resoluciones, preguntas escritas, debates, etc. En tanto en cuanto por lo general la facultad parlamentaria de control civil es una potencialidad y que las vías de “esca-

pe” son muchas, hasta el punto de que pueda quedarse en una mera formalidad la percepción de la realidad del control, teniendo en cuenta la presencia de la defensa en el debate político, partidista y parlamentario y la percepción por quienes controlan y son controlados, que es fundamental.

### **El papel en el control civil de otros poderes públicos y de la sociedad civil**

#### *Control jurisdiccional*

La necesidad de la defensa y la seguridad nacional nunca se han avenido bien con el Derecho y, menos con el Derecho de un Estado constitucional democrático, como polos de un imán del mismo signo que se repelen naturalmente. De ahí que el logro de la normatividad constitucional así como el Imperio de la ley para el mundo de los cuarteles revisite no pocas dificultades. Como se dijo anteriormente, tales dificultades se traducen en muchas categorías jurídicas que sirven para atemperar, modular o esquivar la normatividad constitucional y la proyección de los principios y reglas generales para el ámbito militar. Asimismo, estas barreras a la proyección del Derecho en el ámbito de la defensa, revisten la forma de múltiples obstáculos a la fiscalización jurisdiccional de las decisiones y actuaciones de los poderes públicos responsables.

Sin que sea ahora lugar más que de una mera referencia, no puede dudarse que los jueces y tribunales van asumiendo paulatinamente un papel cada vez más penetrante en el control de todos los actos del poder público, incluso en los tradicionales actos políticos. Y este proceso, también poco a poco se detecta para el ámbito más concreto de la defensa. Así, el control jurisdiccional se puede advertir ya cuando quien fiscaliza decisiones tradicionales son tribunales ordinarios (por ejemplo, decisiones directas o indirectas de uso de la fuerza, o en ámbitos de Derecho penal general, o en razón del Derecho del personal militar, si es que no son fiscalizados por la jurisdicción militar). El control jurisdiccional de

actos antaño casi discrecionales se da también por la jurisdicción militar, que tiene cada vez obligaciones más intensas de independencia y plenas garantías. Este control judicial creciente va en ocasiones más allá de la revisión de los actos administrativos de la Administración militar en sentido estricto, como cuestiones de personal. Es más, llega incluso más allá del control de la aplicación del Derecho disciplinario y penal militar. Se trata de acciones y decisiones relativas incluso a los servicios de inteligencia o del uso de la fuerza militar misma. Sin duda este proceso cada vez es más importante y es inacabado. Pero el control judicial avanza —o puede hacerlo— más allá. Cada día más los tribunales consideran que las “necesidades de la defensa”, la “seguridad nacional”, la “disciplina militar”, etc. no son sino “conceptos jurídicamente asequibles”. Un buen ejemplo de ello lo brindan en España las famosas sentencias del Tribunal Supremo de 1997 relativas a los *Papeles del CESID*, en las que el Tribunal asumió plenamente la posibilidad de fiscalizar actos políticos en materia de seguridad nacional, como la clasificación como secretos de unos documentos de los servicios de inteligencia<sup>157</sup>. El Tribunal español negó cualquier posibilidad de que un acto de un poder público, aunque sea tradicionalmente calificable como acto político, escape al control jurisdiccional si afecta a derechos fundamentales. Y evidentemente, resulta difícil pensar en un uso de la fuerza militar en el que no se dé esta premisa del posible control judicial, esto es, que se afecten derechos fundamentales. Sobre estas bases, se abre una puerta que puede llevar a la posible fiscalización de las decisiones políticas del uso de la fuerza militar.

En esta línea, aunque se frustró el intento, la participación de tropas españolas en Irak en 2003 también fue sometida —infructuosamente— al control jurisdiccional<sup>158</sup>. Quizá sólo se trate de los primeros pasos de un futuro de posible mayor protagonismo judicial en el ámbito de la defensa<sup>159</sup>. América Latina no parece que escape a este papel activista de los jueces y tribunales en áreas sensibles, como, por ejemplo se ha demostrado en Argentina o Chile respecto de la revisión de las actuaciones militares en dictadura<sup>160</sup>, o, por ejemplo, en el Perú en los últimos años respecto

de la revisión de la actuación militar en la lucha contra subversiva entre 1985 y 2000 y frente a la existencia misma de la jurisdicción militar<sup>161</sup>.

En este terreno, tal y como la experiencia española o la del ámbito de la Unión Europea delatan<sup>162</sup>, una vía de apertura al control judicial en el ámbito de la defensa se da en el terreno del corrimiento del velo de los secretos relativos a la defensa así como en el ámbito de la inteligencia<sup>163</sup>. Una vía indirecta de control del uso de las FAS es la exigencia de responsabilidad patrimonial –no penal- por actuaciones de la fuerza militar.

Lo cierto es que el alcance del poder de revisión jurisdiccional en materia de defensa se hace depender de que se asuma un papel activista o de auto-restricción, puesto que se trata en muy buena medida de una cuestión de voluntad judicial misma. Es muy posible que el papel activista o contenido se haga depender del funcionamiento efectivo de los controles en las sedes donde resultan más naturales, como es el caso del control de actos políticos en sede parlamentaria, donde se da la mayor legitimidad democrática para operar este control, pero que efectivamente debe llevarse a cabo. A falta de control efectivo en materia de defensa en su lugar natural, el Parlamento, será cada vez más habitual que la sociedad civil incite el control judicial y los jueces y tribunales asuman de forma más activa este cometido.

Es por ello que resulta de interés tener en cuenta las posibilidades de actuación judicial respecto del uso de la fuerza armada y, especialmente, la existencia de precedentes de activismo judicial en la materia y las vías procesales o argumentales para eludir el control judicial.

#### *Otros órganos de control no judiciales y sociedad civil*

Comisionados parlamentarios como defensorías del pueblo, órganos y agencias públicas como contralorías, fiscalías (no jurisdiccionales), agencias especiales de protección de datos, de acceso a la información, veedurías, son órganos de control general que pueden desarrollar funciones de mucho interés para el ámbito de defensa. Respecto de las mismas, cabe tener en cuenta si su ámbito de actuación incluye la defensa y la organización militar, si se dan unidades u órganos especializados en

dicho ámbito, qué facultades y garantías de actuación se reconocen, así como límites especiales. Es posible, incluso, la existencia de una institución específica para el ámbito de las FAS, como se da en Finlandia, Noruega, Portugal, Alemania, Israel, Canadá o Australia, con sus variantes<sup>164</sup>. Más allá del análisis jurídico institucional es central tener en cuenta la práctica real y trascendencia de su actuación.

Fuera del ámbito de los poderes públicos, no hay que olvidar que el control civil puede estar realizado directamente por la sociedad civil. El control del gasto militar, del armamento de las FAS, de su adquisición, funcionamiento y venta, del respeto de los derechos en su actuación presente y pasada, de los derechos de los militares, del medio ambiente, y un largo etcétera son áreas de control de la defensa en el que ONG (específicas sobre el tema o generales), académicos y cualquier tipo de colectivo pueden asumir un papel activo muy importante. Los instrumentos jurídicos básicos para acometer su función son tanto el derecho de asociación (en su caso reunión y manifestación), como el derecho de acceso a la información pública, en su caso instrumentado a través del derecho de información, de acceso a los documentos o de petición. Asimismo, las facultades de participación en estas políticas pueden ser variadas como en ejercicio del derecho de audiencia previa, de alegaciones, su derecho de instar a cargos y poderes públicos, sus conexiones con partidos, políticos y parlamentarios, etc. De igual modo, es posible el reconocimiento de acceso a la justicia en muchas de estas materias por mediar un interés público en las materias en las que se aborda, por representar a afectados o interesados, etc. El papel de las organizaciones para difundir información y conocimiento, controlar la legalidad y el respeto de los derechos, así como para situar los distintos temas de la defensa en la agenda política no es, en modo alguno despreciable y se liga al progresivo alcance del control judicial en defensa. Conforme se consolida la democracia, mayor será la actividad de la sociedad civil y, además, su actividad puede intentar colmar un déficit de compromiso parlamentario en el control y la conducción civil.

La experiencia en la región ya es importante y está vinculada a especialistas y académicos, elementos fundamentales al aportar el conocimiento y los marcos teóricos precisos. Hay que destacar el grupo argentino SER en 2000<sup>165</sup>, creado tras intento de golpe de 1990; en Perú el Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE); el FLACSO, con actuaciones en diversos países, etc., son entidades que asumen un papel cada día más importante y creciente. El papel de los especialistas y académicos es también fundamental. El interés de especialistas es creciente, ya sea en el marco de organizaciones públicas, ya sea por iniciativas desde la sociedad civil<sup>166</sup>, y a ello se une la existencia de redes especializadas en generar y compartir información en la materia, como RESDAL, Red de Seguridad y Defensa de América Latina<sup>167</sup>.

El modelo de neutralidad seguido mayoritariamente en América Latina y su insuficiencia ante fenómenos recientes

### **La neutralidad militar exigible tanto a la institución militar como al poder político civil que la politiza**

Entre las fórmulas y técnicas de las supremacía y control civil frente al intervencionismo militar, una fundamental y tradicional es la exigencia de la neutralidad militar, un Ejército “ciego y mudo”<sup>168</sup> según De Vigny, una “máquina inconsciente que el Gobierno pueda poner en movimiento apretando un botón eléctrico”<sup>169</sup>, en palabras de Duguit. Dicha neutralidad en un sistema constitucional es aquella que, a decir de Vergottini, supone la no participación de las fuerzas militares en la formación de las opciones políticas que puedan repercutir en la determinación de la orientación imputable a los órganos constitucionales (Vergottini, 1983: 296). Se ha asumido en la actualidad que, cuando se emplea el término de *apolítico* en lo castrense, haya que referirse más correctamente a un *apartidismo* del militar<sup>170</sup>. En virtud de la neutralidad política “la actitud de *las FAS* ante el juego político de la lucha electoral

y conquista de poder, debe ser de estricta neutralidad, de tal suerte que [...] han de respetarse –aunque no se compartan– aquellas opciones políticas reconocidas como legales por el orden institucional. Es por tanto, lógico y coherente con este postulado [...] que *las FAS*, no participen ni muestren públicamente su preferencia por cualquiera de los grupos políticos existentes en la sociedad política<sup>171</sup>.

La neutralidad militar es al fin y al cabo, la versión militar del más general principio de objetividad de la administración al servir al interés general. Y el primer peligro para la objetividad proviene de la politización de la Administración por su dirección por gobiernos políticos y partidistas. Los gobiernos, que por su propia naturaleza y funciones son *políticos y partidistas*, dirigen poderosos aparatos administrativos que son los que deben hacer efectivas las decisiones políticas de quienes los dirigen. Pero estos aparatos administrativos y la fuerza militar no son políticos, sino que han de estar despolitizados, deben ser neutrales para servir con objetividad los intereses generales.

En consecuencia, se da una situación en cierto modo esquizofrénica que exige la neutralidad administrativa y militar del Gobierno y la neutralidad política de la Administración y la fuerza militar. Los cargos militares que suponen la verdadera correa de transmisión del Gobierno con la fuerza militar son elegidos con amplia discrecionalidad por éste y hay que tener especial cautela con los criterios de afinidad política y partidista.

En razón de la objetividad, las administraciones y sus integrantes, también la fuerza militar, deben actuar al margen de los intereses particulares de los gobiernos que las dirigen, así como de los intereses particulares propios, tanto los intereses corporativos de la organización administrativa como los del servidor público individual. Se trata de enfrentar tanto el riesgo de la politización de la Administración y la fuerza militar por su dirección por gobiernos políticos y partidistas, como el peligro de la pérdida de objetividad de la Administración y la fuerza militar por cuanto se dan sus intereses corporativos y los mismos servidores públicos tam-

bién tienen sus intereses e ideologías que pueden hacer valer en su actuación administrativa<sup>172</sup>.

De nuevo hay que insistir, pues, que es una exigencia democrática el no involucrar a los ejércitos y obviamente a los altos mandos militares en la vida política y partidista del país. Como señala Garrido Falla Cuando el gobernante sabe que los funcionarios que tiene inmediatamente a sus órdenes actúan para conseguir los típicos fines del servicio público, ajenos a cualquier idea de satisfacer los programas políticos que él representa o, al contrario, de sabotarlos, entonces es cuando el funcionario es una auténtico funcionario profesional<sup>173</sup>. Y los peligros de esta politización del militar a manos del líder civil son mucho mayores que respecto de la Administración civil, puesto que está en juego la coacción de la sociedad y el comportamiento no democrático de quien se aprovecha de la organización militar para fortalecer su poder.

### **La traducción de la neutralidad en la limitación de libertades y derechos políticos del militar, posibles objeciones políticas**

La neutralidad exigible al militar se concreta en la limitación del ejercicio de las libertades públicas (libertad de expresión, información, reunión, sindicación, etc.)<sup>174</sup>. Estas limitaciones no son extrañas en el panorama comparado, si bien en general puede decirse que el modelo y pauta de restricción en América Latina es el más severo y restrictivo<sup>175</sup>. También, los límites se dan respecto de los específicos derechos de participación política de los miembros de la institución castrense. En este punto, no es extraña la limitación o declaración de inelegibilidad de militares en activo, e incluso algunas limitaciones para el retirado o en excedencia. Así, en América Latina, la posibilidad de presentarse como candidato siendo militar en activo sólo se permite en Honduras y México y con algunas condiciones. Incluso en el caso de militares retirados se dan mínimos temporales (de un año en Colombia, Chile o Nicaragua o cuatro años en Uruguay). Más sorprendente, y a mi juicio desproporcio-

nada, es la limitación del derecho de voto a los militares, lo cual no es extraño en la región. Así sucede en Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana donde los militares tienen negado el derecho al voto.

La experiencia venezolana muestra que de poco o nada sirven estas medidas cuando es el régimen civil instaurado quien da soporte y cargos políticos y partidistas a los militares, que simplemente pasan a la inactividad para acceder sistemáticamente al poder civil. Se trata de una quiebra de la neutralidad militar que va más allá de las fórmulas jurídico-constitucionales y ante la cual las formas jurídicas tampoco son útiles para reaccionar. Es por ello, que resulta especialmente necesaria una visión politológica del fenómeno para su seguimiento.

Pues bien, sobre estos modelos de severa restricción de los derechos políticos mayoritariamente seguidos en América Latina pueden formularse objeciones tanto de oportunidad política como de admisibilidad jurídico-constitucional.

En primer lugar, desde el punto de vista de la oportunidad e idoneidad política, no hay que perder de vista el objetivo de las limitaciones de las libertades y derechos en razón de la neutralidad política, que es garantizar la supremacía civil. Cabe cuanto menos pensar que la restricción severa de derechos, más cercana a la opción de militarizar a los militares de Huntington, distancia al miembro de las FAS de la sociedad civil y es ineficaz y hasta peligrosa en aras de preservar la supremacía civil. Supone, como afirma Trillo, situarlos dentro de una especie de “campana de cristal” en las que permanecen “incontaminados” de las realidades políticas de la nación<sup>176</sup>. Este distanciamiento implica que, por necesidad, los militares se vean abocados a reforzar sus patrones corporativistas. Como afirma Casado un aislamiento político del militar puede conducir, incluso, a hacerle refractario al propio sistema democrático (Casado Burbano, 1983)<sup>177</sup>. En el mismo sentido afirma Blanquer que “tan peligrosa es la atribución de una función política a los ejércitos, como la absoluta marginación de los militares de los asuntos públicos en tiempo de paz” (Blan-

quer, 1996: 516). Bajo el sistema que hasta hoy se sigue, el militar no puede sentirse un ciudadano más ni apreciar, más que como un observador extraño, los cambios ideológicos y políticos que se dan en la sociedad civil. Y de ahí al intervencionismo político hay un paso.<sup>178</sup> ¿No será mejor dejar al militar hacer política como ciudadano, en medio de otros ciudadanos, que tentarlo a que haga política pero como militar? tal y como afirmase Senechal al concluir su estudio<sup>179</sup>.

En este sentido Blanquer se muestra contundente cuando afirma “La neutralidad es a la política lo que la aconfesionalidad es a la religión. Para que la Administración sea laica no es imprescindible que los funcionarios lo sean; las manifestaciones religiosas de los servidores públicos no comprometen la aconfesionalidad de la Administración” (Blanquer, 1996: 517)<sup>180</sup>. Para garantizar el principio de neutralidad lo que debe evitarse necesariamente es la efectiva *apreciación* social de que la actividad de naturaleza política del sujeto puede ser representativa de la Administración militar. Para averiguar si se puede dar esta apreciación, es posible servirse de una serie de circunstancias objetivas constatables y fácilmente aprehensibles por medios jurídicos: el lugar donde se haya ejercido la libertad pública; el empleo de signos distintivos de la condición de militar (uniforme) o la manifestación de tal condición; ejercicio individual o colectivo con otros militares; el rango y cargo. Igualmente, el derecho tiene mecanismos para requerir la fidelidad de los funcionarios y evitar el abuso en el ejercicio de los derechos. Es fundado el temor de Huntington de que el reconocimiento de derechos puede llevar a “minar el control civil y conseguir un gran poder político mediante procesos e instituciones legítimos del Estado democrático y la política”, como en Norteamérica durante la Segunda Guerra Mundial (Huntington, 1985). No obstante, este temor puede eludirse y minimizarse con limitaciones al ejercicio fraudulento de estos derechos sobre la base de la neutralidad exigible y la necesaria lealtad y fidelidad del militar al sistema político. El ejercicio de derechos no puede avalar políticas subversivas contrarias al régimen democrático por parte de militares.

Si las inquietudes políticas de los militares como ciudadanos –que existen– no pueden salir a la luz por las vías democráticas, se corre el peligro de que se expresen por vías no democráticas, facilitadas por su tenencia de las armas del Estado. Cuanto menos, como se ha señalado, la aceptación de los límites de los derechos debe ser compensada a través de canales eficientes para la reparación de agravios (Born, 2006: 240).

### **Objeciones jurídicas a la neutralidad como severo recorte de derechos y libertades del militar**

En segundo lugar, el modelo de restricción muy severa de derechos de los militares puede topár con limitaciones jurídicas, que obliguen a optar por otros modelos. Como se dijo, la decisión política de cómo lograr la supremacía civil no es libre, sino limitada y condicionada tanto por las constituciones de cada país y su interpretación, como por los tratados internacionales. Los límites a los derechos se hacen depender de los textos constitucionales, que en ocasiones expresamente los amparan. No obstante, en muchas ocasiones la admisión de los límites legales depende de la interpretación de las Cortes constitucionales o supremas de cada país. En este terreno, la evolución en España es la de un lento pero paulatino reconocimiento de los derechos y libertades de los militares, lo cual puede ser también una pauta general en la región. A golpe de sentencia puede imponerse un modelo de menores restricciones a los militares. Es más, si bien es cierto que las Cortes constitucionales o supremas suelen ser condescendientes con las limitaciones a los militares, se da un límite superior cada vez más importante: el reconocimiento de derechos y libertades a los militares por tribunales supranacionales. Así puede considerarse la línea del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>181</sup> o, en su caso, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con relación a transexualidad, homosexualidad e integración de la mujer<sup>182</sup>. Sin perjuicio de las reservas y los márgenes que se concede a los estados (Revena Sánchez, 2004) en terrenos de seguridad y defensa, es posible que esta misma línea se emprenda en el futuro por la

Corte Interamericana. De hecho, esta Corte ya ha mostrado su disposición y beligerancia en el ámbito de la jurisdicción militar, yendo más allá que la jurisdicción europea, como luego se comenta.

El argumento político de la falta de eficacia de un modelo severo de restricciones puede, fácilmente, cobrar entidad jurídico-constitucional. En este sentido, cabe recordar que los sistemas constitucionales no permiten que se siga cualquier limitación de derechos fundamentales para contener al poder militar, sino las necesarias, idóneas y proporcionales que respeten el contenido esencial de los derechos reconocidos constitucionalmente al militar. En un Estado constitucional todas las limitaciones a los derechos<sup>183</sup> deben ser las mínimas precisas y siempre han de ser las idóneas para el legítimo fin perseguido, a la vez que proporcionadas. Y si para contener un temido poder militar hay diversos modelos posibles, el único constitucionalmente admisible será el que suponga las mínimas restricciones de derechos y libertades del militar a la par de resultar eficaz. De este modo, el legislador no tiene plena libertad de optar por las distintas vías por las que lograr la neutralidad militar oportuna con el fin de preservar la supremacía civil.

### **Puntos fundamentales de atención al respecto de la neutralidad militar**

Sobre la base de lo anterior, resulta de interés observar desde una perspectiva tanto jurídico-constitucional como de la aplicación de las normas y percepción política, cuál es el grado de neutralidad política de los militares. Para ello cabe tener en cuenta las limitaciones y prohibiciones de las libertades públicas y los derechos políticos de los militares en las normas penales y disciplinarias castrenses, así como en la normativa general, si pueden calificarse de más o menos severas teniendo en cuenta diversos factores. Con igual importancia, debe seguirse también si tales normas se han aplicado o, con suma importancia, deberían haberse aplicado y no se ha hecho. También debe observarse si hay tradición y variados prece-

dentes de militares o exmilitares que hayan pasado a la vida política –por cauces democráticos, se entiende. Igualmente, procede observar si existe el fenómeno del asociacionismo militar, legalizado o no, encubierto o no. De existir, si se trata de un asociacionismo reivindicativo en términos profesionales o también en términos políticos. Asimismo, resulta de interés observar si se buscan formas alternativas de expresión como por ejemplo a través de los militares retirados, como los manifiestos en Perú en 2005<sup>184</sup> o, por ejemplo, a través de los militares, como el caso de guardias civiles españoles<sup>185</sup>. Como subterfugio, es especialmente llamativo el caso venezolano en el que los militares dejan el servicio activo para enrolar candidaturas, especialmente del partido del régimen de Chavez, para el acceso a cargos fundamentales políticos.

### El principio de separación de las Fuerzas Armadas del orden y seguridad públicas

Ya ha merecido la atención como factor causal del intervencionismo, y en particular en América Latina, la separación de las FAS de las funciones de orden y seguridad públicas. Este viejo principio liberal democrático<sup>186</sup> resulta una asignatura pendiente en diversos países de América Latina, como lo ha sido en España, si bien es cierto que los contornos de esta separación en modo alguno son sencillos en muchos casos, por los motivos siguientes:

- La militarización de cuerpos policiales, su dependencia orgánica, funcional o estatutaria de un Ministerio de Seguridad o Interior o de Defensa,
- La ubicación de los servicios de inteligencia, dependientes en ocasiones de la FAS, o bajo su control, coordinación o dirección o con servicios propios.
- La lucha contra el narcotráfico y algunas delincuencias organizadas, que supera en ocasiones el potencial y operativo habitual de los cuerpos policiales.

- La lucha contra el terrorismo, que puede implicar la organización, funciones y medios más allá de lo policial e incluso de lo militar.
- Las misiones de frontera y aduanas suelen estar también en un terreno polémico.
- El momento de conflicto exterior o interior, de emergencias, de declaración de estados de defensa de la Constitución, puede hacer variar por completo la dependencia de un cuerpo policial, su ubicación en el ámbito militar, su naturaleza militarizada o no, etc.

El nuevo terrorismo internacional, así como la cooperación internacional y realización de diversas misiones de pacificación en el extranjero no han hecho sino dificultar la línea a veces tenue de separación de las FAS y Fuerzas de Seguridad. Y en particular en el caso de América Latina, las mayores dificultades se dan por una falta de hábitos claros al respecto de este principio, unida a la tradición del uso de las Fuerzas Armadas en la represión policial y política. Asimismo, la importancia de grupos criminales, vinculados por lo general al narcotráfico, las altas cotas de criminalidad e inseguridad y la necesidad de eficiencia y eficacia de los medios disponibles son una barrera particular.

Con todo, hay que decir que tampoco debe caerse en una sacralización racionalista de este principio. Como tal principio tiene que orientar un diseño estructural que dificulte y evidencie un mal uso de la fuerza militar. Recuérdese en este sentido que si bien son importantes los límites a las funciones militares, la centralidad se da en quién decide su uso. Así, en un marco democrático, la decisión del empleo de fuerzas militares para funciones como fronteras, aduanas, narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, inteligencia, etc. sólo puede darse por la autoridad civil competente, con los mecanismos de mando, coordinación y control. Aunque no sea el caso de América Latina que aquí nos ocupa, hay que relativizar algo el cumplimiento de este principio de separación, cuando se da una real consolidación democrática asentada en el tiempo y sin temor social a un uso desviado de la fuerza del Estado<sup>187</sup>. De hecho, los

casos de Colombia y México en los que no hay una plena distinción policial militar coinciden con una supremacía civil bastante asentada en el tiempo.

Sobre la base de lo expuesto, procede analizar si normativamente se permite la actuación de fuerzas militares en funciones policiales generales, especiales de antiterrorismo, narcotráfico o delincuencia organizada. Cabe observar si, efectivamente, se acometen este tipo de tareas. Interesa asimismo seguir la existencia de cuerpos policiales militarizados y, sobre todo, la dependencia orgánica de los mismos. Una percepción realista de la materia, puede permitir considerar si la asunción de funciones policiales por la fuerza armada, desencadena efectos como un especial protagonismo político, burocrático y presupuestario de los mandos militares o los efectos que provocan en la sociedad.

### La configuración y funciones de la jurisdicción militar

En conexión con el principio de supremacía civil, cabe recordar el empleo histórico de la justicia militar para llevar a cabo la represión política singularmente en España<sup>188</sup>, lo que no ha sido en modo alguno extraño en América Latina<sup>189</sup>. Se trata de una desvirtuación de la justicia militar pareja al abuso de los mecanismos de excepción y a la implicación del Ejército en materias de orden público, como medios para hacer frente a los conflictos políticos y sociales ya del siglo XIX como del siglo XX<sup>190</sup>. Dos son los factores polémicos: de un lado, el ámbito de actuación de la justicia militar y, del otro y sobre todo, las garantías en su configuración y actuación.

Por cuanto al ámbito de actuación, las opciones de configuración de esta jurisdicción varían de su existencia y actuación sólo para casos de situaciones excepcionales o en el extranjero, aunque por lo general se admite su existencia y funcionamiento con un ámbito limitado. La limitación puede serlo para que sólo se someta a militares u objetivamente para cuestiones y delitos militares, por el bien jurídico protegido, por el lugar

de comisión, etc. En ocasiones, se da también la combinación de ambos criterios objetivos y subjetivos. Resulta especialmente de interés observar si la sumisión de civiles es posible y respecto de qué delitos, especialmente los vinculados con el ejercicio de libertades públicas. En el caso de países en los que se admita la realización de funciones policiales y de seguridad por fuerzas militares, hay que fijar el análisis en si estas acciones quedan o no en el ámbito de la jurisdicción militar y si ello puede suponer algún límite a su fiscalización real.

Pues bien, lo cierto es que sin perjuicio de diversas decisiones judiciales nacionales de especial interés, como las del caso peruano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya ha determinado algunos aspectos del *terreno de juego*, yendo más lejos de lo que se ha ido en Europa. Así, para América Latina queda claro que<sup>191</sup>:

- No pueden ser sometidos los civiles a la jurisdicción militar, puesto que “la jurisdicción militar no es la naturalmente aplicable a civiles que carecen de funciones militares y por ello no pueden incurrir en conductas contrarias a deberes funcionales de este carácter”<sup>192</sup>.
- Y es que los militares sólo pueden ser juzgados por esta jurisdicción “por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar”<sup>193</sup>, “en el ejercicio de sus funciones y bajo ciertas circunstancias”<sup>194</sup>.
- No puede emplearse la jurisdicción militar contra delitos comunes, independientemente de que los autores sean militares<sup>195</sup>.

En todo caso, debe considerarse lo más polémico el sometimiento de la jurisdicción militar a las plenas garantías de organización y funcionamiento de la justicia en un Estado democrático. Con plenas garantías no se cumpliría el dicho de Groucho Marx de que “la justicia militar es a la justicia como la música militar es a la música”. En este sentido, por lo general la jurisdicción militar se configura como una jurisdicción especial, con estructura, personal y reglas de funcionamiento diferentes a la

jurisdicción ordinaria, a veces reñidas con las garantías generales. Pese a la afirmación de las garantías de independencia de los juzgadores y la proclamación general de las garantías procesales y derechos de defensa, estas garantías no se dan muchas veces de forma concreta. De ahí el temor a esta jurisdicción y la querencia generalizada de que su ámbito se reduzca al máximo. Se llega incluso a solicitar la conversión de la concepción de esta jurisdicción, que pase de jurisdicción especial a simplemente especializada por la materia, como pueda ser la laboral, civil, penal, mercantil, etc.

A este respecto, cabe señalar que también la jurisprudencia de la Corte interamericana ha asentado unas reglas indefectibles:

- Los jueces de la jurisdicción militar no pueden ser miembros de las FAS en activo<sup>196</sup>.
- El nombramiento del órgano Consejo Supremo de Justicia Militar por el Ministerio de Defensa rompe su independencia<sup>197</sup>.
- Las funciones de gobierno judicial (determinar incentivos profesionales y atribuir funciones) ejercidas por un Consejo Supremo de Justicia Militar nombrado por el Ministerio de Defensa rompe, a su vez, la independencia de los jueces militares<sup>198</sup>.
- Se rompe la imparcialidad si la jurisdicción militar juzga a los grupos insurgentes con los que están en lucha<sup>199</sup>.

Así pues, de nuevo, la Corte Interamericana fija los márgenes de configuración y funcionamiento de la jurisdicción militar. Es más, como reacción a los excesos del pasado, algunos países han ido más lejos de los estándares considerados admisibles en Europa o España. Así, en países como Perú todo un sistema de jurisdicción militar similar al español ha sido considerado inconstitucional<sup>200</sup>.

Por lo expuesto, resulta de interés observar la configuración constitucional y legal de la jurisdicción militar, en qué supuestos se admite su actuación (extranjero, supuestos de excepción, normalidad), el grado de

seguimiento de las pautas marcadas por la Corte interamericana en la prohibición de sometimiento de civiles o de actuación restringida a los bienes propiamente militares. En este punto, cabe prestar particularmente atención al posible sometimiento de la actividad policial por fuerzas militares al ámbito de la jurisdicción militar y si ello puede suponer una barrera a la fiscalización de estas actuaciones. Respecto de las garantías de la jurisdicción militar, procede observar los cambios en razón de la referida jurisprudencia, el estatuto de los jueces militares, su nombramiento y procedencia, por cuanto objetivamente puedan no ser independientes. Asimismo, pese a las diferencias procesales respecto de la jurisdicción ordinaria, deben preservarse los derechos de acceso a la justicia y debido proceso con todas las garantías, así como las garantías de la libertad personal. Vinculado con lo anterior, hay que observar la posición de la fiscalía jurídico-militar si la hay y su estatuto de autonomía y dependencia.

#### **2.4. Otros elementos de interés esencialmente sociológicos**

Composición social de las Fuerzas armadas y sus relaciones con el resto de la sociedad, la singular importancia de la igualdad

Según se ha insistido, los análisis sociológicos son muy habituales en el ámbito militar. Al respecto de América Latina –como se ha expuesto<sup>201</sup>– destaca la tesis de Ficht según la cual la baja procedencia social de la oficialidad en las últimas décadas, facilita unas FAS relativamente refractarias al sistema liberal democrático y más afines a posibles movimientos populistas y de teórica tendencia reformista social o socialista. El autor, un clásico en la materia, subraya los elementos que habrían de tenerse en cuenta para los futuros –y necesarios– estudios sociológicos sobre América Latina<sup>202</sup>.

Además de este análisis, desde la perspectiva sociológica y con relación al intervencionismo militar, procedería analizar el estado de convergen-

cia civil-militar sobre las causas del aislamiento militar que enumera Busquets (1984: 212) para España y no habrían de obviarse para el caso latinoamericano: precariedad económica en la que se tiene que desenvolver la vida militar; herencia ocupacional, es decir, el grado de engrosamiento de las filas por descendientes de los propios militares; endogamia social, esto es, el nivel de matrimonios celebrados por los militares entre sí o de militares con descendientes de militares (ejemplo: militar con hija de militar); educación distinta a la que se recibe en el resto de la sociedad, que lleva a la socialización militar más intensa y diferente; trabajo de cuartel, aislado a la sociedad; viviendas militares como medio común de residencia; multiplicidad de actividades recreativas y sociales endógenas llevadas a cabo por y para los militares y sus familias y, finalmente, medios de comunicación y acciones culturales propios de carácter conservador.

La tradición y las decisiones políticas inciden claramente en la situación económica de los militares, los pagos en metálico –más integrados con el resto de la sociedad– o los pagos en especie: vivienda militar, economatos, farmacia, sanidad, educación militar, centros culturales, etc. que subrayan su aislamiento. En el ámbito del reclutamiento<sup>203</sup>, sin perjuicio de los límites del Derecho, hay políticas más proclives a la endogamia y herencia ocupacional, por ejemplo, reduciendo la edad de acceso a la oficialidad (favoreciendo vocaciones, por lo general, de familiares de militar), amén de facilitar la socialización militar. En este punto, la mayoría de los países tienen edades bajas de acceso, como máximo 21-22 años<sup>204</sup>. También, diversas dificultades en los requisitos de acceso pueden favorecer a los colectivos con mayor vocación –familiares de militares– o posibilidades de estudio –clases medias altas. Puede fomentarse la heterogeneidad social de la oficialidad. Aunque no parece ser el caso latinoamericano, una mayoría de clases medias y altas entre la oficialidad, se puede contrarrestar al facilitar el acceso a las altas escalas a los militares que proceden de otras escalas inferiores, en los que se dan, generalmente, extracciones sociales más bajas. En América Latina, también

puede destacarse la barrera de entrada que implica el establecimiento de cuotas y tasas de acceso, en ocasiones muy elevadas teniendo en cuenta la renta per cápita regional<sup>205</sup>. Asimismo, la política de subvenciones o de promoción social y de dotar de prestigio de la carrera militar puede también ser importante. También presenta interés la posibilidad de compatibilizar la profesión militar con otras dedicaciones. Así las cosas, no sólo desde la perspectiva sociológica debe observarse la situación real del momento y perspectivas, sino también son de interés las políticas adoptadas al respecto de todos estos factores.

Pese a que este terreno parezca más ajeno al análisis jurídico, la importancia de este enfoque es también muy notable y en especial, al respecto, el principio de igualdad<sup>206</sup>. En línea de principio, cualquier política sobre el personal puede ser enjuiciada desde el principio de igualdad, normalmente reforzado cuando se trata de idoneidad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública. De ahí que deben guardarse especiales cautelas en el establecimiento de edades muy bajas para el acceso a la oficialidad, trabas para el acceso desde escalas inferiores, así como respecto de las ventajas que se puedan dar para el acceso de determinados colectivos. El establecimiento de límites a la fijación de edades de acceso, por ser discriminatorios, podría tener una clara incidencia en la configuración de la carrera y socialización militar tradicionales.

De especial relevancia jurídica es la cuestión del sexo en las FAS, con las consecuencias para la organización y valores militares. De un lado, con relación al género y el acceso real de la mujer a la oficialidad y todo tipo de puestos militares. La obligación de abrir efectivamente las puertas al género femenino en los mandos puede ser temporalmente frenada, pero se trata de una exigencia jurídico-constitucional avalada por los compromisos jurídicos internacionales que más pronto o más tarde se proyectará en las fuerzas latinoamericanas. Al parecer, sólo existen limitaciones de acceso a la mujer en México y Brasil, donde la mujer sólo puede acceder al ámbito de la sanidad. No obstante, cabe preguntarse el acceso y trabas reales que puedan presentarse en ámbitos institucionales

típicos como cuerpos especializados y de elite, así como la adopción de medidas para facilitar la maternidad militar. No se trata sólo de un cambio simbólico y cualitativo, sino, en ocasiones, de gran relevancia cuantitativa. Unido a lo anterior, las medidas de promoción de la mujer y respecto de la maternidad, amén de en su caso venir exigidas, pueden incentivar este proceso.

De otro lado, la igualdad puede jugar un importante papel simbólico al imponer el acceso de homosexuales y transexuales a los ejércitos. Asimismo, sobre la base de la igualdad es posible la exigencia de integración en los ejércitos de las diversas razas y etnias, con especial significación en la zona por cuanto a la cuestión indígena. No puede dudarse, claro está, el impacto que la integración de diferentes colectivos sociales como los mencionados (mujeres, etnias y razas, homosexuales, transexuales, etc. ) puede implicar para los valores y la organización interna militar, así como la importancia que adquiriría en la socialización y confección de la carrera militar el establecimiento de límites a la fijación de edades de acceso también en razón del principio de igualdad.

En todas estas materias resulta decisivo el compromiso por parte de la jurisdicción y la sociedad civil, por cuanto la actividad del Ejecutivo y Legislativo no suele ser excesivamente activista.

### Concepción y condiciones de la profesión militar y de la disciplina

Se ha hecho mención de factores sociales de convergencia o divergencia social, así como de composición social de las FAS, con clara incidencia en la mentalidad y valores militares. Otro gran bloque de análisis es la concepción misma de la profesión militar, de la disciplina y los valores que se predicán del militar<sup>207</sup>. En este punto, amén de lo ya dicho, es de especial interés la formación militar. También cabe tener en cuenta el régimen estatutario de sus miembros, más allá de lo señalado respecto de la neutralidad militar.

Obviamente, la técnica de la disciplina militar en esencia puede considerarse inherente al concepto de lo militar y, por tanto, común a la existencia misma de ejércitos. Ello, sin perjuicio de que la técnica de la disciplina también deba adaptarse al contexto organizacional y a los tiempos. En todo caso, es importante la intensidad con la que la disciplina se subraye como valor militar y el alcance de la misma.

En este ámbito, los matices pueden advertirse a partir de la concepción y tratamiento jurídicos de la disciplina militar. En general es la disciplina militar en tanto necesaria para la eficacia de la seguridad del Estado constitucional la que, en su caso, justifica la especialidad militar: un régimen disciplinario y código penal militares, una jurisdicción militar, un régimen de derechos y libertades diferente, un régimen estatutario y de personal también particular, etc. Los conflictos particulares resueltos por la jurisprudencia pueden dar luz sobre el estado concreto de la cuestión. La regulación y, sobre todo, la aplicación del Derecho penal militar, y en particular, del régimen disciplinario es de todo interés. Así, por ejemplo, cabe analizar el grado de profusión en la justificación de límites a los derechos en casos concretos, si basta o no la mera mención de la disciplina militar o se explica el porqué dicha disciplina estaba en peligro concreto. También puede ser importante observar si cuando está en juego la disciplina puede con lo que esté en conflicto con ella. La observación de hasta dónde se proyectan los efectos jurídicos de la disciplina y las exigencias militares en supuestos concretos (fuera del cuartel, de actividad militar, etc. ) puede ser revelador. Algo semejante sucede si se analiza el valor y alcance jurídico de las “necesidades para el servicio”, si se trata de un argumento que cierra cualquier discusión o si, por el contrario tales necesidades vienen concretadas normativamente, o en el caso de lesionar bienes o derechos, deben justificarse.

Para captar el concepto de profesión militar, también pueden ser elementos a observar si se da alguna limitación para el matrimonio del militar o requisito de licencia, para las relaciones entre militares. Asimismo, la regulación del uso de la uniformidad, incluyendo en qué lugares y tiempos también suele desvelar el concepto vigente de la profesión militar.

## La selección de valores castrenses y la formación del militar

Decía Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes* (Cap. VI) que “Para que el Ejecutivo no pueda oprimir es necesario que los ejércitos que se le confían sean pueblo y estén animados del mismo espíritu que el pueblo”. Especialmente, señala Blondel, la tenencia de una escala de valores diferentes a la del resto de la sociedad se configura como un factor vinculado al grado de intervencionismo político de las FAS (Blondel, 1972: 470)<sup>208</sup>. La identificación del militar con la democracia, si bien importante, no es determinante para que se dé una efectiva supremacía civil, como apunta Agüero para el caso español (Agüero, 1995: 353 y ss.). La tenencia de valores propios no es incompatible con la aceptación e incluso compromiso con el sistema democrático. Eso sí, es peligroso contar con un Ejército con valores aislados de la sociedad, e incluso contrarios a los de dicha sociedad a la que sirven.

Hay factores que actúan necesariamente en este plano axiológico, como lo es el reconocimiento y efectivo ejercicio de derechos y libertades de los militares, que los insertan en la dinámica democrática. El honor militar, asimismo, necesita ser constitucionalmente redefinido. Así, resulta una evidencia importante la concepción que se tenga del honor militar y su proyección jurídica<sup>209</sup>. También, como se ha adelantado respecto de la importancia de la igualdad jurídica, el acceso de la mujer y la obligada aceptación de homosexuales y transexuales es un condicionante fijo a los valores militares y obliga a concebir el valor militar distanciado de antiguas visiones de la virilidad masculina.

El ámbito de la educación y formación militar resulta, pues, bien importante. En este sentido, procede advertir la naturaleza y selección de los altos cargos en la materia, la procedencia, rango, detalle y grado de cumplimiento de las normas que regulan la educación militar y sus contenidos son de interés.

También las exigencias constitucionales modulan y mucho el tradicional nexo de la religión –mayoritariamente católica en la región– y las

FAS<sup>210</sup>. No pocas tradiciones conformadas durante décadas corren el riesgo de ser consideradas como contrarias a la aconfesionalidad del Estado.

El mismo patriotismo, esencial para cualquier Ejército, en buena medida ha de compatibilizarse con las nociones democráticas y constitucionales del mismo, bajo esfuerzos como los seguidos por Habermas<sup>211</sup>. Los ejércitos no están para defender *cualquier* nación. La fidelidad a la nación exigible a un militar, que no es poca, no puede convertirse en un proselitismo contrario a la libertad ideológica. En esta misma dirección, cualquier vinculación de la patria con un líder, partido o formación política o movimiento social es una inaceptable quiebra de la neutralidad militar y en modo alguno podría considerarse como una formación proclive a la supremacía civil democrática.

## Referencias bibliográficas

Al inicio de este estudio se hacía una referencia a diversos autores que se han hecho imprescindibles en la materia. A continuación se hace una selección entre la bibliografía citada en esta obra. Como se ha hecho puntualmente en cada cita, en muchos casos no se ha accedido directamente a diversos de los trabajos, si bien considero que la relevancia de la obra aconseja a su referencia en este apartado. De otra parte, el lector observará el predominio claro de literatura española, a results de estudios e investigaciones previas en este marco. No obstante, en esta selección se incluyen los estudios que pueden resultar útiles también para la perspectiva de América Latina.

En este terreno resulta muy aconsejable la selección comentada de diez obras a cargo de Eva García Abós en la *Guía de recursos para el estudio de la Paz, la Seguridad y la Defensa*, Madrid: Instituto Gutiérrez Mellado, 2003. Asimismo, puede destacarse por su sencillo acceso la selección bibliográfica "Aproximaciones a la Seguridad desde América Latina: Algunas referencias bibliográficas", realizada por Ivonne Duarte Peña y Rocío Pachón Pinzón, disponible en la red. En dicho documento, se hace referencia a 52 monografías, 38 capítulos, 41 artículos y 16 documentos de los últimos años. En cuanto a los recursos disponibles en la red, basta acudir como punto de partida a RESDAL, Red de Seguridad y Defensa de América Latina en [www.resdal.org](http://www.resdal.org), por sus recursos propios, y por sus enlaces a los diversos organismos y entes vinculados a la materia. Asimismo, me permito remitir a [www.cotino.net](http://www.cotino.net) donde es posible acceder a buena parte de estos trabajos a texto completo y por líneas de investigación de forma sencilla.

AA. VV., *Constitución y jurisdicción militar*, (Cuadernos "Lucas Mallada", No. 2). Zaragoza: Pórtico, 1997.

AA. VV., *La defensa de España ante el siglo XXI*, (Hermann Oehling coord.), Fundación Cánovas del Castillo, Madrid: Veintiuno, 1997.

- AA. VV., *La jurisdicción militar y Constitución en Iberoamérica*, (Libro-Homenaje a Domingo García Belaunde), José F. Palomino y Germán J. Bidart. (coords. ). Lima: Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Grijley, 1997.
- AA. VV., *La profesionalización en los Ejércitos. Un cambio radical de mentalidad para un Estado moderno*, (Coordinado por Martín Aleñar Ginard). Madrid: Veintiuno, 1996.
- AGÜERO, Felipe:
- "The military and the Limits to Democratization in South America" . En: MAINWARING, S., O'DONELL. J. S. y VALENZUELA (Comps. ), *Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992, P. 153-198.
  - *Militares, Civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*, Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, "Diputados y militares. Una visión desde el Parlamento de las FAS". En: OLMEDA, José Antonio (compilador), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto General Gutiérrez Mellado, 2005, P. 229-250.
- ALEXANDER RODRÍGUEZ, Linda (ed.), *Rank and Privilege: The Military and Society in Latin America*. Wilmington: Scholarly Resources, 1994.
- ALLI TURILLAS, Juan Cruz, *La profesión militar*. Madrid: INAP, 2000.
- ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente, *El concepto de necesidad en Derecho público*. Madrid: Civitas, 1996.
- ATKINS, G. Pope. *Encyclopedia of the inter-American system*. Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1997.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. *Curso de Ciencia de la Administración*, (2ª ed. ) Vol. 1, Madrid: Tecnos, 1985.
- BALLBÉ, Manuel, *Orden público y militarismo en la España constitucional*. Madrid: Alianza Universidad, 1983.

- BAÑÓN, Rafael y OLMEDA, José Antonio, "El estudio de las FAS". En: AA. VV, *La Institución militar en el Estado Contemporáneo*, compilado por BAÑÓN, Rafael y OLMEDA, José Antonio. Madrid: Alianza Editorial, 1985. P. 13-59.
- BLANCO VALDÉS, Roberto, *La ordenación constitucional de la defensa*. Madrid: Tecnos, 1988.
- BLAND, Douglas L., "A Unified Theory Of Civil-Military Relations". *Armed Forces & Society*, Vol. 26, No. 1, (Fall 1999). P. 7-26.
- BLANQUER, David, *Ciudadano y soldado. La Constitución y el servicio militar*. Madrid: Civitas, 1996. P. 513-514.
- BLONDEL, Jean:  
– y otros, *El Gobierno: Estudios Comparados*. Madrid: Alianza Universidad, 1981. P. 470-479.  
– *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, (Trad. por Fernando Calleja),. Madrid: Revista de Occidente, 1972.
- BOBBIO, NORBERTO, *El futuro de la democracia*, (Juan Moreno, trad.). Madrid: Plaza & Janés, 1985.  
– *Liberalismo y democracia*. México: FCE, 1989.
- BORN, Hans (autor principal), *Control parlamentario del sector de la seguridad. Principios, mecanismos y prácticas*, Instituto General Gutiérrez Mellado, traducido del original inglés de 2003 elaborado desde el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las FAS, Madrid, 2006.
- BRUNEAU, Thomas C., "Ministerios de defensa y relaciones civiles-militares en democracia". En: Olmeda, José Antonio (compilador), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*: Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto General Gutiérrez Mellado, 2005. P. 169-200.
- BUSQUETS, Julio:  
– *El militar de carrera en España*, (3ª ed. ). Barcelona: Ariel, 1984.  
– *Pronunciamientos y golpes de estado en España*,. Madrid: Planeta, 1982.

CASADO BURBANO, Pablo:

- “La despolitización de los militares profesionales en la España democrática”. Ponencia presentada a las II Jornadas de Sociología “FAS y Sociedad”, Asociación Castellana de Sociología. Madrid, Mayo de 1983.
- *Las FAS en el inicio del constitucionalismo español*. Madrid: EDERSA, 1982.

CHRISTIANSEN, E, *Los orígenes del poder militar en España, 1800-1854*. Madrid: Aguilar, 1974.

COHEN, Eliot, “Why the Gap Matters”. *The National Interest*. No. 61 (otoño 2000).

COTINO HUESO, Lorenzo (disponibles en [www.cotino.net](http://www.cotino.net)):

- *El modelo constitucional de FAS*, INAP-CEPC, Madrid, 2002. (segundo libro de la tesis doctoral, disponible en la red).
- *La singularidad militar y el principio de igualdad: las posibilidades de este binomio ante las FAS españolas del siglo XXI*. Madrid: CEC, 2000. Disponible en la red.
- “El principio de supremacía civil: perspectiva histórica y recepción constitucional”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*. No. 17, (otoño de 1996) (publicado en septiembre de 1997). P. 89-136. (disponible en [www.cotino.net](http://www.cotino.net)).
- “La plena sujeción del Derecho militar a la Constitución y la superación de clásicos dualismos sobre las FAS”. *Revista de Derecho Político de la UNED*, No. 50 (2001). P. 119-187.
- “La posición de las Cortes en el ámbito militar y de la defensa. (Atención particular a la reciente experiencia de la crisis de Kosovo)”. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, No. 9 (2000), P. 253-282. Disponible en la red.
- “Relaciones de especial sujeción: su diversa evolución en Alemania y España” (Particular seguimiento de la jurisprudencia constitucional, contencioso-administrativa y militar de la presente década). *Revista del Poder Judicial*, (3ª época), No. 55. (1999-III). P. 291-324.

CRUZ VILLALÓN, Pedro:

- *El Estado de sitio y la Constitución. La constitucionalización de la protección extraordinaria del Estado (1789-1878)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- *Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Madrid: Tecnos, 1984.
- DAHL, Robert, *La poliarquía. Del autoritarismo a la democracia*, (Trad., Julia Moreno). Madrid: Guadiana, 1974.
- DALY HAYES, Margaret, “¿Cuáles son los interrogantes? Educación de civiles en seguridad y defensa”. En: OLMEDA, José Antonio (compilador), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*,. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto General Gutiérrez Mellado, 2005. P. 201-228.
- DE LUCAS MARTÍN, Javier, “La noción de defensa y la crisis de legitimidad. ¿Qué significa defensa?” *Anuario de Filosofía del Derecho*. No. 4, 1985.
- DIAMINT, Ruth:
- *Control civil y FAS en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: GEL, 1999.
- *La OTAN y los desafíos en el MERCOSUR: comunidades de seguridad y estabilidad democrática*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella-Grupo Editor Latinoamericano, 2001.
- *Democracia y Seguridad en América Latina*. Buenos Aires: Grupo editor latinoamericano, 2001.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M. “La consolidación del poder civil en los órganos de alta responsabilidad política y técnica del Ministerio de defensa en España: 1977-1999”, manuscrito facilitado por el autor.
- DOMINGUEZ- BERRUETA, Miguel y otros, “El control jurídico-constitucional de la transición militar”. En: DOMINGUEZ- BERRUETA, Miguel y otros, *Constitución, Policía y FAS*. Madrid: Marcial Pons, 1997. P. 72-111.
- DOMINGUEZ, Jorge:
- (ed. ), *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post- Cold War Era*. Pittsburgh:University of Pittsburgh Press, 1998.

- (ed. ), *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*. Santiago de Chile: Woodrow Wilson Center- Flacso-Interamerican Dialogue, 1998.
- DONADIO, Marcela, "El papel del Parlamento en la defensa nacional". *Revista FAS y Sociedad*, Vol. 18, No. 1-2. (2004) P. 139-154.
- DREYFUS, Pablo G., "Cuando el remedio es peor que la enfermedad: reflexiones y advertencias sobre la militarización de la represión del tráfico ilícito de drogas en América del Sur". *Revista FAS y Sociedad*, Vol. 18, No. 3-4, (2004). P. 157-186. Disponible en la red.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel, 1970.
- ECHEVERRI, Álvaro, *El poder y los militares. Un análisis de los Ejércitos del continente y Colombia*. Bogotá: Fondo Editorial Suramérica, Colección Autores Colombianos, 1978.
- ESCOBAR, Guillermo y GUEDÁN Manuel (eds.), *Democracia e instituciones en América Latina*. Madrid: Dykinson, 2005.
- ESCOBAR ROCA, Guillermo, *Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos*. Madrid: Trama, 2005.
- FABIÁN SAIN, Marcelo, "Las relaciones civiles-militares en la Argentina democrática (1983-2002). En: OLMEDA, José Antonio (compilador), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto General Gutiérrez Mella-do, 2005. P. 303-391, (en concreto, P. 323).
- FEAVER, Peter. *Delegation, Monitoring, and Civilian Control of the Military: Agency Theory and American Civil-Military Relations*. Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, Project on U. S. Post Cold-War Civil-Military Relations, Working Paper No. 4, 1996. Disponible en la red.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier, (coord.), *25 años de Constitución y Fuerzas Armadas*. Zaragoza: Pórtico, 2003.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "El estatuto jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas y su desarrollo legislativo. Balance de un cuarto de siglo". *Revista Española de Derecho Constitucional*. No. 70. (2004).

- FINER, S. E., "Los militares en la política actual". En: BLONDEL, J. y otros, *El Gobierno: Estudios Comparados*. Madrid: Alianza Universidad, 1981.
- FITCH, Samuel J.:
- "The Armed Forces and Society in South America: How Similar? How Different?" Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (*REDES 2003*), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003. Sin página.
  - *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998.
- FLECKENSTEIN, Bernhard, "Alemania Federal": En: AA. VV. *Lo militar: ¿más que una profesión?*, (MOSKOS Jr., Charles y WOOD, Frank R., dirs.). Madrid: Ministerio de Defensa, 1991.
- FLOREZ, José "La educación circular". En: HUERTA, José y otros, *Operaciones conjuntas civiles y militares en la política de defensa*, Serie Democracia y Fuerza Armada. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2006. P. 263-311.
- FRAGA, Rosendo:
- "Desequilibrio militar en el Cono Sur" y "Modernización del Servicio Militar Obligatorio". En: *La Cuestión Militar en los Noventa*. Buenos Aires: Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1993. P.1 30-132 y 221-224.
  - "El factor militar en América Latina". En: [www.defesanet.com.br](http://www.defesanet.com.br), octubre 2006.
- FREIXES SANJUÁN, Teresa, "Reflexiones en torno a los problemas constitucionales de América Latina". En: REMOTTI CARBONELL, José Carlos, FREIXES SANJUAN, Teresa (coords. ), *Problemas constitucionales de América Latina. Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, No. 15, (abril de 2006). P. 106-113. Disponible en la red.
- FRIEDRICH, C. J. y BRZENINSKI, Z. "Las características generales de la dictadura totalitaria". En: BLONDEL, J., DUVERGER, M., FINER, S. E., LIPSET, S. M., *El Gobierno: Estudios Comparados*. Madrid: Alianza Universidad, 1981. P. 237- 248.

GALBRAITH, John K.:

– *How to Control the Military*. Nueva York: Signet, 1967.

– *La anatomía del poder*. Barcelona: Plaza y Janés, 1984.

GARCÍA MONTERO, Mercedes y SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco, *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*. Work Paper No. 212. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2002. Disponible en la red.

GARRIDO FALLA, Fernando, "Comentario al artículo 103. 1", En: GARRIDO FALLA, Fernando (dir.), *Comentarios a la Constitución*, (2ª ed. ampliada). Madrid: Civitas, 1985. P. 1424 y ss.

GUAITA MARTORELL, Aurelio, "La Administración militar". *Revista de Administración Pública*. No. 7 (1952). P. 105-122.

HARRIES - JENKINS, Gwyn y MOSKOS Jr., Charles, *Las FAS y la sociedad*. (con introducción de ALONSO BAQUER, Miguel). Madrid: Alianza Editorial, 1984.

HUERTAS DIAZ, Omar y otros (comp.), *Convención Americana De Derechos Humanos, Doctrina y Jurisprudencia 1980-2005*. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia, Ibáñez, 2005.

HUNTINGTON, Samuel P.:

– *El soldado y el Estado*, (1957),. Buenos Aires: Círculo Militar, 1962.

– "La mentalidad militar: el realismo conservador de la ética de los militares profesionales". En: AA. VV, *La Institución militar en el Estado Contemporáneo*. Compilado por Rafael BAÑÓN, y José A. OLMEDA. Madrid: Alianza Editorial, 1985. P. 185- 207.

– "Poder, ideología y profesionalidad: las relaciones civiles-militares en teoría". En: AA. VV, *La Institución militar en el Estado Contemporáneo*, compilado por Rafael BAÑÓN, y José A. OLMEDA. Madrid: Alianza Editorial, 1985. P. 235-253.

LATINOBARÓMETRO, *Informe Latinobarómetro 2006 (período 1995-2006, a partir de 196. 788 entrevistas en 18 países y 20. 234 entrevistas en el 2006)*, Santiago de Chile, diciembre de 2006. Disponible en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

JANOWITZ, Morris:

– “The Internal Organization of Militar Institutions”. En: *Military Institutions and coercion in the Developing Nations*. University of Chicago, 1977. P. 107- 150, (ahora en “La organización interna de la Institución militar”, . En: AA. VV, *La Institución militar en el Estado Contemporáneo*. compilado por Rafael BAÑÓN, y José A. OLMEDA. Madrid: Alianza Editorial, 1985. P. 101- 139).

– Patterns of Organizational Authority: The Military Establishment”. En: *Military Conflict*. Beverly Hills: Sage, 1975. P. 221- 238, (ahora “Las pautas cambiantes de la autoridad organizativa: la Institución militar”, en: AA. VV, *La Institución militar en el Estado Contemporáneo*. Compilado por Rafael BAÑÓN, y José A. OLMEDA. Madrid: Alianza Editorial, 1985. P. 81- 100).

– “Las pautas cambiantes de la autoridad organizativa: la Institución militar”. En: AA. VV, *La Institución militar en el Estado Contemporáneo*, compilado por Rafael BAÑÓN, y José A. OLMEDA, Alianza Editorial, Madrid, 1985, P. 101- 139.

– *El soldado profesional*. Madrid: Ministerio de Defensa, 1990.

JOHNSON, John J. y SETARO, Ricardo, *Militares y sociedad en América Latina*. Buenos Aires: Solar-Hachete, 1966.

KOHN, Richard H.:

– “How Democracies Control the Military?”. *Journal of Democracy*, 8-4, (octubre 1997). P. 140-153.

– *The Forgotten Fundamentals of Civilian Control of the Military in Democratic Government*. Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, Project on U. S. Post Cold-War Civil-Military Relations. Working Paper No. 11, Junio 1997.

KRIEGER, Heike, “Die gerichtliche Kontrolle von militärischen Operationen”, original del cual se dispone gracias a la gentileza de la autora, ahora. En: FLECK, D. (editor), *Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte (Forum Innere Führung, Band 24)*, Baden-Baden, 2004. P. 223-250.

- KRUIJT, Dirk, "Del militarismo de la seguridad nacional a una nueva agenda nacional de seguridad". En: AA. VV., *Operaciones conjuntas. Civiles y militares en la política de defensa*. Serie Democracia y Fuerza Armada No. 6. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2006. P. 81-118.
- LAQUEUR, W., *Guerrilla Warfare, A historical and Critical Study*, New Brunswick, 1986.
- LASSWELL, H. "The Garrison State". *American Journal of Sociology*. No. 46. (1941).
- LIJPHART, Arend, *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, (ed. española con aportaciones de varios autores, prólogo de Juan Botella, trad. de Elena Grau). Barcelona: Ariel, 1987.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando:
- *La caracterización jurídica de las FAS*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.
  - "La evolución democrática de la defensa nacional". *Revista Española de Derecho Militar*. No. 89. (2006). P. 17-54. (Premio "José Francisco de Querol y Lombardero", 2006).
- LÓPEZ, Ernesto, "Latin America: Objective and Subjective Control Revisited". En: PION-BERLIN, David (ed. ) *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical perspectives*. Chapel Hill-London: Universidad de Carolina del Norte, 2001.
- MACANN, Frank "The Military". En: CONNIFF, Michael and MACANN, Frank (eds. ), *Modern Brazil: Elites and Masses in Historical Perspective*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1989.
- MANRIQUE, Miguel, "El proceso de politización de las FAS Venezolanas, 1998-2002". En: OLMEDA, José Antonio (compilador), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto General Gutiérrez Mellado, 2005. P. 765-788.
- MARÍA TAMAYO, Ana y ROBLES MONTOYA, "Las relaciones civiles-militares en el Perú: en búsqueda de una conducción civil democrática de la fuerza armada (2001-2003)". En: Olmeda, José Antonio (compilador),

- Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto General Gutiérrez Mellado, 2005. P. 789-806.
- MELERO ALONSO, Eduardo, *La declaración de guerra en el ordenamiento jurídico español (Un mecanismo para el control jurídico del Estado español en conflictos armados)*. Madrid: Dykinson, 2006.
- MOSKOS, Charles C.:
- "La nueva organización militar: ¿institucional, ocupacional o plural?", En: AA. VV, *La institución militar en el Estado Contemporáneo*, compilado por BAÑÓN, Rafael y OLMEDA, José Antonio. Madrid: Alianza Editorial, 1985. P. 140- 152.
  - "La institucionalización en un mundo ocupacional". En: AA. VV. por *Lo militar: ¿más que una profesión?*, (MOSKOS Jr., Charles y WOOD, Frank R., dirs.). Madrid: Ministerio de Defensa, 1991. P. 361-375.
- NIETO, Alejandro, "La Administración sirve con objetividad los intereses generales". En: AA. VV. *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Vol. 3. P. 2185-2253 ( en concreto, P. 2227-2230).
- NOLTE, Georg, *European Military Law Systems - Country Reports on the Laws of Belgium, Denmark, Germany, France, Italy, Luxemburg, the Netherlands, Poland, Spain and the United Kingdom and a General Report with Proposals for Harmonisation*). Berlín: De Gruyter, 2003.
- NUN, José:
- *A Latin American Phenomenon: The middle class military coup*. Berkeley: University of California, 1965.
  - "The Middle-Class Military Coup Revisited". En: LOWENTHAL Abraham and Fitch J. Samuel (eds. ), *Armies and Politics in Latin America*, (edición revisada). Nueva York: Holmes & Meier, 1986.
- OEHLLING, Hermann:
- Prólogo y coordinación de AA. VV., *La defensa de España ante el siglo XXI*, (Hermann Oehling coord. ). Madrid Fundación Cánovas del Castillo - Veintiuno, 1997. P. 13-34.

– *La función política del Ejército*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1967.

OLMEDA, José Antonio:

– (con BAÑON, Rafael, compiladores), "El estudio de las FAS". En: AA. VV, *La institución militar en el Estado Contemporáneo*. Madrid:, Alianza Editorial, 1985. P. 13-59.

– (compilador), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto General Gutiérrez Mellado, 2005.

– "Un esbozo institucional histórico sobre las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano", En: OLMEDA, José Antonio (compilador), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto General Gutiérrez Mellado, 2005. P. 17-68.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón, "Introducción. La Constitución y el ordenamiento militar" (sin referencia al autor). En: DOMINGUEZ- BERRUETA, Miguel y otros, *Constitución, Policía y FAS*. Madrid: Marcial Pons, 1997. P. 23-28.

PAYNE, Stanley G., *Los militares y la política en la España contemporánea*, (trad. ed. 1967), Ruedo Ibérico, 1986.

PEÑARUBIA IZA, Joaquín María, *Los presupuestos constitucionales de la función militar*. CEPC, 2000.

PERELLI Carina y RIAL, Juan, "The New Order and the Evolution of the Armed Forces in South America", Documento de Trabajo, PEITHO, Montevideo, 1995.

PNUD, *Compendio estadístico*. Documento adjunto a PNUD, *Ideas y aportes: La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004. Disponible en la red.

PNUD, *Ideas y aportes: La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004. Disponible en la red.

- POLLONI, Mario, CONTRERAS, Arturo y ORTÍZ, Claudio, "Relaciones entre las FAS y el Poder legislativo en Chile. Análisis y proposiciones". En: *Security and Defense Studies Review*, Vol. 1, primavera 2001. P. 61-76.
- PORRAS NADALES, Antonio J. "Ordenamiento de la Defensa, poder militar y régimen constitucional". *Revista de Estudios Políticos*, No. 35, (septiembre-octubre de 1983). P. 183-234 (accesible en [www.cepc.es](http://www.cepc.es)).
- REMOTTI CARBONELL, José Carlos, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos una aproximación a su estructura, funcionamiento y jurisprudencia*. Barcelona: Instituto Europeo de Derecho, 2003.
- RESDAL, *Atlas comparativo de la seguridad y defensa en América Latina*, [www.resdal.org](http://www.resdal.org), 2005.
- REVENGA SÁNCHEZ, Miguel, *Seguridad nacional y derechos humanos. Estudios sobre la Jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson, 2004.
- RIAL, Juan:
- "El reclutamiento del cuerpo de oficiales y la estabilidad de la democracia en el Uruguay". Documento de Trabajo, PEITHO, Montevideo, 1994, P. 8-10.
  - "La clausura del pasado. Una visión comparada de situaciones en América Latina", En: Olmeda, José Antonio (compilador), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto General Gutiérrez Mellado, 2005. P. 69-126.
- ROBLES MONTOYA, José, "Asignación de recursos para la defensa nacional: El caso del presupuesto 2003-2005". En: HUERTA, José y otros, *Operaciones conjuntas civiles y militares en la política de defensa*, Serie Democracia y Fuerza Armada. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2006. P. 153-262.
- ROJAS ARAVENA, Francisco y RODRIGO ARAYA, Francisco, *Visión comparada del Servicio Militar en las Américas*. Santiago de Chile: FLACSO, 2001.
- RUIZ MIGUEL, Carlos, *Servicios de inteligencia y seguridad del Estado constitucional*. Madrid: Tecnos, 2002.

- SAÍN, Marcelo Fabián, "Las FAS en Argentina: Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis". *Security and Defense Studies Review*. Vol. 2, No. 2, (2002). Disponible en la red.
- SALAZAR VILLALOBOS, Rossy, "¿Mantenimiento o ampliación de la justicia militar?". En: HUERTA, José y otros, *Operaciones conjuntas civiles y militares en la política de defensa*. Serie Democracia y Fuerza Armada. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2006. P. 311- 404.
- SCHIFF, Rebeca, "Civil-Military Relations Reconsidered. A Theory of concordance". *Armed Forces and Society*. No. 21, 1, (otoño de 1995).
- SCHMITT, Carl, *La dictadura*. Madrid: Alianza Universidad, 1985.
- SERRANO, Mónica, "Orden público y Seguridad Nacional en América Latina". *Foro Internacional*, Vol. XXXVII, No. 1, (enero-mayo 1998). P. 3-18.
- SORIANO, Juan Pablo, "Evolución y retos de la seguridad hemisférica". En: Olmeda, José Antonio (compilador), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto General Gutiérrez Mellado, 2005. P. 251-300
- STEPAN, Alfred, *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton: Princeton University Press, 1988. Ahora en *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado*, Buenos Aires, Sudamericana-Planeta, 1988.
- TELLO, Ángel, "La transición hacia la democracia en Argentina. Reforma de las FAS". En: HUERTA, José y otros, *Operaciones conjuntas civiles y militares en la política de defensa*. Serie Democracia y Fuerza Armada. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2006. P. 31-51.
- TRINKUNAS, Harold:
- "Militarizing the State: Implications for Democracy in Venezuela", comunicación preparada para la Latin American Studies Association, Dallas, Texas, March 27-29, 2003. P. 9-10
  - "The Crisis in Venezuelan Civil-Military Relations: From Punto Fijo to the Fifth Republic". *Latin American Research Review*. No. 37, 1, (2002). P. 68-70.

- VARAS, Augusto (coord.), *La autonomía militar en América Latina*, Caracas: Nuevas Sociedad, 1988.
- VERGOTTINI, Giuseppe de:  
– “La supremacía del poder civil sobre el poder militar en las primeras constituciones liberales europeas”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. No. 6, (1982) (accesible en [www. cepc. es](http://www.cepc.es)). P. 9-33  
– *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Espasa Calpe, 1983.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1974.
- WIARDA, H. J. *The Soul of Latin America: The Cultural and Political Tradition*. New Haven: Yale University Press, 2001.
- ZAVERUCHA, Jorge, “La fragilidad del Ministerio de Defensa Brasileño”. En: AA. VV., *Operaciones conjuntas. Civiles y militares en la política de defensa*. Serie Democracia y Fuerza Armada No. 6. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2006. P. 51- 79.
- ZIBECHI, Raúl, *El nuevo militarismo en América del Sur, Informe especial, Programa de las Américas*, Silver City, NM: International Relations Center, 10 de mayo de 2005, disponible en [http://www. americaspolicy. org/reports/2005/sp\\_0505militar. Html](http://www.americaspolicy.org/reports/2005/sp_0505militar.html)



## 4. Notas

1. *El modelo constitucional de fuerzas armadas*, de 1.396 páginas, tesis que fue merecedora del I Premio Defensa del Ministerio de Defensa en el año 2000, así como del segundo Premio Ejército 2000. El segundo libro de la misma fue publicado como *El modelo constitucional de FAS*, INAP-CEPC, Madrid, 2002.
2. Al respecto, me remito a [www.cotino.net](http://www.cotino.net) donde es posible acceder a buena parte de estos trabajos a texto completo y por líneas de investigación de forma sencilla.
3. Así lo es, sin perjuicio de mi licenciatura en Ciencias Políticas y la primera fase del proceso doctoral en la misma.
4. Así, merced a mi participación en el grupo internacional de investigación: "Comparison of European Systems of Military Law", resultante del Convenio con el Ministerio Federal de Defensa de la República de Alemania con el Institut für Völkerrecht der Universität Göttingen (Instituto de Derecho de la Universidad de Göttingen), a cargo del Área de Derecho internacional y dirigido por el Prof. Georg Nolte, a fin de llevar a cabo un estudio comparado de los sistemas jurídicos militares de FAS de los países integrantes de la Unión Europea. El estudio resultante, de casi mil páginas, constituye un auténtico referente en la materia, NOLTE, Georg, *European Military Law Systems – Country Reports on the Laws of Belgium, Denmark, Germany, France, Italy, Luxemburg, the Netherlands, Poland, Spain and the United Kingdom and a General Report with Proposals for Harmonisation*, De Gruyter, Berlin, 2003.
5. Véase nota anterior.
6. En concreto, el Proyecto "Consolidación democrática de las FAS en América del Sur", de la Fundación CIDOB, Barcelona, Responsable José Luís Canaleta de Ramos, proyecto subvencionado por la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, convocados por Resolución 150/38003/2007, de 23 de enero («BOE» número 29, de 2 de febrero).
7. El Platón de la República ya afirmaría que cuando el guardián se hace consejero deviene la ruina del Estado, ello producía desarmonía y por tanto injusticia. De ahí, el sistema perfecto exigía que los guardianes no traspasasen el límite de su oficio. Así, afirma que "la posesión y práctica de lo que a cada uno corresponde será lo que consideramos justicia" (434 a), "La confusión y mezcla de estos tres órdenes de fun-

ciones [sabios, guerreros comerciantes] es, por tanto, el acontecimiento más funesto que puede tener lugar en un Estado”, “cuando cada uno de los órdenes del Estado, el de los negociantes, el de los auxiliares y el de los guardianes, se mantiene en los límites de su oficio y no los traspasa, esto debe ser lo contrario de la injusticia; es decir, la justicia, y lo que hace que un Estado sea justo.” (434 b) (se sigue PLATÓN, *La república o el Estado*, (ed. Miguel Candel, trad. Patricio de Azcárate, 31ª ed. ), Austral, Madrid, 2000. Respecto de Aristóteles, puede seguirse ARISTÓTELES, *Política*, (trad. Patricio de Azcárate, Introducción de Carlos García Gual), Espasa, Madrid, 2000, en concreto en el Capítulo VIII relativo a los “elementos políticos de la ciudad”, pág. 169. Asimismo, en su “Examen de la Constitución de lacedemonia” (Cap. VI. P. 93-94) censura el exceso de poder de los almirantes.

8. En el marco de la *polis* griegas ya se dieron formas de delimitación del poder militar y civil. Sin perjuicio de ello, en este sentido destaca el espíritu republicano moderno de Roma. Su civismo no excluía la fusión del poder militar para mayor efectividad y desarrollo de la República. Es así como se esbozó la idea del acantonamiento militar territorial, la diferenciación del territorio civil del militar. En el *pomoerium*, sólo se podía ejercer el poder civil, los *lictors* deponían simbólicamente el hacha de los *fascas*. Fuera, en territorio militar, el manto púrpura militar sustituía a la civil alba túnica, la protección de la ley cedía frente al *imperium* del magistrado, la disciplina era militar. El acantonamiento territorial se complementaba con el acantonamiento orgánico-jurídico allí donde convivían ambos poderes en el mismo territorio; el Rey o los cónsules reunían en sus manos ambos poderes, pero con ejercicio diferenciado. Sobre el tema, puede verse, OEHLING, Hermann, *La función política del Ejército*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967. P. 75-77 y GUAITA MARTORELL, Aurelio, “La Administración militar”, en *Revista de Administración Pública*. No. 7, 1952. P. 105-122. P. 108.
9. Bodino no duda en afirmar que “es evidente que será señor del estado quien sea señor de la fuerza” (BODINO, Jean, *Los seis libros de la república*, –selección, traducción e introducción de Pedro Bravo–, Aguilar, Madrid, 1973, Libro quinto, Capítulo V, P. 186), pero la fuerza no legitimaría el poder. De ahí que rechazara a Maquiavelo, su negación de los límites al poder y su militarismo. Bodino distingue nitidamente la tiranía y el Estado de la fuerza de una Monarquía legítima, la única

- que constituye verdaderamente una república. Así, define la monarquía real o legítima como “aquella en la que los súbditos obedecen a las leyes del monarca y el monarca a las leyes naturales, gozando los súbditos de la libertad y de la propiedad de sus bienes”) de la señorial y, sobre todo, de la tiránica (“aquella en la que el monarca, menospreciando las leyes naturales, abusa de las personas libres como de esclavos y de los bienes de los súbditos como de los suyos propios”). Libro segundo, Capítulo II. P. 82, sobre el tema, todo este Libro segundo sobre las diferencias entre un rey y un tirano.
10. Así, MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, Barcelona: Edicomunicación, 1994. recordaba que “O los capitanes mercenarios son hombres excelentes, o no lo son. Si lo son, no puede el príncipe fiarse de ellos, porque aspiran siempre a elevarse a la grandeza” (P. 82). Por ello, si “se manifiesta apto marcialmente, conviene que la república le contenga por medio de sabias leyes, para impedirle pasar del punto que se le haya fijado.” (P. 83) Cap. XII, Diferentes clases de milicia y soldados mercenarios.
  11. SPINOZA, Baruch, *Tratado teológico-político (selección). Tratado político*, (trad. y estudio preliminar de Enrique Tierno Galván, 3ª ed. ). Madrid: Tecnos, 1996. Capítulo X : “Tratado político”. P. 136-162 y P.177.
  12. Sería Montesquieu quien dedicase una atención particular a los peligros de los militares respecto del poder civil. Así, señalaría garantías objetivos como el servicio militar temporal, puesto que “En las Repúblicas sería muy peligroso hacer de la profesión de las armas un estado especial, distinto del que tiene las funciones civiles”  
MONTESQUIEU, *El Espíritu de las Leyes*, (trad. de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, prólogo de Enrique Tierno Galván, 2 vol. ). Madrid: Orbis, 1984. Capítulo. XIX, P. 81. Señalaría una máxima también importante: “Para que el ejecutivo no pueda oprimir es necesario que los ejércitos que se le confían sean pueblo y estén animados del mismo espíritu que el pueblo”, de ahí que se desterrase la existencia de ejércitos permanentes (Capítulo VI. P. 150). El idealismo de Kant afirmaría para ello que “Los ejércitos permanentes deben desaparecer totalmente con el tiempo” (KANT, Immanuel, *Sobre la paz perpetua*, (6ª ed., trad. de Joaquín Abellán, presentación de Antonio Truyol y Serra). Madrid: Tecnos, 1998. Sección primera, artículo 3.
  13. Sin perjuicio de las anteriores referencias históricas, en particular cabe remitirse a BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1800-1823*, Valencia-Madrid: Institució Valenciana d'Estudis i Inves-

- tigació-Siglo XXI Editores, 1988; CASADO BURBANO, Pablo, *Las FAS en el inicio del constitucionalismo español*, Madrid: EDERSA, 1982 y DI VERGOTTINI, Giuseppe de "La supremacía del poder civil sobre el poder militar en las primeras constituciones liberales europeas", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 6, 1982 (accesible en [www.cepc.es](http://www.cepc.es)). P. 9-33 y *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid: Espasa Calpe, 1983.
14. "Poder militar" como noción sociológica y politológica, no jurídica. Cuestión distinta al tratar el llamado poder militar es que su existencia se plasme en una diversidad de puntos en el ordenamiento jurídico. En este sentido, DI VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho Constitucional Comparado*, op.cit. P. 689. En el mismo sentido, PORRAS NADALES, Antonio J. "Ordenamiento de la Defensa, poder militar y régimen constitucional", *Revista de Estudios Políticos*. No. 35, (septiembre-octubre 1983), P. 183-234 (accesible en [www.cepc.es](http://www.cepc.es)), P. 175, señala que "El poder militar es el poder puro, no jurídico, cuya especificidad coactiva se demuestra especialmente en tiempo de guerra y cuya contemplación de los demás se organiza a partir de la distinción entre amigo y enemigo", afirma también que se trata de un poder "negador y violento", "explosivo".
  15. Así, en su prólogo a OLMEDA, José Antonio (compilador), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto General Gutiérrez Mellado, 2005. P. 11.
  16. [www.iugm.es](http://www.iugm.es)
  17. [www.ser2000.org](http://www.ser2000.org) Asociación civil sin ánimo de lucro que promueve el debate sobre relaciones cívico-militares, seguridad y defensa en el ámbito nacional y regional. Destaca por contar con una base de datos sobre defensa y seguridad de más de 10.000 documentos y con una revista desde 1992.
  18. [www.eurosur.org/FLACSO/fasoc.html](http://www.eurosur.org/FLACSO/fasoc.html). La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile) y del Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE) con patrocinio del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), con publicación trimestral desde 1990.
  19. [www.defensaidl.org.pe](http://www.defensaidl.org.pe)
  20. [www.cip.fuhem.es](http://www.cip.fuhem.es)
  21. [www.resdal.org](http://www.resdal.org)

22. Sobre el peso del militarismo en la historia española de los dos últimos siglos basta remitirse a obras básicas tanto históricas como propiamente jurídicas. Entre otras, aquí se ha seguido: ALONSO, José R. *Historia política del Ejército español*, Madrid: Editora Nacional, 1974; BALLBÉ, Manuel, *Orden público y militarismo en la España constitucional*, Madrid: Alianza Universidad, 1983; CARR, Raymond, *España, 1808-1939*, Madrid: Ariel, 1966; CHRISTIANSEN, E, *Los orígenes del poder militar en España, 1800-1854*, Madrid: Aguilar, 1974; CRUZ VILLALÓN, Pedro, *El Estado de sitio y la Constitución. La constitucionalización de la protección extraordinaria del Estado (1789-1878)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980; BUSQUETS, Julio, *Pronunciamientos y golpes de estado en España*, Madrid: Planeta, 1982; LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *La caracterización jurídica de las FAS*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987; PAYNE, Stanley G., *Los militares y la política en la España contemporánea*, (trad. ed. 1967), Ruedo Ibérico, 1986 y *Ejército y sociedad en la España liberal (1808-1936)*, Madrid: Akal, 1977. Como en otros momentos se ha hecho referencia, un breve análisis de la materia tuvo ocasión de efectuarlo en COTINO HUESO, Lorenzo, "El principio de supremacía civil: perspectiva histórica y recepción constitucional", en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, No. 17, otoño de 1996, publicado en septiembre de 1997, P. 89-136. (disponible en [www.cotino.net](http://www.cotino.net)).
23. Para un rápido recorrido histórico: OLMEDA, José Antonio, "Un esbozo institucional histórico sobre las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano", en OLMEDA, José Antonio (compilador), *Democracias frágiles...* op. cit. P. 17-68, en concreto páginas 27 y siguientes. Este autor, sigue al respecto, especialmente a WIARDA, H. J. *The Soul of Latin America: The Cultural and Political Tradition*, New Haven: Yale University Press, 2001. Sobre el tema resulta un clásico, JOHNSON, John J. y SETARO, Ricardo, *Militares y sociedad en América Latina*, Buenos Aires: Solar-Hachete, 1966 y se lleva a cabo un interesante seguimiento histórico en ALEXANDER RODRÍGUEZ, Linda (ed.), *Rank and Privilege: The Military and Society in Latin America*, Wilmington: Scholarly Resources, 1994 (se sigue por la Guía de Recursos citada en el apartado bibliográfico). Por mi parte, al respecto del siglo XX, con un tratamiento conjunto así como diferenciado de buena parte de los países latinoamericanos, he seguido ECHEVERRI, Álvaro, *El poder y los militares. Un análisis*

*de los ejércitos del continente y Colombia*, Bogotá: Fondo Editorial Suramérica, Colección Autores Colombianos, 1978, agradeciendo a su autor la facilitación de su obra.

24. Ahora en "La organización interna de la Institución militar", en AA. VV, *La Institución militar en el Estado Contemporáneo*, compilado por Bañón y Olmeda. P. 101-139.
25. El modelo aristocrático se corresponde con Europa antes de la industrialización, el Estado patrimonial del Antiguo Régimen, donde las elites civiles y militares están integradas social y funcionalmente sobre una misma base de reclutamiento y estructura de poder. Hay una jerarquía que delinea las fuentes de autoridad y prestigio de cualquier miembro de la elite militar, una profesión que no se discierne con claridad de la política y la procedencia aristocrática asegura la identidad de intereses. En términos de Huntington, se trata de un control subjetivo de los militares. El modelo democrático es el ideal de control civil al que se hace referencia posteriormente. El sistema totalitario lo es de control civil, propio de sistemas nazi y soviético y algo menos en la Italia fascista. Se da un control subjetivo de los militares, en tanto en cuanto sometidos a las elites revolucionarias paramilitares que son las que reconstruyen las elites militares, que quedan sometidas a la policía secreta y del partido, paralelas. El Estado guarnición (*garrison State*) de Laswell se da en estados en un contexto de relaciones internacionales de amenaza desafiante externa, incluso en democracias. Los militares se incorporan a las elites políticas, con las que colaboran a la vez de darse mecanismos de defensa del Estado que debilitan controles, división de poderes y garantías.
26. Se sigue por OLMEDA, José Antonio, "Un esbozo institucional histórico...", *op.cit.* P. 47: STEPAN, Alfred, *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princenton: Princenton University Press, 1988. Ahora en STEPAN, Alfred, *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado*, Buenos Aires: Sudamericana-Planeta, 1988.
27. Baste recordar las notas que habían de darse respecto de los funcionarios: sólo se deben a los deberes objetivos del cargo; jerarquía rigurosa; competencias rigurosamente fijadas; calificación profesional que fundamenta su nombramiento; sueldos fijos, pensión; exclusividad; no propiedad de los medios. De este modo, se dan las

notas de "precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados." (P. 178).

Asimismo, el maestro alemán recordaba que la objetividad de la burocracia "la desarrolla en tanto mayor grado cuando más se "deshumaniza"" (P. 732. En su modelo ideal afirmaba, "En particular en la esfera de la administración pública, la idea específicamente moderna y rigurosamente "objetiva" de la "razón de Estado" es considerada ni más ni menos como la suprema y última estrella conductora del arbitrio *creador* del funcionario. Con la canonización de esta idea abstracta y "objetiva" se hallan inseparablemente fundidos ante todo los seguros instintos de la burocracia con vistas al mantenimiento de su poder dentro de su propio Estado /y, a través de él, frente a otros Estados)." (P. 735).

28. Sobre el tema en general, no para el ámbito militar, por todos, BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Curso de Ciencia de la Administración*, (2ª ed. ) Vol. 1, Madrid: Tecnos, 1985, P. 423-433. Será cuando se aborde de la neutralidad del militar cuando se profundice en la materia.
29. Véase, MORALES VILLANUEVA, Antonio, "Derechos y libertades del militar profesional", en *Revista de Estudios Políticos* No. 37. (enero-febrero de 1984). P. 89-109, y P. 557.
30. "La Institución Militar demanda de la sociedad cierta independencia como precio por mantenerse, formalmente, al margen de los asuntos políticos. La Grande Muette, la subordinación civil y otras teorías no son más que la traducción de este pacto implícito".
31. Sigo en este sentido, a DALY HAYES, Margaret, "¿Cuáles son los interrogantes? Educación de civiles en seguridad y defensa", en OLMEDA, José Antonio (compilador), *Democracias frágiles... op.cit.* P. 201-228. En concreto. P. 203, quien a su vez recoge preocupaciones. COHEN, Eliot, "Why the Gap Matters", *The National Interest*. No. 61 (otoño 2000). P. 42.
32. Así citado por DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M.. "La consolidación del poder civil en los órganos de alta responsabilidad política y técnica del ministerio de defensa en España: 1977-1999", manuscrito facilitado por el autor, ahora en VILANOVA

- TRÍAS, Pere, MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Rafael (coords.), *Seguridad y defensa*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. 2000. P. 130-141.
33. Cito por, DALY HAYES, Margaret. *op. cit.*, en concreto. P. 204. Cursiva en el original.
  34. Se hace referencia al estudio presidido por esta idea del necesario conocimiento y especialización, BORN, Hans (autor principal), *Control parlamentario del sector de la seguridad. Principios, mecanismos y prácticas*, Instituto General Gutiérrez Mellado, traducido del original inglés de 2003 elaborado desde el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las FAS, Madrid, 2006.
  35. Citado por Daly Hayes, Margaret, *op.cit.*, P. 204-205.
  36. Un seguimiento claro de las mismas, por ejemplo, en ECHEVERRI, Álvaro, *El poder y los militares...* *op. cit.* a lo largo de recorrido por países en su trabajo.
  37. Como es sabido, de 1974 a 1996 se dio una tercera ola democrática que transformó 84 autocracias en regímenes con mínimos procedimentales democráticos.
  38. En general, véase las tablas con los diversos parámetros en OLMEDA, José Antonio, "Un esbozo institucional histórico...", *op. cit.* P. 63.
  39. A saber: efectiva dirección y coordinación de la defensa por los civiles; existencia de un ministerio general de defensa o su dirección por militares en lugar de por civiles; diferenciación entre el gasto militar y el de defensa; existencia de comisiones parlamentarias especializadas en materias propias de Fuerzas Armadas y confianza en los militares.
  40. En las páginas 55-56 recuerda que el ministro de defensa no ordena operaciones. Además, si bien los comandantes militares del Ejército, la Marina y la Aeronáutica dejaron de ser ministros propios, mantuvieron su régimen jurídico. El poder de los mismos en la designación de mandos por ternas es importante. Además de constatare políticamente la debilidad política tal y como se detalla en el trabajo, se subraya asimismo al final del estudio que la Ley de Seguridad Nacional de 1983, en plena doctrina de seguridad nacional, sigue vigente.
  41. Como recuerda Rosendo Fraga, el Convenio, firmado el 26 de mayo de 2006 permite la entrada de tropas venezolanas para "gestión de crisis" y "desarme y control de armas". FRAGA, Rosendo, "El factor militar en América Latina", en [www.defesanet.com.br](http://www.defesanet.com.br), octubre 2006. Incluso se habla de posible construcción de bases bolivianas con apoyo venezolano en la frontera con Chile y Perú.

42. Así, Manrique (P. 785) recuerda cómo en 2001 (según informaciones del periódico *Talcual*, de 19 de junio de 2001) se revela la presión política del presidente Chávez sobre los generales y almirantes, para garantizar la fidelidad y la lealtad hacia el comandante en jefe y la revolución bolivariana, con informes que etiquetaban la condición y lealtad política de los mandos.
43. En estos sistemas totalitarios, el medio de consolidación del poder está basado mayormente en la fuerza material. Así, emplean dos tipos de fuerza que permiten mantener el sistema: la tradicional –el Ejército, y otra de naturaleza diferente y moderna –el partido único. La efectividad material de estos sistemas nos hace advertir la ruptura del monopolio del uso legítimo de la fuerza en manos del Ejército. Al respecto de las instituciones del fascismo y nacionalsocialismo y la milicia privada, véase DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, *op. cit.*, P. 364; FRIEDRICH J. y BRZEZINSKI Z., “Las características generales de la dictadura totalitarista”, *op. cit.* P. 243.
44. El partido único pasa a participar, y a dominar, el poder de la fuerza en el Estado, y el Estado abdica en favor del partido: son dictaduras civiles en las que los instrumentos de acceso al poder no fueron ni el Ejército ni los militares, sin perjuicio de diversas connivencias para alcanzar el poder. El acceso al poder se realiza a través del partido y las milicias paramilitares, diferentes al Ejército regular. Por estos motivos se ha afirmado que “el Ejército es la única institución de Alemania que ha sabido mantener la estructura organizativa de la interferencia del partido nazi” (NAUMANN, en *Struttura e pratica del Nazionalsocialismo*. Milán: Behemonhe, 1977, P. 344, recogido por BALLBÉ, Manuel, *Orden público y militarismo... op. cit.* P. 430). En este sentido, cabe citar las elocuentes palabras de Mussolini: “si el Ejército ha de pelear algún día por la Patria, es preciso que ningún italiano vea entonces en sus generales, en sus oficiales y en sus soldados, un recuerdo de persecución política” (Cita de ALBA, Santiago, “El Ejército y la dictadura”, artículo periodístico incluido en *Para la historia de España*, colección de artículos publicados por el diario *El Sol*, Madrid, 1930, recogida en BALLBÉ, Manuel, *Orden público y militarismo..., op. cit.* P. 431).
45. A ello añaden que la apropiación presupuestaria que realizan las FAS constituye una de las partidas singulares de mayor volumen de los presupuestos de los estados contemporáneos.

46. "La forma militar representa la más precisa y practicable forma de organización de poder porque ella supone el máximo de certidumbre respecto a lo que se exige y de seguridad, de suerte que la conducta exigida se cumple también con regularidad efectiva." HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, (trad. de Luís Tobio, 1ª ed. y prólogo de Gerhart Niemeyer), México: Fondo de Cultura Económica, 1987, P. 211.
47. Del ejército destaca la fuerza que emana de su estructura tanto para dentro como para fuera. Entre sus notas destaca su poder condigno (castigo, con la disciplina militar), compensatorio (recompensas) y, "especialmente en la actualidad" el poder condicionado (el poder que reside en la convicción) (P. 87). De este modo, la organización militar reúne las tres clásicas fuentes del poder que este autor genialmente expone.
- Asimismo destaca como ejemplo del ejército su "simetría bimodal: sólo obtiene sumisión a sus fines fuera de la organización cuando obtiene sumisión dentro. La fuerza y la seguridad de su poder externo dependen de la profundidad y certeza de la sumisión interna." (P. 87 y 89). Respecto de la importancia de la disciplina, véase también. P. 219. Asimismo, por último, respecto del poder condicionado de la institución militar, Galbraith destaca que "Una necesidad esencial, vital incluso, para el poder condicionado de la institución militar es la existencia de un enemigo concreto. Si el poder militar ha de revestir algo más que un carácter meramente tradicional, ceremonial o cauteloso, es indispensable una amenaza hostil." (P. 220).
48. HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, cit., P. 226. "Un problema superlativamente importante es el de la relación entre la función política y el poder físico, especialmente el militar [...] forma más perfecta técnicamente de una formación autoritaria de poder. Este hecho descarría a menudo al pensamiento técnico unilateral, llevándolo a ver en aquella la forma más perfecta de la función política. Pero, a diferencia del poder político, el militar es sólo un poder técnico, que recibe del Estado la determinación de sus objetivos y su legitimación. Sólo como parte del poder del Estado tiene una función de sentido de carácter social. Un poder militar que no se subordine al cometido de organizar y actuar la cooperación social en un territorio, no es más que una partida de bandoleros."
49. Se trata de la tesis medular del libro, expresada en su prólogo, cita de la P. XVI. A decir del autor (P. XV): La participación militar es tan insistente, y en ocasiones tan

profunda que cabe hablar de una función propiamente dicha, y no de un papel meramente circunstancial. Si bien la función natural del ejército no es el ejercicio del poder civil, sino servir al poder civil, es posible que el poder se mal ejerza o se abandone por omisión, olvido o incapacidad, entonces se desplaza la autoridad hacia aquellos grupos sociales que conservan aún una fuerte capacidad subsidiaria o una fuerte vocación política, el último núcleo que ofrece resistencia, con vigor y vocación –afirma-, contra la disolución social, por lo que asumen transitoriamente esa tarea de recuperación social y política. OEHLING, Hermann, *La función política del Ejército*, *op. cit.*

50. FINER, S. E. "Los militares en la política actual", *op. cit.* P. 262-264, para América Latina rechaza frontalmente este criterio ECHEVERRI, Álvaro, *El poder y los militares...* *op. cit.* P. 13-16.
  51. En la P. 63 afirma, "hoy en día las oportunidades de que haya poliarquía dependen directamente de la fuerza de determinadas creencias, no ya sólo entre los civiles, sino en todos los grados del ejército."
  52. Como recuerda Guaita sólo una Administración fuerte puede lograr el respeto de los órganos militares. Así, GUAITA MARTORELL, Aurelio, "La Administración militar", *op. cit.* P. 111, con relación, concretamente, a la Administración francesa del final del absolutismo.
  53. En este aspecto, especialmente FINER, S. E. "Los militares en la política actual", *op. cit.* P. 263, quien agrupa los países según su cultura política y el grado de participación militar que corresponde. Así, en el primer grupo, países con "Cultura política madura", como los anglosajones; después con cultura política desarrollada" como la Alemania prenazí, Francia desde la 3ª República, o la URSS en los que una intervención se hace posible; en tercer lugar, cultura política "baja", sociedades poco organizadas, en las que se discuten instituciones y procedimientos; por último, cultura política "mínima", en los que el gobierno prescinde de la opinión pública, no articulada la sociedad, abocados al militarismo.
- Sobre la cultura política, resulta clásico el estudio de ALMOND, Gabriel A. y VERBA, Sidney, "La cultura política", en *Diez textos clásicos de Ciencia política*, (ed. a cargo de Albert Batlle), Barcelona: Ariel, 1992. P. 177-201. En concreto, respecto de los tipos de cultura política, P. 178-193.

54. Sobre el tema, entre otros muchos, BALLBÉ, Manuel, *Orden público y militarismo...* *op. cit.*
55. Mientras el Estado de Derecho exige la división y balance de poderes, la necesidad provoca una tensión hacia la centralización y concentración de los mismos, a la vez que la limitación de las esferas de autonomía de los individuos. El efecto general que produce la necesidad es una alteración de las competencias tanto entre los tres poderes del Estado, cuanto dentro de cada uno de ellos, así como respecto de la organización territorial de la organización política. Entre los tres poderes del Estado la concentración se da a favor del poder Ejecutivo. Ello es la consecuencia de la homogeneidad, continuidad o permanencia de este poder que, a la vez, es el que dispone de los medios detentados por el Estado.  
Sobre este fenómeno, véase, en particular ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente, *El concepto de necesidad en Derecho público*, Madrid: Civitas, 1996, P. 388 y siguientes.
56. Por todos, SCHMITT, Carl, *La dictadura*, Alianza Universidad, 1985. Sobre los estados de excepción en España, CRUZ VILLALÓN, Pedro, *El Estado de sitio y la Constitución. La constitucionalización de la protección extraordinaria del Estado (1789-1878)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980. Y *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid: Tecnos, 1984. De interés general, también, ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente, *El concepto de necesidad en Derecho público*, *op. cit.*
57. LASSWELL, H. "The Garrison State", *American Journal of Sociology*, No. 46, (1941), P. 455-468, citado por OLMEDA, José Antonio, (2005) *op.cit.* P. 20.
58. Apartado "La aproximación general sociológica".
59. Así, en FINER, S. E., "Los militares en la política actual", *op. cit.* P. 475.
60. BLANCO ANDE, Joaquín, *Defensa Nacional y FAS*, Madrid: Dykinson, 1987, P. 212.
61. El principio de igualdad formal abrió la puerta de los cuarteles a la burguesía al eliminarse la prueba de sangre con los Reales Decretos de 21 y 28 de septiembre de 1836. De este modo, el Ejército dejó de ser un ente elitista y la mayoría de los militares pasaron a emerger de las clases medias, proceso, cabe recordar, iniciado con la Guerra de Independencia. Sin embargo, pese a la heterogeneidad de la procedencia, al adoptarse los valores aristocráticos como propios de toda la institución, las líneas generales del comportamiento castrense se unificaron, conformando una clase social particular. Así, pasó a favorecerse cada vez más la entrada en el Ejército de los

- hijos de militares. Señala Busquets que "después de mediados de siglo, la línea divisoria se trazó entre militares y civiles y no entre burgueses y nobles. La aristocracia de nacimiento había sido reemplazada por la *aristocracia de educación*. El resultado fue la aparición del espíritu de cuerpo" (BUSQUETS, Julio, *El militar de carrera en España*, (3ª ed. ), Barcelona: Ariel, 1984, P. 236). Como afirma Headrick, "en un tiempo la milicia era coto cerrado sólo accesible a la nobleza, luego se abrieron las puertas a la sociedad, especialmente a las clases medias, pero éstos pasaron a convertirse en una casta destinada a autorrenovarse, por lo cual se *cerraron* nuevamente estas *puertas*" y "al final, los oficiales del Ejército adquirieron conciencia de formar un grupo aparte, separado del resto de la nación. (HEADRICK, Daniel R. *Ejército y política en España (1866-1898)*, *op. cit.* P. 83 y 77 respectivamente, sobre la cuestión, véanse P. 60-85). Resulta fundamental, también, FERNÁNDEZ BASTERRECHE, Fernando, *El Ejército español en el siglo XIX*, Siglo Veintiuno, Madrid, 1978, en especial. P. 100-124.
62. El autor, en un análisis de clases, centró su análisis en la lucha de clases con relación al intervencionismo. En este sentido da soporte a la perspectiva de Nun, si bien considera en general su análisis mecanicista (P. 17 y ss.).
  63. Véase al respecto, en general, AA. VV., *La profesionalización en los Ejércitos. Un cambio radical de mentalidad para un Estado moderno*, (Coordinado por Martín Aleñar Ginard), Madrid: Veintiuno, 1996.
  64. Este fenómeno fue especialmente estudiado por GALBRAITH, John K, *How to Control the Military*, Nueva York: Signet, 1967.
  65. Recientemente, me remito a ESCOBAR, Guillermo y GUEDÁN Manuel (eds.), *Democracia e instituciones en América Latina*, Madrid: Dykinson, 2005, con un interesante estudio introductorio al tiempo que una visión sistemática y homogénea por países.
  66. *Informe Latinobarómetro 2006*, en este caso, el del período 1995-2006, a partir de 196.788 entrevistas en 18 países y 20.234 entrevistas en el 2006, Santiago de Chile, diciembre de 2006. Disponible en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).
  67. Así, pueden seguirse otros referentes como el PNUD, *Ideas y aportes: La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, disponible en la red. En cuanto

- a datos estadísticos, cabe remitirse al *Compendio estadístico*, documento adjunto al anterior, también disponible en la red.
68. Donde más se percibe dicha democracia es en Uruguay, Venezuela y República Dominicana, frente a Paraguay –destacadamente-, Salvador, Guatemala y Perú.
  69. Un aumento del 68% en 2002 al 74%, *Informe Latinobarómetro 2006*, *op. cit.* P. 63.
  70. Así del 62% en 2003, se pasa a este 56%. *Ibíd.*
  71. Sobre la base de la pregunta clásica de LINZ, J. : "¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático."
  72. Una visión escéptica o negativa puede seguirse en DONADIO, Marcela, "El papel del parlamento en la defensa nacional", en *Revista FAS y Sociedad*, año 18, No. 1-2, P. 139-154, en concreto, P. 139, quien para datos de años anteriores subraya que no llega a un 30% quienes estén muy o más bien satisfechos con democracia.
  73. En perspectiva histórica cabe señalar un declive desde 1996 (41%) y recuperación en este último periodo. *Informe Latinobarómetro 2006*, *op. cit.* P. 31.
  74. Se confía más, por este orden en bomberos (92%), Iglesia (71%), radio y televisión, vecinos, presidente y periódicos, luego ya, en los militares.
  75. Se sigue a ZIBECHI, Raúl, *El nuevo militarismo en América del Sur*, *op. cit.* en concreto, P. 1.
  76. PNUD, 2004, se siguen los datos de la página 272, sobre la primera mención.
  77. *Ibíd.*, se sigue en este caso los datos de la P. 273, sobre las menciones entre las tres alternativas y no en la primera mención de las cinco posibles. De este modo se pronuncian más las diferencias.
  78. Se sigue, en este sentido, a ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, "Diputados y militares. Una visión desde el parlamento de las fuerzas armadas", en OLMEDA, José Antonio (compilador), *Democracias frágiles... op. cit.* P. 229-250, P. 231.
  79. En efecto, se destaca una fuerte polarización entre los congresistas, *Ibidem*, P. 232.
  80. Véase, *Ibíd.*, P. 233 y ss.
  81. Al respecto, se sigue PNUD, *Ideas y aportes... op. cit.* P. 70.

82. Sobre la reforma argentina, TELLO, Ángel, "La transición hacia la democracia en Argentina. Reforma de las FAS", en HUERTA, José y otros, *Operaciones conjuntas civiles y militares en la política de defensa, Serie Democracia y Fuerza Armada*, Instituto de Defensa Legal, Lima, 2006. P. 31-51.
83. En América Latina la media es del 1,7% frente al 3,2% de 1985. La media mundial de gasto en Defensa con relación al PIB en el mundo es de un 3,5%, en llamativo descenso frente al 6,7% de 1985. La caída se ha dado en todos los ámbitos, así en Estados Unidos de un 6,5% a un 3,2%, En Francia o Reino Unido están en torno al 2,5% y en Alemania al 1,5%. En Rusia el gasto actual es de un 4,3%, en Medio Oriente y Norte de África el gasto es del 7,2%, en Este Asiático y Australia un 3,5% en África Subsahariana un 3,4%. Todo ello, según el Balance Militar 2002-2003, IISS, Londres, así citado en BORN, Hans (autor principal), *Control parlamentario del sector de la seguridad... op. cit.*, P. 197.
- Aunque se coincide en general con su percepción, no cabe seguir los datos ofrecidos por ZIBECCHI, Raúl, *El nuevo militarismo en América del Sur, op. cit.* P. 1-2, que afirma el 1,5 en América Latina y lo contrasta con el 4% del PIB que dedica la Unión Europea a gastos militares (dato dudable), el 3% de Estados Unidos (que realiza el 47% de los gastos militares del planeta) y el 12% de Medio Oriente.
84. Respecto del gasto militar, por este orden, Brasil, Argentina, México y Colombia superaban el 2% del PIB en 1999, lo cual puede haberse superado especialmente por Venezuela en los últimos años. En términos absolutos, Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Colombia eran los que más cantidad asignaban. Por debajo los pequeños países centroamericanos dedican las cantidades más exiguas. Se sigue de OLMEDA, José Antonio, "Un esbozo institucional histórico...", *op. cit.* P. 59-60.
85. Citado por DALY HAYES, Margaret, "¿Cuáles son los interrogantes?" *op. cit.* P. 204-205.
86. Sobre el tema, véase SORIANO, Juan Pablo, "Evolución y retos de la seguridad hemisférica", en OLMEDA, José Antonio (compilador), *Democracias frágiles... op. cit.* P. 251-300, en concreto, P 283 y ss. De especial interés, DIAMINT, Ruth, *La OTAN y los desafíos en el MERCOSUR: comunidades de seguridad y estabilidad democrática*, Universidad Torcuato Di Tella-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2001.
- Al respecto, recientemente ZIBECCHI, Raúl, *El nuevo militarismo en América del Sur, op. cit.*

87. Como han señalado, Echeverri y Fitch.
88. Citado por Fitch.
89. Al respecto, aunque con escasas referencias a la perspectiva de la primacía civil, DREYFUS, Pablo G., "Cuando el remedio es peor que la enfermedad: reflexiones y advertencias sobre la militarización de la represión del tráfico ilícito de drogas en América del Sur", *Revista FAS y Sociedad*, Vol. 18, No. 3-4, (2004) P. 157-186. Disponible en la red.
90. Se sigue por OLMEDA, José Antonio, "Un esbozo institucional histórico...", *op. cit.* P. 56.
91. Sobre el tema, véase SORIANO, Juan Pablo, "Evolución y retos de la seguridad hemisférica", cit. con especial referencia a ATKINS, G. Pope. *Encyclopedia of the inter-American system*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1997. También sobre el tema resultan básicos DOMINGUEZ, Jorge (ed. ), *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post- Cold War Era*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1998 y del mismo editor, *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, Woodrow Wilson Center- Flacso-Interamerican Dialogue, Santiago de Chile, 1998.
92. Con SORIANO, Juan Pablo, "Evolución y retos de la seguridad hemisférica", *op. cit.* P. 260-270 cabe recordar que el sistema interamericano de seguridad está conformado por múltiples elementos: Junta Interamericana de Defensa de 1942, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947, el Tratado de soluciones pacíficas (Pacto de Bogotá) de 1948, la OEA de 1948, la Comisión Seguridad Hemisférica, de carácter permanente en el marco de la OEA desde 1995. Asimismo, existen diversos foros como las Cumbres de las Américas desde 1994, las Conferencias de Ministros de Defensa desde 1995. Aparte de la significativa actividad de la OEA, no hay que obviar las acciones del Banco Interamericano del Desarrollo.
93. Soriano sigue a ATKINS, G. Pope. *Encyclopedia of the inter-American system*, *op. cit.* P. 1-2 al respecto de las siguientes bases del sistema: 1- Codificación y legislación internacional e interamericana, idea de relaciones internacionales bajo el Derecho; 2- No intervención de un Estado en asuntos de otro, igualdad soberana; 3- Resolución conflictos, solución pacífica de disputas; 4- Cooperación económica, social, cultural, intercambios y desarrollo; 5- Seguridad colectiva o mutua frente a la

- agresión y fuerza dentro de las Américas; 6- Promoción de la democracia representativa y protección derechos humanos; 7- Políticas frente al crimen organizado transnacional y medioambientales.
94. Especialmente cabe destacar el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica de 1995, así como la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la mayoritaria ratificación de la Corte Penal Internacional.
  95. Sobre la misma, REMOTTI CARBONELL, José Carlos, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos una aproximación a su estructura, funcionamiento y jurisprudencia*, Barcelona: Instituto Europeo de Derecho, 2003; así como HUERTAS DIAZ, Omar y otros (comp.), *Convención Americana De Derechos Humanos, Doctrina y Jurisprudencia 1980 – 2005*, Universidad Autónoma de Colombia, Bogotá: Ibáñez, 2005.
  96. Sobre el tema me permito referir las siguientes sentencias (disponibles en [www.derechomilitar.com](http://www.derechomilitar.com)): Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 21 de julio de 1989; Caso Godínez Cruz, sentencia de 21 de julio de 1989; Caso Neira Alegría y otros, sentencia del 19 de enero de 1995; Caso Genie Lacayo, sentencia del 29 de enero de 1997; Caso Blake, sentencia de 24 de enero de 1998; Caso Castillo Petruzzi y otros, sentencia de 30 de mayo de 1999; Caso Cesti Hurtado, sentencia de 29 de septiembre de 1999; Caso del *caracazo*, sentencia de 11 de noviembre de 1999; Caso Durand y Ugarte, sentencia de 16 de agosto de 2000; Caso Cantoral Benavides, sentencia de 18 de agosto de 2000; Caso Bámaca Velásquez, sentencia de 25 de noviembre de 2000; Caso Ivcher Bronstein, sentencia de 6 de febrero de 2001; Caso Las Palmeras, sentencia de 6 de diciembre de 2001; Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras, sentencia de 7 de junio de 2003; Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala, sentencia de 25 de noviembre de 2003; Caso Lori Berenson Mejía vs. Perú, sentencia de 25 de noviembre de 2004; Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia, sentencia de 15 septiembre de 2005; Caso Palamara Iribarne vs. Chile, sentencia de 22 de noviembre de 2005; Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia, sentencia de 1 de julio de 2006; Caso Vargas Areco vs. Paraguay, sentencia de 26 de septiembre de 2006.
  97. Así puede seguirse con sencillez en el “Marco legal”, capítulo I del *Atlas comparati-*

- vo de la seguridad y defensa en América Latina*, [www.resdal.org](http://www.resdal.org), 2005.
98. Se sigue de SORIANO, Juan Pablo, "Evolución y retos de la seguridad hemisférica", *op. cit.* P. 296. La Carta fue aprobada en el XXVIII periodo extraordinario de sesiones de la OEA en Lima, Perú, en su artículo 19 señala que "la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afectara gravemente el orden democrático de un estado miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno" en la OEA, con la posibilidad por cualquier Estado o el Secretario general de convocar al Consejo Permanente (art. 20) para que se practique dicha suspensión si se reúnen los votos de dos tercios de los estados miembros (art. 21).
  99. Así, los temas de debate en la cooperación de seguridad regional son para Soriano (*ibidem*, P. 299: el concepto seguridad humana; el grado preparación frente a las amenazas tradicionales; los costos en la cooperación de seguridad; decidir si es necesaria la coerción para paz y seguridad y democracia en el continente; los mecanismos de control y supremacía civil y, finalmente, definir si la Junta Interamericana de Defensa de 1942, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947 tienen aún función en la nueva estructura de seguridad interamericana.
  100. Versión revisada en NUN, José "The Middle-Class Military Coup Revisited", en LOWENTHAL Abraham y FITCH J. Samuel (eds.), *Armies and Politics in Latin America*, revised edition. New York: Holmes & Meier, 1986. P. 59-95, así citado en FITCH, Samuel J., "The Armed Forces and Society in South America: How Similar? How Different?", *op. cit.*
  101. Al respecto, véase FITCH, Samuel J., "The Armed Forces and Society in South America: How Similar? How Different?", *op. cit.*
  102. *Ibidem*, quien cita a PERELLI, Carina y RIAL, Juan, "The New Order and the Evolution of the Armed Forces in South America," Documento de Trabajo, PEITHO, Montevideo, 1995.
  103. Estima que McCann y Rial han demostrado para determinados países la importante presencia de alistamiento de cadetes de la baja clase media o trabajadora, puesto que esta profesión sólo parece atraer a estos estratos. Así, se señala de Uruguay que, en algunos casos, la mayoría de los cadetes provienen de familias por debajo de la pobreza oficial, cerca de una cuarta parte calificables como "indigentes" y menos de

- un 15% de familias de ingresos medios y altos. Fitch hace referencia a RIAL, Juan "El reclutamiento del cuerpo de oficiales y la estabilidad de la democracia en el Uruguay", Documento de Trabajo, PEITHO, Montevideo, 1994. P. 8-10. MACANN, Frank "The Military, " in CONNIFF, Michael and MACANN, Frank (eds.), *Modern Brazil: Elites and Masses in Historical Perspective*, Lincoln: University of Nebraska Press, 1989.
104. CLAUSEWITZ, K. V., *De la guerra*, Barcelona: Labor, 1994, P. 234.
105. El término de la "defensa nacional" surge después de la Segunda Guerra Mundial, cuando comenzó a emplearse por juristas y políticos con la finalidad de extender el control no sólo sobre lo puramente militar, sino también sobre el ámbito económico y civil, había de ir mucho más allá de lo puramente administrativo o militar. Sobre tal concepción y diversas reflexiones al respecto, OEHLING, Hermann, *La función política del Ejército*, op. cit. P. 64; MUÑOZ ALONSO, José M., *Derecho administrativo militar, Vol. I (Introducción. Organización administrativa)*, op. cit. P. 73; LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *La caracterización jurídica de las Fuerzas*, op. cit. P. 255. Para visión crítica, entre otros DE LUCAS MARTÍN, Javier, "La noción de defensa y la crisis de legitimidad. ¿Qué significa defensa?", en *Anuario de Filosofía del Derecho*, No. 4, 1985, apartado primero, dedicado monográficamente a "Derecho, paz, violencia". P. 77-95. in toto.
106. Se sigue la tesis de JOUVENEL, Bertrand de, *El poder*, (2ª ed., con prólogo de Luís García San Miguel), Madrid: Editora Nacional, 1974.
107. Así lo pone de relieve, por ejemplo, BLAND, Douglas L., "A Unified Theory Of Civil-Military Relations", *Armed Forces & Society*, Vol. 26, No. 1, (1999). P. 7-26, en concreto, P. 10.
108. Por ejemplo, véase FRIEDRICH, C. J. y BRZENINSKI, Z. "Las características generales de la dictadura totalitarista", op. cit. P. 237- 248.
109. Así se afirma en *Précis de droit administratif et droit public*, Sirey, París, 1903, P. 507 "la subordinación de la fuerza pública a la administración civil procede y se justifica por la subordinación de la administración civil a la ley".
110. En este caso, cito por OLMEDA, José Antonio, "Un esbozo institucional histórico...", op. cit. P. 19.
111. Así por ejemplo se advierte en BLAND, Douglas L., "A Unified Theory Of Civil-Mili-

- tary Relations", y en los artículos: DONNELLY Chris, "Defence transformation in the new democracies: A framework for tackling the problem", KIRSHIN Yuri, "Ensuring military security in a democratic society". OTAN Review webedition. Vol. 45. No. 1 (enero 1997).
112. Citados por DONADIO, Marcela, "El papel del parlamento en la defensa nacional", *op. cit.* P. 143. También KOHN, Richard H. "How Democracies Control the Military?" *Journal of Democracy*. Vol. 8 No. 4 (1997). P. 140-153.
113. Citado por OLMEDA, José Antonio, "Un esbozo institucional histórico...", *op. cit.*
114. Al respecto véase, entre otros, HARRIES-JENKINS, Gwyn y MOSKOS Jr., Charles, *Las fuerzas armadas y la sociedad*, (con introducción de ALONSO BAQUER, Miguel). Madrid: Alianza Editorial, 1984, que contiene una reseña comentada de más de 600 títulos sobre la materia; AA. VV, *La Institución militar en el Estado Contemporáneo*, compilado por Rafael BAÑÓN, y José A. OLMEDA, Alianza Editorial, Madrid, 1985 y la bibliografía ahí contenida (P. 326-351). En general, resultan básicas las siguientes obras: JANOWITZ, Morris, *The professional Soldier*, The Free Press, 1960, ahora en *El soldado profesional*, Madrid: Ministerio de Defensa, 1990; HUNTINGTON, Samuel P., *El soldado y el Estado*, (1957), Buenos Aires: Círculo Militar, 1962; BUSQUETS, Julio, *El militar de carrera en España*, *op. cit.* y AA. VV. *Lo militar: ¿más que una profesión?*, *op. cit.* 1991.
115. Así, por ejemplo HARRIES-JENKINS, Gwyn y MOSKOS Jr., Charles, *Las fuerzas armadas y la sociedad*, *op. cit.* P. 59. Respecto de otro autor clásico, Janowitz, esta posición convergente se desprende en todos sus trabajos no sólo por cuanto a la cuestión política, sino que la oportunidad de un Ejército convergente con la sociedad la sigue como mejor medio para la propia eficacia de la institución. Respecto de la posición política de los militares, véase JANOWITZ, Morris, *El soldado profesional...* *op. cit.* P. 449-470 y, en especial P. 474-490.
116. Ciertamente el autor emplea el término *civilizar*, que como en otro momento se señaló fue acuñado por Janowitz en *The Professional Soldier: a Social an Political Portrait*, (2ª ed. ), Nueva York: Free Press, 1971, en las P. XI y ss., este autor refería la palabra "civilization". En España se ha entendido mejor el vocablo nuevo "civilización", así se refleja en BAÑÓN, Rafael y OLMEDA, José Antonio, "El estudio de

las FAS... *op. cit.* P. 48 nota a pie 32. Con este término se quiere hacer referencia a todo el proceso de evolución tecnológica en su proyección al estamento militar. Proceso que supone la interpenetración y convergencia de la organización civil y militar. Se refiere con él a la tendencia hacia modelos *ocupacionales*, con las consecuencias que de ello se derivan.

117. Véanse, especialmente, los diversos trabajos incluidos en *Lo militar: ¿más que una profesión?*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1991 en tanto en cuanto la obra gira específicamente sobre la virtualidad actual de estos parámetros de análisis.
118. Así por ejemplo, cabe referirse al análisis comparado de los ejércitos de diversos países que se recoge en la obra colectiva dirigida por MOSKOS, Charles C., *Lo militar: ¿más que una profesión?* *op. cit.* desde la percepción institucional/ocupacional. En concreto se analizan los ejércitos de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Australia, Holanda, Grecia, Suiza, Israel y España.
119. El formato llamado institucional vendría a suponer la concepción tradicional del Ejército y relacionada con la habitual percepción generalizada sobre el Ejército de Tierra. De sus diversos caracteres, cabe destacar como pauta genérica la estaticidad o la resistencia natural a los cambios. Resulta una nota particular la mentalidad conservadora como rol de la organización, asimismo, en la formación del militar y en la propia actuación de la institución se exacerban los históricos valores militares y la disciplina militar –no demasiado vinculada a la sumisión al poder político democrático–. En este modelo, se parte de un supuesto nexo e identificación del Ejército con la población, para lo cual el servicio militar es un instrumento necesario; sin embargo, se favorece por diversos métodos la divergencia de la población militar al respecto de la civil. Se entiende que con tal alejamiento de la sociedad se faculta el mejor cumplimiento de las funciones militares, entre las que se encuentra la guarda y custodia de unas esencias patrias, incluso al margen de la voluntad democrática. Entre estos medios alienantes destaca el sistema retributivo establecido en el modelo institucional, basado en una remuneración por debajo de los precios de mercado, si bien compensada por unas retribuciones “en especie” que vienen a suponer unos privilegios al respecto de la consecución de necesidades básicas: vivienda, alimentación, educación, servicios médicos, ocio, etc. El militar vive, compra, o se divierte con militares. De este modo, pese a la relativa austeridad de sus salarios, los militares encuentran reconocimiento

por su entrega a la Patria y, lo que es más importante, se fortalece el corporativismo. Pese a cierta autonomía política de la institución así considerada, al militar individual se le somete a una muy estricta disciplina y a un régimen de derechos y libertades más que reducido. Además, en este modelo institucional, el militar lo es las veinticuatro horas del día, independientemente de que esté o no de servicio.

120. El formato denominado ocupacional resulta contrario al anterior; en él destaca básicamente su dinamicidad y adaptabilidad a los cambios registrados por la sociedad y por la técnica militar. Sin obviar la necesidad de la disciplina en el Ejército, para su verdadera efectividad se pretende su actualización en relación con las modernas exigencias, para lo cual, se requiere una flexibilización de la misma. Así, se dota al soldado de una mínima esfera decisoria, que al final revierte positivamente en su actividad. Al mismo tiempo, se aboga por la adopción de los adelantos organizativos civiles para muchos ámbitos de la actuación militar, actividad ésta que en virtud de la técnica se aproxima paulatinamente a la civil. Para realizar la función militar ya no resulta imprescindible una acendrada vocación o un alto honor y espíritu; al menos no tanto como lo exigido para prestar cualquier otro servicio a la Administración del Estado. Tanto en el modelo institucional como en el ocupacional, priman la funcionalidad y la eficacia, si bien, en este último, éstas se conciben conforme a las pautas impuestas por la modernidad. Es por ello por lo que no siempre se entiende como positivo el servicio militar obligatorio, por disfuncional; cuanto menos, mediante éste no se pretenden fines "institucionales", como la estructuración *nacional* de la sociedad. En este modelo, el militar es un funcionario que presta un importante servicio al Estado y a la comunidad, pero para prestarlo basta con que se le considere militar sólo durante las horas de ejercicio de su función; a la Administración no le importa su vida fuera del servicio más allá de lo que pueda afectar directamente al mismo. La retribución se establece conforme a los criterios de mercado o, al menos, se remunera homogéneamente con relación al resto de los funcionarios; en consecuencia, desaparecen antiguos privilegios en "especie" que, como se ha mencionado, refuerzan un excesivo corporativismo, ahora entendido como innecesario.

Para realizar mejor las funciones que el poder democrático les asigna, en este modelo no resulta necesaria la separación del colectivo militar del resto de la sociedad, con la que convergen en muchos aspectos. Aún es más, *la inserción del militar en la*

*sociedad es una garantía objetiva para evitar que la tenencia de los medios coactivos de la fuerza pueda emplearse autónomamente, en contra la voluntad de la población* –como lo fueron en su momento histórico las milicias nacionales–. Dada esta convergencia con la esfera civil, la neutralidad militar se exige de la institución, no de sus miembros individualmente considerados, a los que se les reconoce la mayoría de sus derechos políticos e incluso laborales. Por último, en este modelo ocupacional, la restricción de los derechos y libertades del militar debe ser acorde a la funcionalidad real de la Administración militar, obviándose anacronismos históricos y sociales propios del modelo institucional, que en nada coadyuvan a la verdadera eficacia de la organización.

121. Este modelo *plural* no es una visión ecléctica de los formatos institucional y ocupacional, sino que se trata de parcelar los diversos sectores del estamento castrense; así, se atribuye a cada parcela los rasgos ocupacionales o institucionales según convenga a la naturaleza de la función a realizar. Resulta, precisamente éste el modelo preferido por este autor (cfr. "La nueva organización militar... *op. cit.* P. 152. )
122. En concreto puede seguirse el esquema en la P. 235. El autor distingue la existencia de un modelo "tradicionalista", uno "reformista" y uno "pragmático".
123. Este parámetro se sigue en su puntos primero ("Finalidad de las fuerzas armadas"), segundo ("Tarea del soldado") y sexto ("Motivación vocacional").
124. Punto tercero ("Naturaleza del Ejército")
125. Punto noveno ("Soldados y política") y décimo ("Grupos de interés profesional-sindical).
126. Punto séptimo ("Relaciones con la sociedad civil").
127. Puntos cuarto ("Valores del soldado"), quinto ("Concepto de la vocación militar"), sexto ("Motivación vocacional"), octavo ("Uniforme"), decimoprimer ("Salario") y decimosegundo ("Horario de servicio").
128. Los capítulos de la investigación –eso sí, de una perspectiva jurídico-constitucional, que era la que me competía– fueron: Los fines para los que pueden ser empleadas las FAS; su naturaleza y la posición política de la Institución militar en el sistema político y la posible participación política de sus miembros; las relaciones divergentes o convergentes de las FAS con la sociedad civil y la composición social de los ejércitos; las condiciones de la profesión militar –concepción de la disciplina, horario de servi-

- cio, salario y la organización interna de las FAS y el concepto mismo de la vocación militar, valores militares y formación militar.
129. Entre otros, por ejemplo, el estudio introductorio de ESCOBAR, Guillermo y GUE-DÁN Manuel, *Democracia e instituciones en América Latina*, Madrid: Dykinson, 2005 o, también recientemente, FREIXES SANJUÁN, Teresa, "Reflexiones en torno a los problemas constitucionales de América Latina". EN: REMOTTI CARBONELL, José Carlos, FREIXES SANJUAN, Teresa (coords. ), *Problemas constitucionales de América Latina*, disponible en la red en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, No. 15, (abril de 2006), P. 106-113.
  130. Así, aun siendo básicamente de elaboración propia, se ha seguido una recopilación de los parámetros que establecen DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho Constitucional Comparado*, *op. cit.* P. 296-301; LÓPEZ RAMÓN, Fernando "Principios de la ordenación constitucional de las FAS", *op. cit.* P. 2547-2596; AGÜERO, Felipe, *Militares, Civiles y democracia...* *op. cit.* 50-52 y OEHLING, Hermann, en su Prólogo a AA. VV., *La defensa de España ante el siglo XXI*, *op. cit.* P. 27-28.
  131. Al respecto, *El modelo constitucional...* *op. cit.* el Capítulo primero. "Las premisas del modelo constitucional de FAS españolas"
  132. Así consideró la regulación constitucional de las FAS en la Constitución de 1978, en especial el polémico artículo octavo de PARADA VÁZQUEZ, Ramón en: "Introducción. La Constitución y el ordenamiento militar" (sin referencia al autor). En: DOMINGUEZ- BERRUETA, Miguel y otros, *Constitución, Policía y FAS*, Madrid: Marcial Pons, 1997, P. 23-28, P. 24, que la "puesta en acción" del art. 8 ha servido para sustentar no la supervivencia de un mundo autónomo de valores, principios y normas al margen del sistema constitucional, como quizá pudiera haber sucedido, sino para realizar una suave "transición militar" y una continuada tarea de adaptación del ordenamiento preconstitucional que, salvado el escollo de febrero de 1981, ha hecho que el problema militar no difiera de lo común en los demás países europeos, mientras nuestras FAS ganan consideraciones y prestigio participando en misiones internacionales, en un plano similar al de los demás miembros de la OTAN".
  133. Sobre el tema, en especial, COTINO HUESO, Lorenzo, "La plena sujeción del Derecho militar a la Constitución y la superación de clásicos dualismos sobre las FAS", *Revista de Derecho Político de la UNED*. No. 50 (2001). P. 119-187.

- 134 .Antes en AA. VV, *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar... de la Constitución*. Madrid; Ministerio de Justicia. 1989-1988. P. 2955- 3006).
135. "Introducción. La Constitución y el ordenamiento militar" (sin referencia al autor), en DOMINGUEZ- BERRUETA, Miguel y otros, *Constitución, Policía y FAS, op. cit.* P. 22-28.
136. Al respecto, "Relaciones de especial sujeción: su diversa evolución en Alemania y España. (Particular seguimiento de la jurisprudencia constitucional, contencioso-administrativa y militar de la presente década)". *Revista del Poder Judicial*, (3ª época). No. 55, 1999 (III). P. 291-324. Sobre el tema, destacan los trabajos de LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Madrid: Civitas, 1994 y LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *Las relaciones de sujeción especial*, Madrid: Civitas, 1994.
137. Así se reconoce en el artículo 20. 4º de la Ley Fundamental de Bonn, el artículo 21. 1º de la Constitución portuguesa o el artículo 2 de la Constitución francesa.
138. En diversos apartados de su obra se hace referencia a esta polémica cuestión del derecho de resistencia y rebelión, en el que sin llegar a los extremos de un predecesor suyo como Milton, Locke puede considerarse también como beligerante. Así puede seguirse los párrafos 150-151, 155, 156 (Cap XIII), 176 (Cap XVI), 197, 202, 204 (Cap. XVIII) y 222, 223, 229, 242 (Cap. XIX). En algunos de ellos se encuentra la expresión de "clamar al cielo" (Cap. XIV, § 168, P. 182 y § 176, P. 190). LOCKE, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, (introd. de María Condor Coruña), Madrid: Alba, 1997.
139. En efecto, el Tribunal Supremo criticó severamente la resolución del Consejo Supremo de Justicia Militar y sobre el tema que nos ocupa, en el considerando 138º afirmó que "los tenientes de la Guardia Civil fueron ya informados [...] por sus superiores, en el acuartelamiento [...] del objeto de las acciones que emprendían, cuya ilegalidad era tan patente que les debía haber inducido a desobedecer inmediatamente las órdenes recibidas al respecto, y si, en su caso, tuvieron alguna duda, no necesitaron llegar hasta la madrugada del día 24 para convencerse de que habrían contribuido y consumado un levantamiento militar, pues al ocupar militarmente el edificio y el hemiciclo... y secuestrar e inmovilizar a los congresistas y al Gobierno, hasta el más lerdo y de menos entendimiento hubiera comprendido en el acto que se estaba perpetrando un delito de rebelión militar."

140. Se trata de la ya referida tesis medular del libro, expresada en su prólogo. P. XV-XVI, OEHLING, Hermann, *La función política del Ejército*, op. cit. P. 100 y ss.
141. *Ibidem*.
142. PELLÓN, Ricardo, "La libertad de opinión en las FAS", en *Revista Española de Derecho Militar* No. 37, (enero-junio de 1979). P. 15-91.
143. El autor cita a PRIMO DE RIVERA, José A. *Obras completas*, Madrid, 1945, P. 649, (véase op. cit. supra, P. 80-81).
144. *Ibidem*, nota a pie No. 49.
145. Cita de Milán del Bosch, Teniente General, en *ABC*, de 23 de septiembre de, 1980, también citada por este autor.
146. Se hace referencia, claro está, al discurso del Teniente General Mena el 6 de enero de 2006. Véase "Discurso del teniente general José Mena Aguado en la Pascua Militar" (texto íntegro), disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/01/06/espana/1136570580.html> (25/1/2006). Baste señalar algunos extractos: "Afortunadamente, la Constitución marca una serie de límites infranqueables para cualquier Estatuto de Autonomía. De ahí mi mensaje de tranquilidad. Pero, si esos límites fuesen sobrepasados, lo cual en estos momentos afortunadamente parece impensable, sería de aplicación el artículo 8º de la Constitución: «Las FAS, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército de Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad y el ordenamiento constitucional». No olvidemos que hemos jurado, (o prometido), guardar y hacer guardar la Constitución. Y para nosotros, los militares, todo juramento o promesa constituye una cuestión de honor."
147. Sin perjuicio de otras referencias, sobre el tema, es capital BORN, Hans (autor principal), *Control parlamentario del sector de la seguridad. Principios, mecanismos y prácticas*, Instituto General Gutiérrez Mellado, traducido del original inglés de 2003, elaborado desde el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las FAS, Madrid, 2006. Por mi parte, para el caso español, en particular, "La posición de las Cortes en el ámbito militar y de la defensa. (Atención particular a la reciente experiencia de la crisis de Kosovo)", en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, No. 9 (2000). P. 253-282. disponible en la red.
148. Un reciente y fundamentado alegato en su defensa, MELERO ALONSO, Eduardo, *La declaración de guerra en el ordenamiento jurídico español (Un mecanismo para*

- el control jurídico del Estado español en conflictos armados*), Madrid: Dykinson, 2006. (en especial, páginas 65-117).
149. Un estudio del caso particular peruano, puede seguirse en ROBLES MONTOYA, José, "Asignación de recursos para la defensa nacional: El caso del presupuesto 2003-2005". En: HUERTA, José y otros, *Operaciones conjuntas civiles y militares en la política de defensa*, Serie Democracia y Fuerza Armada, Instituto de Defensa Legal, Lima, 2006. P. 153-262.
150. Asimismo, resulta de interés el cuadro sobre las prácticas en Europa. P. 278.
151. Sobre el tema en general es de interés, GARCÍA MONTERO, Mercedes y SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco, *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*, Work Paper No. 212, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2002 (disponible en la red).
152. Dicha oficina debe ser relativamente reciente puesto que no se hace referencia a ella en POLLONI, Mario, CONTRERAS, Arturo y ORTÍZ, Claudio, "Relaciones entre las FAS y el Poder legislativo en Chile. Análisis y proposiciones", en *Security and Defense Studies Review*, Vol. 1, (primavera 2001). P. 61-76.
153. Sobre el tema, resulta de especial interés el seguimiento riguroso de los mecanismos de control en Gran Bretaña, Alemania, Estados Unidos y España de RUIZ MIGUEL, Carlos, *Servicios de inteligencia y seguridad del Estado constitucional*. Madrid: Tecnos, 2002.
154. Entre otros, el estudio introductorio de ESCOBAR, Guillermo y GUEDÁN Manuel (eds.), *Democracia e instituciones en América Latina*, *op. cit.*
155. En POLLONI, Mario, CONTRERAS, Arturo y ORTÍZ, Claudio, "Relaciones entre las FAS y el poder legislativo en Chile. Análisis y proposiciones", *op. cit.* P. 72-73 se comenta que el Parlamento no cuenta con un cuerpo de asesores permanentes y expertos en defensa, lo cual dificulta el análisis de los temas.
156. Un análisis reciente, LÓPEZ RAMÓN, Fernando, "La evolución democrática de la defensa nacional", en *Revista Española de Derecho Militar*, No. 89. P. 17-54, 2006 (Premio "José Francisco de Querol y Lombardero", 2006).
157. Se hace referencia a las tres sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo español (asuntos No. 602, 634 y 726 de 1996), todas de 19 de marzo de 1997. Cabe recordar que a las mismas se formularon seis votos particulares también de gran interés.

158. Se exigió responsabilidad penal al presidente del Gobierno y a otras autoridades por la participación de España en la guerra de Irak sin la previa autorización de las Cortes Generales prevenida en el artículo 63. 3º de la Constitución (art. 588 del Código Penal), así como por la naturaleza de las acciones que se califican como delitos contra personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado (arts. 608 a 616 del Código Penal de 1995), de igual modo, se amplió la querrela a tales autoridades para el caso de que hubieran rubricado y/o autorizado la existencia de armas de destrucción masiva en Irak o que hubieran presentado ante cualquier institución nacional y, en especial, ante el Congreso de los Diputados o internacional, en especial el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, argumentando la existencia de tales armas y la amenaza que lo significa para la paz y seguridad internacionales. Y ello por si los mismos contuvieren alguna falsificación penalmente perseguible.

El Tribunal Supremo, por auto de veintiuno de enero de dos mil cuatro archivó la Causa Especial número 142/2003 y Acumuladas. Los argumentos no fueron muy profusos y se basaron en que la responsabilidad penal es estrictamente personal y en este ámbito dicha responsabilidad no puede surgir del mero apoyo político o logístico a las acciones bélicas de la coalición. La resolución rechaza analizar algunas cuestiones por motivos procesales, de otro lado, dice que no hay responsabilidad penal, puesto que es personal y "no puede surgir del mero apoyo político o logístico a las acciones bélicas de la coalición."

Es muy posible que en el futuro se abran vías como la administrativa o la de responsabilidad patrimonial que pongan más difícil los argumentos para que los jueces cierren la posibilidad de control de este tipo de actos políticos.

159. Sobre el tema del uso de la fuerza, con una posición particularmente favorable a este futuro control, MELERO ALONSO, Eduardo, *La declaración de guerra en el ordenamiento jurídico español (Un mecanismos para el control jurídico del Estado español en conflictos armados)*, cit.. Asimismo, el trabajo posiblemente más completo en la materia recientemente sea KRIEGER, Heike, "Die gerichtliche Kontrolle von militärischen Operationen", original del cual se dispone gracias a la gentileza de la autora, ahora en Fleck, D. (editor), *Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte (Forum Innere Führung, Band 24)*, Baden-Baden, 2004. P. 223-250.

160. Al respecto de Argentina, véase FABIÁN SAIN, Marcelo, "Las relaciones civiles-militares en la Argentina democrática (1983-2002)", en OLMEDA, José Antonio (compilador), *Democracias frágiles... op. cit.* P. 303-391, en concreto P. 323.
161. En general, FLOREZ, José "La educación circular". En: HUERTA, José y otros, *Operaciones conjuntas civiles y militares en la política de defensa*, Serie Democracia y Fuerza Armada, Instituto de Defensa Legal, Lima, 2006. P. 263-311 y en la misma obra, SALAZAR VILLALOBOS, Rossy, "¿Mantenimiento o ampliación de la justicia militar?" P. 311- 404. Asimismo, MARÍA TAMAYO, Ana y ROBLES MONTOYA, "Las relaciones civiles-militares en el Perú: en búsqueda de una conducción civil democrática de la fuerza armada (2001-2003)". En: OLMEDA, José Antonio (compilador), *Democracias frágiles... op. cit.* P. 789-806, en concreto, 801-806.
162. En efecto, en el ámbito de la Unión Europea, el control jurisdiccional está prácticamente excluido del terreno de la cooperación en seguridad interior y judicial y totalmente excluido en el ámbito de la política exterior y de seguridad y defensa. Ahora bien, en diversas ocasiones el Tribunal de Justicia ha entrado a conocer si concurren justificaciones sobre seguridad y defensa para no revelar una información en un documento en poder de la Unión. Asimismo, el terreno de la responsabilidad patrimonial puede ser una punta de lanza del control judicial en el ámbito de defensa, como también existe algún precedente.
163. Al respecto de las diversas barreras y límites a la actuación jurisdiccional en el terreno de inteligencia, con referencias los casos de Alemania, Reino Unido, Estados Unidos y España, cabe destacar, de nuevo, el excelente trabajo de RUIZ MIGUEL, Carlos, *Servicios de inteligencia y seguridad del Estado constitucional*, *op. cit.*
164. Al respecto, véase, BORN, Hans (autor principal), *Control parlamentario del sector de la seguridad... op. cit.* P. 141 y ss.
165. Asociación civil sin ánimo de lucro que promueve el debate sobre relaciones cívico-militares, seguridad y defensa en el ámbito nacional y regional. Destaca por contar con una base de datos sobre defensa y seguridad de más de 10.000 documentos con una revista desde 1992.
166. Así, por ejemplo, cabe destacar en los últimos años los esfuerzos en Perú del Instituto Legal de la Defensa. [www.defensaidl.org.pe](http://www.defensaidl.org.pe)
167. [www.resdal.org](http://www.resdal.org)

168. "L'armée est aveugle et muette", DE VIGNY, a. "Servitude et grandeur militaires", introducción, 1835, así citado en SENECHAL, Michel, *Droits Politiques et liberté d'expression des officiers des Forces Armées*, París : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1964. P. 7.
169. DUGUIT, León, *Traité de droit constitutionnel*, 2ª ed. Vol. 4, París: Boccard, 1923. P. 594.
170. Así lo subrayan, entre otros, quien fuese ministro de defensa del Partido Popular 2000-2004, Federico Trillo-Figueroa en "Las FAS en la Constitución española (Esbozo de una construcción institucional)", *Revista de Estudios Políticos* No. 12 (1983), P. 105-140, P. 126; o, entre otros, a quien se debe el mejor trabajo en la materia en España, BLANQUER, David, *Ciudadano y soldado. La Constitución y el servicio militar*, Madrid: Civitas, 1996. P. 513-514.
171. Así en CESEDEN, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Seminario "Defensa de la comunidad" en *La profesionalidad de las FAS*, Madrid, 1978, Tomo I. P. 16, así citado por SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, Manuel, *La libertad de expresión del militar profesional*, (Tesis doctoral) Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Derecho Constitucional, 1992. P. 551-552.
172. Al respecto, NIETO, Alejandro, "La Administración sirve con objetividad los intereses generales", en AA. VV. *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. 3. P. 2185-2253, en concreto P. 2227-2230. Desde una perspectiva siempre sagaz y críticamente escéptica que caracteriza a este autor, Nieto define la objetividad a partir del concepto de ésta formulado por FRIEDRICH, (*El hombre y el gobierno*, 1968, páginas. 505 y siguientes. (así *op. cit.* P. 2227), "objetividad es aquella cualidad que permite a una persona superar sus opiniones personales y sus prejuicios, de modo que vea el 'objeto' o la situación tal como es". En este sentido, señala Nieto que se trata de "Una regla de conducta que ha de conducir lógicamente a la realización de las actuaciones más justas y acertadas" (*op. cit.* P. 228). Para el ámbito de la Administración implica "una regla de conducta que ha de conducir lógicamente a la realización de las actuaciones más justas y acertadas". No obstante, el autor repara en que por encima del concepto, la posibilidad de la neutralidad y objetividad de la Administración queda a expensas de su dominación por los diversos grupos de poder, por lo que es bastante escéptico, como

se ha adelantado, sobre la misma y sobre el concepto de eficacia indiferente de Garrido Falla, que a continuación se expone.

173. Véase, GARRIDO FALLA, Fernando, "Comentario al artículo 103. 1º", en GARRIDO FALLA, Fernando (dir. ), *Comentarios a la Constitución*, (2ª ed. ampliada), Madrid: Civitas, 1985. P. 1424 y ss., en concreto, P. 1426.
174. Sobre el tema del estatuto jurídico de derechos fundamentales del militar, por todos, BLANQUER, David, *Ciudadano y soldado. La Constitución y el servicio militar*, Madrid: Civitas, 1996 (789 páginas), también, PEÑARUBIA IZA, Joaquín María, *Los presupuestos constitucionales de la función militar*, CEPC, 2000.
175. Al respecto de las limitaciones de derechos y libertades del militar en Europa, por todos, NOLTE, Georg, *European Military Law Systems... op. cit.* Mientras que en todos los países se afirma el principio de neutralidad, las restricciones de los derechos que derivan del mismo varían enormemente. Así, pueden distinguirse tres grupos: Bélgica (art. 15 Ley de 14 de enero de 1975), Polonia (artículo 68 del Reglamento del servicio militar de los soldados de 30 de junio de 1970) y España, donde se aplica férreamente la tradición francesa de "La Grande Muette", imponiendo restricciones más severas, como la distribución de propaganda, derecho de reunión o participación en partido político, asistir con uniforme en actividades políticas. En Bélgica, cuanto menos, es posible asesorar como experto a un partido político. En Polonia (arts. 103 y 108 de la Constitución), pese a no poder pertenecer a un partido político es posible formar parte de una lista electoral y en campaña se recibe el salario y puede expresarse siempre que no se luzca la condición de militar. Hay incompatibilidad para ser diputado, por lo que para acceder al escaño es preciso pasar previamente a servicio inactivo. Francia y Gran Bretaña, en una posición intermedia. En Francia no se permite pertenecer a un partido político, pero el artículo 9 de la ley que regula el régimen general del militar permite ser candidatos a elecciones. La neutralidad política sólo se exige de servicio, no fuera de él, si bien se exige el permiso previo al Ministerio de Defensa para expresar opiniones políticas en público (art. 7), la distribución de propaganda está prohibida en las instalaciones militares (art. 8). En Gran Bretaña el militar puede discutir cuestiones políticas o distribuir información política ya sea en servicio ya sea fuera de él, como cualquier ciudadano, si bien rige también la ley militar. En

virtud de la misma, la insubordinación está castigada de modo que puede ser sancionada la expresión de opiniones (*Army Act* de 1955, seccs. 33 y 59). Asimismo es sancionable la distribución de información reservada (*Queen's regulations 1975* y *Official Secrets Acts*). Los soldados británicos pueden participar en manifestaciones pacifistas siempre que no suponga un acto de amotinamiento (*Army Act*, secc. 355). También pueden formar parte de un partido político, pero no pueden "tomar parte activa" en sus actividades. En todo caso, no tienen restricciones respecto de la asistencia a reuniones políticas incluso con uniforme, siempre que no vayan contra el servicio (*Queen's regulations* J5.581).

Por cuanto a las incompatibilidades, en Gran Bretaña (*Kingdom the House of Commons*) (*Disqualification Act 1975*, s.1(c)) hay, como en España, provisiones constitucionales específicas respecto de la imposibilidad de ser diputados, por lo cual, deben abandonar la condición de militar (en Gran Bretaña) y si no se gana el escaño no hay derecho de reingreso (*Queen's regulations*, J5.585).

En el tercer grupo con menores restricciones hay que situar a Dinamarca, Alemania y Holanda, donde no sólo se tolera sino que se apoyan las actividades políticas.

En Dinamarca está permitida la distribución de propaganda política dentro de las instalaciones militares, únicamente cumpliendo ciertos requisitos. En los tres países se reconoce una amplia libertad de reunión, si bien bajo alguna restricción respecto del uso de uniforme y en todo caso, los militares tienen permitido ser miembros de partidos políticos. En Dinamarca, con una gran tradición de participación política democrática de los militares, sólo es posible la restricción de los derechos políticos en situaciones de emergencia (Orden administrativa de 1987). Ni siquiera se les exige lealtad política ni obligación de apoyar el sistema político democrático. Ello obviamente no excluye la obligación de no entrar en los tipos disciplinarios o penales. Cabe señalar a este respecto que en agosto de 2001 se discutió esta posibilidad de amparar a los militares contrarios a la democracia tras demostrarse la persecución de militares comunistas durante la Guerra Fría. Los militares en este país –como en Holanda– no se consideran tradicionalmente amenaza alguna.

En Holanda se da la restricción general por cuanto se garantice "el funcionamiento adecuado del servicio y el cumplimiento de los deberes de cada uno", siempre bajo el criterio de racionalidad (Artículo 12a *Militaire Ambtenarenwet*). De este modo,

las regulaciones de servicio más que contener limitaciones son una ordenación mínima de las condiciones de ejercicio de estos derechos. El derecho de reunión es permitido dentro de los cuarteles bajo permiso previo; se prohíbe acudir uniformado a manifestaciones públicas salvo que se trate de manifestaciones relativas a las condiciones de trabajo de militares y no sean en el extranjero (arts. 33 y 34 *Militaire Ambtenarwet*). Sólo se prohíbe la pertenencia a partidos políticos en casos excepcionales, por ejemplo, si se trata de un partido no registrado para elecciones, lo cual sólo se ha dado en una ocasión con un partido de extrema derecha. Por cuanto a sus derechos políticos, está específicamente apoyada la participación política, para lo cual se conceden licencias. Si es elegido el militar o designado para un cargo que no pueda compatibilizar se le suspende del mismo incluso a pesar de que los intereses de servicio sean en contra (art. 12. 1º y 2º *Militaire Ambtenarwet*); si es posible compatibilizar el cargo sigue en servicio con las licencias que precise para asistir a las reuniones y sesiones necesarias. En todo caso, cesa de servicio si es nombrado ministro o secretario de Estado (art. 40). La situación en Alemania es bastante similar, bajo el principio del ciudadano de uniforme que inspira al ejército alemán.

176. Véase TRILLO-FIGUEROA, *op. cit.*, (en nota 170) P. 125.
177. *In toto*, según la completa referencia de este trabajo a cargo de BUIZA CORTES, Tomás "Una bibliografía básica comentada sobre libertades públicas y fuerzas armadas". En: AA. VV. *Libertades públicas y FAS*, Actas de las jornadas de estudio celebradas en el Instituto de derechos humanos de la Universidad Complutense, Madrid, 4 - 24 de febrero de 1984, presentación y edición a cargo de Luis Prieto y Carlos Bruquetas, Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1985. P. 897-914, en concreto, P. 902-905. Según ahí se dice, la tesis de Casado es la siguiente: "el Ejército, fuertemente politizado durante el régimen franquista, comienza un proceso de despolitización durante la época de la transición; el resultado de ello, absolutamente negativo, es un aislamiento del militar que puede conducir, incluso, a hacerle refractario al propio sistema democrático."
178. Blondel afirma que "el aislamiento de los militares del resto de la nación tiende a aumentar el carácter profesional del Ejército; recíprocamente, la naturaleza profesional del Ejército tenderá al aumento de su aislamiento [...] si el Ejército es muy acentuadamente profesional, tenderá a desarrollar sus propias opiniones y actitudes

- de manera más extremada que en otro caso [...] y el resultado es [...] el aumento de la probabilidad de una intervención militar”, “la probabilidad de la intervención militar aumenta a medida que las ideologías prevalecientes en la sociedad difieren más de los propósitos característicos de los militares”, BLONDEL, Jean, *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, op. cit. P. 473-474 y 475, respectivamente.
179. SENECHAL, Michel, *Droits Politiques et liberté d'expression des officiers des Forces Armées*, op. cit. (en nota 168) P. 310: “La seule solution possible, compte tenu des données nouvelles, est que l'officier puisse exprimer ses opinions en tant que citoyen au milieu des autres citoyens, afin qu'il ne soit pas tenté de satisfaire un éventuel désir d'action politique au sein du service et en tant qu'officier”.
180. Recientemente, en esta línea PEÑARUBIA IZA, Joaquín María, *Los presupuestos constitucionales de la función militar*. op. cit. P. 149-152; véase también ALLI TURILLAS, Juan Cruz, *La profesión militar*, INAP, Madrid, 2000. P. 287-293.
181. Es conocida para este ámbito la jurisprudencia previa del TEDH, la importante sentencia del caso *Engels y otros* (sentencia de 8 de junio de 1972), donde se afirmó que “Es claro que la libertad de expresión garantizada por el artículo 10 es aplicable a los militares como a todas las personas sometidas a la jurisdicción de los Estados contratantes. Sin embargo, el funcionamiento eficaz de un Ejército difícilmente se concibe sin reglas jurídicas destinadas a impedir que sea minada la disciplina militar, en particular mediante escritos”. Este argumento se reproduce exactamente para el caso *VDSÖ y Gubi*, de 19 de diciembre de 1994. En el caso *Hadjianastassiou vs Grecia* (sentencia de 26 de noviembre de 1992) la limitación de la libertad de expresión e información se produjo por una motivación alejada de la neutralidad política, en este caso, por estrictos motivos de seguridad nacional. Así sucede con el caso *Grigoriades c. Grecia* resuelto por el TEDH en su Sentencia de 25 de noviembre de 1997 o más recientemente en la Sentencia del TEDH de 2 de noviembre de 2006 en el Caso *Dacosta Silva contra España*, en virtud de la cual se consideran las penas de arresto disciplinario en el ámbito de la Guardia Civil contrarias al artículo 5.1.a del Convenio. Ello es así en razón de no considerarse las sanciones disciplinarias de la Guardia Civil en el ámbito de la reserva española ya ceñida a las FAS y, por tanto, se considera que “el arresto sufrido por el demandante no revestía el carácter de una detención legal “después de la condena por un tribunal competente” (& 44).

182. Así, por ejemplo, la cuestión prejudicial (C-198/91-1), caso Terence Perkins, peluquero homosexual de la Royal Navy expulsado en 1995, así como en especial las dos sentencias del TEDH Case of Smith y Grady y Caso Lustig-Prean y Beckett, ambos contra el Reino Unido y las dos de 27 de septiembre de 1999, relativa también a expulsiones de miembros de las Royal Air Forces y de la Royal Navy. También, en el asunto Tanja Kreil, sentencia de 11 de enero de 2000, ha obligado a Alemania a admitir a la mujer en servicios armados y reformar la Ley Fundamental de Bonn, art. 12. A. 4º *in fine* que decía que “En ningún caso podrán las mujeres prestar servicio con las armas.”
183. Por su claridad y concepción, especialmente para América Latina, por todos, ESCOBAR ROCA, Guillermo, *Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos*, Madrid: Trama, 2005.
184. Al respecto de estos manifiestos de los tenientes generales en la reserva, puede seguirse FLOREZ, José “La educación circular”, *op. cit.*
185. Aunque ahora el movimiento asociativo está consentido y avalado en buena medida por el Tribunal Constitucional, en ocasiones las movilizaciones se han expresado por medio del ejercicio de los derechos de los cónyuges, normalmente mujeres, de los guardias civiles.
186. En el marco anglosajón tempranamente tuvo predicamento la doctrina de Lord Mansfield: sólo en los casos extremos actuaría la fuerza militar y, en todo caso, para llevar a cabo estas funciones interiores los militares precisaban del expreso permiso de la autoridad civil local.

En el marco continental, tras la Revolución Francesa, Constant afirmó la conveniencia de dividir a la fuerza armada en tres clases, “con una línea fija que no pudiesen salvar”: un Ejército de línea para la defensa exterior, en el interior sólo ante sublevación manifiesta, y con las debidas explicaciones a una comisión de examen nombrada por las cámaras. De otro lado, existiría una Gendarmería bajo la fuerte autoridad civil del prefecto que “garantizara la seguridad privada”, sin los vicios de una gran Institución militar (en referencia expresa a la disciplina y los valores militares). Este cuerpo sólo podría emplearse militarmente en los referidos casos de sublevación o invasión, controlados por una comisión de examen. Por último, se recogía la existencia de una Guardia Nacional (al modo de nuestra milicia nacional), que “sofocase las turbulencias y sediciones”; cuerpo éste directamente entroncado con la

ciudadanía en la defensa del régimen. Sin perjuicio de la posterior decadencia de las milicias nacionales, este sistema se fue implantando en el viejo continente por lo que respecta a la separación de la Institución militar de las funciones propiamente relativas a la seguridad pública.

187. De ahí que sin ser lo deseable, no resultan ya tan significativas las dudas sobre el cumplimiento de este principio en España en razón de la Guardia Civil (sometida a la disciplina militar y con dependencia parcial del Ministerio de Defensa). Asimismo, aun sin ser lo deseable tampoco parece preocupante hoy día el hecho que principio de separación queda seriamente en entredicho en Austria, donde las FAS también tienen encomendado el ejercicio de misiones de orden público (art. 79) o en Polonia, donde el Tribunal Constitucional ha interpretado curiosamente su Constitución afirmando la misión auxiliar de las FAS en materia de seguridad pública (sentencia de marzo de 2000 sobre art. 26).
188. Véase, en diversos apartados de su obra, CRUZ VILLALÓN, Pedro, *El Estado de sitio y la Constitución... op. cit.*, también, ya respecto de nuestro país, GONZÁLEZ-DELEITO Y DOMINGO, Nicolás, "La evolución histórica de la jurisdicción penal militar en España", *Revista Española de Derecho Militar* No. 38 (julio-diciembre 1979). P. 9-66 y la recopilación doctrinal operada por SAN CRISTÓBAL REALES, Susana, *La jurisdicción militar. De jurisdicción especial a jurisdicción especializada*, Comares, Granada, 1996, en especial, P. 45, también, a lo largo de la obra de BALLBÉ, Manuel, *Orden público y militarismo... op. cit.*
189. En general, sobre el tema, AA. VV., *La jurisdicción militar y Constitución en Iberoamérica*, (Libro-Homenaje a Domingo García Belaunde), José F. Palomino y Germán J. Bidart. (coords.). Lima: Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Grijley, 1997.
190. Sobre la jurisdicción militar, entre otros, FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "El marco constitucional. La jurisdicción militar: su organización y competencia", *Cuadernos de Derecho Judicial*, monográfico. No. 2, 1992. P. 11-102, de este autor, "La Justicia Militar en el Derecho comparado", *Revista General de Derecho*. No., 568-569, (enero-febrero 1992), P. 335-361. PÉREZ ESTEBAN, Fernando, "La unidad jurisdiccional y sus consecuencias en la jurisdicción militar", *Revista del Poder Judicial*, (3ª época) (julio-septiembre de 1999), P. 507-546. En especial, ofrecen una avanzada

- visión SAN CRISTÓBAL REALES, Susana, *La jurisdicción militar. De jurisdicción especial a jurisdicción especializada*, Granada: Comares, 1996 y, sobre todo, BLANQUER, David, *Ciudadano y soldado... op. cit.* P. 699-736, así como los excelentes trabajos recogidos en AA. VV., *Constitución y jurisdicción militar*, (Cuadernos "Lucas Mallada". No. 2). Zaragoza: Pórtico, 1997.
191. Se sigue, en especial las sentencias del Caso Castillo Petruzzi y otros, sentencia de 30 de mayo de 1999 y Caso Durand y Ugarte, sentencia de 16 de Agosto de 2000, asimismo, SALAZAR VILLALOBOS, Rossy, "¿Mantenimiento o ampliación de la justicia militar?", *op. cit.* en concreto, P. 332 y ss.
  192. Caso Petruzzi, párrafo 128.
  193. Caso Durand, párrafo 117.
  194. Caso Petruzzi, párrafo 128.
  195. Caso Durand, párrafo 118.
  196. Caso Petruzzi, párrafo 126. Se dijo que "los militares que integran dichos tribunales son, a su vez, miembros de las fuerzas armadas en servicio activo, requisito para formar parte de los tribunales militares. Por tanto, están incapacitados para rendir un dictamen independiente e imparcial".
  197. Caso Petruzzi, párrafo 130.
  198. *Ibidem*.
  199. Caso Petruzzi, párrafo 130: "las propias fuerzas armadas inmersas en el combate contra los grupos insurgentes, se encargan del juzgamiento de las personas vinculadas a dichos grupos. Este extremo mina considerablemente la imparcialidad que debe tener el juzgador".
  200. Entre otras, sentencia de 9 de junio de 2004 en expediente 23/2003, promovido por la Defensoría del pueblo, que tras considerar numerosas vulneraciones, exhortaba al poder legislativo para que, en un plazo no mayor de 12 meses, dicte la legislación que corresponda, de acuerdo con lo expresado en esta sentencia. De hecho, la reforma propuesta fue, también, considerada inconstitucional con posterioridad.
  201. En "Procedencia social de la oficialidad y otros aspectos sociológicos" en las causas del militarismo en América Latina.
  202. Además del análisis del origen social real de los militares, entre otros, se apunta la necesidad de análisis sobre las interacciones sociales y las pautas de la carrera mili-

tar; la imagen de los civiles por los militares y viceversa; la familia militar en América Latina así como, en especial, las finalidades militares y la importancia y tamaño de la industria controlada por militares.

203. Sobre los requisitos generales de reclutamiento en diversos países latinoamericanos, puede seguirse la información en un cuadro sobre el *Atlas comparativo de la seguridad y defensa en América Latina*, [www.resdal.org](http://www.resdal.org), 2005. Ahí se detallan las exigencias de estado civil (requerimiento de ser soltero sin hijos), sexo, con limitaciones al parecer sólo en Brasil y México (donde la mujer sólo puede acceder al área de sanidad) los requisitos académicos y de edad (por lo general la edad máxima está entre los 21-22 años). También se hace referencia a las cuotas de ingreso a la formación. De igual modo, se hace referencia a los requisitos de altura y físicos, carácter de los exámenes de ingreso y título a obtener. Destaca la exigencia de ser soltero en muchos de los países, así como el establecimiento de algunos aranceles en ocasiones llamativos con relación a la renta per cápita de algunos de los países, si bien, cabe tener en cuenta el carácter formativo o universitario de los mismos. (Ejemplo, una matrícula para la carrera militar de 2.173 dólares en Colombia), 1.000 dólares en Ecuador, 1.568,7 en Chile.
204. Así se observa en el referido cuadro en *Atlas comparativo de la seguridad y defensa en América Latina*, *op. cit.*
205. Ejemplo, una matrícula para la carrera militar de 2.173 dólares en Colombia, 1.000 en Ecuador, 1.568, 7 en Chile. *Ibídem.*
206. Al respecto, para España mi trabajo, *La singularidad militar y el principio de igualdad: las posibilidades de este binomio ante las FAS españolas del siglo XXI*, CEC, Madrid, 2000, disponible en la red. Asimismo, cabe acudir sobre estos temas a mi capítulo "Exigencias constitucionales respecto de la composición social de las Fuerzas armadas y sus relaciones con el resto de la sociedad" en *El modelo constitucional de FAS*, *op. cit.*
207. Al respecto, en especial los capítulos V y VI de mi libro *El modelo constitucional de FAS*, *cit.*, "Exigencias constitucionales respecto de la disciplina militar y la organización interna de las FAS" y "Valores castrenses, educación y enseñanza militar a la luz de la Constitución, respectivamente", así como en la tesis doctoral del mismo nombre, disponible en la red. Sobre el tema, la producción en sociología es inmensa. Para

- el ámbito de América Latina, me permito destacar el estudio de FLOREZ, José Miguel, "La educación circular", *op. cit.*
208. Blondel afirma lo interesante que resulta apreciar "la medida en que los valores de los militares pueden ser contradictorios de los que inspiran a otros sectores de la sociedad: cuando ambos tipos de valores son idénticos o muy parecidos, es poco probable que sobrevengan choques; evidentemente también, cuando la "distancia" entre unos y otros es grande, las probabilidades de una falta de "comprensión" que lleve a un choque son igualmente grandes."
209. Un claro ejemplo de esta necesaria "constitucionalización" del honor militar puede seguirse en la sentencia 151/1997, de 29 de septiembre del Tribunal Constitucional español.
210. Sobre el tema, mi trabajo, "La necesidad de una plena constitucionalización del complejo nexo de la religión y las FAS. Algunas cuestiones pendientes". *Boletín de la Sociedad Española de Ciencias de las Religiones* No. 15, (diciembre de 2001). P. 17-45. Disponible en [www.cotino.net](http://www.cotino.net).
211. Entre otros, HABERMAS, Jürgen, *Identidades nacionales y postnacionales*, (reimpresión de la 1ª ed. en español de 1989) con Introducción de Manuel Jiménez Redondo (P. 9-14), Madrid :Tecnos, 1994, P. 91 y HABERMAS, Jürgen, *Más allá del Estado nacional*, (traducción de la edición alemana de 1995, y presentación, de Manuel Jiménez Redondo). Madrid: Trotta, 1997, P. 111. Sobre su proyección en la redefinición de funciones de las FAS y los valores militares, véase, *El modelo constitucional de FAS, op. cit.*