

# PRESENCIA POLITICA Y ORDEN CONSTITUCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN IBEROAMERICA\*

Por ANTONIO LAGO CARBALLO

“Las Instituciones latinoamericanas llevan más de un siglo enseñando a los oficiales todo lo referente al respeto de la Constitución y del poder civil constituido. Sin embargo, en la realidad, dicha enseñanza no dío resultado en la mayoría de los casos, y para su confirmación véase la estadística de 300 o más revoluciones militares que sucedieron en los países latinoamericanos en un lapso aproximado de 150 años”<sup>1</sup>.

Me ha parecido un buen planteamiento del tema de esta conferencia el formulado en esta cita tomada de un trabajo del teniente general argentino Benjamín Rattenbach, en cuya hoja de servicios junto a su experiencia de mando y responsabilidad figuran libros y escritos de sociología militar y de geopolítica.

El general Rattenbach subraya el contraste entre una vocación democrática —el respeto a la Constitución y al poder civil constituido— y una realidad histórica salpicada de quebrantos y atentados a esa vocación.

Entre las diversas imágenes que puede suscitar la palabra Hispanoamérica, me temo que figure con notoria proporción aquella que la presenta como la tierra de los cuartelazos y los pronunciamientos, de los golpes de Estado y las intervenciones militares, de los generales triunfantes y de los Presidentes derrocados. Como toda estampa topica es, sin duda, exagerada a la vez que fundada en evidentes realidades, pero en todo caso necesita de análisis y depuración.

Algo parece irrefutable: desde la aurora misma de la emancipación de los pueblos americanos, aparecen los ejércitos como un elemento decisivo de poder, con el cual había que contar indispensablemente para gobernar, si es que lo militares no gobernaban directamente<sup>2</sup>. En las luchas por la independencia combatieron ejércitos improvisados, mandados a veces por oficiales que habían ganado experiencia en la milicia española, entre los que Bolívar y San-Martín son ejemplos máximos, y muchas veces más por jefes ocasionales que lo mismo podían ser doctores o abogados que hombres del pueblo dotados de genial e intuitiva capacidad de mando, unos y otros dispuestos a lucir vistosos uniformes y atribuirse altos grados militares.

Buena parte de la historia del siglo XIX americano, por no decir toda, tiene que escribirse teniendo como protagonistas a los caudillos, cuya figura y obra presentan al ser contempladas hoy perfiles distintos a los trazados por sus contemporáneos, unas veces con derretida admiración y otras con implacable odio. Lo cierto es que fueron hombres de su tiempo, con todos los defectos y las virtudes de su época. “Son figuras, algunas de ellas, que forman parte más de la leyenda que de la historia, pertenecen a la copla, al romance y a la conseja que se cuenta en las

\* Texto de la conferencia pronunciada el 15 de marzo de 1969 en la Cátedra “General Palafox”, de la Universidad de Zaragoza.

1 Benjamín Rattenbach: “Las Fuerzas Armadas y la política”, Revista “Primera Plana”, Buenos Aires, 22. agosto 1967.

2 V. Alejandro Magnet: “Génesis de una situación prerrevolucionaria”, “Mensaje”, no. 123, octubre 1963, Santiago de Chile.

noches de la tierra, cuando la intimidad familiar o amistosa va convocando la memoria y los hechos sucedidos o inventados —tanto da— empiezan a desovillarse. Son imágenes mucho más poderosas que la realidad que fueron.”<sup>3</sup>

Estos caudillos, profundamente entrañados en su pueblo, aglutinaron en su torno unos ejércitos incipientes cuyos componentes, en su mayoría indios, negros y mestizos, fueron cobrando conciencia nacional. Pues es necesario decir enseñada que el primer servicio que el ejército ha prestado a los pueblos hispano-americanos ha sido el de haber contribuido de manera notable a forjar un sentimiento nacional en las masas populares. Quizás no esté demás recordar que mientras en Europa —y esto lo ha visto muy bien el alemán Carl Hillekamps<sup>4</sup>— las naciones han sido lo primero y ellas han ido creando los Estados, en Iberoamérica no hay naciones que amalgamadas por su sentido social nacional hayan formado un Estado, sino, por el contrario, lo que hay son Estados surgidos del movimiento de independencia que están en proceso de formación de una conciencia ciudadana, de una conciencia nacional, operación en la que, insisto, ha sido muy eficaz la acción del Ejército, y ello no sólo en tiempos pasados, sino en los cercanos y presentes.

## EL PROCESO DE PROFESIONALIZACION

En la historia militar de Hispanoamérica hay una fecha clave: 1886. En ese año llega a Chile una misión alemana encabezada por el general Emil Koerner. De ahí parte el proceso de profesionalización de los ejércitos iberoamericanos, pues si bien es verdad que ya desde 1811 disponía Brasil de una Academia Real Militar fundada por el príncipe Juan de Orleans-Braganza y Argentina contaba con el Colegio Militar creado en 1869 bajo la presidencia de Sarmiento (1868—1874), lo cierto es que a la misión Koerner se debe no sólo la modernización de las fuerzas armadas chilenas, sino que al resultar positiva esta experiencia fuese imitada por otras naciones. Koerner comenzó su programa de renovación con la reorganización de la Escuela Militar, a la vez que inició el envío de los oficiales jóvenes más relevantes a Europa para realizar estudios y prácticas con el ejército alemán. Pocos años después se creaba el Estado Mayor chileno del que el propio Koerner se convirtió en jefe, y a él se debe el impulso para la promulgación por el Congreso de la primera ley de reclutamiento general en Iberoamérica, lo cual supuso una profunda modificación del ejército chileno al incorporar a sus filas a otros individuos que no fueran los más atrasados de la población ni los menos integrados en la sociedad nacional.

Edwin Lieuwen en un libro fundamental para el estudio de estos temas, “Armas y política en América Latina”<sup>5</sup>, reseña cómo el ejemplo chileno fue seguido por Argentina, que en 1899 recibe a otra misión alemana, al igual que lo hacen Uruguay y Bolivia. En otros países se produce la influencia alemana vía Chile, que en 1905 comenzó a enviar misiones de entrenamiento militar a Colombia, Venezuela, Paraguay y El Salvador. Estos países, más Ecuador y Nicaragua, también enviaron a algunos de sus oficiales a la Academia de Chile. Por su parte Brasil, Perú y Guatemala emplearon misiones e instructores militares fran-

<sup>3</sup> Félix Luna: “Los Caudillos”, Buenos Aires 1966, pág. 19.

<sup>4</sup> Carl H. Hillekamps: “Transición de Estados a naciones en Latin América”, Buenos Aires, 1965.

<sup>5</sup> Edwin Lieuwen: “Arms and Politics in Latin America”, New York, 1960. Hay traducción española publicada el mismo año en Buenos Aires.

ceses. Bajo análoga influencia vive el ejército mejicano en los años de Porfirio Díaz, cuyos miembros usan los uniformes y las insignias del ejército francés y estudian en el Colegio Militar textos franceses: topografía militar en los de Bertrand y Lerroy; fortificación en Plessix y Emy; caminos en Durand, Clay y Minard . . .<sup>6</sup>

Los Estados Unidos inician hacia 1906 su labor de entrenamiento y formación de las fuerzas armadas de las repúblicas del Caribe y de Centroamérica. Como observa el propio Lieuwen, esta actividad norteamericana no tuvo la misma categoría que las misiones europeas, ya que los militares profesionales de los Estados Unidos no fueron invitados ya que el Gobierno de Washington intervenía primero por la fuerza de las armas y luego reorganizaba el ejército del país ocupado.

Así pues, en los últimos años del siglo XIX y en los primeros del actual se inicia la profesionalización del militar iberoamericano, lo que trajo consigo una mayor gravedad del ejército como factor de poder a la vez que aumentaba la estabilidad de la propia institución, cuyos mandos se fueron nutriendo no ya de las clases altas y burguesas, sino, y preferentemente, de las clases medias. Todos los estudiosos del tema coinciden en apreciar que la pertenencia a la oficialidad del ejército es una de las más claras y seguras vías de promoción social y de ascenso en el "status" de vida en Hispanoamérica, a la vez que ha servido para romper con las barreras tradicionales de clase o casta<sup>7</sup>.

Este papel de las fuerzas armadas no cabe limitarlo a su oficialidad. Antes señalaba la decisiva contribución del ejército a la formación del sentimiento nacional en los pueblos hispanoamericanos. Algo análogo se podría afirmar en lo relativo a la integración social entre los elementos de esos mismos pueblos. Baste citar como expresión y ejemplo el de Bolivia y la guerra del Chaco que constituyó un elemento transformador de la sociedad al convivir en el ejército, por vez primera toda clase de bolivianos. "Para muchos de ellos, que se consideraban a sí mismos blancos o gente decente —escribe Richard W. Patch— constituyó una experiencia sin paralelo servir en un ejército con los 'indios'. Para estos a su vez, fue una experiencia igualmente extraña contemplar regiones no familiares de su país, concebir a Bolivia como nación y ser objeto de la propaganda preparada para persuadirlos de que eran ciudadanos de una sola nación, ya no indios, pueblo aparte, sino gente o 'personas' en el mismo sentido que los blancos."<sup>8</sup>

El servicio militar obligatorio hizo que el ejército se convirtiese en un elemento de cohesión nacional, dentro del cual desaparecían las particularidades locales, y en un elemento de comunicación, puesto que en sus filas los jóvenes de todas las regiones se conocían e intercambiaban modos de ser, tradiciones culturales, a la vez que parte de ellos — en especial los de regiones con mayor porcentaje de población india y mestiza —, aprendían el idioma nacional.

El papel de educador que en todas partes ha desempeñado el Ejército respecto de la juventud analfabeta o menos instruida que llega a sus filas, ha tenido mayor importancia en aquellas zonas de Iberoamérica que están más atrasadas o alejadas de formas civilizadas de existencia. Si por una parte aprendían a leer y a escribir en español, por otra adquirían destreza manual, rudimentos de mecánica y, más en nuestros días, la primera formación profesional.

<sup>6</sup> José C. Valadés: "El porfirismo. Historia de un régimen", México 1948. Tomo I, pág. 64 y siguientes.

<sup>7</sup> Lyle N. McAlister: "El militar", en "Continuidad y cambio en América Latina", compilación de John J. Johnson, México 1967, pág. 147. En lo que a Argentina se refiere, véase el interesante trabajo de José Luis Imaz "Los que mandan", Buenos Aires, 1964.

<sup>8</sup> R. W. Patch: "Bolivia: U. S. Assistance in a Revolutionary Setting" en "Social Change in Latin America Today", del Consejo de Relaciones Exteriores (Nueva York, 1960).

Cuantos autores se ocupan del tema militar en Hispanoamérica no pueden por menos de reconocer que en los últimos años la fuerzas armadas de aquellos países han asumido, o se les ha encomendado, diversas funciones de servicio público. A su cargo han estado institutos geográficos y oceanográficos, estudios lingüísticos, servicios sanitarios, colonizaciones agrícolas. Igualmente la construcción de carreteras, puentes, escuelas . . . ha sido tarea cumplida por efectivos del Ejército.

## EL EJERCITO EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES

Por los mismos años en que se va desarrollando el proceso de profesionalización del Ejército, se va también delineando la configuración jurídicopolítica de cada uno de los Estados americanos en sus textos constitucionales. Unos textos que expresan esa vocación democrática a la que me he referido antes como una de las ideas medulares de la vida de aquellos pueblos. Un sistema democrático supone gobierno civil, posibilidad de ejercicio de las libertades políticas, participación social e igualdad de oportunidades.

Dado que las Constituciones americanas son pretendidamente democráticas, cabe preguntarse cómo queda configurado el ejército y cuáles son las funciones que le son atribuidas en las leyes fundamentales. La respuesta es casi unánime y repetida en la mayoría de las Cartas Magnas de aquellos países: el ejército es el cuerpo armado esencialmente dependiente de los órganos de gobierno y cuyas tres tareas principales son: la defensa del territorio nacional, el apoyo a la Constitución y a las leyes y el mantenimiento del orden interno<sup>9</sup>.

Frente a estos quehaceres positivos y concretos, encontramos en muchas Constituciones americanas el eco del enunciado formulado por el argentino Juan Bautista Alberdi en el artículo 25 de su proyecto constitucional: "La fuerza armada no puede deliberar; su papel es completamente pasivo."

En otras palabras; la fuerza armada está subordinada al poder civil. Tema eterno y universal este del poder civil y del poder militar. Permítaseme traer aquí — ya que de la América española se habla—, una de las leyes recogidas en la Recopilación de Leyes de los Reynos de Indias, la dada por Felipe II en Madrid el 17 de enero de 1593: "Es nuestra voluntad, y mandamos que los Generales, Almirantes y Ministros de las Armadas y Flotas estén sujetos a las órdenes de nuestros Vireyes, donde los hubiere, y donde no las nuestras Audiencias . . . y que en todo y por todo guarden sus mandatos y órdenes, sin exceder, de ellos en cosa alguna, como si por Nos fuesen dados . . ."

Pero no se trata de hacer evocaciones históricas ni fácil erudición sino de reseñar cual sea el quehacer señalado a las fuerzas armadas en el orden constitucional iberoamericano. Veamos algunas expresivas muestras:

En la Constitución de Brasil de enero de 1967 se dice que las fuerzas armadas "son instituciones nacionales permanentes, organizadas sobre la base de la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República y dentro de los límites de la Ley (art. 92). Su razón de ser es "defender a la Patria" y "garantizar los Poderes constitucionales, la Ley y el orden" (Art. 92, 10).

<sup>9</sup> Sobre el tema de las Fuerzas Armadas en las Constituciones iberoamericanas: J. J. Santa Pinter "Regulación constitucional de las Fuerzas Armadas en Hispanoamérica", Revista de Estudios Políticos, n.º 139, Madrid, enero-febrero 1965 y Salvador María Lozada, "Las fuerzas armadas en la política hispanoamericana", Buenos Aires, 1967, págs. 81 y siguientes.

En otra reciente constitución, la de Paraguay de agosto de 1967, y en su artículo 42, se señala que “La custodia y defensa de la soberanía, y la integridad territorial de la República, quedan confiadas a las Fuerzas Armadas de la Nación. Para el mejor cumplimiento de su cometido, serán organizadas con carácter permanente”. El eco del pensamiento de Alberdi no lo encontramos en la Constitución argentina de 1853, que no contiene declaración expresa sobre el tema, pero sí en numerosos textos constitucionales. Así en Chile (1925): “La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar”. En Bolivia (1945): “La fuerza armada es esencialmente obediente, no delibera y está sujeta a las leyes y reglamentos militares”. En las de Ecuador, Costa Rica, Colombia, Nicaragua, República Dominicana, podríamos encontrar expresiones parecidas.

En el artículo 184 de la de Guatemala de 1956 se dice: “El ejército es obediente y no deliberante, y sus miembros están en la obligación de mantenerlo como una institución profesional, digna y esencialmente apolítica”. En el artículo 114 de la Constitución de El Salvador de 1950, se decía: “La Fuerza Armada es apolítica y esencialmente obediente y no puede deliberar en asuntos de servicio”. Y en el artículo 112 se precisa: “La Fuerza Armada está instituida para defender la integridad del territorio y la soberanía de la República, hacer cumplir la ley, mantener el orden público y garantizar los derechos constitucionales. Velará especialmente por que no se viole la alternabilidad en la Presidencia de la República”. Si se relaciona este artículo con el 5º: “La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia es indispensable para el mantenimiento de la forma de gobierno establecida. La violación de esta norma obliga a la insurrección”. Como ha observado agudamente el profesor García Arias<sup>10</sup>, las Fuerzas Armadas salvadoreñas están obligadas a una función tan decididamente política como la de ejercitar el “derecho de insurrección”, prescindiendo de los demás poderes estatales y por propia iniciativa para mantener un principio constitucional.

En la Constitución venezolana de 1961 se lee así en su artículo 132: “Las Fuerzas Armadas Nacionales forman una institución apolítica, obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación. Las Fuerzas Armadas Nacionales estarán al servicio de la República, y en ningún caso al de una persona o parcialidad política”.

He aquí un expresivo texto, quizás sea el más completo y amplio, en lo que al papel del ejército se refiere, de todo el constitucionalismo americano. Repasemos sus notas caracterizadoras:

- Institución apolítica, obediente y no deliberante.
- Organizada por el Estado para asegurar:
- La defensa nacional.
- La estabilidad de las instituciones democráticas y
- el respeto a la Constitución.

Como se ve, hay dos líneas normativas: una preceptúa la obediencia, la subordinación y la incapacidad legal para deliberar, mientras que la otra confiere al ejército la protección del orden democrático constitucional.

---

<sup>10</sup> Luis Garcías Arias: “Las Fuerzas Armadas en la Ley Orgánica del Estado”, en “Revista de Estudios Políticos”, no. 152, Madrid, marzo-abril 1967.

El profesor argentino Salvador M. Lozada señala la dudosa compatibilidad de estas normas, “pues aquella obediencia indeformable y aquella renuncia a todas las solicitudes de la política, mal pueden compadecerse con la vigilancia del cumplimiento de la constitución; actitud ésta que comporta un juicio y una valoración sobre contenidos inevitablemente políticos”<sup>11</sup>.

Sin duda alguna, la intervención en la política supone para el ejército una actitud extramilitar en sentido nato<sup>12</sup>, ya que como ha recordado no hace mucho una figura ilustre de nuestra Milicia, el teniente general Manuel Díez Alegría en su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias-Morales y Políticas: “Ha constituido siempre un axioma la subordinación del Ejército al poder civil. No es preciso gastar mucho tiempo para demostrar la necesidad de que este postulado se cumpla. En otra forma, resultaría imposible el gobierno de la nación y la existencia misma del Estado.”<sup>13</sup>

## TEORIA CONSTITUCIONAL Y REALIDAD HISTORICA

Pues bien, frente a los principios teóricos y a las declaraciones programáticas y constitucionales, nos encontramos en lo que Hispanoamérica se refiere con que la presencia militar en la estructura del poder político, viene siendo habitual en buena parte de aquellos países en los últimos cuarenta años.

Desde 1930, año en el que suben al poder el general Uriburu en Argentina y el general Trujillo en la República Dominicana, a nuestros días, pueden reseñarse no menos de sesenta intervenciones militares triunfantes. Momentos ha habido en que en la mayoría de aquellos países gobernaban hombres de armas: así entre 1930 y 1940 Argentina, Cuba, República Dominicana, Perú, Ecuador, Bolivia, El Salvador, Honduras, México, Guatemala . . . tienen a la cabeza de su Gobierno, generales o coroneles, o es el Ejército — como ocurre en el Brasil de Vargas — quien respalda al Presidente en una situación casi dictatorial. Y entre 1953—1957, William S. Stokes señala que 14 países tuvieron presidente militar<sup>14</sup>.

En la actualidad son ocho las naciones iberoamericanas — Argentina, Bolivia, Brasil, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú — que tienen militares al frente de sus distinos. Algunos llegados al poder por las vías democráticas del sufragio popular y otros a consecuencias de situaciones revoluciones o golpes de Estado.

Esta presencia política de hombres del Ejército ¿responde a una actitud unitaria e identificadora de las fuerzas armadas iberoamericanas? ¿Por qué se producen estas intervenciones militares en Iberoamérica con más frecuencia que en otras regiones del mundo? ¿Acaso obedecen a una actitud ideológica, son representativas de un interés de grupo o clase?

Muchas preguntas más podrían formularse en torno de un fenómeno evidentemente complejo, necesitado de cuidadoso análisis para encontrar respuestas aclaradoras.

Ante todo, habría que recordar que no todas las intervenciones militares han poseido la misma intensidad y profundidad. Desde la publicación en 1962 del libro

11 Obra citada, pág. 83.

12 Hermann Oehling: “La función política del ejército”. Madrid, 1967, pág. 179.

13 Manuel Díez-Alegría Gutierrez: “Defensa y Sociedad”, Madrid, 1968.

14 William S. Stokes: “Latin American Politics”, New York, 1964, pág. 113 y sigtes. Para el período 1962—64, es interesante la lectura del libro de Edwin Lieuwen: “Generals vs. Presidents”, del que hay traducción española publicada en Buenos Aires, 1965.

del profesor inglés Samuel P. Finer "The man on the horseback" se vienen señalando cuatro niveles o intensidades de la intervención militar en la política: a) influencia; b) presión; c) desplazamiento y d) sustitución. A través de la influencia, las jerarquías castrenses se esfuerzan por convencer a las autoridades civiles, apelando a su razón y a sus emociones. Se trata de una actitud constitucional y legítima, coherente con la supremacía del poder civil. En el nivel de la opresión, las fuerzas armadas procuran convencer a las civiles por medio de la amenaza, generalmente implícita, de alguna sanción. Presenta varias posibilidades que van desde actitudes no necesariamente inconstitucionales hasta posiciones contradictorias de la Constitución. En el desplazamiento, las fuerzas armadas derrocan un gobierno civil para ayudar la formación de otro gobierno también civil, pero que les está subordinado o que queda hipotecado a su favor. En el último nivel, en el de sustitución, las fuerzas armadas derrocan el gobierno civil y se colocan en su lugar<sup>15</sup>. En Hispanoamérica son los dos últimos niveles, los que se han presentado con más frecuencia. Pero, volvamos a preguntarnos ¿han respondido estas intervenciones a una actitud ideológica homogénea?

Con el profesor francés Jacques Lambert puede responderse que el efecto de las intervenciones en aquella zona del mundo ha sido el de un movimiento de péndulo oscilando entre la derecha y la izquierda, cuyo resultado general ha sido la eliminación política de las antiguas oligarquías. Con algunos períodos de reacción, la fuerza política del ejército ha debilitado la autoridad de los notables y ha preparado la participación en la vida política de capas sociales más numerosas<sup>16</sup>.

"Casi invariablemente las revoluciones populares de Latinoamérica en este siglo fueron encabezadas por oficiales jóvenes" escribe Lieuwin y añade: "que se convirtieron en los patrocinadores de cambios y reformas fundamentales, en los socavadores de las instituciones tradicionales, en los propugnadores de medidas de bienestar público<sup>17</sup>.

A renglón seguido hay que decir que frente a estas opiniones se alzan otras que afirman lo contrario: que precisamente muchos golpes de Estado vienen impulsados por el deseo de inclinar continuamente el fiel de la balanza hacia el lado de las políticas oligárquicas<sup>18</sup>.

En apoyo de los primeros, cabría recordar que una revolución sostenida por jóvenes oficiales, como la de 1930 en Brasil, modificó profundamente la estructura social del país que con Getulio Vargas iba a entrar en un innegable proceso de dinamismo progreso. La logia militar RADEPA (Razón de Patria) formada por jóvenes oficiales bolivianos, como reacción frente a la ineptitud de sus jefes durante la Guerra del Chaco, cooperó muy activamente en 1943 con el Movimiento Nacional Revolucionario de Paz Estensoro para derrocar al presidente Peñaranda. Y sea el que sea el juicio definitivo de la historia sobre el período del general Perón parece justificado afirmar que consiguió promover la formación de una nueva clase obrera de signo industrial y urbano, con sentido nacional y conciencia política de sus posibilidades de participación y de mando.

15 Samuel E. Finer: "The Man on horseback: The Role of the Military in Politics", New York, 1962, págs. 86 y siguientes.

16 Jacques Lambert: "América Latina", Barcelona-Caracas, 1964, pág. 375.

17 Lieuwin, ob. cit. pag. 159.

18 Jorge Graciarena: "Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina", Buenos Aires, 1967, pág. 53.

Más fácil resultaría reseñar las intervenciones impulsadas por un afán conservador cuando no reaccionario, que vendría a justificar las imputaciones de los autores que asocian intervención militar y defensa de la oligarquía.

Cabría añadir que la gravitación política del ejército en Hispanoamérica se explica también por otras razones, ya que como escribió Wright Mills<sup>19</sup> el grupo militar es probablemente el más competente de los que actualmente se interesan en la política nacional y ningún otro ha tenido tanta experiencia en asuntos económicos, políticos y militares coordinados; ningún otro ha tenido experiencia constante en la adopción de decisiones. Además, le distinguen dos notas muy precisas de su educación, acerca de las cuales ha llamado la atención un sociólogo español por largos años residente en América, el profesor Medina Echavarría: de una parte, el militar es el único profesional que ha sido educado dentro de una visión patriótica. Su visión del Estado es la de una entidad que no sólo hay que mantener y engrandecer cuanto sea posible, sino que exige el sacrificio de la vida a tenor de una vieja tradición milenaria. Por otra parte, el militar profesional de nuestros días recibe — mejor o peor — una formación de carácter técnico que lo contagia fácilmente con las tendencias tecnocráticas de nuestra edad<sup>20</sup>. Social y psicológicamente esas dos notas en la formación del militar pesan decididamente en su interés por la política y de ahí que en ocasiones irrumpan en la escena política y ocupen los puestos decisivos del gobierno, no ya para garantizar el orden o preservar al país de la subversión, sino para llevar adelante acciones del progreso social y económico.

Aunque sólo sea de pasada, no quiero dejar de hacer alusión, como muestra significativa, al hecho de que la VI Conferencia de los Ejércitos Americanos celebrada en Lima en noviembre de 1965 tuviese por objetivo el estudio del papel que corresponde a las fuerzas armadas en el desarrollo económico y social y la acción a realizar contra la subversión comunista. Las palabras del Comandante en jefe del ejército peruano Julio Doig, fueron harto expresivas: "La mejor manera de evitar la acción del extremismo, es vencer al subdesarrollo".

Y en agosto de aquel año, en una reunión preparatoria de la Conferencia, subrayó el coronel argentino López Auffranc la importancia que tiene en los países en vía de desarrollo la colaboración del ejército en la acción propia de los gobiernos en la política de promoción y de seguridad. "En ocasiones, una debe privar sobre la otra. Cuanto más lejos está el peligro, tiene más importancia el desarrollo. Cuando está más cerca, tiene mayor interés la defensa". Y concluía con esta afirmación: "No sólo se hace la guerra disparando, sino contribuyendo al desarrollo y evitando las contradicciones y desigualdades internas".

Si consultásemos las razones dadas por los protagonistas de golpes de Estado o de pronunciamientos, encontraríamos que las motivaciones de las intervenciones militares en los últimos años de la historia política hispanoamericana han respondido a una de las causas siguientes:

a) Prevenir al país contra la amenaza comunista o extremista. Recuérdense las razones aducidas en Brasil a la hora de destituir al presidente Goulart en marzo de 1964. Amenaza a veces cierta y fundada, a veces exagerada, desorbitada por fuerzas reaccionarias y oligárquicas deseosas de colgar el sambenito de comunista a cualquier programa de gobierno que por su sentido social y nacional atente a sus

19 C. Wright Mills: "La élite del Poder", México, 1957, pág. 191.

20 José Medina Echavarría: "La opinión de un sociólogo", en "Aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina" Volumen II, UNESCO, 1963.

intereses económicos. A este respecto no deja de ser interesante el testimonio del que fue presidente de Bolivia, Víctor Paz Estensoro, cuando escribe que en ocasiones con estas fuerzas reaccionarias entran en juego los comunistas: “contribuyendo a crear el clima de malestar previo que requieren los golpistas. (Los comunistas) tienen sus propios objetivos. Truncar el empeño renovador de carácter nacional, desacreditándolo como posible camino de redención para los pueblos subdesarrollados o semicoloniales. Les conviene el gobierno militar reaccionario por que saben que no va a dar la solución que ahora requieren los problemas económicos y sociales. Cuando éstos se agudicen, ellos encabezará la resistencia contra el militarismo, captando la adhesión del pueblo<sup>21</sup>”.

- b) Eliminar a gobiernos ineficaces débiles que no son capaces de hacer frente a la subversión o de ordenar la convivencia. Valgan como ejemplo, los textos de la Junta Revolucionaria que derrocó al presidente argentino Illía en junio de 1966.
- c) Defender los intereses económicos nacionales frente a la agresión del capitalismo extranjero. ¿No es esta la explicación del Gobierno peruano del general Velasco Alvarado para, tras derribar al presidente Belaunde, expropiar los bienes de la International Petroleum Company?
- d) Salvaguardar la dignidad nacional, mantener el orden legal, y defender la Constitución. ¿Cuántas veces no hemos leído expresiones análogas en las proclamas justificadoras de golpes militares en Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia . . . ?

## EL EJERCITO, PODER DE RESERVA

Al lado de las argumentaciones políticas y de las justificaciones ocasionales, está la realidad sociológica de unos países con pretensiones democráticas pero con unas sociedades de grandes desigualdades económicas, con un mal entendido sentido liberal que se traduce en escasa disciplina colectiva y débiles hábitos de acatamiento a la autoridad. Todo ello conduce a la necesidad de gobiernos fuertes, “capaces de abordar y vencer las resistencias individualistas e insolidarias que obstaculizan el cumplimiento de los fines del Estado. Si los gobiernos civiles no lo consiguen, sólo queda, ante la inminencia de la anarquía, el recurso de la fuerza del poder militar”.<sup>22</sup>

No otra pareciera la idea expuesta hace más de cuarenta años por el poeta argentino Leopoldo Lugones cuando al celebrarse en Perú, en 1925 el centenario de la batalla de Ayacucho, dijo un discurso memorable en el que anunció “la hora de la espada”: “El Ejército es la última sociedad jerarquizada que nos puede salvar de la disolución demagógica”.<sup>23</sup>

Esta frase, como comenta Jorge Labanca, parece insinuar que cuando la “disolución demagógica” —sea de derecha o de izquierdas— se apodera del Estado y perversa el orden, la salvación del entero cuerpo social, queda cofiada a una sociedad jerarquizada, “la última”, y por eso mismo, la única: el Ejército.

Se configura así a la institución armada como última reserva del orden y de la autoridad, pero cabe recordar que el destino de la reserva es, no ser utilizada sino en casos extremos de necesidad y emergencia.

21 Víctor Paz Estensoro: “El militarismo contra la Revolución Nacional” en “Panoramas” no. 17, sep-oct. 1965.

22 Lozada, ob. cit., pág. 52.

23 Citado por Jorge Labanca: “Ejército y Política en Hispanoamérica”. Seminarios, na. 29, Madrid, marzo-abril 1965, pág. 231 y 232.

Veamos a este respecto dos textos significativos y recientes, dictados por la Junta Revolucionaria argentina que en junio de 1966 había de confiar la presidencia al general Juan Carlos Onganía. En uno de ellos, el Acta de la Revolución, los comandantes del Ejército, la Marina y la Aeronáutica, consignan los motivos, objetivos e instrumentos de la revolución y tras enjuiciar severamente el régimen de Illia, afirman:

“Esta trágica realidad lleva consigo ineludiblemente a la conclusión de que las Fuerzas Armadas, en cumplimiento de su misión de salvaguardar los más altos intereses de la Nación, deben adoptar, de inmediato, las medidas conducentes a terminar con éste estado de cosas y encauzar definitivamente al país hacia la obtención de sus grandes objetivos nacionales”.

En la misma fecha y en el “Mensaje al Pueblo Argentino”, reiteran:

“Hoy, como en todas las etapas decisivas de nuestra historia, las Fuerzas Armadas, interpretando el más alto interés común, asumen la responsabilidad irrenunciable de asegurar la unión nacional y posibilitar el bienestar general, incorporando al país los modernos elementos de la cultura, la ciencia y la técnica, que al operar una transformación sustancial lo sitúen donde le corresponde por la inteligencia y el valor humano de sus habitantes y las riquezas que la Providencia depositó en su territorio”.

Es decir, las fuerzas armadas argentinas, por boca de sus más altos jefes, estimaban como un derecho y un deber intervenir por cuanto los grandes objetivos nacionales estaban amenazados. Además, y como intérpretes del más alto interés común, tienen la responsabilidad irrenunciable de sustituir al gobierno.

He aquí un ejemplo concreto de la teoría del ejército como poder de reserva. Pero se trata de una teoría que, como las monedas, tiene anverso y reverso. En el anverso, encontramos los motivos que justifican la intervención, la revolución. Pero en el reverso, hay que grabar la obligación de restaurar la democracia, volver al gobierno de los civiles una vez producida la revolución. Como ha escrito el profesor argentino Mariano Grondona,<sup>24</sup> en un comentario a los textos que acabo de leerles “el mecanismo doctrinario funciona de esta manera, el país se ha fijado grandes objetivos nacionales, que, en circunstancias normales, deben ser procurados por un sistema democrático. Pero la democracia tiene a veces sus fallos y entonces las fuerzas armadas, como última reserva de la nación intervienen en el poder civil. Esta intervención, sin embargo, no se realiza para fundar un régimen unipersonal sino para restaurar una democracia eficiente, esto es, un régimen constitucional que sirva otra vez a los fines nacionales”.

Y añade: “La revolución se realiza para restaurar las bases de una democracia auténtica. Pero ésta, a su vez, debe servir a la grandeza nacional. “El fin último es la grandeza nacional. El medio normal para alcanzar ese fin es el gobierno constitucional. Cuando ese medio resulta inadecuado, un gobierno revolucionario de origen militar le reemplaza hasta que las condiciones de una nueva democracia estén establecidas”.

“Grandeza nacional” . . . “grandes objetivos nacionales” . . . Cuando se pronuncian estas solemnes palabras con referencia a un continente como el que se extiende desde el Río Grande a la Tierra de Fuego, hay que abandonar la retórica, hay que resistir la tentación de dejarse arrastrar por los tópicos altisonantes y, en cambio,

---

<sup>24</sup> Mariano Grondona: “La estructura cívico-militar del nuevo Estado Argentino”, en *Aportes*, no. 6, octubre 1967, París, págs. 70 y 71.

hay que tener muy presentes los datos esenciales de su problemática situación espiritual, social y económica. Hay que pensar en que es la región del mundo con más rápido crecimiento demográfico y que la habitan 275 millones de seres que serán 650 en el año 2.000, que cuenta con más de 50 millones de analfabetos adultos, y que son también millones de seres los que allí sufren hambre, carecen de techo bajo el que cobijarse. Que el número de sacerdotes —como ha puntualizado el “Documento base” de la Conferencia del Episcopado Latinoamericano celebrada en Colombia el último agosto— es cada vez menor si se compara con el crecimiento vegetativo de la población<sup>25</sup>. Que el ingreso “per cápita” en aquellos países es tres veces menor del promedio europeo y la séptima parte del norteamericano. Que la propiedad de la tierra está en manos de unos pocos, mientras que pertenece al sector rural el 50 por ciento de la población económicamente activa y que se estima en 60 millones los campesinos con ingresos anuales inferiores a ochenta dólares. Que la deuda exterior de Iberoamérica ha pasado de 4.000 millones de dólares en 1955 a 10.000 millones en 1964.

¿Para qué más datos? Fácil es deducir que en unas sociedades que presentan estas realidades es difícil que crezcan y desarrollen con vigor y autenticidad las instituciones políticas democráticas configuradas en las Constituciones. Se produce entonces un “curioso fenómeno de divorcio entre la realidad y el lenguaje”<sup>26</sup>. Una vez más hay que recordar que es vano esperar la posibilidad de ejercicio real de la democracia en sociedades que no son, en modo alguno, democráticas.

Cuando los hombres políticos y de gobierno no acierran a asentar las bases de la convivencia social ni logran un desarrollo económico que aumente las posibilidades de todos los ciudadanos ni trazan ese proyecto sugestivo de vida en común que es toda empresa política, no puede extrañar que las fuerzas armadas se sientan llamadas a extralimitarse de sus funciones pacíficas. Es válida a estos efectos la afirmación de los sociólogos Gino Germani y Kalman Silvert, cuando concluyen su estudio sobre “estructura social e intervención militar en América Latina” diciendo: “Los militares serán reducidos a sus cuarteles y a sus funciones profesionales sólo cuando los países latinoamericanos desarrollen estructuras de poder suficientemente complicadas y una sociedad suficientemente flexible e integrada; cuando las discontinuidades sociales y geográficas hayan sido grandemente reducidas, y las masas aisladas o marginales incorporadas al cuerpo nacional; cuando los conflictos económicos y sociales hayan encontrado un modo de expresión institucionalizado dentro de un marco común de normas compartidas”<sup>27</sup>.

Para terminar, parece necesario formular varias consideraciones finales: De un lado señalar que voces militares iberoamericanas de autoridad y prestigio vienen insistiendo en los últimos años en lo que cabe denominar “vocación civilista del ejército”, para emplear una expresión del comunicado 150 emitido en septiembre de 1962 por el comando argentino de Campo de Mayo.

Asimismo puede afirmarse que las intervenciones militares no han sido en aquellos países tanto causa de la inestabilidad política como afecto de esa inestabilidad. También es bueno recordar que no han faltado ocasiones en las que han sido los

25 “Ecclesia”, no. 1403, Madrid, 17 agosto 1968.

26 Rodrigo Fernández Carvajal: “La Constitución española”, Madrid, 1969, pág. 174.

27 En “Argentina, sociedad de masas”, Buenos Aires 1965, pág. 247. Por ser ésta la última nota bibliográfica, quiero aprovecharla para citar dos trabajos que he tenido presentes en la preparación de esta conferencia. Uno debido a Irving Louis Horowitz, “The military élites”, publicado en “Elites in Latin America”, New York, Oxford University Press, 1967. Otro, el libro de John J. Johnson “The military and Society in Latin America”, Stanford University Press, 1967.

propios políticos, de muy diversas ideologías, los que han ido “a golpear la puerta de los cuarteles” —por decirlo con la expresión retórica al uso— para reclamar apoyo y respaldo a sus planes y ambiciones. Tampoco hay que olvidar que a veces el ejército ha intervenido porque los civiles no han acertado a asentar el orden democrático y la convivencia social sobre bases legítimas y eficientes.

A los hombres americanos con vocación de acción pública y con claridad inteligente corresponde esforzarse para lograr el cotidiano y progresivo desarrollo político de sus pueblos que permita la distinción y armonía entre los hombres que gobernan la ciudad y los que la guardan y defienden.