



Documento de análisis:

# Las misiones constitucionales militares en América Latina

**David Pion-Berlin**

*Profesor de Ciencia Política,  
Universidad de California, Riverside.*

Las Constituciones son instrumentos jurídicos poderosos. Definen derechos, libertades, obligaciones y funciones que son de vital importancia nacional. Y por eso mismo, son difíciles de revisar. Cuando las misiones militares están consagradas en las constituciones no sólo se eleva su estatura, sino que también son difíciles de modificar o derogar. Por lo tanto, las naciones quieren asegurarse de que los roles que constitucionalmente delegan en las fuerzas armadas son roles que no deberían ni podrían estar reservados para los civiles, son absolutamente vitales para los intereses nacionales, y están cuidadosamente circunscritos. En una democracia, los poderes concedidos a una organización con enorme poder coercitivo nunca deberían ser demasiado generosos. Esto es particularmente cierto en una región como América Latina, cuyos militares -durante demasiado tiempo- han utilizado su formidable poder para perseguir fines propios, a menudo a expensas de los regímenes democráticos. Los gobiernos quieren militares capaces de ejecutar misiones que ellos delegan, no aquellas que están delegadas para sí mismos. Pero eso no significa necesariamente que sea prudente delegar constitucionalmente misiones militares. Mucho depende de la finalidad y de la naturaleza de la delegación misma.

El permiso constitucional más común refiere a la defensa de “la Patria”. Ninguna otra fuerza de seguridad tiene la capacidad de defender la nación contra amenazas a su existencia, y por lo tanto, esta asignación

de misiones es razonable y necesaria. El 75% de los Estados latinoamericanos autoriza constitucionalmente a las fuerzas armadas a proteger la independencia, la integridad territorial y la soberanía de la nación. No excluyen la posibilidad de que las amenazas puedan surgir desde el interior de la propia nación. De hecho, todas ellas permiten alguna forma de función de seguridad interior para las fuerzas armadas, aunque esto no siempre puede aparecer en la propia Constitución.

Argentina, Uruguay, México y Cuba no hacen mención constitucional de algún papel defensivo para los militares. Pero en algunos casos hay otras leyes que sí lo hacen. Por ejemplo, la ley de defensa de Argentina establece que el instrumento militar debe ser utilizado sólo para defenderse de agresiones externas, aquellas que amenacen la soberanía, la integridad territorial o la independencia política del país. La ley orgánica del Ejército y Fuerza Aérea de México estipula que las fuerzas armadas deberán defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación, y la ley orgánica del Ejército de Uruguay tiene un lenguaje similar.

Seis de los diecisiete países tienen constituciones que estipulan poderes militares para defender las constituciones, los poderes constitucionales, o el orden constitucional. Si bien a primera vista esto puede parecer inobjetable, no deberíamos olvidar que en el pasado los militares han justificado el derrocamiento de regímenes planteando ser defensores de la Constitución. En marzo de 1976, el general argentino Jorge

Videla, declaró que “profundamente respetuosas de los poderes constitucionales, y en apoyo natural a las instituciones democráticas, las fuerzas armadas en reiteradas ocasiones enviaron advertencias claras a las autoridades sobre los peligros que existían y sobre las deficiencias de sus actos sin sentido.”<sup>1</sup> Si la ley suprema otorga a los militares el poder de ser su guardián, ¿pueden ellos inferir que pueden proteger a la Carta Magna contra las infracciones supuestamente cometidas por el Presidente? ¿O por el Congreso? ¿O por la Corte Suprema? Si las fuerzas armadas creen que ese lenguaje les otorga cierto poder de discrecionalidad - para decidir si y cuándo la Constitución ha sido violada por los políticos - entonces también pueden inferir que tienen la facultad de intervenir para derrocar a las autoridades.

Es por estas razones, y sin duda algunas otras, que diez países optan por no definir una defensa militar de la Constitución. Estos “silencios” legales permiten que otras secciones de la Constitución reinen, restringiendo la propia interpretación de los militares. En particular, todas las constituciones en América Latina establecen que sólo el Presidente como comandante en jefe puede ordenar actuar a los militares; ellos no tienen poderes para dirigirse a sí mismos. Y todas aquellas que hacen mención a los militares se refieren a ellas como un actor no deliberante, lo que significa prohibición de involucrarse en asuntos políticos o de llegar a decisiones políticas independientes. No poseen formas legales de iniciar acciones políticas pretorianas contra el Presidente en función *de su propia* interpretación de la Constitución, más allá si esta ha sido violada o no.

Pero ¿qué pasa con la interpretación que otros hacen, como una Corte Suprema? Algunos podrían preguntarse si la Corte Suprema de Honduras estaba en su derecho de instruir a los militares a derrocar al Presidente en base a su *alegada* violación constitucional. Y las fuerzas armadas, ¿estaban obligadas a cumplir, como lo hicieron el 28 de junio de 2009? Jurídicos y estudiosos políticos sin duda debatirán este punto durante algún tiempo. Mientras que el Presidente Zelaya tenía el derecho constitucional de ordenar a los militares que proporcionaran asistencia logística para el referendo, otras partes de la Constitución hondureña prohíben a los militares obedecer órdenes ilegales.<sup>2</sup> ¿Al criterio de quién se debe responder? Nada de esto oscurece el hecho de que el Presidente Zelaya fue víctima de

un golpe -autorizado, organizado y ejecutado por una gran cantidad de actores civiles y militares.

A veces, lo que no se dice en las constituciones es tan importante como lo que sí se dice. Por ejemplo, sólo seis constituciones autorizan a los militares a emprender funciones de orden público. Y sin embargo, mi propia investigación indica que todas las naciones de América Latina, explícita o implícitamente, permiten a sus militares involucrarse en operaciones de seguridad interna de una forma u otra, incluyendo la preservación del orden y seguridad públicos.<sup>3</sup> Incluso aquellos países que imponen mayores restricciones (Argentina, Nicaragua) tienen cláusulas de escape que no se oponen a la introducción de los militares en circunstancias ocasionales.

Por ejemplo, todas las constituciones permiten estados de excepción que autorizan al Presidente a tomar medidas inusuales (como por ejemplo restringir las libertades civiles, realizar detenciones sin orden judicial, etc.), para restablecer el orden interno durante crisis graves recurriendo a una variedad de fuerzas de seguridad. En sólo uno o dos casos las cláusulas especifican que los militares serían utilizados *per se*; y en todos los demás casos, se deja a la discreción del Presidente. Que probablemente podría recurrir a la policía, la policía militar, las fuerzas híbridas (Gendarmería, Guardia Nacional), las fuerzas armadas, o alguna combinación de estas. Si una amenaza interna a la seguridad pública sobrepasa a la policía y a otras fuerzas de seguridad, el jefe del Estado podría, en teoría, llamar a los militares a intervenir como último recurso.

Los estados de excepción “suben la barra” de la cuestión de la intervención militar. Estas misiones se llevarían a cabo sólo en raras ocasiones, requieren una justificación sustantiva y autorización presidencial, tienen límite temporal (generalmente entre 45-90 días), y están sujetos a la aprobación del Congreso y a su re-autorización. La intención es limitar las operaciones militares para aquellas ocasiones en que la fuerza letal máxima será imprescindible para someter a las amenazas internas. Y es sobre todo en estos casos en los que el control civil debe ser rigurosamente aplicado por las más altas autoridades.

Este tipo de disposiciones constitucionales otorgan mayor peso, claridad y firmeza a la función del Presidente, dejando menos espacio para la interpretación o desafío militar. Sin embargo, se presentan dificultades. En primer lugar, estas medidas se reservan sólo para

1 Brian Loveman y Thomas Davies Jr., eds., *The Politics of Anti-Politics: the Military in Latin America*, (Lincoln: University of Nebraska Press, 1989), 199-200.

2 J. Mark Ruhl, “Honduras Unravels”, *Journal of Democracy*, Volume 21, no 2, (2010): 93-107.

3 David Pion-Berlin, “Seguridad Militar y Misiones de Desarrollo en América Latina,” en *Perspectivas para la Democracia en América Latina*, ed. Leticia Heras Gómez y John A. Booth, 305-326, (Xochicalco: Universidad Autónoma del Estado de México, 2009).



graves emergencias nacionales marcadas por la violencia generalizada. Normalmente no son invocadas para situaciones de menor inestabilidad, y ciertamente no lo son para propósitos de cumplimiento ordinario de la ley. En segundo lugar, los estados de excepción son afirmativos, no prohibitivos; indican cuándo los presidentes pueden recurrir a los militares, en lugar de especificar todas aquellas situaciones en las que no pueden hacerlo. Sólo un puñado de países restringe el uso de militares en seguridad interior *sólo* a estados de sitio o de emergencia, dejando la puerta abierta a otros usos. De allí que el tercer problema sea que demasiados países determinan misiones internas de todo tipo a través de sus leyes orgánicas o de seguridad nacional, sin definir los límites: duración, reglas de empeñamiento o autorizaciones políticas.

Aproximadamente tres cuartas partes de los países latinoamericanos no logran trazar la línea divisoria entre las funciones de seguridad de alto y bajo nivel; esto permite a los ejércitos pasar de funciones de seguridad nacional a otras de seguridad pública tales como patrullaje contra la delincuencia, operaciones antinarcóticos o represión de manifestaciones. Sin limitaciones y directrices claras existe el riesgo de que la ambigüedad lleve a errores costosos y a excesos. Según un estudio realizado en 2007 por FLACSO, los siguientes países establecen misiones de seguridad interna, pero no especifican funciones reales: Bolivia, Colombia, Guatemala, México y Perú.<sup>4</sup> Lo mismo sucede en Paraguay, Uruguay y Venezuela. Y, por último, un 45% de los países latinoamericanos permiten el uso del instrumento militar para seguridad pública y orden interno sin establecer explícitamente que cada asignación de misión debe ser hecha por el Presidente o por un funcionario político legítimo.

Los Estados latinoamericanos deben realizar un delicado acto de equilibrio: poner restricciones constitucionales sobre el uso militar sin atar por completo las manos de los líderes políticos, que puedan de tanto en tanto necesitar apoyarse en los soldados. Otorgar licencias para funciones de seguridad interna a nivel constitucional y hacerlo sin limitación expresa es descabido. Al mismo tiempo, restringir el uso sólo para estados de sitio es simplemente poco práctico para países como México, Guatemala, Honduras o El Salvador, que se enfrentan a diario con organizaciones criminales muy capaces y letales. Los presidentes necesitan de poderes de discreción, pero las sociedades necesitan protegerse del posible mal uso del poder

militar. Por lo tanto, parece razonable que las constituciones, o preferentemente las leyes de seguridad, sean revisadas a fin de permitir el uso circunstancial y como último recurso del poder militar para asistir a las fuerzas de policía en el sometimiento de la delincuencia organizada, pero sólo con la autorización presidencial y la aprobación del Congreso.

Casi todos los militares de América Latina se ven a sí mismos implicados en misiones de desarrollo, exigiendo que amplíen su alcance más allá de los roles clásicos de la defensa. Se puede ver soldados en la construcción de infraestructuras, hospitales o escuelas; en la realización de campañas de alfabetización, protección del medio ambiente, distribución de bienes, y prestando servicios médicos. Estas misiones son un tanto controversiales, y la historia está repleta de advertencias sobre ellas: el riesgo de expansión de la misión, el desarrollo de intereses militares más allá del propio campo de la defensa, y las distracciones en el entrenamiento. Si los militares representan la única organización capaz de responder a esas necesidades, que así sea. Tan desafortunado como pueda ser, los gobiernos que enfrentan grandes déficit de desarrollo pueden no tener más remedio que depender de los soldados. Se requiere, sin embargo, que los gobiernos se mantengan atentos a cualquier esfuerzo militar para ejercer la titularidad permanente sobre estas tareas, de manera tal que las posibilidades de que eventualmente las agencias civiles puedan cumplir esas funciones se mantengan.

Ese es el apuro que genera colocar esa clase de misiones en las constituciones, como lo hace el 40 por ciento de los países – muchos de los cuales se encuentran entre los más pobres de la región. Una vez que una misión orientada al desarrollo está legitimada constitucionalmente, es difícil de revocar. El papel de los militares se eleva en estatura, en virtud de su constitucionalidad. También se hace difícil, si no imposible, imponer limitaciones de tiempo, ya que el subdesarrollo es un problema profundamente arraigado, intratable y persistente.

En síntesis, conceder licencias constitucionales a la acción militar puede estar bien aconsejado para la defensa de la nación contra graves amenazas externas. Pero para otros desafíos, tener demasiadas prerrogativas constitucionales militares carece de justificación. Los países necesitan aclarar si y cuándo llamar a las fuerzas armadas para asistir en misiones de seguridad interna y desarrollo. Restricciones claras y reglas de empeñamiento deben estar escritas. Pero deberían ser escritas en el marco las leyes de defensa y seguridad, antes que en el marco de las constituciones.

<sup>4</sup> Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Chile), *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*, (Santiago de Chile: FLACSO, 2007), 50.