

DEFENSA NACIONAL Y CONSTITUCION (*)

A diferencia de las Constituciones anteriores, pero concordante con el espíritu de las mismas, la vigente, sancionada en 1979 y puesta en vigencia recién en julio de 1980 con el advenimiento del régimen constitucional, ha delineado de manera más precisa y por ende más orgánica, lo referente a la Defensa Nacional, a la que está consagrado el Capítulo XIII del Título IV de la Constitución dedicado a la Estructura del Estado.

El mismo Título está referido no solamente a la Defensa Nacional sino al Orden Interno, lo cual si bien es correcto, amerita una precisión terminológica, a fin de precisar aún más su sentido.

En efecto, el tratamiento básico al que se refiere el citado artículo XIII, está referido a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas Policiales, las cuales están integradas respectivamente por el Ejército, la Marina y la Aviación, y por la Guardia Civil, Guardia Republicana y Policía de Investigaciones, las que, por vez primera, y subsanando omisiones anteriores, se equiparan por expreso mandato del artículo 284.

Ahora bien, esta primera aproximación daría a entender que la Defensa Nacional está reservada a las Fuerzas Armadas, y que el orden interno lo está a las Fuerzas Policiales. En efecto, el artículo 275 señala que las primeras tienen como fin primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República, mientras que las segundas, a tenor de lo dispuesto en el artículo 277, tiene por finalidad fundamental mantener el orden interno, preservar y conservar el orden público, garantizar el cumplimiento de las leyes, la seguridad de las personas y los patrimonios público y privado, así como prevenir y combatir la delincuencia. En otras palabras, las Fuerzas Armadas tendrían como finalidad la defensa externa, y las Fuerzas Policiales tendrían a su cargo

(*) Publicado en DEFENSA NACIONAL (Revista del Centro de Altos Estudios Militares) N° 2, diciembre de 1982.

los problemas de orden doméstico o interno (esto como norma general, pues las Fuerzas Armadas pueden asumir el control del orden interno, de conformidad con el artículo 231 de la Constitución del Estado y cuando lo dispone el Presidente de la República).

Algunas precisiones terminológicas

Lo primero que hay que llamar la atención, es que no obstante haberse resaltado el aspecto concerniente a la Defensa Nacional, ésta no se encuentra bien delimitada, ni menos precisada en cuanto a su ámbito. En efecto, por Defensa Nacional se entiende lo que se señala en los artículos 269 a 273, por un lado, y por otro lo que preceptúa el artículo 275. Esto significa que el texto constitucional ha utilizado el concepto de "Defensa Nacional" en un doble sentido:

- a. Como equivalente a la defensa de la totalidad e integridad territorial, garantizando la soberanía e independencia de la República, y cuya labor está confiada a las Fuerzas Armadas, y
- b. Como equivalente a "Sistema", que es concebido como total y abarcador de toda la problemática nacional, con la colaboración de todos los sectores nacionales, como veremos más adelante, y que es lo que será objeto de nuestra atención.

Otro problema terminológico es el relativo al "orden interno", el que aparentemente es contrapuesto al "orden público". En efecto, por "orden público" se entiende, desde la época de Savigny, el conjunto de condiciones que hacen posible la convivencia dentro de un determinado Estado, lo cual conlleva diversas acciones de parte del Estado, que se traducen en actos, políticas y legislación, tanto de derecho privado como de derecho público. Dentro de este aspecto, la doctrina acepta desde hace tiempo que el orden público puede ser externo o interno. Es externo, cuando ello afecta a los Estados y entidades internacionales no gubernamentales, y está referido a situaciones que trascienden los marcos de los Estados nacionales. Así, una guerra localizada regionalmente, o un boicot u otra acción similar, atenta o pueden atentar contra el orden público internacional, el cual es afrontado dentro del gran marco dominado por lo que se conoce como derecho internacio-

nal público o derecho internacional a secas. Por el contrario, cuando la situación se refiere a sucesos dentro del marco de un Estado, ello afecta al orden público interno, ya que se encierra dentro de los marcos de un determinado territorio. En consecuencia, cuando el Capítulo XIII se refiere al "orden interno" debe entenderse al orden público interno, que es precisamente el que es objeto de la acción de las Fuerzas Policiales, a tenor de lo dispuesto en el artículo 277 de la Constitución. Lo que oscurece esta interpretación, es que el mismo artículo 277 hace una referencia al "orden público" pero sin el alcance que tiene tanto en la tradición como en la doctrina, por lo que en rigor aquí la expresión "orden público" debe entenderse como el "orden policial" o el "orden de la calle" es decir, la quietud y tranquilidad que merece la población civil, y como parte integrante de ese orden público interno, que es el género mayor.

La Defensa Nacional como sistema

El sentido que hemos mencionado y que es de gran importancia, es el de Defensa Nacional, entendido como Sistema, que es diferente al fin primordial al cual están dedicadas las Fuerzas Armadas, pero con el cual tampoco se contradice, pues cabe una interrelación entre ambas. Pero por motivos de análisis conviene distinguirlos y la base para ello se encuentra en la misma Constitución del Estado. Así el artículo 269 señala que el Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante la Defensa Nacional, agregando el artículo 270 que ella es permanente e integral y que toda persona natural o jurídica está obligada a participar en ella de conformidad con la ley. El artículo 273 agrega que el Presidente de la República dirige el Sistema de Defensa Nacional.

Ahora bien, acorde con lo expuesto, debe entenderse que la Defensa Nacional es el conjunto de medidas y previsiones que adopta el Estado con el fin de garantizar la seguridad de la Nación y alcanza a todos los campos de la actividad local, ya sean de índole política, económica, social o militar. De acuerdo a declaraciones periódicas efectuadas por el Jefe de la Secretaría de la Defensa Nacional, la concepción de Defensa Nacional es integral, pues se considera necesario que el país logre y sea capaz de sostener mejores niveles de vida, incrementar su potencial humano y económico, y eleve su capacidad tecnológica y nivel militar; de es-

ta suerte estará en condiciones de contrarrestar a las amenazas y/o agresiones que procedan tanto del exterior, como las que se generen en el interior del país, como consecuencia de problemas que condicionan nuestra situación de país en vías de desarrollo. Se trata como se ve, de objetivos muy amplios, cuya utilización e implementación deben ser analizados y sopesados cuidadosamente, para evitar posibles desbordes (1).

En la actualidad, el Sistema de Defensa Nacional está reglamentado por el Decreto Ley 22653 (promulgado en agosto de 1979, a poco de haberse sancionado la actual Carta Magna y con claro afán de adecuarse a ella) y en el Decreto Legislativo N° 217, denominado Ley del Poder Ejecutivo, que establece que el Sistema depende del Presidente de la República.

Fuero Militar

Vinculados con la Defensa Nacional como Sistema, existen otros temas que pasaremos a enumerar y desarrollar en forma sucinta, siendo uno de ellos el problema del Fuero Militar, que si bien ha existido siempre y que como tal debe mantenerse, tuvo algunos excesos durante el pasado régimen, lo que llevó al constituyente a reducirlo al ámbito estrictamente militar, esto es, que no se aplique a los civiles (artículo 282) salvo en los casos de infracción del Servicio Militar Obligatorio y para juzgar la traición a la patria, en caso de guerra exterior (artículo 235). Estimamos que por guerra exterior debe entenderse la guerra convencional, o sea, aquella que se lleva a cabo con elementos extranjeros en una guerra convencional, y con el objetivo de defender la integridad y soberanía del territorio nacional. Como se sabe, existe ya un proyecto del Poder Ejecutivo para modificar este artículo constitucional, el cual seguramente demorará, por el complicado sistema existente para las modificaciones constitucionales.

Armas de guerra

El artículo 285 de la Constitución establece que sólo las

(1) Creemos innecesario recalcar que la "Defensa Nacional" como sistema, no tiene en nuestra Constitución, relación alguna con la denominada "Doctrina de la Seguridad Nacional".

Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales pueden poseer y usar armas de guerra, agregando que todas las que existen, se fabriquen e introduzcan en el país, pasan a ser propiedad del Estado, sin indemnización ni proceso. Finaliza el artículo señalando que la ley reglamenta la fabricación, comercio, posesión y uso por los particulares de las armas que no son de guerra.

Si bien el artículo es impecable, y por cierto inobjetable, creemos que la redacción no ha sido muy apropiada, ya que la reglamentación que se señala para las armas que no son de guerra, ha debido extenderse a las que sí son de guerra. En efecto, bien es sabido que dentro del pluralismo económico y la libertad de industria y comercio que consagra la Carta Fundamental, diversas empresas industriales se dedican a la fabricación total o parcial, de armas y otros instrumentos de guerra (armas de fuego en general, explosivos, etc). ¿Cabría pensar entonces que la Fuerza Armada encargue la fabricación de una determinada arma de guerra a una empresa industrial privada, y en virtud del texto constitucional, tal producto sea expropiado, sin pago alguno?. Indudablemente que esto no es lo que se ha querido decir, ni menos fluye del contexto constitucional. En este supuesto, es claro que tales empresas industriales, si bien actúan libremente, tienen un comprador monopólico que es el Estado, al cual es el único al que podrán vender tales armas de guerra, y que en cuanto tales, serán pagadas de acuerdo al respectivo contrato de fabricación que oportunamente celebren entre las partes.

Estimamos en consecuencia, que si bien es claro el verdadero alcance de la norma en cuestión, no es descartable la idea de reglamentar dicho articulado en resguardo de la producción industrial nacional legítimamente establecida.

¿Son deliberantes . . . ?

El artículo 278 establece que las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales no son deliberantes y están subordinadas al Poder Constitucional. En base a este dispositivo tan lacónico, han surgido voces que afirman que las Fuerzas Armadas (y también las Fuerzas Policiales) prácticamente no pueden hablar y ni siquiera pensar. Alguien incluso ha ido más lejos, y ha recordado que dichas Fuer-

zas deben acatar las órdenes fielmente, "sin dudas ni murmuraciones". En síntesis, se ha propiciado por determinados sectores una función casi robótica de los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policiales; analicemos la cuestión con algún detenimiento.

El artículo 278 es una clara continuidad de la más pura tradición constitucional de Occidente, según la cual, las fuerzas del orden (en sentido amplio) están supeditadas al poder legítimamente constituido. Este aparece en todas las Constituciones del siglo XVIII y XIX y reaparece reafirmada en el siglo XX. Trasluce por otro lado la legitimidad democrática, que entiende que el derecho a mandar proviene de un mandato expreso de la ciudadanía, la cual se refleja en elecciones libres y periódicas, y que hoy es una concepción generalizada. En tal sentido la Constitución no ha dicho nada nuevo, sino que se ha limitado a repetir lo que en sustancia se ha afirmado durante casi doscientos años, y que se mantiene todavía como verdad inconcusa en Occidente.

Ahora bien, lo anterior ha sido adicionado al carácter no deliberante de las Fuerzas Armadas y Policiales, que de tal suerte, parecen ser la sombra del poder constituido, sin posibilidad siquiera de una indicación o sugerencia. Así podría parecer a primera vista, y la redacción del texto pueda quizá llevar a error. Pero conviene adentrarse un poco más en el tema.

El término "deliberante", que es aquí clave, puede significar muchas cosas, y de hecho en el lenguaje coloquial aparece en su versión extrema, que algunos han desnaturalizado. Pero desde un punto de vista técnico del lenguaje, y más aún desde el punto de vista del derecho, y más concretamente del Derecho Constitucional, ello tiene un significado muy preciso, cual es, capacidad de dialogar y de poder objetar conclusiones o procedimientos. Esto es, si por deliberante entendemos una consulta previa de carácter obligatoria, entonces las Fuerzas Armadas y Policiales no son deliberantes, y este es su sentido auténtico y jurídico. Analicemos un caso relacionado con la antigua Constitución de 1933. Recordemos que en ella el Consejo de Ministros tenía dos clases de voto: el consultivo y el deliberativo. El consultivo era el voto general, en el cual el Consejo tenía que ser informado de las decisiones, pero no necesariamente tenía que aprobarlas ni dar su visto bueno;

incluso el Presidente podía tener criterio distinto y hasta contrario al Consejo. A diferencia de este voto, el deliberativo era aquel que obligaba al Presidente de la República, esto es, que el Presidente para tomar determinados acuerdos (que estaban contemplados en la Ley de Ministros y en leyes especiales) tenía necesariamente que escuchar y obtener el consentimiento de los Ministros. Este es el sentido del carácter deliberante de una institución. Y dentro del contexto del artículo 278 ello significa que las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales apoyan al poder constituido, colaboran en diversas tareas de orden nacional, incluso dentro del Sistema de Defensa Nacional, hacen llegar al Presidente y a los personeros del régimen sus puntos de vista sobre problemas nacionales de vital importancia (caso típico son los asuntos sobre recursos naturales como el petróleo) pero que en ningún momento la opinión de estos cuerpos armados obliga al Gobierno ni al Presidente de la República. Y esto lo entendemos no sólo lógico y coherente, sino saludable dentro de nuestro sistema democrático.

Excursus sobre el proyecto nacional

La idea de un Proyecto Nacional no es nueva, pero tampoco está muy difundida. En los teóricos del Estado, de la Ciencia Política y del Derecho Constitucional, tal terminología no existe; por lo menos en su versión literal. Más bien es usada por geopolíticos, estrategias teóricos del militarismo, y en general por todos aquellos vinculados, en alguna manera, al quehacer castrense en cualesquiera de sus ramas. Desde este ámbito, existe por cierto mucha literatura al respecto, y no resulta fácil dar una definición de lo que por él se entiende. Sólo a manera tentativa, sujeta a revisión, podemos decir que el Proyecto Nacional es un plan de acción a largo plazo, de cumplimiento obligatorio y abarcador de toda la problemática de un determinado país, que conlleva la superación de las deficiencias nacionales en todo orden, mediante una acción coordinada de robustecimiento del país, tanto en lo externo como en lo interno, que conlleve y haga efectivas la soberanía, la integridad y la independencia nacional. No queremos entrar en mayores detalles, pero es evidente que la idea central de lo que se entiende por proyecto nacional es más o menos la que hemos expuesto. Ahora se trata de ver en qué medida esto engarza con la Constitución del Estado, y si es compatible con ella.

Desde nuestro personal punto de vista, la idea de un proyecto nacional la encontramos rescatable y factible. El problema es que sus requisitos son en nuestro entender muy exigentes, y ello puede rozar con el texto constitucional. En efecto, un plan de esta naturaleza tiene que tener objetivos muy concretos, a ser realizados en forma obligatoria, con largo alcance y sobre todo sin despertar oposición o desviaciones de lo trazado. Y aquí viene el problema, porque el sistema democrático exige renovación de los cargos públicos cada cinco años, y nadie puede garantizar la permanencia de un equipo, un partido o una tendencia, por un número ilimitado de años, por lo menos mientras tengamos un sistema que contempla y consagra la alternancia de los cargos públicos. Evidentemente ¿cómo se puede garantizar que un determinado proyecto sea continuado por el gobierno que sigue?. Y por otro lado, ¿cómo puede exigirse al nuevo Gobierno, o al Gobierno ya existente, que adecúe sus conductas a un modelo previamente establecido?. Creemos que la conclusión es clara: salvo que estemos frente a un estado autoritario (como pudo ser la España de Franco o lo es la Unión Soviética) un proyecto nacional así concebido es prácticamente irrealizable, más aún si se tiene en cuenta que la democracia que nuestra Constitución consagra es por esencia pluralista, y supone el diálogo entre los titulares del poder, sin más límites que los que imponen la Constitución y las leyes.

Ahondando más esta idea, podríamos incluso afirmar que si bien formalmente la Constitución no consagra un Proyecto Nacional, lo contiene **in nuce**, es decir, en embrión, o si se quiere, en esencia. En efecto, podríamos señalar que nuestra Constitución tiene ciertas ideas directrices que por si son cartabones para la acción; y estas son entre otras:

- democracia representativa,
- alternancia de los cargos públicos,
- defensa de los derechos humanos,
- división y libre funcionamiento de poderes,
- pluralismo económico,
- defensa de la integridad y soberanía territorial,
- defensa de la integración latinoamericana,
- afirmación de la justicia social (en el trabajo, en la empresa, etc),

- desarrollo económico,
- vida digna y decorosa para los habitantes, etc.,

En fin, estos planteamientos pueden ser considerados como los grandes ideales que la nación peruana acepta; a lo que habría que considerar, por su hermosa expresión literaria, el preámbulo de la Constitución, que es una quinta esencia de los deseos y aspiraciones de la República, vistas en perspectiva histórica. Creemos en consecuencia, que existen aquí las bases de un proyecto nacional, que tiene el consenso democrático de la Constitución.

Ahora bien, se puede objetar que esto no es suficiente, que estas grandes ideas pueden ser vacías o de difícil cumplimiento, y que es necesario todo esto volcarlo en un plan debidamente armado y estructurado con metas y pasos precisos, con indicación de pautas y cronograma, todo ello armado en función del proyecto nacional, o si se quiere, de los ideales que consagra la Constitución.

Pero aquí viene la dificultad, pues esto no puede ser impuesto a nadie, y no debe serlo en un contexto democrático. Esto es, tal proyecto, que puede ser preparado por un equipo de ancha base, compuesto por diversos especialistas de alto nivel, no puede ni debe ser impuesto, porque ello atentaría contra el sistema democrático. Pero esto no impide que tal Proyecto, una vez realizado, sea hecho llegar a los poderes públicos, e incluso que se haga una debida difusión de él, y se busque el apoyo de los partidos políticos (en cuanto representantes de la opinión pública) a fin de que lo incorporen en sus programas. Estamos seguros de que este método suasorio, basado en las justas aspiraciones nacionales y enmarcado dentro del orden constitucional, puede lograr sus frutos.