

GRUPOS DE PRESIÓN Y FACTORES DE PODER COMO EXPRESIÓN EXTRACONSTITUCIONAL EN EL ESTADO CONTEMPORÁNEO

Por el doctor Néstor Pedro SAGÜÉS

1. INTRODUCCIÓN

El mundo político cuenta con tres dimensiones fundamentales. Una de ellas, el ámbito de la *realidad*, se integra con una multitud continua y fluctuante de actos de poder y de influencia: se trata de la faceta existencial o fáctica de la política, la esfera del *ser*, estudiada por la sociología política, disciplina que se ocupa, precisamente, del comportamiento político.

Otro sector del mundo político es el *normativo*, que atiende un *deber ser*: el deber ser de la legalidad, analizado por el derecho político (o si se prefiere, por el derecho constitucional). Finalmente, la tercera parte del universo político es la *axiológica*, que es el reino de los fines y de los valores, considerado por la filosofía política. Estamos aquí también en el orden del *deber ser*, pero no su versión normativo-legal, sino en su vertiente valorativa (también llamado de estimativa, o dikelógica).

Realidad, norma y valor son invitados siempre presentes en cualquier problema jurídico-político. Por supuesto, el caso de los grupos de presión (GP) y de los factores de poder (FP) no podía constituir una excepción a tal regla: ellos también pueden y deben ser evaluados a través de las tres dimensiones que comentamos.

El presente trabajo, en correspondencia con su título, hará primero una breve reflexión sobre un análisis trial de los agrupamientos aludidos, en función, particularmente, de su conducta *intra* o *extra* constitucional. Después, se proyectará el esquema en torno a uno de esos sujetos en especial, como son las fuerzas armadas, con específica referencia al constitucionalismo contemporáneo.

2. ÁMBITO EXISTENCIAL. NATURALEZA POLÍTICA DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN Y FACTORES DE PODER

Conviene aclarar, por cierto, algunos de los conceptos y expresiones que aquí se emplean.

En concreto, se entenderá por “grupo de interés” a un sujeto plural,¹ con uno o más objetivos de índole particular, que no produzca presión sobre un órgano estatal. Dicho nucleamiento se transforma en “grupo de presión” (GP) cuando pretende influir en la decisión estatal mediante el empleo de presión, vale decir, cuando aplica (o amenaza aplicar) sanciones para el caso de que sus pretensiones sean desoídas.² Normalmente, además, ese “grupo de presión” actúa como tal sin asumir la titularidad del poder estatal, y sin asumir la responsabilidad de las decisiones del poder oficial cuyo condicionamiento ejerce.

El “grupo de presión” pasa a la condición de “factor de poder” (FP) si por su relevancia se perfila, de hecho, como un poder “asociado” o “comportado” al poder oficial, siendo así una de las bases de sustentación del régimen.³ Finalmente, el “factor de poder” se transforma en “órgano de poder” cuando es formalmente incorporado al proceso de toma de las decisiones políticas, a nivel de la constitución escrita o de la normatividad infraconstitucional.

Nos interesa destacar que todo grupo de presión (sea o no “factor de poder” u “órgano de poder”) es *sujeto político*, ya que coprotagoniza actos de poder y de influencia, dirigidos hacia órganos estatales o no (Alfred Sauvy, por ejemplo, destaca con acierto que entre las tareas de un grupo de presión figura tanto la acción sobre la administración o los poderes públicos, como sobre los miembros del grupo y la opinión pública).⁴ a medida y éxito de esos actos de poder y de influencia, por lo demás, no quita la nota política de ellos: se podrá tener poca presión, pero aun así el grupo mantiene su condición de sujeto político (quizá de *micropolítica*, pero de política al fin).

También nos interesa subrayar que el grupo de presión asume, con mucha frecuencia, roles *representativos*. Una relación de representación política se da cuando *A* (representante) consigue la adhesión de *B* (sujetos representados) en su gestión política.⁵ Como los grupos de presión y los factores de poder logran, a menudo, la adhesión de seguidores, simpati-

¹ Sobre una concepción trial del mundo jurídico-político, v. nuestros estudios “Mundo jurídico y mundo político (Buenos Aires, 1978), ed. Depalma; “En torno a la legitimación del poder y de sus órganos”, en *Jurisprudencia Argentina, Doctrina* 1970, pp. 670 y ss.

² Tal es la tesis de S. E. FINER. V. Juan FERRANDO BADÍA, “Los grupos de presión”, en *Revista de Estudios Políticos* (Madrid, 1966), núm. 146, p. 115.

³ Cfr. BIDART CAMPOS, Germán J., *Grupos de presión y factores de poder*, Buenos Aires, 1961, ed. Peña Lillo, pp. 65 y ss.

⁴ SAUVY, Alfredo, “Lobbys y grupos de presión”, separata del núm. 89 de la *Revista de Estudios Políticos* (Madrid, 1956), p. 6.

⁵ V. SAGÜÉS, Néstor Pedro, *Representación política*, Rosario, 1973, ed. Orbir, p. 14.

zantes o adherentes, se convierten en representantes políticos, quizá sin darse cuenta de ello.

Pero los ordenamientos legales habitualmente sólo confieren representatividad a los partidos políticos, en el orden de la representación política formal, o estatal. Surge así, de vez en cuando, una *competencia de representatividad*, de tipo sociológico, entre los grupos de presión y factores de poder (gremios, iglesia, asociaciones empresariales, etc.), y los partidos, no siempre fácil de resolver.

Surge a poco una pregunta de sumo interés: ¿por qué atribuir el monopolio de la representación política oficial a los partidos políticos? Dos motivos se dan, principalmente, para dar una respuesta afirmativa:

a) *El argumento del planteo general*

Se dice, en primer término, que el partido ofrece un programa general de gobierno, que abarca todos los planos del quehacer estatal, mientras que los grupos de presión exhiben sólo pretensiones parciales (las concernientes a su interés particular).

Sin embargo, el argumento del planteo general tiene esporádicamente fisuras. Por ejemplo, se apunta que ciertos partidos (partidos "en sentido impropio") no cuentan con plataformas generales, sino parciales (partidos de inquilinos y arrendatarios, ecologistas, partidos locales, etc.); y que hay grupos de interés o factores de poder con programas más o menos globales (caso de asociaciones gremiales de gran magnitud, iglesia, etc.).

b) *El argumento del interés general*

Aquí se afirma: el partido tiene una formulación de bien común, en tanto que el grupo de presión una de bien particular (la que conviene a su propio interés).

No obstante, es difícil dejar de reconocer que muchos partidos carecen de un programa de bien común, ya que atienden primero intereses sectoriales (partidos clasistas, o localistas, por ejemplo). Algunos partidos, se apunta, no logran armonizar intereses heterogéneos y suelen actuar a veces como grupos de presión;⁶ y por contrapartida, ciertos grupos de presión se presentan como adalides posiciones promotoras del bienestar general.

En síntesis, el grupo de presión es sujeto político, y con frecuencia, sujeto representativo. Ocasionalmente, compite con los partidos para lograr, él también, la representación formal en el Estado (aunque, a menudo, no le interese esta última alternativa).

⁶ BIDART CAMPOS, Germán J., *ob. cit.*, p. 112.

3. ÁMBITO AXIOLÓGICO. LEGITIMIDAD DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN

Teóricamente, un grupo de presión o un factor de poder no es, de por sí, legítimo ni ilegítimo: no está, por sí mismo, ni justificado ni injustificado. Todo dependería de su comportamiento y de sus objetivos. Pero aparecen pronto algunas serias y graves dudas.

Analicemos brevemente estos dos interrogantes.

a) *Legitimidad de fines*

Todo GP o FP conlleva una eventual oposición entre su *bien particular* y el *bien común* de una sociedad concreta. Jean Meynaud, por ejemplo, constata "la brutalidad con que se identifica el interés del país con las reivindicaciones más egoístas y el encarnizamiento desplegado para obtener de gobiernos 'amigos' la satisfacción absoluta de las demandas presentadas".⁷

Sobre este punto, puede concluirse así: el GP o FP será legítimo en la medida en que adapte su fin particular al bien común nacional; y en la medida en que no lo haga, resultará ilegítimo.

b) *Legitimidad de medios*

Quizá sea en la esfera de los *procedimientos* donde el GP o el FP encuentre más falencias axiológicas.

Puede comenzarse con la *sustracción de la publicidad*. Esos grupos corrientemente operan en silencio, sin conocimiento de la ciudadanía. Niegan documentación; intervienen en la "res pública", pero a espaldas del público; atentan contra el espíritu republicano (que demanda difusión, divulgación), en el funcionamiento de las instituciones.⁸ Podría decirse, eso sí, que la reserva no es de por sí condenable; pero también hay que agregar que cuando tal sigilo no se justifica en términos de bien común, atenta contra el valor-verdad, y pasa a ilegitimizar al GP o FP.

Otro flanco axiológicamente débil de estos grupos es el de la *evasión de responsabilidades*. El GP se desentiende de las responsabilidades derivadas de la decisión que exigió al Estado.⁹ Muchas veces, prefiere conservar su condición de GP o FP, y no ser "ascendido" a órgano de poder, porque le es más cómodo permanecer en esa situación de exención de responsabilidades, sin correr el riesgo del fracaso de la política oficial. Y ello no parece muy ético.

⁷ Cfr. MEYNAUD, Jean, *Los grupos de presión*, trad. por María Esther Vila de Rosas y Eduardo Luis Vila, 3a. ed. (Buenos Aires, 1966), ed. Eudeba, p. 58.

⁸ *Ibidem*.

⁹ BIDART CAMPOS, Germán J., *op. cit.*, p. 93.

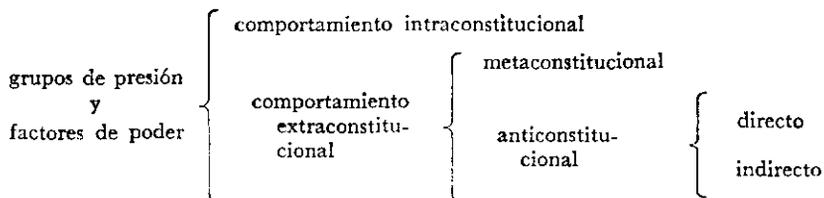
Por último, es obligado mencionar la *conducta ilícita* de algún GP o FP (abordaremos el tema en los párrafos siguientes) y también la *conducta inmoral* que de vez en cuando profesa. Por ejemplo, cabe citar los favoritismos a funcionarios públicos o a sus parientes (aunque no lleguen a tipificarse como delitos), muchas amenazas de no reelección injustificadas, la desnaturalización de paros, la ocupación de las barras en las asambleas parlamentarias con fines de hostilización, y sobre todo, la orquestación de la opinión pública a través de campañas engañosas o difamatorias, que de hecho importan la negación del derecho de cada hombre a formarse su propio juicio.

Por su algo frecuente sustracción de la publicidad, evasión de las responsabilidades y conducta "non sancta", muchos GP o FP padecen de un serio déficit de legitimidad. Presentados por gran parte de la literatura especializada como una suerte de hijos de las tinieblas, el politólogo no puede menos que asumir esas críticas, y tenerlas presentes al realizar un balance final de tales cuerpos.

4. ÁMBITO NORMATIVO. CONSTITUCIÓN Y GRUPOS DE PRESIÓN

Normalmente la Constitución omite el tratamiento de los GP y FP: "La Constitución nos dice con claridad quién ocupa el Poder, pero aquélla ignora las presiones que pueden ejercerse sobre éste" (Alfred Sauvy).¹⁰ Sin embargo, de vez en cuando menciona a algunos de ellos, pero rara vez los eleva a la condición de órganos del Poder.

En verdad, es posible distinguir las siguientes alternativas: un comportamiento *intraconstitucional* de tales grupos, y otro *extraconstitucional*, que a su vez puede ser *metaconstitucional* ("de otro modo" al previsto por la ley fundamental) o *anticonstitucional* ("contra" la Constitución, de manera directa o indirecta). El cuadro que sigue grafica la cuestión:



Expondremos a continuación tales variantes.

¹⁰ SAUVY, Alfredo, *op. cit.*, p. 3.

5. COMPORTAMIENTO INTRACONSTITUCIONAL

Hacer o pertenecer a un GP o FP no implica, necesaria ni inevitablemente, una conducta inconstitucional. Si así fuese, todos los países del mundo padecerían una endémica plaga de inconstitucionalidad.

Por el contrario, hacer o pertenecer a un GP o FP puede significar el ejercicio de algunos derechos constitucionales. En Argentina, por ejemplo, el derecho de asociarse con fines útiles, de peticionar a las autoridades y de publicar las ideas por la prensa sin censura previa (art. 14); el derecho de reunión (no enumerado, pero que emerge de los derechos implícitos que emanan de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno, art. 33); el derecho de organizarse sindicalmente, y el de huelga (art. 14 bis), etc.

Cuando un GP o FP se encuadra dentro de la Constitución, su comportamiento es "intraconstitucional": opera *secundum constitutionem*.

6. COMPORTAMIENTO EXTRACONSTITUCIONAL. VERSIÓN METACONSTITUCIONAL

Pero puede ocurrir que el GP o FP se comporte "fuera" de la Constitución. Una primera alternativa ocurre cuando dicho grupo actúe "de otro modo" al imaginado por el constituyente, aunque no opere, inevitablemente, "contra" la Constitución. Tal sería una conducta *praeter constitutionem*.

Un ejemplo de esta variante lo constituye, en Argentina, la sanción de la ley 19.569, que creó el "Consejo Nacional Económico Social" (reformada luego por las leyes 20.113 y 20.205, derogada por la ley 20.954). Dicho Consejo tenía por objeto, según el Mensaje Ministerial de elevación del proyecto de ley, complementar la participación de los ciudadanos mediante el sufragio; enriquecer, vigorizar y modernizar la democracia, creando un mecanismo permanente de asesoramiento y de consulta (conservando los órganos del Congreso la facultad de decidir), y ajustar la democracia histórica a la democracia actual.

La estructura del aludido Consejo era la siguiente: un Presidente, un vicepresidente y un secretario general designados por el Poder Ejecutivo; 40 consejeros, 20 representantes de los trabajadores organizados y 20 representantes de los empresarios de los sectores industrial, comercial y agropecuarios, nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta de sus respectivas organizaciones.

Las funciones del Consejo eran significativas: opinar y proponer orientaciones fundamentales especialmente acerca de precios, salarios, empleo, seguro social, salud, vivienda, producción, comercio interior y exterior, moneda, crédito, mercado de inversiones y de capitales, etc. Debía dicta-

minar en las consultas que le formulase el PE o las Cámaras del Congreso, y asesorar en los proyectos de ley de cuestiones socioeconómicas, emitiendo opinión sobre la ley de presupuesto, etc.

Evidentemente, dicho Consejo importaba un instituto no previsto por la Constitución, lo que no significaba, *a fortiori*, un órgano condenado por ella. Sin entrar a considerar sus virtudes y sus defectos, interesa advertir que los GP o FP en él actuantes se hubieran desenvuelto —en cuanto su comportamiento en el Consejo— metaconstitucionalmente.

7. COMPORTAMIENTO EXTRACONSTITUCIONAL. VERSIÓN ANTICONSTITUCIONAL

Por último, el GP o FP puede arremeter contra la Constitución atacándola. Es la conducta *contra constitutionem*, que asume dos modalidades diferentes:

a) *Comportamiento anticonstitucional directo*

Ello acaece cuando el GP o FP atenta inmediatamente contra una cláusula constitucional. Por ejemplo, si se constituye como entidad sin fines útiles, en contravención al art. 14 (así, un club de suicidas, o una entidad pro aborto). También, si el grupo se atribuye los derechos del pueblo y peticona a nombre de éste (comete el delito de sedición: art. 22, Constitución nacional), o si atenta contra el orden público o la moral pública (en violación al art. 1º: *v. gr.*, una sociedad pro difusión de la pornografía o de la insurrección).

b) *Comportamiento anticonstitucional indirecto*

Aquí el atentado contra la Constitución se produce mediatamente, atacando a las leyes dictadas en su consecuencia. Puede asumir dos alternativas: *ilícito penal* (si la infracción implica configurar un tipo penal),¹¹

¹¹ Naturalmente, ciertos actos de un GP o FP pueden o no ser delitos según sea el estado al que se haga referencia. Así, es normal que el cohecho sea un tipo penal (por ejemplo, a través del art. 256 del código penal argentino, que reprime con prisión o reclusión al funcionario público “que por sí o por persona interpuesta recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta para hacer o dejar de hacer algo relativo a sus funciones o para hacer valer la influencia derivada de su cargo ante otro funcionario público, a fin de que éste haga o deje de hacer algo relativo a sus funciones”. El concepto de “funcionario público” incluye también al que desempeña funciones públicas por elección popular (art. 77 del mismo código). El mismo código reprime “al que directa o indirectamente, diere u ofreciere dádivas a un funcionario público, en procura de la conducta reprimida por el art. 256” (art. 258).

o el *ilícito civil* (aunque puede hablarse, igualmente, de un ilícito laboral, administrativo, etc.: caso, por ej., que el GP o FP provoque perjuicios en derechos ajenos. Por ejemplo, causando un daño no calificado como delito por la legislación criminal).

Por supuesto, la rotulación de comportamiento “intraconstitucional” o “extraconstitucional” (y a su vez, en esta última categoría, de “metaconstitucional” o “anticonstitucional”) de un GP o FP, depende, sustancialmente, de los términos del derecho positivo de un Estado. Se está *dentro* de la Constitución, o *fuera* de ella, y en su caso, *contra* ella, según lo que esa Constitución diga. Un GP o FP, con una misma conducta, puede actuar “intraconstitucionalmente” en determinada comunidad política, y “extraconstitucionalmente” en otra. No hay, en este punto, dogmas o axiomas irrefutables: por el contrario, una lectura del derecho constitucional contemporáneo dará pie al relativismo más acentuado.

8. CASO DE LAS FUERZAS ARMADAS. ACTUACIÓN INTRACONSTITUCIONAL Y EXTRACONSTITUCIONAL

Puede ser ilustrativo tomar un cuerpo en particular para ejemplificar lo dicho hasta ahora. El caso de las fuerzas armadas reviste, al respecto, un interés particular, derivado precisamente de la distinta forma en que son tratadas por las normas constitucionales del actual derecho comparado.

Sabido es, en este punto, la difícil problemática de las relaciones entre el poder civil y el militar. Dejando de lado las fórmulas primitivas de organización política —donde ambos sectores estaban generalmente unificados en un mismo órgano de poder— el sistema de la *dualidad de poderes* presenta varias alternativas de compatibilización, a saber:¹²

a) El “*acantonamiento territorial*”, que reparte el territorio del Estado asignando una zona al poder civil, y otra al militar. Esta posibilidad se

En cambio, en los Estados Unidos, la ley federal de regulación de los *lobbies* puntualiza que “toda persona que reciba una remuneración cualquiera para tratar de favorecer o de impedir la adopción de una legislación cualquiera por el Congreso, deberá, antes de comprometerse en ninguna actividad, solicitar su inscripción en los secretariados de la Cámara y del Senado” (SAUVY, Alfredo, *ob. cit.*, p. 21). Además, toda persona encargada de recaudar fondos para un *lobby* debe llevar una contabilidad de los fondos, conservar los nombres de los donantes de más de quinientos dólares, y “anotar todos los gastos hechos por cuenta de la organización y el nombre y señas de las personas a quienes se haya abonado cualquier cantidad” (*ob. y p. cit.*).

¹² Seguimos la tesis de Maurice HAURIU (*Principios de Derecho Público y Constitucional*, trad. de Carlos Ruiz del Castillo, Madrid, s/d, Ed. Reus, pp. 171 y ss.). Por lo demás, nos remitimos a nuestro artículo “Constitucionalismo y política militar”, en *Revista de Derecho* (Quito, 1967), núm. 13, pp. 93 y ss.

da históricamente en Roma, con reminiscencias aún durante el siglo xx (por ej., a comienzos de la centuria, donde ciertas potencias dejaban algunas colonias prácticamente bajo la autoridad militar; o, en determinados estados, cuando un área del país queda bajo la ley marcial, en los llamados casos de excepción).

b) El “*acantonamiento jurídico y orgánico*”, que implica la cohabitación, en un mismo territorio, del poder civil y del militar. Tal convivencia obliga a conjeturar cómo pueden coexistir armónicamente, en el mismo lugar, ambos centros de poder. Sobre ello, caben dos alternativas: el “ejército pasivo”, y el “ejército activo”.

9. TEORÍA DEL “EJÉRCITO PASIVO”

Esta fórmula propone lo siguiente:

- a) *Separar* el poder civil del militar;
- b) *Subordinar* el poder militar al civil;
- c) *Abstener* al poder militar de las decisiones políticas que tome el poder civil.

La teoría del “ejército pasivo” puede denominarse, parafraseando a J. J. Bluntschli, la teoría del brazo y de la cabeza: el ejército “es el brazo del Estado, que debe obedecer a la cabeza”. Para Jean Meynaud, en esta concepción, “el ejército debe ejecutar sin discutir”; y Rafael Bielsa, con igual orientación, agrega: el ejército no tiene “ninguna potestad política para considerar lo que debe defender o combatir”.¹³

Un buen retrato del “ejército-pasivo” que describimos puede hallarse, por ejemplo, en el art. 315 de la Constitución de Honduras de 1957, cuando define a las fuerzas armadas como “una institución nacional de carácter permanente, *esencialmente profesional, apolítica, obediente y no deliberante*”.

Ahora bien: ¿cómo instrumentar constitucionalmente el modelo de relaciones poder civil-poder militar que se describe? Una fórmula original, en ese punto, es la ensayada por la constitución norteamericana de 1787, luego seguida por múltiples naciones americanas. Los puntos fundamentales de ella son los siguientes:

- a) El titular del Poder Ejecutivo (que es un órgano civil) es el Comandante en Jefe de las fuerzas armadas (art. II, sec. 2, Constitución de los Estados Unidos).

¹³ BLUNTSCHLI, J. J., *Derecho público universal*, trad. de Enrique Danero (Madrid, 1880), Góngora Editores, t. II, p. 269; MEYNAUD, Jean, “Los militares y el poder”, trad. de Alberto Ciria, en *Política Militar* (Buenos Aires, 1963), ed. Jorge Álvarez, p. 43; BIELSA, Rafael, *Caracteres jurídicos y políticos del ejército. Su misión esencial*, 3a. ed. (Santa Fe, 1956), Universidad Nacional del Litoral, p. 12.

b) El Congreso (órgano también civil) recluta los ejércitos y dicta los reglamentos para el gobierno de las fuerzas navales y terrestres, a más de fijar los impuestos necesarios para mantenerlos (art. I, secc. 8 y concordantes de la Constitución de los Estados Unidos).

Restaría agregar que la primacía del Poder Judicial (civil) sobre los tribunales castrenses se obtiene, a la postre, al ser la Corte Suprema de Justicia la intérprete final de la Constitución, y el órgano al cual puede recurrirse, en última instancia, para asegurar la supremacía de esa Constitución.

Aparte de lo dicho, otros textos constitucionales han delineado con mayor detalle el perfil del ejército pasivo, sobre todo a través de la negación de diversos derechos cívicos a los integrantes de las fuerzas armadas. Parece conveniente mencionar algunas de esas restricciones:

a) *Negación de roles electorales*

Algunas constituciones (*v. gr.*, de Venezuela de 1953, de Colombia de 1886) vedaron a los partícipes de las fuerzas armadas el ejercicio del sufragio.

b) *Negación del ejercicio de cargos legislativos*

Otras han impedido a los militares postularse para plazas en el Parlamento. Así, la Constitución de México de 1917 (art. 55) dispuso como requisito para ser diputado "no estar en servicio activo en el ejército federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella". Tal inhabilitación se extendía para el Senado (art. 57).

A su vez, la Constitución finlandesa de 1928 determinó que "no se extenderá la elegibilidad a quienes se hallen en servicio militar activo" (art. 7), criterio que comparte un texto reciente, como es el de Malta de 1964: "No podrá ser elegido miembro de la Cámara de Representantes quienquiera que... b)... sea miembro de las Fuerzas armadas del Estado maltés".

c) *Negación del derecho de peticionar*

En esta materia se registran disposiciones curiosas. Desde la negativa terminante a formular peticiones individuales o colectivas (por ej., Constitución de España de 1931, art. 35), pasando por la prohibición de solicitudes colectivas (así, el art. 29 de la actual Constitución española, que dispone: "Los miembros de las fuerzas o institutos armados de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho [de peticionar a las autoridades] sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en

su legislación específica); o la negación de solicitudes individuales (art. 17a de la Constitución de la República Federal de Alemania: la ley podrá disponer la limitación del derecho de peticionar a los individuos de las fuerzas armadas, "siempre que quede a salvo el derecho a presentar ruegos o quejas en grupo").

d) *Negación de los derechos de reunión y de libertad de expresión*

También el artículo legal citado, de la República Federal de Alemania (redacción dispuesta en 1956), observa que las leyes sobre el servicio militar y el servicio sustitutivo podrán disponer, durante el tiempo de prestación del mismo, que queden limitados "...el derecho fundamental a expresar y difundir libremente la propia opinión de palabra, por escrito y mediante la imagen... el derecho fundamental de libertad de reunión".

10. TEORÍA DEL "EJÉRCITO ACTIVO"

La otra pose constitucional de las fuerzas armadas puede llamarse la del "ejército activo", y se caracteriza por la participación de aquéllas en el desempeño de ciertos roles políticos. La medida e intensidad de tal intervención es, como se verá a continuación, variable y multiforme; pero en todos esos casos, se produce una diferenciación muy notable con la tesis abstencionista descrita en el parágrafo 9.

Las razones que explican el crecimiento de la teoría del ejército activo son diversas. Algunas de ellas derivan de las denominadas "crisis de civilidad", aunque otras emergen de las nuevas manifestaciones del fenómeno bélico (especialmente, por las concepciones de la "guerra total" y de la "guerra revolucionaria") que hacen del mismo un episodio que involucra a casi toda la sociedad (civil y militar). En países recientes de África y de Asia, la preponderancia política del ejército se ha desprendido del rol protagónico que tuvo con frecuencia en la lucha por la independencia nacional, y por la crisis de los modelos constitucionales importados desde Europa para tales naciones, fórmulas que se hicieron añicos apenas entraron en contacto con la realidad local.

El *ejército activo* (en política, naturalmente) cuenta con manifestaciones *anticonstitucionales* y *constitucionales*. Entre las primeras figuran—siguiendo el esquema expositivo de Gustavo Revidatti— el *pretorianismo*, u ocupación del poder estatal por la fuerza armada; el *militarismo*, o apropiación parcial, y el *cesarismo*, o sustentación militar de un régimen despótico.¹⁴ A su turno, las manifestaciones constitucionales de tal modo

¹⁴ REVIDATTI, Gustavo, *Las transformaciones del Estado moderno* (Corrientes, 1964), Facultad de Derecho de Corrientes, p. 190.

de entender las relaciones cívico-militares importan la incorporación, en las constituciones del caso, de dispositivos específicos, muy distintos algunas veces, permanentes o transitorios, que confían ciertos papeles políticos a las fuerzas armadas. Mencionaremos algunos de ellos:

a) *Asignación de fines políticos*

El hecho de conferir a las fuerzas armadas algunos objetivos denominados "políticos" no registra mayores antecedentes en el constitucionalismo decimonónico. En cambio, y sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo xx, esa tendencia cobra auge.

Veamos algunas muestras al respecto. La Constitución de España de 1978, con cierta timidez, puntualiza que las fuerzas armadas tienen como misión "defender... *el ordenamiento constitucional*" (art. 8). La de Honduras de 1957, pese a definir las como fuerza apolítica, según vimos, aclara que se instituyen para mantener "...*el imperio de esta Constitución; velando sobre todo porque no se violen los principios de libre sufragio y de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República*" (art. 315). La ley suprema de la República Democrática Alemana (de 1968, art. 7), les confía proteger "*las conquistas socialistas del pueblo*" (igual que el art. 31 de la Constitución de la URSS de 1977), mientras que los arts. 143 y 144 de la reciente Constitución iraní (1979) reputan a las fuerzas armadas "*responsables... del ordenamiento republicano e islámico de la Nación*", debiéndose integrar con personas idóneas, "*que crean en los objetivos de la revolución islámica y estén dispuestas a sacrificarse para conseguirlos*".

b) *Partidización del ejército*

Otro ataque a la tesis tradicional de la apoliticidad y profesionalidad de las fuerzas armadas se produce, *v. gr.*, en la primera Constitución de Argelia (1963) cuyo Preámbulo señala que el "ejército popular" (antes, "Ejército de Liberación Nacional"), "permanece al servicio del pueblo *y participa en el ámbito del partido, en las actividades políticas* y en la construcción de la nueva estructura económica y social del país". El partido en cuestión es el Frente de Liberación Nacional. El art. 8 del mismo documento determinó que el ejército "está al servicio del pueblo y a las órdenes del gobierno... *y participa en las actividades políticas, económicas y sociales del país en el ámbito del partido*".

La Constitución provisoria de la República Árabe Unida (RAU) de 1964 determinó igualmente que en la Unión Socialista Árabe —agrupación "representativa del pueblo", actúa "la alianza de las fuerzas populares, representadas por el pueblo laborioso, o sea los campesinos, los obreros, *los soldados*, los intelectuales y el capital nacional" (art. 3).

En tren de partidizar al ejército, la Constitución de Albania de 1976 enuncia el postulado quizá más terminante: "Las fuerzas armadas serán dirigidas por el Partido del Trabajo de Albania" (art. 191, segunda parte).

La partidización de las fuerzas armadas, conviene advertirlo, no siempre significa que aquéllas dirijan la vida política; pero sí que coparticipan, como socios de un partido, o conducidas por él, en papeles políticos.

c) *Derechos electorales*

Frente al recorte de derechos electorales que propicia la tesis del ejército pasivo (v. parágrafo 9, a y b), la Constitución de Polonia de 1952 proclama que "los militares tendrán los mismos derechos electorales que los demás ciudadanos" (art. 98).

Una curiosa facultad prevé el art. 100 de la Constitución de la URSS de 1977: tendrán derecho a presentar candidatos a diputados... "las asambleas de unidades militares". Esta innovación, no incluida en la anterior Constitución de 1936, puede conllevar otra atribución a las aludidas asambleas, ya que el art. 107 señala que "los diputados deberán rendir cuentas de su gestión y de la labor del Soviet respectivo a... las organizaciones sociales que hayan promovido su candidatura". Sabido es, en este punto, que en la URSS rige la tesis del *mandato imperativo*, que faculta a los cuerpos representados a deponer (revocar) a los representantes, en caso de estar insatisfechos con su gestión representativa.

d) *Plazas militares en el Parlamento*

En esta materia la Constitución de las Provincias Unidas en Sudamérica (1819) trae un sugestivo antecedente, al conformar el Senado con tres militares cuya graduación no baje de coronel mayor (sección segunda, capítulo II, art. 10). Se trata, como puede constatarse, de asignar en una Cámara del Congreso a legisladores, por su condición de integrantes de las fuerzas armadas.

Casi un siglo después, la Constitución de la República Rusa (una de las integrantes de la URSS) de 1918, proclamó que "Rusia recibirá el título de República de los Soviets de obreros, *soldados* y campesinos" (art. 1). Todo el poder político se atribuyó a tales soviets, o consejos. La Constitución de 1925, en art. 2, reafirmó tal tendencia: "Todo el poder, dentro del territorio de la República Socialista Federativa de los Soviets de Rusia pertenecerá a los Soviets de obreros, campesinos, *cosacos* y *soldados del ejército rojo*". Ello equivalía a integrar los mentados soviets con integrantes de las fuerzas armadas.

Por la misma época, la Constitución rumana de 1923 previó ciertos senadores "de derecho", "en virtud de su elevada situación en el Estado o en la Iglesia". El art. 72 inc. e) asignaba entonces cargos en el Senado a

los generales del cuadro de reserva y jubilados que hubieran mandado de derecho un ejército ante el enemigo durante tres meses al menos, y los que hubieran cumplido las funciones de jefe del gran estado mayor o de inspector general del ejército (cargo equiparable al de comandante del ejército) en tiempo de paz durante cuatro años al menos. El número de senadores de esta segunda categoría no debía exceder de cuatro, nombrados por orden de antigüedad a medida que se produjeran las vacantes.

Tal tendencia, aunque no muy repetida en el derecho comparado reaparece en la reciente Constitución chilena de 1980, cuyo Senado está integrado tanto por senadores electivos como por otros de diferente nominación. Entre éstos figuran los ex presidentes, dos ex ministros de la Corte Suprema de Justicia, un ex contralor general de la República, un ex rector de Universidad, un ex ministro de Estado y "un ex comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea y un ex General Director de Carabineros que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional" (art. 45, inc. f).

e) *Las FFAA, quinto poder*

El caso probablemente más palmario de asignación de roles políticos a las fuerzas armadas, y de su transformación en órganos de poder, lo constituye la ley fundamental portuguesa del año 1976.

Tal Constitución se afilia a la tesis de la apartidización de las FFAA (ellas, según el art. 275, "estarán al servicio del pueblo portugués y no de partido u organización alguna y serán rigurosamente no partidistas"), pero añade que es la alianza entre el Movimiento de las fuerzas armadas y los partidos y organizaciones democráticos la que asegura el desarrollo pacífico del proceso revolucionario (art. 10).

En concreto, la Constitución asigna los siguientes papeles políticos a los cuadros castrenses: participan en alianza con el pueblo en el ejercicio de la soberanía (art. 3, inc. 2); son garantes de las conquistas democráticas (*idem*); garantizan también la prosecución del proceso revolucionario del 25 de abril de 1974 (art. 273, inc. 2); asimismo garantizan el funcionamiento regular de las instituciones democráticas y el cumplimiento de la Constitución (art. 273, inc. 3); y por último, garantizan las condiciones que permitan la transición pacífica y pluralista de la sociedad portuguesa a la democracia y al socialismo (art. 273, inc. 4).

Para implementar esos objetivos, la Constitución crea al "Consejo de la Revolución", que es un *órgano de la soberanía (sic)* junto con el Presidente de la República, la Asamblea, el Gobierno y los Tribunales. Opera, pues, como una suerte de *quinto poder*.

La composición de dicho Consejo, según el art. 143, fue la siguiente:

el Presidente de la República, el Jefe y Vicejefe del Estado mayor general de las FFAA, los jefes de estado mayor de las tres fuerzas, el primer ministro, cuando fuese militar, y 14 oficiales (8 del ejército, 3 de la marina y 3 de la fuerza aérea), designados por cada arma.

Las funciones del aludido Consejo de la Revolución fueron, según la Constitución de referencia, muy significativas. Como Consejo del Presidente de la República y garante del funcionamiento regular de las instituciones democráticas le correspondió autorizar al Presidente a declarar la guerra y hacer la paz; a declarar el estado de sitio; a ausentarse de la República; y a declarar la imposibilidad física permanente del Presidente y comprobar los impedimentos temporales.

Pero además, como "garante de la observancia de la Constitución", al Consejo le tocó pronunciarse a pedido del Presidente de la República sobre la constitucionalidad de una norma antes de su promulgación (en caso de darse una respuesta negativa, obligaba a ejercitar el veto presidencial), o a pronunciarse a su iniciativa sobre una resolución de la Asamblea o de un decreto del Gobierno (en este caso, dicho decreto no podía ser promulgado). En otras palabras, el Consejo participaba del contralor *preventivo* de constitucionalidad de normas; y también del *reparador*, puesto que igualmente declaraba la inconstitucionalidad de normas ya sancionadas, a pedido de ciertos funcionarios, o si la Comisión Constitucional (un órgano próximo al Consejo) ya hubiese reputado inconstitucional una prescripción legal en tres casos, o en uno solo tratándose de inconstitucionalidad formal.

Finalmente, el Consejo poseyó competencias legislativas en materia militar, al elaborar normas (leyes y reglamentos) sobre el funcionamiento de las FFAA (arts. 145 y ss.; 277 y ss.).

11. CONCLUSIONES

Un reexamen del problema del comportamiento intra o extraconstitucional del GP y FP puede sugerir las siguientes consideraciones:

a) El GP y el FP son sujetos políticos: intervienen en política y en la toma de decisiones políticas. Con cierta frecuencia, son también sujetos representativos.

b) Desde el ángulo axiológico, el GP o FP puede ser legítimo o ilegítimo, y comportarse legítima o ilegítimamente, todo ello según tengan o no fines legítimos y proceder legítimos.

A menudo, sin embargo, pesa sobre el GP o FP una presunción de ilegitimidad, derivada principalmente de la excesiva cotización que algunos de tales grupos hacen de sus fines particulares, por sobre el bien común; y del empleo de ciertos medios no muy éticos para alcanzar sus objetivos.

c) En el plano normativo, los GP y FP pueden actuar *intraconstitucionalmente* (“dentro”) o *extraconstitucionalmente* (“fuera” de la Constitución); y en este último supuesto, *metaconstitucionalmente* (“de otro modo”) o *anticonstitucionalmente* (“contra” la Constitución).

d) La calificación de comportamiento *intra* o *extra* constitucional; y en su caso, de *meta* o *anti* constitucional, depende de lo dispuesto por la normatividad constitucional de cada Estado. Un mismo acto de un GP o FP puede situarse en una u otra condición, según sea el ordenamiento jurídico que se tome como punto de referencia.

e) La transferencia de un GP o FP a la condición de *órgano de poder* (esto es, su promoción a partícipe legal de la toma de decisiones políticas estatales) no es frecuente, pero de vez en cuando se presenta en el derecho constitucional contemporáneo. El caso de las fuerzas armadas es demostrativo al respecto, como lo exhibe la vigencia, en distintos ordenamientos normativos, de dos concepciones jurídico-políticas opuestas: las del “ejército pasivo” y del “ejército activo”, cada una con sus subvariantes.

f) No existen, en los puntos que tratamos, soluciones dogmáticas o axiomáticas, ni fórmulas-tipo de vigencia universal. Lo más sensato, en torno a la opción de una alternativa específica, es atender —como lo propone Juan Pablo II en su discurso ante la OEA— a las “tradiciones, dificultades y experiencias históricas” propias de cada comunidad política.

De ellas pueden extraerse, sin duda, lecciones significativas. En última instancia, el pensamiento cristiano aconseja dar una respuesta en términos de bien común, lo que implica tanto descartar tabúes y prejuicios como fantasías y ficciones. El plagio institucional, por lo demás, tampoco puede ser un buen camino: el acoplamiento de un grupo de interés a la estructura orgánica del Estado —en algún rol determinado— quizá sea aconsejable en una comunidad política, mientras que en la vecina lo mejor, tal vez, sea adoptar una tesitura contraria.

En resumen, hace a la prudencia del político, evaluando las “tradiciones, dificultades y experiencias” de un país concreto, encontrar *fórmulas* que a la vez sean *soluciones*. Vale decir, respuestas que resuelvan dificultades, y no que las mantengan o acrecienten; y en ese quehacer, la lectura de la historia debe ir pareja con la intuición de la futuridad.