

## Las fuerzas armadas y la futura reforma de la Constitución<sup>1</sup>

Alberto M. García Lema

### La actualidad del tema

El tema de la reforma de la Constitución no parece ser de demasiada actualidad, en estos días, cuando la problemática central del gobierno, y de la sociedad toda, se encuentra centrada en el área económica. Cuando la opinión pública se ocupa de seguir, paso a paso, las consecuencias de las medidas adoptadas en esa área, con su incidencia en los precios, en la marcha de las negociaciones paritarias y en el monto de los futuros incrementos salariales, así como también las repercusiones que esta situación trae aparejadas en los ámbitos sindicales, de los partidos políticos y de los demás grupos o factores de poder.

Por eso llama la atención que el teniente general (R.E.) Benjamín Rattenbach haya enmarcado el discurso, pronunciado el 11 de junio en el Círculo Militar, dentro de la temática de la reforma constitucional.

No obstante esta falta de actualidad, el orador ha utilizado la técnica de ubicar las relaciones entre el poder político y el poder militar en el contexto de una futura reforma de la Constitución para destacar los aspectos institucionales que presenta la materia, que hacen a la propia estructura del poder del Estado. Materia que no se agota, entonces, en el tratamiento de las alternativas fácticas de esas relaciones tales como se fueron sucediendo en la historia de nuestro tiempo.

La perspectiva asumida no le impidió al disertante referirse, en algunos párrafos de su mensaje, a hechos presentes e inclusive, adoptando posiciones políticas, a recomendar medidas concretas para el accionar del ejército.

En este sentido, la pieza oratoria es susceptible de ser abordada, por el comentario, desde distintos ángulos, de los cuales sólo me interesa destacar el que hace al punto de vista constitucional en tanto allí se aportan elementos valiosos, emanados desde un sector específico de la actividad del Estado —las Fuerzas Armadas—, a un tema de debate que, con diferentes altibajos, se mantiene presente en la preocupación colectiva, cual es la suerte futura de nuestro actual sistema institucional, la necesidad de su reforma, y los lineamientos generales que deben presidir a esta última.

### El tratamiento de las relaciones entre el poder político y el poder militar en la teoría constitucional clásica

Las grandes pautas programáticas sustentadas por el constitucionalismo liberal, que inspiraron a la Constitución Nacional de 1853, fueron elaboradas al sancionarse la ley fundamental de los Estados Unidos de Norteamérica.

Como se sabe, esta Carta fue el resultado de un sistema complejo de transacciones políticas entre los distintos sectores integrantes de la comunidad del Norte, que se tradujo en una estructura de poderes más o menos equilibrados entre sí.

De dichos sectores, los partidarios de la Unión consiguieron, no sin esfuerzo, disponer y reglamentar la creación de una milicia nacional, contra la oposición de aquellos favorables a la subsistencia de los poderes locales.

Uno de los voceros de éstos, Patrick Henry, pronunciándose en la Convención de Virginia, que consideraba la ratificación de la Constitución federal, contra esas reglamentaciones expresó las ideas fundamentales de esta posición, ya sostenidas al debatirse la Constitución de 1787: "El

---

<sup>1</sup> Publicado en *Criterio*, 1975? Este artículo aparentemente es el segundo de los tres que se publican en esta revista. Fecha exacta en investigación.

Congreso, por el poder de fijar tributos, por el que puede erigir un ejército y controlar milicias, tiene la espada en una mano y la bolsa en la otra. ¿Estaremos seguros sin ambas?".<sup>2</sup>

Con todo lo premonitorio que tenían esas palabras para los partidarios de los Estados locales, éstos no consiguieron impedir, sin embargo, la existencia de cláusulas de aquella Constitución que permitirían el establecimiento de las fuerzas armadas federales, pero en cambio obtuvieron, en conjunción con otros sectores liberales, que dicho establecimiento se viera sometido a dos limitaciones de importancia: que se asegurara la supremacía del poder civil sobre el militar —mediante la adopción de preceptos específicos que tendieran a ello— y que se permitiera al pueblo la libre portación de armas (esto reconocido por la Enmienda Segunda de la Constitución).

La primera de esas limitaciones, que genera toda la teoría del "contralor civil", y es la que nos interesa, se garantizaba mediante una suma de procedimientos: 1) al reservarse el Congreso el poder de declarar la guerra esta decisión quedaba en manos civiles y no militares; 2) el Congreso debía ser el encargado de dictar las normas y reglamentos necesarios para la conducción del ejército y de la marina; 3) al poseer el Parlamento la facultad de sancionar y recolectar los impuestos, las asignaciones militares dependían de lo que dispusiesen los civiles; 4) al otorgarse al titular del Poder Ejecutivo la Comandancia de las fuerzas armadas federales se sujetaba a éstas a los dictados del poder político. Tales eran las limitaciones institucionales más importantes; existían otras que podemos pasar por alto, pero no el hecho de que los Estados Unidos carecieron de un Ejército profesional hasta después de la guerra con España.

Estos principios fueron adoptados por la Constitución argentina de 1853, con algunas ligeras reformas, tendientes a fortalecer aún más al poder federal en detrimento de las autonomías provinciales, y con una nueva garantía de la supremacía del poder civil, implícita en la ley fundamental norteamericana, como es la designación de los oficiales superiores por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.

Aunque la materia no mereció las mismas discusiones que en los Estados Unidos, parece indudable el deseo de nuestros constituyentes de dotar al Estado federal de la fuerza militar necesaria para cumplir los términos del ambicioso Proyecto Nacional, de transformación del país, contenido en la Constitución.

Tanto en una nación como en la otra, los lineamientos apuntados, emergentes de la teoría política liberal, reflejaban una concepción del Estado cuyas actividades se reducían a unas pocas esenciales y en donde se dejaba un amplio campo de la vida nacional librado a la iniciativa de los ciudadanos.

Según lo recordara el teniente general Rattenbach en su alocución, "la vieja teoría política liberal concebía al Estado solamente como una especie de «Estado gendarme», cuya función esencial era cuidar que la actividad privada se desarrollara holgadamente y sin tropiezos. De acuerdo con estas ideas, las fuerzas armadas recibían como rol fundamental el de defender la soberanía del país y contribuir a mantener dentro de éste el orden interno".

Es esta "vieja teoría política" la que fue siendo dejada de lado, durante el transcurso del siglo XX, por un cúmulo de causas que excedería los límites de este trabajo analizar. Basta releer el primer capítulo del libro de S. E. Finer, *Los militares en la política mundial*,<sup>3</sup> para apreciar la magnitud del hecho por demás conocido de la injerencia de las fuerzas armadas en la política interna de los distintos países, que va de la influencia al dominio total del aparato del Estado.

Pero resulta importante señalar dos de las causas individualizadas por el disertante como generadoras de esa injerencia: la politización creciente de la masa popular y la identificación

---

<sup>2</sup> Citado por Louis Smith, *La democracia y el poder militar*, Bibliográfica Omeba, 2, Ed. Buenos Aires, 1965, p. 489.

<sup>3</sup> Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1969.

cada vez mayor del pueblo con sus fuerzas armadas, que hizo desaparecer la vida de extramuros que llevaban éstas con la consiguiente segregación de la sociedad.

### **La problemática de la participación del poder militar en el poder político**

El abandono de la teoría constitucional clásica por los cambios producidos en la realidad, mundial y nacional —en donde dichos cambios tienen modalidades especiales—, que llevan al reconocimiento de la existencia de una "Constitución real" diferente a la que se ajustaría al texto escrito de la Constitución, plantean una problemática que debe ser tenida muy en cuenta para una futura reforma del texto vigente.

Esa problemática podría sintetizarse de esta forma: cómo permitir la participación del poder militar en la estructura institucional del Estado, esto es, del Poder Político, pero garantizándose —a todo evento— el predominio de los "políticos", entendiéndose por éstos aquellas personas de visión universalista, que hacen de la política su profesión, y que son genuinos representantes del Pueblo, en nombre de quien hablan y al que verdaderamente expresan.

El solo enunciado de dicha problemática muestra las dificultades que ofrece su tratamiento. No obstante, parece destacable el que se comience a pensar seria y orgánicamente en ella, tanto desde el punto de vista de los militares como debería suceder lo propio desde la óptica de los políticos.

En su discurso, el teniente general Rattenbach plantea cuál es la finalidad de la participación, que pretende sea contemplada en la ley fundamental: "la intervención en la orientación y planificación del desarrollo, tanto en vistas a la defensa nacional como a las necesidades generales del país".

Así planteada, se mantiene subsistente un interrogante, que considero previo, y al que debe atenderse al hablar de una reforma de la Constitución, cual es la confección de un Proyecto Nacional que inspire a todo su futuro texto.

En efecto, las cartas constituciones no son un conjunto inconexo de disposiciones que rigen, en su grado más alto, a todo el proceso de formación y producción del derecho, sino —fundamentalmente— una unidad de sentido, un plexo orgánico, un sistema o una estructura. No se limitan a una simple distribución interna del poder del Estado, sino que organizan a éste para el cumplimiento de ciertos fines.

La articulación de los fines que se buscan alcanzar por medio de la normatividad constitucional, en esa unidad de sentido, constituye lo que llamo el "Proyecto Nacional".

Este proyecto debe especificar, al menos en sus lineamientos generales, qué tipo de desarrollo se desea, si éste debe ser independiente (en términos políticos y económicos) o si, por el contrario, se admiten ciertas pautas de dependencia; si debe realizarse mediante el sacrificio de todos los sectores de la comunidad o si debe recaer un mayor sacrificio sobre alguno de ellos; si debe hacerse en libertad o en opresión; si será más lento o acelerado, etc.

La labor reflexiva que es necesario hacer para despejar todos esos interrogantes, y muchos más, en la confección de un Proyecto Nacional, no se realiza meramente en el plano abstracto, sino sobre la base de una percepción concreta del contorno político interno y externo a la Nación, y en especial tomando como punto de partida la "Constitución real" presente del país, puesto que aun cuando toda Constitución jurídica (escrita) tiene como pretensión transformar la realidad, esto debe ser desde ella, so pena de caer en la utopía.

Esta tarea reflexiva no puede hacerse tampoco entre unos pocos, sino —como lo ha entendido el gobierno— mediante la intervención de todos los sectores de la vida nacional, ya que a todos alcanza la vigencia de los preceptos constitucionales.

Desde esta perspectiva, la problemática de la participación del poder militar en el poder político debe ser tratada, en primer lugar, en términos del Proyecto Nacional, respecto de cuyas pautas programáticas sería conveniente que se expidiera la comunidad militar.

El espacio en la estructura del poder institucionalizado que a ésta toque dependerá, en definitiva, de los objetivos nacionales que se elaboren y que luego se traduzcan en normas constitucionales concretas.

El mensaje leído por el teniente general Rattenbach a sus camaradas constituye la primera respuesta de la comunidad militar a esta temática. De allí, como he dicho, lo valioso que el mismo resulta.