

Artículos

Los Poderes Militares del Presidente de la República

José Guillermo Andueza A.
*Profesor de Derecho Constitucional
de la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ
- II. SEGURIDAD NACIONAL Y SEGURIDAD COLECTIVA
- III. EL COMANDANTE EN JEFE DE LAS FUERZAS ARMADAS NACIONALES
- IV. LOS PODERES DE GUERRA
- V. EL APOLITICISMO MILITAR
- VI. EVOLUCION HISTORICA DE LAS FUERZAS ARMADAS NACIONALES

I. EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Uno de los más claros objetivos nacionales es la conservación y mantenimiento de la paz nacional y de la paz mundial. La paz, como lo señala el humanista ecuatoriano Luis Bossano, "debe representar en esencia la estabilidad jurídica de los grupos, asegurar la solidez en la organización social e imprimir definición cierta en todos los ritmos del progreso; debe comportar, en suma, el signo de la convivencia equilibrada" (Bossano, Luis, *El desarme de las conciencias*, edición del Banco Central del Ecuador, Quito, 1983, pág. 21). Para alcanzar esa paz, la Constitución propone un programa de ineludible cumplimiento por parte de las autoridades públicas. Ese programa está contenido en el preámbulo, en la parte que dice: "cooperar con las demás naciones y, de modo especial, con las repúblicas hermanas del continente, en los fines de la comunidad internacional, sobre la base del recíproco respeto de las soberanías, la autodeterminación de los pueblos, la garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana, y el repudio de la guerra, de la conquista y del predominio económico como instrumentos de política internacional". La Carta de las Naciones Unidas señala, entre las finalidades de la comunidad internacional, la de "preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra"; la de "reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre", la de "crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional"; la de "promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad" (preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas).

Ese programa político, recogido en el preámbulo de la Constitución, no es una simple declaración desprovista de efectos jurídicos. Ese programa es un mandato constitucional dirigido a los poderes públicos. El desacato a este mandamiento sería un claro desconocimiento a un propósito y objetivo constitucionales. Pero la Constitución no se limita a enunciar un programa de política internacional sin preocuparse de desarrollarlo normativamente. Para cumplir con ese programa, los distintos poderes públicos deben aplicar las siguientes normas de conducta:

- a) Cuando surja algún conflicto o controversia internacional se debe aplicar uno de los medios de solución pacífica de esas controversias. El artículo 129 de la

Constitución impone a los poderes públicos el deber de insertar en los tratados una cláusula donde se establezca el compromiso de las partes a decidir, por las vías pacíficas reconocidas por el derecho internacional, las controversias que pudieran suscitarse.

b) El mandato de que las controversias que Venezuela pueda tener en sus relaciones internacionales se resuelvan por los medios pacíficos de solución de controversias es, al mismo tiempo, un repudio a la guerra como medio de solucionar los conflictos internacionales. El repudio a la guerra aparece, pues, de manera expresa en el preámbulo y de manera implícita en el artículo 129 de la Constitución. Cuando Venezuela adhiere a la Carta de las Naciones Unidas que prohíbe recurrir "a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier estado (art. 2º, numeral 4 de la Carta) está dando cumplimiento a uno de los más importantes objetivos nacionales, como son el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

c) Entre los medios de cooperación internacional destinados a solucionar los problemas del desarrollo económico, la Constitución señala la integración como una forma de "coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes" (art. 108). El desarrollo económico por su parte tiene por finalidad "crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingreso de la población y fortalecer la soberanía económica del país" (art. 95 de la Constitución). En esta normativa constitucional hay dos ideas coincidentes. La idea de la soberanía económica como supuesto necesario para el ejercicio pleno de la soberanía política. La experiencia histórica de estos 170 años de vida independiente ha demostrado que la independencia política y la soberanía económica son un anhelo y una aspiración. Los lazos que crea la dependencia económica impiden que el país haga valer sus intereses y sus derechos en las relaciones con los países industrializados. La otra idea es la de la seguridad común. Otro dato que depara la experiencia histórica es que los sistemas de seguridad nacional son inadecuados para enfrentar las agresiones externas y para conservar y disponer de los recursos naturales. Por eso la Constitución ordena que Venezuela participe en los procesos de integración económica latinoamericana y organice sistemas de seguridad colectiva con los países de esta misma área geográfica.

De acuerdo con el programa constitucional, la seguridad y defensa nacionales hay que garantizarlas con un sistema militar defensivo poderoso para disuadir cualquier intento de agresión. Pero la defensa y la seguridad requieren también de un cierto grado de desarrollo económico que dé al pueblo mayor cultura, mayor bienestar y mayores satisfacciones. Ya lo dijo el Sumo Pontífice: "El desarrollo es el nuevo nombre de la paz".

d) La Constitución sólo admite la guerra defensiva. Esta conclusión se deduce del repudio a la guerra contenido en el preámbulo y de la falta de regulación acerca de la declaración de la guerra. Cuando la Constitución omite regular esta materia no es —como piensa el General Jacobo E. Yépez Daza— porque se quiso despojar al Presidente de la República de la potestad de declarar la guerra, "aun si somos agredidos, sin tomar en cuenta que los demás países no han hecho lo propio" (Yépez Daza, Jacobo, *Los fundamentos de la defensa en Venezuela*, texto mimeografiado, 1980, pp. 24 y 25), sino porque la declaración de guerra está considerada en el nuevo derecho internacional como un acto de agresión. Si la Constitución sólo admite la guerra defensiva mal podría regular la declaración de guerra. En una guerra defensiva no hay ni puede haber tal declaración. En este caso, el país agredido se pone en pie de guerra para ejercer el legítimo derecho de defensa. En la Conferencia del Desarme del año de 1933 se incluyó la declaración de guerra entre los actos que se debían considerar como actos de agresión. Es cierto que esta Conferencia fracasó y el texto propuesto no llegó

a aprobarse. Pero la inclusión de la declaración de guerra entre los actos de agresión demuestra que en la conciencia jurídica existe el convencimiento de que tal declaración equivale a iniciar la guerra. Cuando se libra una guerra defensiva para rechazar por la fuerza una agresión ilícita, la declaración de guerra es improcedente. La guerra defensiva responde a la idea de la legítima defensa, ya sea individual o colectiva. Las medidas defensivas se deben limitar a repeler la agresión y a castigar al agresor. La declaración de guerra es un acto de agresión porque con ella una de las partes anuncia a la otra que va a iniciar la guerra. Según el III Convenio de La Haya de 18 de octubre de 1907, la guerra no se puede iniciar "sin un aviso previo e inequívoco, bajo la forma de una declaración de guerra motivada o de un *ultimatum* con declaración de guerra condicional". Todo esto demuestra que es el país agresor el que debe hacer la declaración y no el país agredido que lo único que puede hacer, además de denunciar la agresión al Consejo de Seguridad, es repeler el ataque.

De acuerdo con la Constitución y con los tratados internacionales de los que Venezuela es parte, la única guerra admisible es la guerra defensiva que se produce cuando un país sufre un ataque armado. Según la Resolución 3.314 (XXIX) de la Asamblea General la agresión "es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas. . ." (art. 1º). Esa misma Resolución considera actos de agresión, haya o no declaración de guerra, los siguientes: a) la invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él; b) el bombardeo por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado; c) El bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado; d) el ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea; e) la utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentren en territorio de otro estado con el acuerdo del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo a toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo; f) la acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado; g) el envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos.

La paz que propicia la Constitución no es una suerte de *pax romana* en donde es la potencia imperial la que impone las condiciones de la convivencia entre los pueblos. La paz que quiere la Constitución es la que está basada en el principio de la igualdad de los estados y en el de la libre determinación de los pueblos. Es decir, una paz sin hegemonías y sin explotaciones. Para alcanzar esta paz, Venezuela tiene que tener una presencia más activa en los foros y organismos internacionales para impulsar un cambio sustancial en las relaciones Norte-Sur y en las Este-Oeste. Pero para que Venezuela pueda aumentar su audiencia y su capacidad de negociación es indispensable unirse con los pueblos que sufren los mismos males y consolidar así la cooperación internacional para el desarrollo.

Si la Constitución quiere la paz mundial, con mayor razón desea la paz del pueblo venezolano. Si no quiere las guerras internacionales tampoco desea las guerras civiles. Más de un siglo de contiendas fratricidas es una experiencia dolorosa en la que no se debe insistir. Pero la paz interna, como la paz internacional, demanda cier-

tos supuestos sin los cuales no puede existir. En la medida en que el sistema político descansa en un amplio consenso popular, en que la economía proporcione los bienes y servicios suficientes para que los venezolanos puedan llevar una existencia digna y en que las relaciones sociales se rijan por el principio de la igualdad, sin discriminaciones de ninguna especie, la paz interna estará garantizada.

Sin embargo, la Constitución ha previsto la situación excepcional de las sublevaciones, rebeliones, insurrecciones, guerras subversivas o guerras civiles cuando regula el conflicto interior como un supuesto del estado de emergencia. En estos casos, el Presidente de la República, con el fin de mantener la paz pública, puede ordenar el empleo de las fuerzas armadas para sofocar la rebelión o derrotar a los guerrilleros. Así se procedió en la década de los años de 1960 cuando la insurrección de las fuerzas de extrema izquierda que, inspiradas en el modelo cubano, pretendieron deponer por la fuerza al gobierno constituido. Entre las medidas adoptadas por el Presidente de la República estuvo el enjuiciamiento, por los tribunales militares, de los civiles implicados en los delitos de rebelión y contra el orden y seguridad de las fuerzas armadas tipificados en el Código de Justicia Militar (véase decreto Nº 750 de 9 de mayo de 1962). En otras palabras, ordenó aplicar la ley marcial que consiste en la sustitución del fuero civil por el militar.

Al conflicto interior le es aplicable el derecho interno. Los insurrectos o los guerrilleros son juzgados por los tribunales nacionales y deben gozar de todas las garantías procesales reconocidas por la legislación nacional. Pero si el propio gobierno nacional o el de un tercer país reconoce el estado de beligerancia, entonces los prisioneros deben ser tratados de acuerdo con el derecho internacional de la guerra.

Sin embargo, en la Constitución de 1864 y siguientes se reconoció a los insurgentes, guerrilleros o rebeldes, en los casos de guerra civil, el estado de beligerancia y, por tanto, estos conflictos podían terminarse "por medio de tratados" entre las partes en conflicto (art. 120).

II. SEGURIDAD NACIONAL Y SEGURIDAD COLECTIVA

El primer derecho de todo estado es el derecho a su existencia. De allí se deriva el derecho de conservación y el de legítima defensa. Por eso el primer deber de un gobierno es velar por la existencia misma del grupo social y adoptar las medidas necesarias para garantizarla. Como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, "el Gobierno, dentro de la Constitución, tiene todos los poderes otorgados que son necesarios para preservar su existencia" (citada por Schwartz, Bernard, *Los Poderes del Gobierno*, Vol. II, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1966, p. 257).

La Constitución ha dotado al Presidente de la República de amplios poderes para que defienda la República, la integridad del territorio y de su soberanía (ord. 7º del art. 190). En el ejercicio de estos poderes, el Presidente de la República puede adoptar todos los actos que estime adecuados para combatir a los enemigos internos o externos y para repeler la agresión. Entre esos actos se pueden señalar la celebración de alianzas defensivas, la compra de armamentos, incentivos para la industria militar, la expulsión de extranjeros peligrosos para la seguridad, la organización de tribunales militares, la movilización de los servicios públicos y de las empresas básicas, la adaptación de la economía al estado de guerra, etc. Algunos de estos actos los puede adoptar el Presidente de la República sólo cuando exista un estado de emergencia. Esta exigencia constitucional no significa que en tiempos de paz no pueda el Presidente de la República preparar la defensa de la República. La defensa no se improvisa. Para que se pueda repeler con éxito una agresión hay que mantener unas fuerzas armadas bien equipadas y con una moral muy alta para la lucha.

La finalidad de la defensa nacional "es garantizar en todo tiempo, en todas las circunstancias y contra todas las formas de agresión la seguridad del territorio nacional y del grupo o colectividad humana que habita en ese territorio" (Coronel Littuma Arizaga, Alfonso, *La Nación y su Seguridad*, Editorial Publitécnica, 4ª edición, Quito, p. 94). El ordinal 7º del artículo 190 de la Constitución parece haber usado el término defensa nacional en su acepción etimológica, esto es, en el sentido de "un acto o conjunto de actos directamente relacionados a un determinado tipo de amenaza caracterizada y medida". Es en este sentido que se habla de organizar "la defensa con el fin de repeler un ataque previsto". Entendida en esta forma, la defensa comporta "un elemento de seguridad pasiva, de resignación, de espera, de riesgo, de reacción a posteriori que le priva de todo dinamismo" (Littuma, *ob. cit.*, pp. 93 y 95). Cuando la Constitución sujeta la adopción de las medidas de defensa a la existencia de una emergencia internacional es porque ha concebido la defensa en una forma pasiva y estática y quiere que esas medidas se adopten en ejercicio del legítimo derecho de defensa. Pero esta concepción de la defensa para repeler un ataque no se opone a la concepción dinámica de la defensa como derecho de la República a mantener unas fuerzas armadas en condiciones óptimas para garantizar a la República su derecho a existir como país soberano. En el ordinal 7º del artículo 190 de la Constitución se usa, pues, el término defensa en su acepción militar. Esto es, en el sentido de que el Presidente puede ordenar el empleo de las fuerzas armadas para solucionar un conflicto internacional, así como la militarización de la economía.

La Constitución venezolana usa el término seguridad en dos oportunidades. En la primera cuando se refiere a la integración económica como un medio para "aumentar el bienestar y seguridad comunes" (art. 108). Y en la segunda cuando permite establecer limitaciones a la libertad de empresa "por razones de seguridad" (art. 96). De estas dos menciones se puede deducir el concepto constitucional de la seguridad como el conjunto de medidas destinadas a fortalecer el poderío nacional y a garantizar la supervivencia del país. Para preservar la seguridad, el Presidente de la República puede adoptar todas las medidas necesarias para promover la soberanía económica y cultural de la nación y para mantener el aparato armado en condiciones de disuadir cualquier ataque.

La defensa y la seguridad nacionales, concebidas para preservar la existencia y los derechos de los estados nacionales, fueron utilizadas para respaldar una política de fuerza en las relaciones internacionales y para reprimir al adversario y las protestas populares en la política interna. Esta interpretación condujo a un mundo donde la fuerza, el imperialismo y el vasallaje fueron los signos más sobresalientes. Las disputas entre países se resolvían mediante la guerra y los objetivos imperiales se conquistaban por la fuerza o por las amenazas. Venezuela fue víctima de esta política de fuerza. El año de 1849 Inglaterra amenaza al país con el uso de la guerra si no le paga la deuda a los acreedores de ese país. Y el año de 1902 barcos ingleses, alemanes e italianos se unen para bloquear los puertos, apresar las naves venezolanas y bombardear el territorio. Esa política de fuerza produjo dos guerras mundiales, lo que hizo reflexionar a la comunidad internacional sobre la necesidad de crear una organización donde la igualdad entre los estados fuera un principio esencial y donde la guerra no fuera más un medio de solución de conflictos. Para proteger a los países pequeños y débiles contra el uso de la fuerza se crearon sistemas colectivos de seguridad. En este sistema el ataque a uno de los países aliados significa el ataque a todos y cada uno de los países asociados. Así nacieron en Europa el Tratado del Atlántico Norte de fecha 4 de abril de 1949 y el Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua, mejor conocido como Pacto de Varsovia, de 14 de mayo de 1955. En América nació el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 2 de septiembre de 1947, reformado el 26 de julio de 1975. En este último instrumento

internacional, del que Venezuela es parte, se condena "formalmente la guerra" y las partes se comprometen, "en sus relaciones internacionales, a no recurrir a la amenaza ni al uso de la fuerza en cualquier forma incompatible con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o del presente Tratado" (art. 1). Asimismo, convienen "en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano" se debe considerar como "un ataque contra todos los estados americanos". Cada parte puede ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas" (art. 3). Y puede también adoptar individualmente "las medidas inmediatas" hasta tanto el órgano de consulta determine las de carácter colectivo (art. 3).

La reforma de la comunidad internacional ha sido impulsada por los países pequeños y débiles que ven en el derecho internacional el instrumento adecuado para la defensa de su integridad territorial y de su soberanía e independencia política y económica. Si Venezuela hubiera tenido el poderío militar suficiente para enfrentar el bloqueo de sus puertos por la armada inglesa, alemana e italiana, ese bloqueo no se hubiera producido. Bien sabían esos imperios que la realización de actos de agresión no darían lugar a una guerra por la debilidad del país agredido. Como lo ha señalado el tratadista norteamericano Bernard Schwartz, "existe una distinción fundamental en el derecho internacional entre un acto de guerra y un estado de guerra. Una nación puede emplear la fuerza contra otra, como en el caso de represalias y, sin embargo, es posible que no surja un estado de guerra. Es sólo si la nación contra la cual se emplea la fuerza decide considerarlo como tal que puede decirse que se ha cometido un acto de guerra. Así pues, el uso de la fuerza en el exterior puede significar o no un acto bélico, ha dicho el Presidente Taft, "según el carácter de la nación cuyas relaciones con los Estados Unidos son afectadas". Félix Frankfurter fue todavía más directo acerca de esta cuestión. Cuando se le preguntó, inmediatamente después que las fuerzas norteamericanas habían ocupado Veracruz en 1914, si esa ocupación sería considerada como un acto de guerra, replicó: "Sería un acto de guerra contra una gran nación, no lo es contra una pequeña nación" (*ob. cit.*, Vol. II, p. 243). Esta ha sido la doctrina de todos los imperialismos para justificar las intervenciones armadas en Latinoamérica. Como éstos son pequeños países sin capacidad para responder al ataque exterior, se los puede agredir y se los puede obligar por la fuerza sin que estos actos puedan provocar guerra. El derecho internacional de nada vale cuando se trata de agredir a un país pequeño y débil. Para agredirlo militarmente no se necesita declarar la guerra. Cuando se bloqueó y bombardeó los puertos venezolanos, el Presidente venezolano Cipriano Castro denunció que esos actos se estaban realizando "sin previa declaración de guerra"; que era "un atentado contra los principios de la civilización" y "un insulto a la faz de las naciones". Y todo esto a pesar de que el primer ministro inglés Balfour había reconocido que con Venezuela existía un estado de guerra" (véase Núñez, Enrique Bernardo, *El hombre de la levita gris*, Tipografía Garrido, Caracas, 1941, pp. 65 a 68).

Ante esta realidad, la Constitución venezolana propicia un sistema de seguridad colectiva, que cuente con una organización defensiva permanente en la que cada país miembro aporte sus propios medios humanos y materiales. Nada se ha hecho a este respecto. Por el contrario, se continúan incentivando los conflictos fronterizos como una manera de impedir que se organice un sistema de seguridad colectiva. Es cierto que hay muchas heridas abiertas por estas cuestiones limítrofes. Pero estas heridas hay que cerrarlas y a las cicatrices que queden hay que hacerles cirugía plástica porque está en juego la dignidad y la independencia de nuestros pueblos.

La Carta de las Naciones Unidas, para evitar el uso ilegítimo de la fuerza, ha previsto un sistema de seguridad colectiva que está a cargo del Consejo de Seguridad.

Corresponde a este Consejo determinar "la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión" y hacer recomendaciones o tomar decisiones para mantener o establecer la paz y la seguridad internacionales (art. 39 de la Carta). Entre las medidas que el Consejo de Seguridad puede recomendar o aplicar se encuentran las que no impliquen el uso de la fuerza armada, como "la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias y otras medidas de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas" (art. 41). O puede aplicar o recomendar medidas de tipo militar, como el uso de fuerzas aéreas, navales o terrestres. Estas fuerzas armadas se integran con fuerzas de miembros de las Naciones Unidas (art. 42). A este fin, los miembros de esta organización internacional están obligados "a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarios para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales" (art. 43). Para cuando la organización necesite "tomar medidas militares urgentes", los miembros deben mantener, con ese objeto, "contingentes de fuerzas aéreas nacionales inmediatamente disponibles para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional" (art. 45).

Venezuela forma parte de la Organización de las Naciones Unidas y, por tanto, está obligada a cumplir con todas las estipulaciones de la Carta de esa organización. En consecuencia, Venezuela forma parte del sistema de seguridad colectiva antes descrito y como miembro de ese sistema está obligada a suministrar las fuerzas aéreas, navales o terrestres que el Consejo de Seguridad le solicite. Esta obligación se concreta en un convenio que el país debe celebrar con dicha organización. Este convenio, por tratarse de un acuerdo que se limita a ejecutar una obligación contraída en la Carta de la ONU, no requiere de aprobación del Congreso. Además de que el artículo 128 de la Constitución excluye a este tipo de convenio de la aprobación legislativa, la misma naturaleza del convenio, que exige cierta premura, hace inaplicable el requisito de la aprobación legislativa. En todo caso lo procedente sería solicitar la autorización de la Comisión Delegada para ejecutar provisionalmente el convenio. Nada de esto se requiere cuando el Consejo de Seguridad pida el envío de fuerzas aéreas para ejecutar una acción coercitiva internacional. En este supuesto no se necesita ni de convenio especial ni de autorización de la Comisión Delegada. Ante esta obligación internacional el Presidente de la República puede disponer el envío al exterior de contingentes de las fuerzas armadas. Este envío lo hace en ejercicio de sus facultades de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales y en cumplimiento de obligaciones internacionales.

Dentro del ámbito de la seguridad regional existe el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca "destinado a prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los países de América" (considerando del Tratado). En este acuerdo los países signatarios asumieron la obligación de mutua ayuda y de común defensa ante las amenazas o los actos de agresión. Cuando uno de los países signatarios sufre algún ataque armado puede solicitar ayuda. En este caso, cada país signatario puede "determinar las medidas inmediatas que adopte individualmente" mientras se reúne el órgano de consulta. Este órgano se debe reunir "sin demora" con el fin de examinar las medidas individuales aplicadas por cada país signatario y "acordar las de carácter colectivo que convenga adoptar" (art. 3º). Este órgano de consulta se deberá reunir también en casos de agresión "que no sea ataque armado", o de "un conflicto extracontinental o ultracontinental", o de "cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América" para acordar las medidas que en caso de agresión se deban tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad continentales (art. 6º).

Este tratado de asistencia recíproca, de innegable utilidad para garantizar la seguridad colectiva de la región, fue concebido por los Estados Unidos como un medio para la defensa de los intereses estratégicos que el país del norte tiene en la región. No se trata, pues, de un tratado de defensa de los países de América Latina contra los ataques armados que una potencia extracontinental pueda realizar contra alguno de ellos. Como lo demostró la guerra de las Malvinas, los mecanismos de la defensa colectiva no entraron en funcionamiento porque los intereses estratégicos de los Estados Unidos en la OTAN fueron más importantes que los intereses argentinos en América del Sur.

Esta experiencia aconseja la creación de un sistema de seguridad para los países latinoamericanos como lo prevé el artículo 108 de la Constitución. Ya sea en el marco de la seguridad latinoamericana o de la seguridad subregional, como la del Pacto Andino, habrá que instrumentar mecanismos de defensa colectiva donde coincidan los intereses estratégicos y donde no exista un país hegemónico que pretenda utilizar esos mecanismos para la defensa de sus propios intereses.

III. EL COMANDANTE EN JEFE DE LAS FUERZAS ARMADAS NACIONALES

La existencia de una organización militar que, en cierta forma, monopoliza el uso de la fuerza ha sido motivo de profundas inquietudes. ¿Cómo controlar el uso de esta fuerza? ¿Cómo hacer que esa fuerza se utilice para garantizar la seguridad de la sociedad política y no para sojuzgarla u oprimirla? ¿Cuáles son los límites legales y éticos que deben regir el uso de la fuerza? Ya en la antigüedad griega se encuentran testimonios de esta preocupación. Platón, por ejemplo, en su célebre *República*, plantea este tema cuando analiza el tipo de educación que debe darse a los guerreros. Platón recuerda que hay algunos pastores que alimentan los perros para la guarda de sus rebaños en forma tal que la intemperancia, el hambre o cualquier otro apetito desordenado los arrastra a dañar a los ganados que les han sido confiados. Esto mismo puede suceder con los guerreros. Hay que procurar "a todo trance —dice Platón— que nuestros guerreros no hagan lo mismo respecto a sus conciudadanos, tanto más cuanto que tienen en sus manos la fuerza, y que en lugar de ser sus defensores y protectores, pueden convertirse en dueños y tiranos" (Platón, *La República*, Editorial Vargas, S.A., Barcelona, España, 1975, p. 119). Este problema preocupó también a los romanos, quienes dispusieron que las fuerzas armadas debían acampar en las afueras de las ciudades y que sólo podían entrar cuando fueren llamadas por la autoridad civil.

En América Latina el problema de la intervención militar en la política ha preocupado mucho a los estudiosos de la ciencia política. El golpe de Estado, que es la forma extrema de esta intervención, ha sido una constante histórica. Muchas explicaciones se han dado del golpismo (se puede consultar a Cuéllar, Oscar, "Notas sobre la participación política de los militares en América Latina", en la revista *Aportes*, Nº 19, enero de 1971, pp. 7 y siguientes). Pero lo que sigue siendo una preocupación permanente es la búsqueda de fórmulas que permitan que las fuerzas armadas cumplan con sus funciones específicas de defensa y no interfieran el proceso político. Entre esas fórmulas se pueden señalar las siguientes: 1) En Costa Rica se adoptó la forma radical de suprimir las fuerzas armadas. La ausencia de fuerzas armadas fue suplida por las fuerzas policiales. Esta supresión no resuelve totalmente el problema porque el uso de la fuerza se pasa ahora a los cuerpos policiales. Sin embargo, la formación de estos cuerpos hace menos agudo el problema. No obstante este peligro, Costa Rica es uno de los pocos ejemplos de estabilidad democrática que existen en el continente. 2) En México, las fuerzas armadas han sido incorporadas al Partido Revolucionario Institucional (PRI) como uno de los sectores que controla la maquinaria

política. Ellas forman parte del aparato político. Aun cuando se han institucionalizado a través del PRI, "no deciden por sí mismas sino en conjunción con el resto de los sectores del partido, en especial con el *popular* (la burguesía industrial)" (véase Ciria, Alberto, "Cuatro ejemplos de relaciones entre Fuerzas Armadas y poder político", en revista *Aportes*, N° 6, octubre 1967, p. 33). Con este modelo lo que se busca es la identificación de las fuerzas armadas con la ideología y los intereses del partido gobernante. En este sentido, las fuerzas armadas no representan a todo el país sino a una parcialidad, la del partido de gobierno. 3) En Bolivia, después del levantamiento popular del 9 de abril de 1952, los partidarios del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), con el apoyo de los sindicatos y de la policía, derrotaron a las fuerzas armadas profesionales, las que fueron disueltas. Pero el 24 de julio de 1953 se las volvió a constituir. Con esta legalización lo que el gobierno pretendió fue crear un sistema de equilibrio de fuerzas entre las milicias, los carabineros y el ejército (véase Ciria, Alberto, *ob. cit.*, p. 37). En este modelo las fuerzas armadas no tienen el monopolio de la fuerza sino que tienen que compartirlo con las milicias obreras y campesinas. Este sistema no ha dado los resultados que se buscaban porque Bolivia es, posiblemente, el país de mayor inestabilidad política del continente. 4) Tanto en Cuba como en Nicaragua se ha seguido el modelo del socialismo marxista en la organización de las fuerzas armadas. Uno de los objetivos revolucionarios es la destrucción del ejército profesional y su sustitución por un nuevo tipo de organización militar en la cual el militante del partido comunista sustituye al oficial profesional. Como lo señala Alberto Ciria, "el partido es quien se ha integrado en el Ejército revolucionario" (*ob. cit.*, p. 41). En este modelo las fuerzas armadas son el aparato armado del partido. Este modelo ha dado una gran estabilidad política a los sistemas marxistas porque de esta manera se controla plenamente la subordinación de las fuerzas armadas. El adoctrinamiento de oficiales y tropas es uno de los medios para mantener esa estrecha subordinación.

En Venezuela se ha seguido un modelo distinto. En primer término, las fuerzas armadas "forman una institución apolítica, obediente y no deliberante". Y, en segundo lugar, "están al servicio de la República y en ningún caso al de una persona o parcialidad política" (art. 132 de la Constitución). De esta manera la Constitución venezolana rechaza el modelo que hace de las fuerzas armadas el brazo armado de un partido o de un dictador. Y rechaza también ese modelo tradicional venezolano que concebía a las fuerzas armadas como un objeto de propiedad del caudillo de turno. Las fuerzas armadas, de acuerdo con la Constitución, tienen sus propios fines dentro de la organización del estado, como lo son la defensa externa y la seguridad interna. Pero para que la subordinación de las fuerzas armadas sea eficaz y para que esas fuerzas puedan cumplir con sus funciones específicas es condición previa que los miembros de la institución armada se identifiquen con la filosofía que inspira el sistema político, económico y social del Estado. Cuando no creen en la bondad del sistema imperante se sentirán inclinados a hacer uso de la fuerza y colaborar en la instauración del sistema en el cual creen. Los conatos de golpes de Estado que se presentaron después del 23 de enero de 1958 propiciados por militares activos se pueden explicar porque esos oficiales no compartían la ideología democrática que comenzaba a implantarse. La estabilidad institucional de que ha gozado el país en estos años de vida democrática responde, en cierta medida, a la identidad ideológica de los militares con el sistema democrático.

No basta, para mantener la subordinación de las fuerzas armadas frente al poder del estado, que la institución armada sea apolítica y apartidista. El problema de la subordinación conlleva el de la jefatura de esas fuerzas. En otras palabras, ¿quién debe mandarlas? ¿será el poder civil o será una autoridad militar? El principio constitucional que regula las relaciones entre la autoridad militar y la autoridad civil es

el de la separación de funciones. "La autoridad militar y la civil —dice el artículo 131 de la Constitución— no podrán ejercerse simultáneamente por un mismo funcionario, excepto por el Presidente de la República, quien será, por razón de su cargo, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales". Esta norma contiene dos principios esenciales que regulan las relaciones entre el poder civil y el militar. El primero establece la separación orgánica de los dos poderes. De un lado existe el aparato administrativo civil, que tiene sus propias reglas, y del otro el aparato administrativo militar, que también tiene sus propias reglas. El segundo principio establece la subordinación del poder militar al Presidente de la República en su condición de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. Esta subordinación se explica porque el Presidente de la República reúne en su persona el mando civil y el mando militar. Así se reúne, en la cúpula del poder, a ambas autoridades. La separación orgánica de la autoridad militar y la civil significa también la incompatibilidad del militar para ejercer actividades y funciones civiles. Esta incompatibilidad está recogida en el artículo 7º de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales cuando dispone que "el militar con mando efectivo no podrá ejercer, al mismo tiempo, cargo político o administrativo en el orden civil".

No obstante esta norma, el cargo de Ministro de la Defensa, que es "la más alta autoridad en todas las cuestiones de mando, gobierno, organización, instrucción, y administración de las Fuerzas Armadas Nacionales (art. 62 de la misma ley orgánica) lo ha venido ejerciendo un militar con mando efectivo. Lo mismo ha sucedido con otros cargos civiles, como gobernadores de Estado.

Como Comandante en Jefe —ha dicho la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos— "está autorizado para dirigir los movimientos en las fuerzas navales y militares puestas por ley bajo su comando, y para emplearlas en la forma que considere más efectiva para hostigar, vencer y dominar al enemigo" (citado por Corwin, Edward S., *El Poder Ejecutivo*, Editorial Bibliográfica de Argentina, Buenos Aires, 1959, p. 264). Para evitar cualquier duda sobre el carácter jurídico que tiene el Presidente de la República en su condición de Comandante en Jefe, la Constitución dice que él es "la suprema autoridad jerárquica de las fuerzas armadas" (ord. 3º del artículo 190). Y en esa condición, los militares en servicio activo le están subordinados y deben obedecer y cumplir sin retardo ni excusa las órdenes que él les imparta (art. 53 L.O.F.A.N.).

La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales atribuye al Presidente de la República, en su condición de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales, las siguientes atribuciones:

1) Mandar, gobernar, organizar, administrar y distribuir las Fuerzas Armadas Nacionales y sus unidades (art. 54). En esta norma se recoge el poder presidencial de dirigir las fuerzas militares en la forma que lo estime conveniente. Al Presidente le corresponde la dirección efectiva de las operaciones militares y la dirección de los movimientos de las tropas y de la estrategia militar. No hay que olvidar que la guerra, además de ser una operación militar, es fundamentalmente una cuestión política. Es por eso que la responsabilidad de la dirección de la defensa y seguridad nacionales recae sobre el Presidente de la República que es la máxima autoridad política.

2) La suprema autoridad jerárquica de las Fuerzas Armadas Nacionales la ejerce el Presidente de la República de acuerdo con las potestades que le atribuyen la Constitución, las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas. Sin embargo, cuando se trata de defender a la República, los poderes presidenciales no pueden limitarse a lo expresamente establecido en las normas sino que está facultado para aplicar todas "las medidas necesarias para la defensa de la República", como dice el ordinal 7º del artículo 190 de la Constitución. La única limitación que tiene esta potestad es la derivada de la finalidad, esto es, la defensa de la República. El Presidente de la República

no puede utilizar esta potestad para alcanzar fines distintos al de la defensa nacional. Esta "acción de mando" —como la llama la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales— la ejerce el Presidente de la República por medio de órdenes, instrucciones, resoluciones, reglamentos y decretos (art. 55 L.O.F.A.N.).

3) El Presidente de la República dirige las operaciones cuando el país se encuentra en estado de emergencia. De acuerdo con esta potestad define y activa el teatro de conflicto o los teatros de operaciones unilaterales (art. 56 L.O.F.A.N.).

4) Los grados jerárquicos militares de los oficiales los confiere el Presidente de la República. En el caso de los grados de Coronel, General de Brigada, General de División y General en Jefe, así como los de Capitán de Navío, Contralmirante, Vicealmirante y Almirante los confiere también el Presidente de la República previa aprobación del Senado. Igualmente corresponde al Presidente de la República conferir los empleos en las Fuerzas Armadas Nacionales según las necesidades del servicio y la capacidad del designado (art. 128 L.O.F.A.N.) y conferir los mandos efectivos (art. 136 L.O.F.A.N.). El pase a disponibilidad y retiro lo acuerda el Presidente de la República.

5) El Presidente de la República tiene la facultad de fijar el contingente de las Fuerzas Armadas Nacionales (ord. 4º del artículo 190 de la Constitución). En las Constituciones de 1819 y 1821 correspondía al Congreso "decretar la recluta y organización de los ejércitos de tierra, determinar su fuerza en paz y guerra y señalar el tiempo que debe existir según las proposiciones que le haga el poder ejecutivo" (ord. 13º del artículo 7 de la Constitución de 1819). La Constitución de 1821 usa el término conscripción en vez de recluta (art. 55, ord. 13º). Esta disposición se mantiene vigente hasta la Constitución de 1914, la que atribuye al Presidente de la República la facultad de "fijar anualmente el número de las fuerzas de mar y tierra" (letra c) del numeral 22 del art. 79). Resulta sorprendente que a pesar de las dificultades prácticas que ofrecía el cumplimiento de esa atribución, como lo demostró la Campaña del Libertador para libertar al Perú, se la haya mantenido por tanto tiempo. "El propósito del Libertador de llevar los ejércitos republicanos más allá de las fronteras de Colombia para reducir y eliminar la existencia española en América y así garantizar la soberanía de Colombia, complicó de tal manera la organización militar que fue necesario recurrir a la reforma continua de las leyes para garantizar al Poder Ejecutivo la facultad de modificar el pie de fuerza del Ejército" (véase Soto Vargas, Alí A., *Análisis y Comentarios de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa*, Talleres de la Oficina Técnica del M. D., Caracas, p. 68).

El Presidente de la República, cuando actúa como la máxima autoridad en materia de seguridad y defensa, debe consultar con el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, que es un organismo de planificación y asesoramiento. La opinión que emite este organismo no es vinculante y, por tanto, el Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones que tiene como Comandante en Jefe, puede adoptar las medidas que, a su juicio, requiera la situación militar o política.

Los actos del Presidente de la República, en su condición de Comandante en Jefe no necesitan estar refrendados por el Ministro o Ministros respectivos para que tengan validez. El último aparte del artículo 190 de la Constitución así lo tiene establecido. Las facultades inherentes al poder de mandar a las fuerzas armadas son facultades que ejerce en persona el Presidente de la República. Así lo disponían expresamente las Constituciones anteriores. Por ejemplo, la Constitución de 1864 atribuía al Presidente de la República el poder de "mandar el Ejército en persona" (ord. 18 del art. 72). Así lo establece también el artículo 56 de la L.O.F.A.N. cuando dispone que durante el estado de emergencia "el Presidente de la República dirigirá el desarrollo general de las operaciones". Sin embargo, más claro era el artículo 51 de la anterior L.O.F.A.N. cuando disponía que la dirección de las operaciones correspondía perso-

nalmente al Presidente de la República. Esta interpretación está de acuerdo con precedentes históricos. El General José Antonio Páez, Presidente de la República, dirigió personalmente las operaciones militares que condujeron a la derrota de la llamada Revolución de los Monagas (1831). Y el General Cipriano Castro, en su condición de Comandante en Jefe, dirigió las operaciones que, en la batalla de La Victoria, acabó con la llamada Revolución Libertadora encabezada por el banquero Manuel Antonio Matos y financiada por la empresa extranjera "New York and Bermúdez Company", que explotaba el asfalto (18 de octubre de 1902).

La vigente L.O.F.A.N. contiene algunas disposiciones que condicionan el poder presidencial de mandar a las fuerzas armadas al requisito de que se ejerza por órgano del Ministro de la Defensa (art. 53). De acuerdo con esta normativa es el ministro el que dicta, previa disposición del Presidente de la República, las órdenes, instrucciones, resoluciones y reglamentos que expresan "la acción de mando" (art. 55). Los ministros son ciertamente los órganos directos del Presidente de la República, como lo tiene establecido el artículo 193 de la Constitución. Y como tales ejecutan las decisiones presidenciales y refrendan todos sus actos, excepción hecha de los previstos en los ordinales 2º y 3º del artículo 190. Esta norma significa que entre el Presidente y el ministro debe existir acuerdo en dictar el acto porque, si hay desacuerdo, el Presidente no puede actuar, a menos que destituya al ministro. Pero cuando el Presidente de la República nombra a los ministros o dirige a las fuerzas armadas no necesita el consentimiento de ministro alguno. Esos actos los realiza personalmente, sin necesidad de refrendo ministerial. Cuando la L.O.F.A.N. exige que las órdenes que imparta el Presidente de la República, como Comandante en Jefe, las debe dar "por órgano del Ministro de la Defensa", establece una condición no exigida por la Constitución. Cuando el Presidente de la República ejerce "la acción de mando" la puede ejercer personalmente o la puede ejercer por intermedio del Ministro de la Defensa. Lo que no puede hacer la ley es obligar al Presidente a ejercer ese poder por órgano del Ministro de la Defensa.

IV. LOS PODERES DE GUERRA

El Presidente de la República ejerce, en la dirección de la guerra, los poderes que, en forma expresa o implícita, le atribuyen tanto el derecho interno como el derecho internacional. Las llamadas leyes de la guerra tienen su frente principal en el derecho internacional. Cuando en materia de guerra no exista norma escrita habrá que aplicar la costumbre internacional o los principios generales que regulan esta materia.

Constitucionalmente el poder de hacer y dirigir la guerra corresponde al Presidente de la República. El poder de hacer la guerra no conlleva necesariamente la potestad de declararla, ya que, en los casos de guerra defensiva, la declaración es improcedente. Nada prevé la Constitución sobre la potestad de declarar la guerra. Y nada podía prever porque la única guerra que admite el texto constitucional es la guerra defensiva. En este caso no es necesario que el país agredido anuncie al mundo que ha iniciado la guerra contra el país agresor. En una situación semejante el Presidente de la República lo que debe hacer es adoptar "las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía" (ord. 7º del artículo 190 de la Constitución).

En la atribución de hacer y de dirigir la guerra no participa, en forma alguna, el Congreso. Esta es una atribución exclusiva del Presidente de la República. Sin embargo, el Congreso, mediante sus poderes de investigación y las autorizaciones presupuestarias, puede influir sobre la dirección de la guerra. El Congreso no participa ni siquiera en la declaración del estado de emergencia nacional o internacional (art. 240 de la Constitución). Sólo en el caso de que la emergencia dé lugar a la suspensión

o restricción de las garantías constitucionales interviene el Congreso en la consideración del correspondiente decreto presidencial (art. 242 de la Constitución). En cambio para que el Presidente de la República pueda declarar que ha cesado el estado de emergencia, necesita de “la autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada” (art. 243 de la Constitución).

El primer deber de todo estado es el de velar por su propia existencia. Y para velar por ella es indispensable gozar del derecho de defensa. La Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados establece el derecho de éstos a “defender su integridad territorial e independencia” y de proveer “a su conservación y prosperidad” (art. 3). Por eso cuando existe un estado de guerra, el Estado puede utilizar todos los recursos humanos y materiales que posea para superar, con éxito, el conflicto armado. El ejercicio de los derechos de seguridad y defensa comprende —como lo expresa la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa— “la garantía y el empleo racional del poder nacional en todo conflicto interno o externo, conmoción o catástrofe que puedan perturbar la paz de la República” (ord. 2º del art. 3).

El deber de velar por la existencia misma de la organización política no se puede cumplir siempre ejecutando los preceptos de la legislación ordinaria. Cuando exista una situación excepcional, como lo es el estado de guerra, habrá que aplicar un derecho excepcional. Con la declaración del estado de emergencia y la suspensión de las garantías, queda suspendido el imperio de la Constitución y el Presidente de la República asume un cúmulo de atribuciones que no tiene en una situación de normalidad. Cuando existe una situación de emergencia nacional, los venezolanos y los extranjeros pueden “ser llamados, según sus aptitudes y facultades, a prestar servicios donde sean más eficaces para la seguridad y defensa de la República” (art. 21 L.O.S. y D.) y sus bienes pueden ser sometidos a requisición para la defensa nacional (art. 31 L.O.S. y D.) En esa situación corresponde también al Presidente de la República la facultad de disponer las medidas necesarias “para la preparación, movilización y aplicación eficiente del Poder Nacional” y para “adaptar la economía a la situación de emergencia” (art. 25 L.O.S. y D.).

El supuesto de hecho para que el Presidente de la República pueda ejercer los poderes de hacer y dirigir la guerra es la existencia de un conflicto interior o exterior. Esto es, cuando internamente existe un estado de rebelión o de guerra civil y externamente cuando el país es agredido. En estos casos el Presidente de la República puede disponer de las fuerzas armadas, incluso fuera de las fronteras. Se pueden utilizar las fuerzas armadas para proteger los derechos e intereses legítimos de los venezolanos en el extranjero, cumplir compromisos internacionales o atender el pedido de ayuda militar hecho por un país amigo.

La protección que el Estado debe a sus nacionales no puede llegar al extremo de usar la fuerza para cobrar derechos que los nacionales tengan con países o nacionales de otros estados. El cobro compulsivo de los derechos está prohibido por el artículo 127 de la Constitución. Este artículo ordena que “las dudas y controversias que puedan suscitarse” con ocasión de la interpretación y ejecución de los contratos de interés público se resuelvan “amigablemente por las partes contratantes” y, para el caso de que no se llegue a este acuerdo, el conflicto debe ser resuelto por los tribunales de la República. Si bien esta disposición constitucional sólo es aplicable a los contratos en los cuales Venezuela sea parte, sin embargo, no sería lógico que Venezuela acordara protección diplomática a los derechos e intereses de los venezolanos en el exterior sin que antes se hubiera agotado la instancia judicial. Sólo en el caso de denegación de justicia sería procedente acudir a la vía diplomática.

Venezuela está obligada por tratados o acuerdos internacionales a prestar ayuda a los países que sean víctimas de un ataque exterior. El artículo 3º del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca dispone que en el caso de un “ataque armado por

parte de cualquier Estado contra un Estado americano" ese acto se debe considerar "como un ataque contra todos los Estados americanos". En consecuencia, cada uno de los países miembros se compromete "a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva". Asimismo el artículo 43 de la Carta de las Naciones Unidas impone a sus miembros la obligación de "poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales". También les impone la obligación, en los casos en que haya necesidad de "tomar medidas militares urgentes", de mantener "contingentes de fuerzas nacionales inmediatamente disponibles para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional" (art. 45). De acuerdo con estas obligaciones, el Presidente de la República puede disponer el empleo de las fuerzas armadas en el extranjero.

También puede disponer el empleo de las fuerzas armadas fuera de las fronteras patrias cuando un país amigo solicite ayuda militar. En este caso el Presidente de la República debe analizar si con esa ayuda militar Venezuela se está o no comprometiendo en un conflicto que puede afectarla en sus relaciones internacionales.

Entre los poderes de guerra se halla la facultad de declarar la neutralidad en un conflicto bélico entre otros estados. Esta declaración implica observar estricta imparcialidad frente a las partes beligerantes.

V. EL APOLITICISMO MILITAR

La Constitución define a las fuerzas armadas como "una institución apolítica, obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes". La Constitución, por otra parte, afirma el carácter apartidista cuando establece que las fuerzas armadas nacionales están "al servicio de la República y en ningún caso al de una persona o parcialidad política" (art. 132). Esta norma representa una toma de posición frente al problema histórico de la politización y partidización del militar venezolano. Desde la presidencia del General José Antonio Páez hasta la presidencia del General Juan Vicente Gómez, las fuerzas armadas estuvieron al servicio del caudillo nacional y no de la República. La subordinación de los oficiales y de la soldadesca al Comandante en Jefe se rigió por la lealtad personal y esto se explica porque las fuerzas armadas estaban organizadas para apoyar a un gobernante en particular y no al sistema político. Por esto mismo las fuerzas armadas fueron un instrumento en la lucha partidista. El partido conservador tenía su ejército conservador y el partido liberal tenía también su ejército liberal. Además, cada caudillo regional o local tenía también un ejército personal que era utilizado para garantizar los intereses caudillistas.

Ante la realidad histórica de que el militar venezolano del siglo XIX era político y deliberante e intervenía, con la fuerza de las armas, en la solución de los conflictos políticos, la Constitución adoptó una actitud contraria a la participación de los militares en la política y a su afiliación a partidos políticos. Asimismo, la Constitución consagra la institucionalización de las fuerzas armadas que es como decir la despersonalización y profesionalización de sus cuadros. La institución, como la define Georges Burdeau, "es una empresa al servicio de una idea, organizada de tal forma que la idea se incorpora a la empresa, la cual dispone de un poder y tiene una duración superiores a los de los individuos por los cuales ella actúa" (véase Burdeau, Georges, *Traité de Science Politique*, Tomo II, L.G.D.J., París, 1949, p. 236). La idea de la defensa nacional no es una idea que se pueda ejecutar en forma esporádica. Por tanto, la organización creada para realizarla no puede estar sujeta a las contingencias

históricas. Por eso la institución es permanente mientras las personas que la forman pasan con el tiempo. Cuando la Constitución concibe a las fuerzas armadas como una institución es para afirmar el principio de que ellas encarnan la idea de la defensa nacional y que los miembros de ella le deben lealtad a la idea y no a las personas.

Sin embargo, si la idea de la defensa nacional es permanente y no está sujeta a contingencias históricas, el carácter político, por el contrario, es el resultado de vicisitudes históricas. El militar venezolano que hizo la independencia y que luchó por establecer un determinado sistema político, como lo hizo en la guerra federal, fue un militar que tenía una concepción política del papel que el ejército debía cumplir en la sociedad. Y esa concepción lo llevó a reclamar una participación política más activa. En la Revolución de los Monagas (1831) y en la Revolución de las Reformas (1835) el partido militarista reclamó el derecho de conducir los destinos del país, fundando este derecho en los sacrificios hechos para conquistar la independencia política.

De acuerdo con el artículo 132 de la Constitución, las fuerzas armadas son una institución apolítica, apartidista, obediente y no deliberante. Con estas definiciones, el texto constitucional aparta a las fuerzas armadas de la lucha política y partidista y hace de ellas un instrumento del Estado "para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes (art. 132).

1. *Carácter apolítico y apartidista*

No se deben confundir los conceptos de apoliticismo y apartidismo. El concepto de apoliticismo significa que el militar, debido a la separación orgánica que existe entre las autoridades civiles y militares, no puede ni debe intervenir en las decisiones que corresponden al poder civil. En un estado de derecho que consagra la división de los poderes y la división del trabajo, las fuerzas armadas tienen que cumplir con las funciones que les asigna el derecho. "Es obvio —como lo señala Prudencio García— que las grandes decisiones de la política externa —así como de la interna— habrán de corresponder habitualmente al poder civil; pero no es menos obvio que, cuando estas grandes decisiones impliquen la posibilidad de una conflagración bélica, los Ejércitos, en calidad de primordiales protagonistas de la misma —llamados a cargar con la más dura parte de su peso y a encauzar las energías de los pueblos al servicio de ese trágico y sangriento esfuerzo—, tienen mucho que decir sobre la legitimidad de éste y sobre las posibles alternativas ofrecidas para su evitación *a priori*, propiciando —y, si preciso fuera, asesorando— toda clase de esfuerzos dirigidos al agotamiento exhaustivo de las posibilidades que brinde el campo de la avenencia y la negociación" (véase García, Prudencio, *Ejército: presente y futuro*. Alianza Editorial, S.A. Madrid, 1975, p. 37).

El sentido que la Constitución da al término apoliticismo es el de que las fuerzas armadas no pueden ni deben intervenir para apoyar, con la fuerza de las armas, a uno de los que compiten en la lucha política, porque en este caso se convertirían en el brazo armado de un partido político, de una clase social, de un grupo económico o de una personalidad o caudillo. Tampoco pueden ni deben intervenir para sustituir por la fuerza el sistema democrático e imponer un gobierno militar, autocrático o despótico porque este pronunciamiento implica desconocer una de sus funciones esenciales como es asegurar la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes. Tampoco pueden ni deben intervenir en los conflictos que se susciten entre los poderes del Estado porque esta intervención equivale a romper la neutralidad a que están obligadas conforme a los procedimientos constitucionales.

Sin embargo, si las fuerzas armadas no pueden intervenir en los asuntos propios del poder civil ni en los conflictos que se susciten entre los poderes del Estado, ello

no significa que las fuerzas armadas no tengan una función política que cumplir en el desempeño de sus actividades. La función primera de las fuerzas armadas es la defensa nacional. ¿No es acaso esta función el acto político por excelencia porque se dirige a preservar la existencia misma del Estado? ¿No es también un acto político el aseguramiento de la estabilidad de las instituciones democráticas? Por tanto, de acuerdo con el mismo texto constitucional las fuerzas armadas cumplen una función política.

Para que el militar pueda cumplir adecuadamente con las funciones que la Constitución le asigna es indispensable el estudio y conocimiento de los problemas políticos de la defensa. A este fin, debe conocer muy bien de política exterior. El carácter político de la guerra no se discute. Para enfrentar los peligros políticos y militares que se presentan actualmente, el militar tiene que recibir una formación política adecuada. Pero no sólo el militar debe conocer de política internacional sino que tiene que tener una concepción institucional sobre el papel que al país le corresponde desempeñar en el mundo, en el continente americano, en el Caribe o en la subregión andina. Tiene que conocer la importancia estratégica que tienen nuestros recursos naturales y la política que habrá que seguir para convertir la economía nacional en una economía de guerra.

La materia de la seguridad y defensa es una materia esencialmente política. Es cierto que esta política la fija el Presidente de la República, pero como lo señala la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa esa política la debe proponer el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, que es un órgano de planificación y asesoramiento del Presidente de la República e integrado por civiles y militares (véanse artículos 6, 7 y 8). En esta forma se concilia el principio de que corresponde al Presidente de la República adoptar todas las decisiones políticas, entre ellas la política militar, pero en la formulación de esas políticas deben intervenir los sectores interesados. Ahora bien, para que los militares puedan intervenir activamente en la formulación de la política de seguridad y defensa es necesario que conozcan de política militar pero también de política internacional, de política económica y de política social. El militar tiene que estar consciente de las consecuencias sociales, económicas y políticas que tiene el plan y la estrategia que se adopten.

Si un militar no recibe una formación política adecuada se corre el riesgo de la politización individual. Y con ella la partidización del militar. Es preferible que las fuerzas armadas, como institución, tengan una política de seguridad y defensa que refleje un gran consenso a que cada militar busque particularmente una expresión política.

Del carácter apolítico de las fuerzas armadas se ha deducido la prohibición del voto militar. "El personal militar de todos los grados y categorías en situación de actividad o disponibilidad, según el caso —dice el artículo 6º de L.O.F.A.N.—, no podrá tener participación directa ni indirecta en política, ni ejercer ningún derecho político". Esta norma, que responde a la tendencia de privar a los militares de los derechos políticos, se debe analizar con mayor detenimiento. El derecho a votar es un derecho que corresponde a "todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política" (art. 111 de la Constitución). En las dos excepciones previstas no están comprendidos los militares. Pero además de esta razón de índole constitucional hay que pensar en la segregación política que significa la prohibición para votar. En la medida en que el militar participa con su voto en el sistema democrático se hace solidario de sus instituciones y de sus principios. Un soldado que no conozca los fundamentos del sistema democrático, que carezca de mística porque no sabe por qué lucha, es un soldado condenado a la derrota. Una forma de concientizar al militar en el deber de asegurar la estabilidad de las instituciones democráticas es precisamente dándole el derecho al sufragio.

2. *Son obedientes y no deliberantes*

El artículo 132 de la Constitución establece también que las fuerzas armadas son una institución obediente y no deliberante. ¿A quién deben obedecer? Indudablemente que al Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado, Jefe del Ejecutivo Nacional y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales. Recibida la orden presidencial, las fuerzas armadas la deben cumplir sin entrar a deliberar acerca de la conveniencia, oportunidad o legalidad de la misma. La subordinación de los militares al Presidente de la República está consagrada expresamente en el artículo 52 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales. Allí se dice que "los militares en servicio activo estarán subordinados al Presidente de la República, cuyas disposiciones deben obedecer y cumplir sin retardo ni excusa de ningún género". Esta norma "excluye la posibilidad para los comandantes de las fuerzas armadas de rehusar bajo cualquier pretexto la obediencia a las órdenes del gobierno. El Estado no existiría si los jefes militares pudieran discutir las órdenes recibidas del gobierno" (véase Ochling, Hermann, *La función política del Ejército*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967, p. 87). Con esta norma se pretende evitar también los golpes de Estado. Si las fuerzas armadas están subordinadas al Presidente de la República y si no pueden deliberar, el resultado será la estabilidad del sistema político.

VI. EVOLUCION HISTORICA DE LAS FUERZAS ARMADAS NACIONALES

Una vez separada Venezuela de la Gran Colombia (1830), la política del gobierno fue la de reducir los efectivos de pie de fuerza del ejército permanente y de reglamentar la organización y empleo de estas fuerzas y de las milicias. No obstante estos propósitos, la organización del ejército y de las milicias dependió mucho de los factores personales y regionales. Páez estructura un ejército de llaneros que le son fieles y que lo admiran como el gran caudillo de la independencia. Mariño y los Monagas hacen un ejército de orientales. Luego Juan Crisóstomo Falcón tendría su ejército de corianos y Castro y Gómez organizarían un ejército de andinos. Esta forma regionalista de organización quita a las fuerzas armadas su carácter nacional y las convierte en el instrumento armado de un caudillo apoyado por los hombres de una región. Hablar, por tanto, de un ejército nacional es transmitir una idea falsa. No había un ejército nacional sino una organización integrada por oficiales y soldados provenientes de una sola región que le debían lealtad a un jefe y no a la República.

En la época del caudillismo presidencialista se confunden los papeles del militar y del político. Pareciera que la norma constitucional que da al Presidente de la República el carácter de Comandante en Jefe de las fuerzas armadas fue interpretada en el sentido de que para poder alcanzar el más alto rango militar había que ser Presidente de la República. Esto explica la larga lista de presidentes militares y el carácter político que tenía la profesión militar.

El ejército del siglo XIX tenía otra característica. No estaba formado por una oficialidad profesional. Esta falta de profesionalismo en los cuadros militares respondía también a la concepción prevaleciente en esa época de que el ejército era algo personal y había que organizarlo de acuerdo con las necesidades del caudillo nacional. La hegemonía de Páez y de los Monagas es resultado de esta organización personalista y regionalista del ejército. Cuando las fuerzas armadas pierden el contenido regionalista el caudillo pierde su influencia. Así pasó con Páez. Cuando los Monagas forman el ejército de orientales, Páez comienza a declinar políticamente.

Con la Revolución Federal el gobierno nacional pierde la competencia para organizar un ejército permanente, ya que, de acuerdo con la Constitución de 1864, estas fuerzas se formaban con los contingentes proporcionados por cada Estado (art. 94). La guerra federal había acentuado las tendencias centrífugas del país, lo que contri-

buyó a fortalecer el poder de los caudillos regionales. La estabilidad del gobierno central dependía de lo que ha dado en llamarse el pacto caudillista. Este sistema se mantuvo desde 1863 hasta 1899. "Asegurando lealtades y repartiendo prebendas esta alianza se mantenía alrededor de un caudillo —*primus inter pares*— cuya autoridad y ascendencia sobre los demás señores locales aseguraba la estabilidad del régimen". El Presidente de la República no poseía otra base de sustentación que este pacto entre caudillos regionales y locales porque no tenía a su disposición, entre otras cosas, "un ejército que lo respaldara disciplinadamente" (véase Pacheco, Emilio, *De Castro a López Contreras*. Editorial Domingo Fuentes y Asociados S.R.L., Caracas, 1984, pp. 16 y 24). El ensayo de gobierno civil que experimentó el Presidente Antonio Guzmán Blanco y los presidentes Juan Pablo Rojas Paúl y Raimundo Andueza Palacio era una consecuencia del pacto caudillista porque resultaba más conveniente a los intereses de los caudillos regionales tener un civil, sin apoyo militar, de Presidente de la República que a un caudillo con respaldo de un ejército personal.

Esta situación, que condujo a la anarquía y a la casi disolución del país, se comienza a revertir con el gobierno del Presidente Cipriano Castro, quien pensó que sólo organizando un ejército permanente, formado por oficiales y soldados provenientes de los Andes, podía garantizar la estabilidad de su régimen. Trata de hacer realidad la disposición constitucional del año de 1893 que nacionalizaba "los elementos de guerra" al hacerlos propiedad del Gobierno Nacional (art. 132). De esta manera se privaba a los Estados y a los caudillos regionales del poder de armar sus tropas. A partir de 1893 "todos los elementos de guerra existentes en el territorio de la República" pertenecían al Gobierno Nacional. Sin embargo, su gobierno es hostilizado por numerosos alzamientos guerrilleros. Esta tendencia a tener un ejército permanente que garantice la estabilidad del régimen se acentúa con el gobierno del General Juan Vicente Gómez. "La adhesión del ejército a la voluntad de Gómez no era la de la institución castrense que acata, impersonalmente y por imperativo legal, a la máxima autoridad constitucional. En la Venezuela de 1910, la voluntad caudillesca y la solidaridad del clan regional constituían aún los principios de acción política más sólidos. Juan Vicente Gómez cimentó la adhesión del ejército mediante el nexo regionalista —casi tribal— que estableció al colocar en los puestos de mando a paisanos y coterráneos suyos. Otra de las vías por la cual Gómez se aseguró la lealtad de los oficiales fue la complicidad. Al hacer partícipes a sus lugartenientes del robo al tesoro público y la represión, anudaba fuertemente la lealtad del ejército. De esta manera, un ejército comandado por tachirenses, distribuidos estratégicamente en todo el país casi en calidad de ejército de ocupación, le proporcionaría al dictador la coherencia necesaria para asegurar su predominio" (véase Pacheco, Emilio, *ob. cit.* pp. 37 y 38).

Este concepto de que el ejército era algo personal fue lo que llevó a establecer, en una disposición transitoria de la Constitución de 1914, que el Comandante en Jefe del Ejército Nacional, que era el General Gómez, durara en sus funciones hasta que tomara posesión de su cargo el Presidente de la República, que era también el General Gómez. Entre tanto, el Presidente Provisional de la República, doctor Victorino Márquez Bustillos, ejercería, de acuerdo con el Comandante en Jefe, entre otras atribuciones la de dirigir la guerra y la de mandar el Ejército y la Armada (art. 138 de dicha Constitución). Una norma similar se estableció en el artículo 128 de la Constitución de 1929 para permitir a Gómez conservar el mando militar mientras el Presidente de la República, doctor Juan Bautista Pérez, conservaba las potestades civiles. No obstante esta concepción personalista de la organización del ejército, con Gómez se inició la profesionalización de la oficialidad con la creación de institutos militares.

Gómez fue el autor del primer golpe de Estado del siglo XX. Debido a una enfermedad renal, Cipriano Castro se ausentó de Venezuela para someterse a tratamiento médico en Alemania. En su condición de Vicepresidente de la República, el General

Juan Vicente Gómez asume la Presidencia. Detrás de este acto golpista está la mano de la empresa norteamericana "New York and Bermúdez Company", concesionaria de minas de asfalto y financista de la Revolución Libertadora encabezada por el banquero Manuel Antonio Matos, derrotado por Castro en la Batalla de La Victoria el 18 de octubre de 1902. A esta compañía Castro le cobra su acción ilegal cancelándole el contrato e intentando una acción por daños y perjuicios. En este conflicto interviene el ministro norteamericano Bowen, quien el 24 de julio de 1904 propone al Departamento de Estado que envíe inmediatamente una flota a La Guaira. "Si el lago de asfalto no es devuelto a los propietarios americanos en 24 horas, después de la llegada de los barcos a La Guaira, propongo que las aduanas de La Guaira y Puerto Cabello sean ocupadas por el gobierno americano y retiradas hasta que se obtenga satisfacción por los ataques ilegales del Presidente Castro sobre las corporaciones extranjeras establecidas en Venezuela" (Picón-Salas, Mariano, *Los días de Cipriano Castro*, Editorial Latinoamericana, Lima, 1948, p. 187). Ya en diciembre de 1902 Inglaterra, Alemania e Italia habían bloqueado los puertos venezolanos para obligar a Venezuela a pagar la deuda contraída con inversionistas de esos países. En el año de 1908 Castro rompe relaciones diplomáticas con Holanda y con los Estados Unidos. El 24 de noviembre de 1908 Castro aborda el vapor francés "Guadaloupe" y se marcha a Europa. El 19 de diciembre de 1908 Juan Vicente Gómez asume el poder. La intervención extranjera en el derrocamiento del Presidente Castro fue evidente.

La organización que Castro y Gómez dieron al ejército se mantuvo durante los gobiernos de los generales tachirenses López Contreras y Medina Angarita. Al primero, sucesor de Gómez, no le resultó difícil heredar también el mando militar y reclamar las lealtades que semejante organización exigía. Eleazar López Contreras fue el último Ministro de Guerra y Marina (hoy Ministro de la Defensa) y desde esta posición cultivó la adhesión de la alta oficialidad tachirense. Isaías Medina Angarita continúa la política militar de López Contreras pero no se percata que en el ejército se han producido grandes cambios cualitativos. Aun cuando la oficialidad continuaba siendo mayoritariamente tachirense, los jóvenes oficiales habían adquirido una formación profesional que no poseían los oficiales que estaban en los más altos grados de la jerarquía militar. El desempeño de estos cargos se justificaba por el grado de amistad y lealtad existente entre esa oficialidad y el Presidente de la República. Esta oposición entre la oficialidad profesional y la oficialidad tropera produjo un conflicto que tuvo su desenlace con la sublevación del 18 de octubre de 1945 que depuso al Presidente Medina. En esta sublevación participa el partido Acción Democrática que da el apoyo político al movimiento y expone el programa de reforma del sistema constitucional, el que se concreta en la Constitución de 1947. Desde el punto de vista militar, el 18 de octubre de 1945 significa la consolidación del proceso de profesionalización de los militares. Entre el partido Acción Democrática y los militares surgen numerosas desavenencias, lo que motiva el golpe del 24 de noviembre de 1948 y el derrocamiento del Presidente Rómulo Gallegos. En los diez años siguientes se gobierna en nombre de las Fuerzas Armadas Nacionales y se profundiza el proceso de profesionalización y modernización de dichas fuerzas. Sin embargo, el dictador Marcos Pérez Jiménez intenta reeditar la experiencia gomecista y a este fin hace esfuerzos para colocar a las fuerzas armadas al servicio de su persona. Falla en este propósito y el 23 de enero de 1958 las mismas fuerzas armadas, en cuyo nombre gobernaba, lo depusieron.

Con el 23 de enero de 1958 se inicia una nueva etapa militar. No obstante los numerosos intentos golpistas de la derecha y de la izquierda, el régimen democrático se estabilizó. La oficialidad adhiere al sistema democrático y le presta su respaldo. En términos generales se puede decir que la profesionalización de las fuerzas armadas

se ha acentuado, que la política militar no ha tratado de partidizar a la oficialidad y que las fuerzas armadas han mantenido una neutralidad que las enaltece. El año de 1971 se creó el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional con la finalidad de complementar la formación política y militar no solamente de los militares en servicio activo sino también del personal civil de la administración pública. Estos cursos han contribuido al estudio científico de los problemas políticos y militares del país y a profundizar en un área que, tanto civiles y militares, deben conocer.