

Documento de Trabajo N°2

DEFENSA, FUERZAS ARMADAS Y CONSTITUCIÓN

Noviembre 2021



AUTORES:
Matías Bustamante
Manuel Lobos

Grupo de Investigación en Políticas de Defensa, FF.AA. y RR.II.



Grupo de Investigación en Políticas de Defensa, FF.AA. y RR.II.

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 2 Noviembre, 2021

DEFENSA, FUERZAS ARMADAS Y CONSTITUCIÓN

AUTORES: Matías Bustamante¹
Manuel Lobos²

¹ Administrador Público, Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile, miembro del Grupo de Investigación en Defensa, Fuerzas Armadas y Relaciones Internacionales, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile

² Estudiante de Administración Pública, Universidad de Chile, miembro del Grupo de Investigación en Defensa, Fuerzas Armadas y Relaciones Internacionales, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

RESUMEN

El siguiente documento de trabajo presenta de forma descriptiva y comparada los principales aspectos de la defensa y de las fuerzas armadas abordados en las Constituciones de trece países en vista del proceso chileno de cambio constitucional. Los países analizados corresponden a diez sudamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, además de los casos de España, Portugal y Sudáfrica.

DEFENSA, FUERZAS ARMADAS Y CONSTITUCIÓN

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento de trabajo explora cómo se aborda la defensa y fuerzas armadas en las Constituciones de diez países sudamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; además de España, Portugal y Sudáfrica. El objetivo es proveer de información contextual durante el proceso de cambio constitucional en Chile.

Por medio de variables inductivas se realizará una comparación entre las cartas fundamentales de estos países, identificando particularidades y similitudes en el tratamiento de la defensa y las fuerzas armadas a nivel constitucional. Esto facilitará el ordenamiento de la información, y permitirá una comparación más precisa.

Cabe agregar que en este documento se abordan sólo los aspectos que se mencionan expresamente en las Constituciones de los países analizados. No es objeto de este trabajo abordar otros antecedentes como el marco legal-administrativo que traduce las normas constitucionales en leyes y reglamentos.

El trabajo estará constituido por la descripción de la metodología para la elaboración de este documento; luego se describen antecedentes relevantes para entender las características propias de cada caso revisado y finalmente se exponen las variables de comparación.

2. METODOLOGÍA

Los casos analizados fueron seleccionados según el Diseño de Sistemas de Máxima Similitud (DSMS) que busca identificar los rasgos diferentes en países similares y que explican los resultados políticos observados (Landman, 2011). En este sentido, se seleccionan a diez países de la región sudamericana: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, con el propósito de ampliar la muestra de comparación se agregan los casos de España, Portugal y Sudáfrica debido a que en los tres países las Constituciones se concibieron en el marco de procesos de democratización ya sea por regímenes militares o tras fuertes conflictos internos.

Las variables de comparación surgieron a partir del trabajo inductivo realizado a las Constituciones de los casos de estudios. Así, las variables se dividen en tres categorías principales que contemplan en total de 8 variables de análisis. La primera categoría establece aspectos de estructura del contexto constitucional respecto de la defensa y las fuerzas armadas: 1) capítulo sobre la defensa y/o fuerzas armadas y exclusividad de éste en la materia. Una segunda categoría observa el rol de los civiles democráticamente electos: 2) rol del Jefe de Estado y/o Gobierno; 3) atribuciones del poder ejecutivo y 4) atribuciones del poder legislativo. Por último, el tercer grupo de categorías se refieren a otras instituciones de la defensa y/o fuerzas armadas: 5) justicia militar; 6) consejos de defensa o similares; 7) servicio militar; y 8) estados de excepción constitucional.

3. ANTECEDENTES GENERALES

3.1 Sudamérica

3.1.1 Argentina

La Constitución que actualmente rige en Argentina data de 1853, si bien desde esa fecha ha experimentado una serie de importantes reformas, siendo la última en 1994. Esta reforma surgió por el consenso político entre las dos mayores fuerzas partidarias de la nación trasandina, el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical. El fin de la dictadura militar en 1983 supuso la revisión del marco constitucional, dando pie a un proyecto de reforma impulsado por el presidente radical Raúl Alfonsín. Del llamado Consejo para la Consolidación de la Democracia resultó un proyecto de reforma en 1986, que fue puesto en marcha recién en 1994, cuando los partidos principales llegaron a un acuerdo que incluyó un núcleo de coincidencias básicas, la mayoría respecto a cambios en la organización política, que se convirtió en la Ley 24.309. La reforma introdujo en la Constitución la criminalización de los golpes de Estado, específicamente en su artículo 36, dentro del reconocimiento de nuevas garantías y derechos (Presidencia de la República Argentina, 2021).

3.1.2 Bolivia

El proceso que dio origen a la Constitución de 2009 se remonta a la crisis política en la ciudad de Cochabamba en 2000, provocada principalmente por la privatización del suministro de agua potable municipal. Este episodio, conocido como la “Guerra del Agua”, precedió a una serie de importantes protestas, en las cuales empezó a destacar el líder sindical indígena Evo Morales. En su segundo intento en 2005, Morales logró llegar a la presidencia con un programa que incluía introducir reformas profundas, y la idea de convocar a una asamblea constituyente. Ella se instaló en 2006 en la ciudad de Sucre, con una gran mayoría de escaños conseguidos por el partido de Morales, el Movimiento al Socialismo (MAS). El órgano finalizó su trabajo en 2007, y luego de dos postergaciones, recién pudo ser llevada a referéndum en enero de 2009, donde la opción de aprobarla ganó con el 61,43% de los votos. La nueva Constitución entró en vigencia el 7 de febrero de 2009, y entre los cambios más importantes se hayan el reconocimiento de la plurinacionalidad del país; la introducción de un gran listado de derechos fundamentales, entre ellos el acceso a servicios básicos, los que no podrán ser privatizados; y también la explicitación de su reivindicación marítima (Meza-Lopehandía, 2020a).

3.1.3 Brasil

El país más grande de Sudamérica fue uno de los que emprendió un proceso de cambio constitucional luego de una larga dictadura militar que comenzó en 1964 y finalizó en 1984. En los últimos años de aquella dictadura se empezaron a introducir reformas de apertura política, las que, sumadas a fuertes movimientos sociales por la recuperación democrática -como el Directas Ya-, decantaron en la convocatoria de elecciones presidenciales en un marco de transición pactada. El ganador de las elecciones de 1985, Tancredo Neves, falleció antes de asumir, por lo que el cargo recayó en su vicepresidente, José Sarney. A este último le correspondió encabezar el cambio constitucional. Los senadores elegidos en 1982, aún en dictadura -en un congreso controlado absolutamente por el régimen- se sumaron a los congresistas elegidos en las elecciones de 1986, para formar la Asamblea Constituyente. Por aquella presencia de senadores ligados a la dictadura, y también por un importante

número de parlamentarios cercanos al Partido Democrático Social, leal al régimen, es que la voz militar se sintió durante el proceso constituyente y aquel sector pudo influir en el contenido de la nueva Constitución. En ella se establecieron las bases del sistema de defensa brasileño, las atribuciones del Presidente de la República y el Congreso, además de regular organismos de consulta sobre temas estratégicos, como el Consejo de la República y Consejo de Defensa Nacional, este último con presencia militar (Bustamante, 2020).

3.1.4 Chile

La Constitución vigente de Chile es la redactada en la dictadura civil-militar de Augusto Pinochet. Como uno de los pilares de profundas reformas políticas, pocos días después del golpe de Estado de septiembre de 1973, la junta militar encargó la creación de un órgano cuya finalidad fue redactar un anteproyecto constitucional. La llamada “Comisión Ortúzar”, sesionó hasta octubre de 1978. Luego el Consejo de Estado, otro órgano creado por la dictadura -aunque tiene dos antecedentes en el siglo XIX- introdujo cambios antes de someterla a un plebiscito para ser ratificada. La elección, sin garantías democráticas, como la existencia de un padrón electoral, resultó en la ratificación del texto, que entró en vigencia el 11 de marzo de 1981. Con el fin de la dictadura, la Constitución no fue reemplazada. Sin embargo, se realizaron cambios relevantes en la reforma Constitucional de 2005, como el fin de la inamovilidad de los Comandantes en Jefe, disminución del rol del Consejo de Seguridad Nacional, eliminación del rol de garantes del orden institucional de las fuerzas armadas, entre otros aspectos. Las grandes jornadas de protesta de 2019 dieron pie a un acuerdo político que habilitó el plebiscito con el objeto de redactar una nueva Constitución, y el mecanismo que sería utilizado. En octubre de 2020 venció la opción Apruebo por una nueva Constitución, y el órgano elegido para redactarla es una asamblea constituyente, la que tuvo su primera sesión el 4 de julio de 2021 (Biblioteca Nacional del Congreso, 2021).

3.1.5 Colombia

La Constitución colombiana actual surge de un proceso constituyente impulsado por el presidente Virgilio Barco, y por protestas sociales y movimientos políticos a fines de la década de 1980, los que exigían reformas al Estado para hacer frente a un sinnúmero de demandas, principalmente asociadas a los altos niveles de violencia por los que estaba pasando el país. El movimiento estudiantil de la “Séptima Papeleta” hizo presión de cara a las elecciones legislativas de 1990, exigiendo la realización de una asamblea constituyente. La desmovilización de grupos guerrilleros como el M-19 y su apego a un proyecto de cambios dentro de la institucionalidad fueron facilitadores para que esta idea se volviera realidad, además de un gran apoyo popular a la iniciativa del movimiento estudiantil. La asamblea constituyente inició su trabajo el 5 de febrero de 1991, y luego de cinco meses presentó su trabajo y fue promulgada el 4 de julio de 1991. Entre los cambios más importantes se encuentra el reemplazo del concepto de “democracia representativa” por el de “democracia participativa”; el reconocimiento de la diversidad étnica de la nación; la eliminación del estado de sitio y su reemplazo por el estado de excepción constitucional en el caso de conmoción o guerra exterior (Meza-Lopehandía, 2020).

3.1.6 Ecuador

Rafael Correa fue elegido en 2006 presidente de la República, y en su campaña estaba la propuesta de redacción de una nueva Constitución. Para ello, su intención era convocar a una asamblea constituyente, pero tenía una fuerte oposición desde el poder legislativo. Ecuador venía de un clima de inestabilidad política, marcada principalmente por la “rebelión de los forajidos”, una serie de protestas que terminaron con la renuncia del presidente Lucio Gutiérrez en 2005. Correa se enfrentó a un Congreso controlado por la oposición, que prefería hacer reformas a la Constitución y no su reemplazo. El gobierno siguió presionando, y consiguió el apoyo del Tribunal Supremo Electoral para la realización de una consulta popular. La asamblea constituyente logró instalarse a fines de 2007 luego de un proceso que incluyó la destitución de un gran número de diputados de oposición, y de la tan debatida consulta popular, donde la opción “Sí” obtuvo más del 80% de apoyo. Se disolvió el congreso y la asamblea asumió la función legislativa. La nueva carta magna entró en vigencia en octubre de 2008, luego de la aprobación por referéndum, y dentro de sus principales innovaciones están la inclusión de derechos sociales; la regulación del sector económico; justicia indígena y plurinacionalidad (Grijalva, 2009).

3.1.7 Paraguay

La actual Constitución paraguaya fue producto de una convención nacional constituyente, y se enmarca en un proceso democratizador general del Estado. En 1991 fue la primera vez en la historia del país donde la ciudadanía pudo elegir intendentes municipales y a las personas que redactarían su Constitución. Paraguay venía saliendo de una larga dictadura liderada por el general Alfredo Stroessner, que inició en 1954 y culminó con su derrocamiento en 1989. La convención permitió la participación ciudadana mediante la presentación e incorporación de propuestas de organizaciones sociales. La nueva Constitución incluyó la protección de derechos fundamentales (Bareiro, 2011; Jarufe, 2021).

3.1.8 Perú

Este país venía de una década marcada por la violencia política y crisis económicas. La Constitución previa había sido ratificada poco tiempo antes en 1980 en el contexto de una transición democrática. Alberto Fujimori llegó a la presidencia en 1990 con la promesa de incorporar reformas liberales que impulsaran la economía y devolvieran la seguridad. El presidente no contó con el apoyo mayoritario del congreso, especialmente cuando empezó a abusar de sus facultades extraordinarias para expedir decretos legislativos y de urgencia. Esta pugna llegó a un punto álgido con el autogolpe propiciado por Fujimori con el apoyo de las fuerzas armadas en abril de 1992. Se clausuró el congreso, se destituyeron vocales de la Corte Suprema y se clausuró el tribunal de Garantías Constitucionales. Bajo la presión internacional para devolver el Estado de derecho en el país, el gobierno convocó a elecciones para un Congreso Constituyente, pero no para nuevas elecciones presidenciales. La captura del líder de uno de los grupos guerrilleros y el control de la hiperinflación le permitió controlar con mayor legitimidad la agenda política al gobierno de Fujimori. En este contexto se instaló el Congreso Constituyente, con la autoridad de ejercer el poder legislativo al mismo tiempo. El resultado fue una Constitución muy apegada al proyecto político del gobierno de turno, estableciendo las bases para una economía de mercado y un Estado de carácter subsidiario. También introdujo mayores

atribuciones al poder ejecutivo; se estableció la unicameralidad del congreso y la reelección presidencial (Rojas, 2008).

3.1.9 Uruguay

La Constitución uruguaya vigente data de 1967, si bien ha sido reformada por medio de procesos que incluyeron plebiscitos en los años 1989, 1994, 1997 y 2004. De aquellas reformas, la más importante fue la de 1997, ya que fue la que introdujo los mayores cambios a su contenido. De hecho, aún existe discusión si se trata de una reforma o derechamente de una nueva Constitución. La reforma del 97 nació por la necesidad de regular el escenario político partidista y electoral. Las modificaciones se realizaron luego de un acuerdo transversal, del cual se restó uno de los conglomerados más importantes, y que en ese momento estaba surgiendo con fuerza, el Frente Amplio uruguayo. De esta forma, el cambio constitucional uruguayo se da en medio de un proceso de reacomodo electoral y del sistema de partidos (Lauga, 1997).

3.1.10 Venezuela

El 6 de diciembre de 1998 fue elegido presidente de la República Hugo Chávez, y con ello se dio inicio a un proceso de reformas políticas que incluyó el cambio constitucional. Los antecedentes de este giro político se pueden remontar hasta casi diez años antes con el acontecimiento que es denominado el “Caracazo”. Los días 27 y 28 de febrero de 1989 se produjo un estallido social que sacudió el sistema político venezolano. Dos intensas jornadas de protesta, disturbios y violencia se dieron en las calles, principalmente de la capital, de ahí en nombre. Dos hechos coyunturales fueron los detonantes inmediatos: el incremento en el costo del combustible, y el alza del transporte urbano. Las manifestaciones -con una gran cantidad de víctimas fatales- y la crisis desencadenada desde ahí fueron de tal magnitud que se comenzó a discutir la posibilidad de revisar la carta fundamental del país en miras de reformar el sistema político y de dotarlo nuevamente de legitimidad. A partir de esto comenzó el proceso constituyente, el que vio en el ejemplo de Colombia un referente a seguir. Varias propuestas de cambio fracasaron, por diversos factores, entre ellos la falta de consensos políticos; el desinterés de la ciudadanía que se veía excluida de los espacios de decisión; y también la ausencia de una real voluntad de la elite política por realizar reformas profundas. Así llegó Chávez al poder, con la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) como una de sus prioridades. Se convocó a un referéndum, donde la opción “Sí” venció con casi el 90% de los votos. La ANC se instaló el 3 de agosto de 1999 y finalizó su trabajo el 30 de enero del 2000. Introdujo en la Constitución el reconocimiento a los pueblos indígenas, de diversos derechos sociales, y la ampliación de los poderes republicanos reconocidos (Combellas, 2003).

3.2 Otros países

3.2.1 España

La muerte del dictador Francisco Franco en 1975 marca el inicio del proceso de transición español después de un régimen militar de 36 años. Dicha transición exigió la actualización del marco constitucional español, además de reponer el sistema monárquico. Dos días después de la muerte de Franco fue proclamado rey el hasta entonces Príncipe de España, Juan Carlos de Borbón. El nuevo monarca no era simpatizante de la línea continuista del jefe de gobierno Carlos Arias. Forzó su dimisión

y en 1976 asumió la presidencia Adolfo Suárez González, nombrado jefe del ejecutivo. Desde ese momento el trabajo se centró en la elaboración de un proyecto de ley que posibilitara la reforma política. Se sometió a referéndum y se aprobó con más del 90%. Se convocaron a elecciones, y el nuevo parlamento estableció comisiones que empezaron a trabajar en un texto constitucional. Luego de filtraciones y desacuerdos que tensionaron el proceso, finalmente se llegó a un consenso lo suficientemente amplio para presentar un borrador a la ciudadanía, el que fue aprobado nuevamente por una inmensa mayoría. La nueva Constitución española consagra el sistema democrático dentro de una monarquía parlamentaria, dejando los asuntos de Estado al Rey, entre ellos lo referente a la defensa de la soberanía de la nación, y los temas de gobierno al parlamento, como era la tendencia dominante en la Europa occidental (Congreso de los Diputados, 2021; Europapress, 2020).

3.2.2 Portugal

El proceso constituyente portugués se desencadenó por uno de los acontecimientos más importantes de su historia: la llamada “Revolución de los Claveles” de 1974, una revolución ciudadana que puso fin a la era del “Estado Nuevo”, una larga dictadura de 48 años de duración que comenzó en 1926. Fue la dictadura más larga del siglo XX en Europa occidental. En los últimos años del régimen se empezaron a incubar en el interior de las fuerzas armadas portuguesas una serie de grupos de oposición. Algunos de ellos, altamente politizados, se agruparon para formar el Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA), el que estaba constituido mayormente por oficiales y militares jóvenes, de un rango no muy alto, y afines al Partido Comunista o al Partido Socialista. Tras un golpe de Estado fallido en marzo, el MFA logra en 1974 infiltrar las radios y transmitir una famosa canción censurada por el régimen, lo que es reconocido por la ciudadanía como una señal para el alzamiento. EL MFA movilizó su ejército, se dirigió a la sede de gobierno en Lisboa y se hizo de ella. Miles de portugueses acompañaron a los militares rebeldes y pusieron claveles rojos en las ametralladoras con las que asaltaron la casa de gobierno. De ahí en adelante los nuevos gobernantes empezaron a implementar reformas políticas de marcada tendencia socialista, se produjeron quiebres al interior del nuevo gobierno, y se vivieron dos años de inestabilidad que acabaron cuando un sector del ejército controlado por los socialistas menos radicalizados consiguió depositar el poder en una cúpula civil controlada por el PS. Con un cierto equilibrio institucional, se convocó a elecciones de constituyentes para formar una asamblea. Con la constituyente se establecieron las bases del sistema político, se estabilizó el país y se convocaron elecciones democráticas (Estrada, 2009; Moreno, 2017).

3.3.3 Sudáfrica

El proceso constituyente sudafricano estuvo marcado por el fin del régimen racista del apartheid y por la figura central del líder Nelson Mandela. El ascenso al poder de Frederik de Klerk en 1989, supuso el inicio del desarme de la estructura de segregación racial que excluía a la población negra de participar del sistema político. Se levantó la prohibición del Congreso Nacional Africano, el partido de izquierda fundado por Mandela en su lucha contra el apartheid, y el propio Mandela fue liberado tras 27 años de prisión. En 1993 se realizó un referéndum donde la población blanca decidió finalmente liberar el derecho a voto a la mayoría negra. En 1994 se convocó a las primeras elecciones realmente democráticas en el país, y resultó electo Nelson Mandela con más del 60% de los votos. En las negociaciones políticas para terminar con el Apartheid uno de los temas centrales fue la creación de una nueva Constitución. Las conversaciones iniciaron formalmente en 1991, desde donde surgió una

Constitución de transición que fue la que permitió el referéndum y las elecciones presidenciales de 1994. Fue el congreso elegido en aquellas elecciones el que tuvo la misión de redactar la nueva carta magna, la que fue aprobada luego de varias correcciones del Tribunal Constitucional, y promulgada el 10 de diciembre de 1996 (Lyon, 1994; Denegri, 2015).

A partir de lo anterior, en la siguiente sección se presenta el análisis de las Constituciones de los casos seleccionados.

4. ANÁLISIS

4.1. Capítulo dedicado a la defensa y/o fuerzas armadas

En Sudamérica, 8 de 10 Constituciones tienen un capítulo dedicado a la defensa y/o fuerzas armadas, y de éstos, en general comparten articulado con los asuntos de seguridad interior y policías (ver Tabla 1). En los países observados de otras regiones, sólo España no cuenta con un capítulo dedicado a la defensa, mientras que, en el caso de Portugal, el capítulo es compartido con los asuntos de seguridad interior.

En general, todos estos capítulos consideran la misión de las fuerzas armadas y el carácter profesional y no deliberante de éstas. Una mayoría también presenta la composición de las fuerzas armadas: ejército, marina y aviación; los ascensos en la carrera militar; la realización del servicio militar y la institucionalidad de la justicia militar. Por otro lado, de forma particular la Constitución de Bolivia da cuenta en este capítulo del Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional, además de Brasil, Chile y Venezuela junto a Portugal cuentan con Consejos de Defensa o similares en su carta magna (ver Tabla 5).

Se da la particularidad que en Sudamérica sólo Argentina y Uruguay no cuentan con un capítulo dedicado al tema, dado que la defensa y fuerzas armadas forman parte del articulado común de la Constitución, principalmente en las atribuciones del ejecutivo y del legislativo. Lo anterior también es adjudicado a la Constitución española, aunque en este último caso tiene un artículo dedicado a las fuerzas armadas.

Constitución de España, 1978

Artículo 8.

1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.
2. Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución.

Ahora bien, de los países que cuentan con un capítulo dedicado a la defensa y/o fuerzas armadas, éstos no necesariamente son exclusivos de este tema, ya que 6 países sudamericanos junto a Sudáfrica abordan en este mismo capítulo la seguridad interior y/o policías. Lo anterior resulta particularmente paradigmático en el caso de Colombia ya que el concepto de *“fuerza pública”* integra a las *“Fuerzas Militares”* y la *“Policía Nacional”* en una misma unidad.

Constitución de Colombia, 1991

Artículo 216

La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.

Tabla 1. Capítulo sobre la defensa y/o fuerzas armadas

Zona	País	Capítulo sobre la defensa y/o fuerzas armadas	Capítulo exclusivo de la defensa y/o fuerzas armadas
Sudamérica Andina	Bolivia	Sí	No
	Colombia	Sí	No
	Perú	Sí	No
	Ecuador	Sí	No
	Venezuela	Sí	Sí
Sudamérica Cono Sur	Argentina	No	.
	Brasil	Sí	Sí
	Chile	Sí	No
	Uruguay	No	.
	Paraguay	Sí	No
Otros países	España	No	.
	Portugal	Sí	Sí
	Sudáfrica	Sí	No

Fuente: Elaboración propia

4.2. Atribuciones del Poder Ejecutivo y Legislativo

4.2.1. Rol del Jefe de Estado y/o Gobierno

Se distingue que todas las Constituciones analizadas le atribuyen al Presidente (al Rey en el caso de España) ser la máxima autoridad de las fuerzas armadas, aunque hay distintas fórmulas para denominar esta posición (ver Tabla 2). En general la fórmula utilizada es Comandante en Jefe o Comandante Supremo de las fuerzas armadas. Resulta particular que en la Constitución de Chile se agrega que al Presidente de la República le corresponde la Jefatura suprema de las fuerzas armadas corresponde en caso de guerra.

Constitución de Chile, 1980 Artículo 32. Son atribuciones especiales del Presidente de la República: 18°. Asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas.
--

Tabla 2. Rol del Jefe de Estado y/o Gobierno

Sudamérica Andina				
Bolivia	Colombia	Perú	Ecuador	Venezuela
Capitana o Capitán General de las Fuerzas Armadas	Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República	Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional	Máxima autoridad de las Fuerzas Armadas	Comandante en Jefe
Sudamérica Cono Sur				
Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Comandante en jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación.	Mando supremo de las Fuerzas Armadas	Jefatura suprema de las Fuerzas Armadas, en caso de guerra	Comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación	Mando superior de todas las Fuerzas Armadas
Otros países				
España	Portugal	Sudáfrica		
Rey, Mando Supremo de las Fuerzas Armadas	Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas	Comandante y jefe de la fuerza de defensa		

Fuente: Elaboración propia

4.2.2. Atribuciones del Ejecutivo y/o del Legislativo

A partir de la revisión de las Constituciones se aprecian 6 atribuciones del ejecutivo y/o del legislativo respecto de las fuerzas armadas que son compartidas por los casos estudiados. Con todo, nuevamente se aclara que las atribuciones que acá se exponen son aquellas que tienen rango constitucional. También se advierte que si algún país no se encuentra registrada alguna atribución es porque al menos no está presente en la Constitución y sí puede eventualmente estar en otros cuerpos normativos.

La dirección de la defensa y/o disponer de las fuerzas armadas por parte del ejecutivo, particularmente del Presidente, da cuenta del reconocimiento constitucional de la posibilidad que tiene la máxima autoridad del Estado de hacer uso de las fuerzas armadas o tener la dirección a las mismas. En la Tabla 3 se aprecia que esta atribución se encuentra exclusivamente considerada para el poder ejecutivo y que es explícita en 9 de 13 Constituciones.

Otra atribución consagrada a nivel constitucional es la designación del alto mando de las fuerzas armadas, donde en su mayoría lo realiza el poder ejecutivo. En general no tiende a concurrir el poder legislativo y cuando lo hace se realiza, en los dos casos mencionados en la Tabla 3 son de común acuerdo por medio de lo que disponga la legislación. En el caso de Colombia, es el Senado quien tiene la posibilidad de *“Aprobar o improbar los ascensos militares”*.

Ahora bien, sobre la remoción del alto mando, se aprecia una situación menos clara que la anterior, lo cual se debe a que sólo la mitad de los países sudamericanos contemplan expresamente en su Constitución la posibilidad de aplicar esta atribución. En este escenario, dos corresponden a una atribución compartida entre el legislativo y el ejecutivo, mientras que en los otros casos corresponde a una atribución presidencial. Mientras que, en los países analizados de fuera de la región, sólo en Portugal el ejecutivo tiene la posibilidad designar y remover al alto mando de los militares.

Constitución de Paraguay, 1992.

Artículo 224. De las atribuciones exclusivas de la cámara de senadores.

2. prestar acuerdo para los ascensos militares y los de la Policía Nacional, desde el grado de Coronel del Ejército o su equivalente en las otras armas y servicios, y desde el de Comisario Principal para la Policía Nacional.

La guerra se asocia a la actividad más tradicional de las fuerzas armadas, pero su declaración requiere de la respectiva autorización de los representantes del Estado. De este modo en 6 países de la región concurren tanto el poder ejecutivo como el legislativo para autorizar dicha situación. Resulta a lo menos una tendencia que tres de los países de la zona andina que cambiaron su Constitución en la primera década de los 2000, tengan toda una omisión expresa a la declaración de guerra, limitándose a plantear en el caso de Bolivia el *“derecho a la legítima defensa”*.

Por último, la posibilidad de autorizar la salida al exterior de las fuerzas armadas es en general una atribución del poder legislativo, lo mismo ocurre con autorizar el ingreso de fuerzas armadas

extranjerías al territorio nacional. Los países de comparación externos a la región no contemplan esta situación a nivel constitucional.

Tabla 3. Atribuciones del Ejecutivo y/o del Legislativo

Zona	País	Dirección de la defensa / Disponer FFAA	Designación alto mando	Remoción alto mando	Declaración / autorización de guerra	Autorizar la salida al exterior de las FFAA	Autorizar el ingreso de FFAA extranjeras
América Andina	Bolivia	.	E	E	.	L	L
	Colombia	E	A	A	A	.	L
	Perú	E	E	.	A	.	L
	Ecuador	E	E	.	.	.	.
	Venezuela	.	E	.	.	L	L
América Cono Sur	Argentina	E	E	.	A	L	L
	Brasil	E	E	.	A	.	.
	Chile	E	E	A	A	L	L
	Uruguay	E	E	E	A	L	L
	Paraguay	E	A	E	.	L	L
Otros países	España	.	.	.	R	.	.
	Portugal	.	E	E	A	.	.
	Sudáfrica	E	.	.	E	.	.

Nota. E: Ejecutivo; L: Legislativo; A: Ambos poderes; R: Rey

Fuente: Elaboración propia

4.3. Otras instituciones de la defensa

4.3.1. Justicia Militar

Los asuntos de la justicia militar son recogidos por casi todas las Constituciones analizadas, con diferentes niveles de profundidad, a excepción de Argentina y Sudáfrica, aunque la pueden tener, pero no en su Carta Magna. La naturaleza de los delitos y el contexto en que actúa este tipo de justicia difieren entre los países. Así, sólo en los casos de Chile y Perú no se deja establecido claramente que los delitos que serán juzgados por tribunales militares son exclusivamente de naturaleza militar, los demás lo señalan de manera explícita, limitando el alcance de sus funciones a nivel constitucional. Por su parte, Uruguay y Portugal delimitan su funcionamiento sólo a tiempos de guerra. Paraguay señala que serán juzgados por este medio sólo a militares en ejercicio de sus funciones y cuya falta sea de carácter militar, si existen dudas en esta calificación, los delitos serán juzgados por la justicia ordinaria. España, por su lado, restringe las competencias de los tribunales al ámbito castrense y en los casos producidos en estado de sitio.

Constitución de Uruguay, 1967

Artículo 253.

La jurisdicción militar queda limitada a los delitos militares y al caso de estado de guerra.

Los delitos comunes cometidos por militares en tiempo de paz, cualquiera que sea el lugar donde se cometan, estarán sometidos a la Justicia ordinaria.

Tabla 4. Justicia Militar

Sudamérica Andina				
Bolivia	Colombia	Perú	Ecuador	Venezuela
Jurisdicción militar juzgará los delitos de naturaleza militar	Cortes marciales o tribunales militares	Código de Justicia Militar	Delitos sobre misión juzgados por salas especializadas	Jurisdicción penal militar es parte integrante del Poder Judicial
Sudamérica Cono Sur				
Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
.	Sistema de Justicia Militar	Código de Justicia Militar	Tribunales militares sólo juzgarán delitos o faltas de carácter militar	Jurisdicción militar limitada a delitos militares y a estado de guerra
Otros países				
España	Portugal	Sudáfrica		
Jurisdicción militar en el ámbito castrense y en estado de sitio	Tribunales militares	.		

Fuente: Elaboración propia

4.3.2. Consejos de Defensa

Este tipo de órgano de asesoría superior es considerado en sólo cinco de los países analizados, entre ellos Chile. La Constitución chilena es la única que le dedica un capítulo exclusivo a su Consejo de Seguridad Nacional, además considera en su composición a los jefes de las ramas de las fuerzas armadas y de la policía. En el caso de Bolivia, el capítulo dedicado a las fuerzas armadas establece el Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional presidido por el Capitán General de las Fuerzas Armadas, que corresponde al Presidente de la República, y cuya composición, organización y atribuciones es determinada por ley. En el caso de Venezuela define su Consejo de Defensa de la Nación composición está dominada sólo por autoridades civiles. Brasil define en su Constitución el Consejo de Defensa Nacional, en el que se señala su conformación y algunas de sus atribuciones centrales. También se considera en este caso el Consejo de la República integrado exclusivamente por civiles. Por último, el caso portugués es más escueto, definiendo el rol del órgano y dejando a la ley el detalle de su funcionamiento.

Constitución de Brasil, 1988

Artículo 91.

El Consejo de Defensa Nacional es el cuerpo de consulta del Presidente de la República en asuntos relacionados con la soberanía nacional y la defensa del Estado democrático, donde participan como miembros originales:

- I. el Vicepresidente de la República;
- II. el Presidente de la Cámara de Diputados;
- III. el Presidente del Senado Federal;
- IV. el Ministro de Justicia;
- V. el Ministro del Estado de Defensa;
- VI. el Ministro de Relaciones Exteriores;
- VII. el Ministro de Planificación.
- VIII. los comandantes de la marina, de las fuerzas armadas y aéreas

Tabla 5. Consejos de Defensa

Sudamérica Andina				
Bolivia	Colombia	Perú	Ecuador	Venezuela
Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional	.	.	.	Consejo de Defensa de la Nación
Sudamérica Cono Sur				
Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
.	Consejo de Defensa Nacional	Consejo de Seguridad Nacional	.	.
Otros países				
España	Portugal	Sudáfrica		
.	Consejo Superior de Defensa Nacional	.		

Fuente: Elaboración propia

4.3.1. Servicio Militar

De los países sudamericanos, al igual que con otras variables, son las Constituciones de Argentina y Uruguay las únicas que no hacen mención sobre el servicio militar. Seis países señalan y establecen su obligatoriedad, aunque Paraguay exime de la obligación a miembros de pueblos indígenas, y que las mujeres no prestarán servicio militar sino como auxiliares, en caso de ser necesario. Ecuador y Venezuela mencionan la posibilidad de cumplir con un “servicio civil”. La Constitución ecuatoriana detalla que éste será voluntario y no involucrará destinaciones a “áreas de alto riesgo militar”.

En el caso de los demás países, las dos Constituciones europeas analizadas mencionan el servicio militar. España establece su obligatoriedad, aunque permite en ocasiones específicas y con ciertas garantías la posibilidad de esgrimir objeción de conciencia. En el caso de Portugal, también se reconoce este principio, y ofrece la opción de realizar un servicio civil en su lugar, dejando la obligatoriedad como materia de ley. En Sudáfrica no existe mención de este tema en su Constitución.

Constitución de Ecuador, 2008

Artículo 161.

El servicio cívico-militar es voluntario. Este servicio se realizará en el marco del respeto a la diversidad y a los derechos, y estará acompañado de una capacitación alternativa en diversos campos

ocupacionales que coadyuven al desarrollo individual y al bienestar de la sociedad. Quienes participen en este servicio no serán destinados a áreas de alto riesgo militar.

Tabla 6. Servicio Militar

Sudamérica Andina				
Bolivia	Colombia	Perú	Ecuador	Venezuela
Servicio Militar Obligatorio	Servicio Militar Obligatorio	Servicio Militar Obligatorio	Servicio cívico-militar voluntario	Deber de prestar servicio militar o civil. Nadie puede ser forzado.
Sudamérica Cono Sur				
Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
.	Servicio Militar Obligatorio	Servicio Militar Obligatorio	Servicio Militar Obligatorio	.
Otros países				
España	Portugal	Sudáfrica		
Servicio Militar Obligatorio	Servicio Militar (voluntario u obligatorio)	.		

Fuente: Elaboración propia

4.3.4. Estados de Excepción Constitucional

Los Estados de Excepción Constitucional son tratados por prácticamente todas las Constituciones analizadas, con mayor o menor detalle, y el papel de las fuerzas armadas en ellos alcanza distintos niveles de injerencia. De acá resulta interesante profundizar en los casos de Uruguay y Portugal. La Constitución de Uruguay no aborda directamente los estados de excepción, sino que señala como una atribución del Presidente el *"Tomar medidas prontas de seguridad"* para situaciones de ataque exterior y conmoción, y también a partir de la suspensión de la *"seguridad individual"* por traición o conspiración contra la patria. La Constitución de Portugal por su parte, trata los estados de excepción Constitucional desde un enfoque de la suspensión del ejercicio de los derechos ciudadanos, por lo que no se aborda como comúnmente se observa en Sudamérica, con un enfoque de atribución ejecutiva-legislativa.

Referente al papel que se le asigna a las fuerzas armadas en estos estados de excepción constitucional, cinco países analizados hacen mención directa a ellas. En el caso de Colombia esta mención se limita a considerar que ningún civil podrá ser investigado y/o juzgado bajo la justicia militar por estar bajo un estado de excepción. Dos Constituciones, las de Perú y Ecuador, declaran la atribución presidencial de disponer de las fuerzas armadas, en el caso de Perú señalando de forma explícita que lo podrá hacer para cuestiones de control del orden interno, mientras que la Constitución ecuatoriana le permite al Presidente llamar a servicio activo a parte o la totalidad de la reserva. En el caso chileno, en los estados de excepción de catástrofe y de emergencia, el Presidente puede designar al Jefe de la Defensa Nacional, que siempre es un general de las fuerzas armadas, para que vigile la jurisdicción correspondiente bajo las normas detalladas en la ley. Por último, en el caso sudafricano, la constitución le encarga al presidente el informar detalladamente al parlamento respecto a la cantidad de contingente y el lugar en el que están siendo ocupadas las fuerzas de defensa bajo, precisamente, el Estado de Defensa.

Constitución de Portugal, 1976

Artículo 19.

Suspensión del ejercicio de los derechos
1. Los órganos de soberanía no podrán suspender conjunta ni separadamente el ejercicio de los derechos, libertades y garantías, salvo en caso de estado de Sitio, o de Excepción, declarado de la forma prevista en la Constitución.

Tabla 6. Estados de Excepción Constitucional

Sudamérica Andina				
Bolivia	Colombia	Perú	Ecuador	Venezuela
Los estados de excepción serán regulados por la ley	- Estado de Guerra Exterior - Estado de Conmoción Interior - Estado de Emergencia	- Estado de Emergencia - Estado de Sitio	Estado de Excepción	- Estado de Alarma - Estado de Emergencia Económica - Estado de conmoción interior o exterior
Sudamérica Cono Sur				
Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Estado de sitio	- Estado de Defensa - Estado de Sitio	- Estado de Asamblea - Estado de Sitio - Estado de Emergencia - Estado de Catástrofe	Estado de Excepción	- Medidas prontas de seguridad - Suspensión de la seguridad individual
Otros países				
España	Portugal	Sudáfrica		
- Estado de Alarma - Estado de excepción - Estado de sitio	- Suspensión del ejercicio de los derechos - Estado de Sitio - Estado de Excepción - Estado de Emergencia	- Estado de Emergencia - Estado de Defensa		

Fuente: Elaboración propia

5. REFLEXIONES FINALES

Tras la revisión de Constituciones sudamericanas se observa que la mayoría de ellas considera un capítulo dedicado a la defensa y/o fuerzas armadas, pero éstos no son exclusivos de esta área, sino que generalmente son compartidos con los asuntos de seguridad interior y/o policías. Ahora bien, los casos de Argentina, Uruguay y España demuestran que no es necesaria la dedicación de un capítulo para estos efectos, sino que se puede abordar a través de las atribuciones del ejecutivo y legislativo, y/o considerando un artículo que haga referencia a ellas dentro de la institucionalidad orgánica del Estado.

Las atribuciones presidenciales y legislativas sobre la defensa y/o las fuerzas armadas se encuentran consagradas en los respectivos articulados de cada poder. No obstante, algunas Constituciones omiten la posibilidad de asignar o remover a los altos oficiales. También se evidencia una carencia de atribuciones para el poder legislativo, limitándose a pronunciarse sobre decisiones presidenciales o respecto de la entrada de otras fuerzas extranjeras o la salida de tropa nacionales.

El modo de considerar a la justicia militar es por medio de mencionar a tribunales militares o códigos de justicia militar. En algunos países los asuntos de justicia militar se acotan rigurosamente a delitos cometidos por militares y que respondan a una naturaleza jurídica militar, por lo que se entiende que otros actos que sean de naturaleza civil, penal o administrativa, se resolverán en los mecanismos que el Estado considera para todos sus ciudadanos y ciudadanas.

Los Consejos de Defensa no son una figura extendida dentro del contexto constitucional sudamericano ni tampoco un órgano donde necesariamente están integradas de forma permanente por las fuerzas armadas o si es que están presentes, los civiles las tienden a superar en número para la toma de decisiones. Respecto del servicio militar es una cuestión extendida y de carácter obligatorio, pero se encuentra un caso donde además de ser voluntario, también cohabita con un servicio de carácter civil.

Dentro de los estados de excepción constitucional es común la presencia de las fuerzas armadas, varían el rol que desempeñan. Sin embargo, resulta distintivo que Uruguay no cuenta con este tipo de institucionalidad, mientras que Portugal lo regula a partir de una suspensión de derechos fundamentales y no desde una sola atribución ejecutivo-legislativo.

Por último, las Constituciones fijan el marco institucional donde se desarrollan las relaciones entre civiles y militares y mediante el cual se delimita el accionar militar y se habilita o restringe para asumir nuevas misiones y roles.

BIBLIOGRAFÍA

Bareiro, L. (28 de mayo de 2011). La primera Constitución democrática de la historia del Paraguay, en 1992. Secretaría Nacional de Cultura. Consultado el 27 de octubre de 2021 en <http://www.cultura.gov.py/2011/05/la-primer-constitucion-democratica-de-la-historia-del-paraguay-en-1992/>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2021). Constituciones políticas y Actas constitucionales. Constitución Política de la República de Chile. Texto promulgado por Decreto Supremo N° 1.150, de 21 de octubre de 1980. Consultado el 27 de octubre de 2021 en https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/60446

Bustamante, M. (2020). Gobernabilidad democrática de la defensa: civiles y militares en Brasil, 1985-2018. Revista Relaciones Internacionales, vol. 29, núm. 59, pp. 181-204. Disponible en <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-HRI/article/view/9818>

Congreso de los Diputados. (2021). Constituciones Españolas 1812 – 1978. Consultado el 27 de octubre de 2021 en <https://www.congreso.es/cem/const1978>

Combellas, R. (2003). El proceso constituyente y la Constitución de 1999. Politeia, núm. 30, enero-junio, 2003, pp. 183-208. Disponible en http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_pol/article/view/3219

Denegri, G. (2015). Sudáfrica: su difícil camino hacia la libertad. Relaciones Internacionales; no. 49 (Segmento Digital). Consultado el 27 de octubre de 2021 en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/56561>

Europapress. (6 de diciembre de 2020). Así nació la Constitución Española de 1978. Consultado el 27 de octubre de 2021 en <https://www.europapress.es/nacional/noticia-asi-nacio-constitucion-espanola-1978-fruto-consenso-transicion-democracia-20141204075940.html>

Estrada, J. (2009). La Constitución portuguesa de 1976, un estudio académico treinta años después. Cuestiones constitucionales, núm, 20. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932009000100015

Grijalva, A. (16 de julio de 2009). Principales innovaciones en la Constitución de Ecuador del 2008. Institut Gouvernance. Consultado el 27 de octubre de 2021 en <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-454.html>

Jarufe, J. (2021). Paraguay: historia reciente, realidad política y principales indicadores. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=79540

Landman, T. (2011). Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación. Alianza Editorial.

Lauga, M. (1997). La reforma constitucional uruguaya de 1996. Revista Justicia Electoral, núm. 9, pp. 57-73. Disponible en <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/revistas.html#>

Lyon, P. (1994). Democratización en Sudáfrica. Anuario Internacional CIDOB, [en línea], 1994, pp. 271-82. Consultado el 27 de octubre de 2021 en <https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33508>

Meza-Lopehandía, M. (2020a). Elementos del proceso constituyente boliviano. Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de 2006. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=76026

Meza-Lopehandía, M. (2020b). Elementos del proceso constituyente colombiano. Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de 1991. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=76025

Moreno, G. (2017). El proceso constituyente portugués (1974-1976): hacia una Constitución viciada desde su origen. Diálogos De Saberes, núm. 47, pp. 103–122. Disponible en <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1698>

Presidencia de la República Argentina. (2021). Constitución Nacional. Casa Rosada Presidencia. Consultado el 27 de octubre de 2021 en <https://www.casarosada.gob.ar/nuestro-pais/constitucion-nacional>

Rojas, R. (2008). Evolución constitucional peruana: de la Carta de 1979 a la Carta de 1993. Análisis crítico, perspectivas y debate sobre la actual reforma constitucional. Derecho y humanidades, núm. 14, pp. 90-100. Disponible en <https://revistas.uchile.cl/index.php/RDH/article/view/16032>