

## LA CONSTITUCION Y LAS FUERZAS ARMADAS

Por DIOGO FREITAS DO AMARAL

1. Antes de 1974, las Fuerzas Armadas no constituían una institución pormenorizadamente regulada en la Constitución de 1933.

Es cierto que este texto dedicaba seis artículos a la «Defensa Nacional». Pero lo que de ellos se deducía respecto a la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas era muy poco.

En la práctica, la Constitución de 1933 contenía apenas las siguientes directrices:

a) el Estado garantiza la existencia y el prestigio de las instituciones militares de tierra, mar y aire;

b) las instituciones militares tienen dos misiones: la defensa de la integridad nacional y el mantenimiento del orden y de la paz pública;

c) la organización militar es una para todo el territorio nacional.

Todo lo demás —que era casi todo— se había omitido en la Constitución y estaba, por tanto, regulado por ley o por fuentes secundarias.

Durante la dictadura de Salazar, los militares eran uno de los pilares más sólidos del régimen. Por eso, los Presidentes de la República eran siempre militares, desde 1926 a 1974; por la misma razón, los Ministerios encargados de las Fuerzas Armadas fueron siempre ocupados por militares de carrera.

En 1974, antes de la Revolución, eran cuatro los departamentos militares: Defensa Nacional, Ejército, Marina y Aire. Los titulares de los tres primeros formaban parte del Consejo de Ministros; el último tenía rango de Secretario de Estado.

El ministro de Defensa no poseía poderes de coordinación efectiva respecto a los otros ministros militares: quien de hecho los coordinaba era el presidente del Consejo, único titular del poder gubernamental.

Había un Consejo Superior de Defensa Nacional, que era realmente un Consejo de Ministros restringido y especializado, con algunas competencias en materia militar.

Durante todo el período que duró la dictadura (1926-1974), las Fuerzas Armadas vivieron en completa sumisión al Gobierno; era éste quien hacía la mayor parte de las leyes militares, quien aprobaba los programas de equipamiento y de infraestructura militar, quien velaba por el orden y la disciplina en filas y quien decidía libremente sobre las promociones a generales. Las Fuerzas Armadas no disponían ni en la Constitución ni en la ley de ninguna garantía de autonomía interna ni de desvinculación política o partidista. La guerra colonial, y sobre todo la necesidad de sustentar políticamente un régimen dictatorial sin apoyo popular mayoritario, provocaron un elevado grado de politización en las Fuerzas Armadas y la identificación de éstas con un cierto gobierno y con una cierta política. Los militares estaban disgustados con esta situación y se sentían cada vez más instrumentalizados; no eran solamente un servicio público que actuaba en interés del Estado, sino también un instrumento político llamado a actuar en interés del Gobierno.

2. No es de extrañar, por tanto, que cuando el Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA) desencadenó la Revolución del 25 de abril de 1974, una de sus principales reivindicaciones fuera la inmediata despolitización y «desgubernamentalización» (como así se llamó) de las Fuerzas Armadas.

Ya en los primeros días después de la Revolución, la ley número 3/74, de 14 de mayo, estableció el sistema de «separación entre el poder civil y el poder militar»: el Gobierno, y al frente del mismo el Primer Ministro, no tendría competencia alguna respecto a las Fuerzas Armadas; éstas, a su vez, se convertían en independientes del poder político y pasaban a gobernarse por sí mismas, a través de la Junta de Salvación Nacional y del Consejo de Jefes de Estado Mayor. Simbólicamente, el jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas adquiría categoría y tratamiento de Primer Ministro y pasaba a depender directamente del Presidente de la República; los jefes del Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada y del Aire tenían categoría y tratamiento de ministro y pasaban a ejercer todas las competencias ministeriales anteriormente conferidas por ley al ministro del Ejército, al ministro de la Marina y al secretario de Estado del Aire.

Mientras tanto, la ley número 17/75, de 11 de diciembre, aprobó las «bases fundamentales para la reorganización de las Fuerzas Armadas», incidiendo más sobre los aspectos disciplinarios y de garantía del apartidismo de los militares que sobre los aspectos estructurales u orgánicos de relevo.

3. La Constitución de la República Portuguesa, que entró en vigor el 25 de abril de 1976, consagró el *autogobierno* de las Fuerzas Armadas instituido revolucionariamente en 1974. Pero introdujo algunas modificaciones en este esquema.

El Presidente de la República, elegido por sufragio universal directo y universal, pasó a ser, en consecuencia, comandante supremo de las Fuerzas Armadas y presidente del Consejo de la Revolución (órgano del que hablaré a continuación). Y desde 1976 a 1980, el Presidente de la República desempeñó también, por acumulación, el cargo de jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas —no porque la Constitución o la ley impusieran esta solución, sino porque las circunstancias determinaron su adopción—. Se producía, por tanto, una importante concentración de poderes en el mismo hombre: el hecho de que, aunque siendo militar, el Presidente de la República fuera elegido por sufragio universal directo permitía mantener —al menos formalmente— el respeto por el principio de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil.

La Asamblea de la República tenía competencias para legislar en materia de defensa nacional, competencia que no ejerció desde 1976 hasta 1982. Le correspondía también votar anualmente el presupuesto de las Fuerzas Armadas; conviene destacar que tal presupuesto no era elaborado por el Gobierno y tampoco era nunca cuestionado o modificado por el Parlamento: la propuesta era elaborada exclusivamente por el Consejo de Jefes del Estado Mayor y, por tanto, bajo la orientación directa del Presidente de la República, y la Asamblea se limitaba a aprobarlo sin debate ni alteraciones.

Desde 1975 hasta 1982 existió en Portugal un Consejo de la Revolución, compuesto por cerca de veinte militares —los elementos más representativos del MFA que tomó el poder en 1974—. Instituido revolucionariamente en marzo de 1975, el Consejo de la Revolución fue consagrado en el texto inicial de la Constitución de 1976. De acuerdo con esto, le correspondía ejercer funciones legislativas y reglamentarias en todo lo relativo a organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas, aprobar los tratados y acuerdos internacionales relativos a temas militares y decidir sobre la promoción de los militares a generales. El Consejo de la Revolución funcionaba, así, en gran medida como parlamento y como gobierno en materia de defensa nacional y de Fuerzas Armadas.

El Consejo de Jefes de Estado Mayor, presidido por el jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas, siguió funcionando, correspondiéndole ejercer la generalidad de las competencias gubernamentales y administrativas sobre las Fuerzas Armadas. El jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas y los jefes de Estado Mayor de las tres ramas continuaron

hasta 1982 teniendo categoría y tratamiento de Primer Ministro y de ministros, respectivamente; eran independientes del Gobierno y dependían directamente del Presidente de la República.

En cuanto al Gobierno, que desde 1976 se formó en Portugal sobre la base del sufragio universal y en dependencia de la confianza del Parlamento, en el más puro respeto por el modelo europeo occidental de democracia pluralista, era un órgano de soberanía sin poder alguno sobre las Fuerzas Armadas. Estas se mantenían en un régimen de autogobierno. Es cierto que en todos los gobiernos posteriores a 1974 hubo un *ministro de la Defensa Nacional*, pero este miembro del Gobierno no dirigía ni controlaba a las Fuerzas Armadas, era solamente un vínculo de ligazón entre el Gobierno y aquéllas y representaba a Portugal en las reuniones internacionales de ámbito militar, especialmente en la OTAN.

En resumen, desde 1974 a 1982 las Fuerzas Armadas portuguesas no estaban, ni plena ni sustancialmente, subordinadas al poder político civil.

El principio de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político es un principio universalmente aceptado en las democracias y fue teorizado de forma inequívoca y definitiva en dos textos de la época de la Revolución francesa: el primero es el artículo 12 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, que proclamaba —en contra de la tradición feudal— que «la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano hace necesaria una fuerza de orden público; esta fuerza está, por tanto, instituida en beneficio de todos y no solamente en interés particular de aquellos a quienes se les confía»; el segundo texto es el artículo 12 de la Constitución francesa de 1791, reproducido más tarde en Constituciones posteriores, que establecía —tratando de evitar la experiencia del «terror»— que «la fuerza pública es esencialmente un cuerpo sujeto a obediencia y que ningún cuerpo armado puede deliberar».

No estaba lejos de esta fórmula la Constitución portuguesa de 1976, que establecía que las Fuerzas Armadas han de obedecer a los órganos de soberanía competentes.

Sin embargo, no correspondía esta proclamación formal al esquema de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político, porque los órganos de soberanía de los que dependían eran, con carácter general, un Presidente de la República que, siendo militar, acumulaba el cargo de jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas y presidía el Consejo de la Revolución, compuesto exclusivamente por militares.

Las normas en vigor establecían así un sistema de independencia funcional de las Fuerzas Armadas, erigidas en poder autónomo dentro del Estado, que, aunque legítimamente instituido y subordinado a la Constitución y a las

leyes en vigor, quedaba casi por completo fuera del alcance jurídico-constitucional del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.

4. En 1982 se procede a la primera revisión constitucional del texto de 1976. Fue una revisión amplia, extensa y profunda que afectó a numerosos aspectos de nuestra ley fundamental y que, librándola de numerosas disposiciones de contenido revolucionario e ideológico, la aproximó bastante (salvo en las materias de carácter económico) a la generalidad de las Constituciones democráticas del mundo occidental.

Uno de los aspectos en que la revisión constitucional era más necesaria —existiendo consenso de los partidos democráticos con representación parlamentaria en aquel momento, con la única excepción del Partido Comunista Portugués— era el capítulo relativo a las Fuerzas Armadas. Se pensaba que había llegado el momento de terminar el período de transición iniciado en 1976, durante el cual las Fuerzas Armadas habían reivindicado poderes excepcionales de autogobierno (en materia militar) y de tutela sobre el funcionamiento del régimen democrático (en las restantes materias). Se consideraba, en una palabra, que había que extinguir el Consejo de la Revolución, subordinar las Fuerzas Armadas al poder político civil y crear el Tribunal Constitucional con competencia para controlar la constitucionalidad de las leyes.

Estas alteraciones, en lo que toca a la defensa nacional y a las Fuerzas Armadas, fueron introducidas en el ordenamiento jurídico portugués por dos leyes de gran importancia: la ley constitucional número 1/82, de 30 de septiembre («ley de revisión constitucional»), y la ley número 29/82, de 11 de diciembre («ley de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas»).

5. La ley de reforma constitucional de 1982 modificó por completo el régimen excepcional de autogobierno de las Fuerzas Armadas, vigente desde 1974-76, y consagró inequívocamente el principio de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político civil.

Los aspectos fundamentales a través de los cuales la revisión constitucional sustituyó la independencia funcional de las Fuerzas Armadas por su subordinación al poder político, tal como sucede en las democracias pluralistas de tipo occidental, fueron los siguientes: eliminación del Consejo de la Revolución; extinción del MFA y de la alianza entre el pueblo y el MFA; transferencia a la Asamblea de la República de las competencias que correspondían al Consejo de la Revolución, principalmente las relativas a la legislación sobre organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas, aprobar tratados y convenciones internacionales en materia militar, legislar sobre derechos de los militares y sobre competencia de los tribunales

militares; atribución al Gobierno de competencias en materia de Fuerzas Armadas, principalmente el derecho a proponer nombres para los cargos de jefe del Estado Mayor General y de jefes de Estado Mayor de los distintos cuerpos, la facultad de aprobar decretos-leyes y reglamentos en materia de organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas, el poder de dirigir la administración militar —calificada como administración directa del Estado y, por tanto, de responsabilidad del Gobierno—, la competencia a la hora de declarar la guerra y firmar la paz, etc.

La subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político se establece ahora de otra manera, es decir, a través del control parlamentario sobre el Gobierno. Aunque este mecanismo ya existía, era inaplicable, puesto que el ministro de la Defensa no podía responder ante el Parlamento por una política no elaborada por él ni por una Administración que ni dirigía ni controlaba. Después de la reforma constitucional, también por vía parlamentaria aparece reforzada y consolidada la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político.

Se discutió mucho en Portugal —polémica a veces muy dura, a lo largo del año 1982— si el Gobierno debería tener o no competencias respecto a las Fuerzas Armadas.

La posición de los tres principales partidos democráticos (el Partido Socialista, el Social-Demócrata y el Centro Democrático Social) era favorable a la atribución al Gobierno de las competencias que los gobiernos tienen normalmente sobre las Fuerzas Armadas en otros países de la OTAN.

Por el contrario, el Presidente de la República, el Consejo de la Revolución, algunos jefes de Estado Mayor y, en el ámbito parlamentario, el Partido Comunista Portugués, defendían, en términos no siempre coincidentes en la forma pero sí en el fondo, que la desaparición del Consejo de la Revolución no significaba necesariamente la atribución al Gobierno de nuevas competencias en materia de defensa nacional y política militar y que las Fuerzas Armadas, a través de los jefes de Estado Mayor, debían pasar a la dependencia directa y exclusiva del Presidente de la República.

La ley de reforma constitucional optó claramente por el modelo en vigor en las democracias pluralistas del mundo occidental.

Los principales argumentos en que se basó esta decisión fueron los siguientes:

a) Una vez que es el Gobierno y no el Presidente de la República quien es políticamente responsable ante el Parlamento (Asamblea de la República), debe haber un ministro, miembro del Gobierno, que pueda asumir ante el Parlamento la responsabilidad por la política de defensa nacional y por la dirección y administración de las Fuerzas Armadas.

b) No sería posible compatibilizar una política exterior gubernamental con una política de defensa conducida por el Presidente de la República.

c) No sería posible armonizar un presupuesto civil elaborado por el Gobierno con un presupuesto «militar» elaborado fuera del Gobierno.

d) No sería conveniente que Portugal consolidase un sistema de gobierno semipresidencial (de tendencia parlamentaria) para asuntos civiles conjuntamente con un sistema puramente presidencialista para asuntos militares.

e) En todos los países de la OTAN, sin excepción, las Fuerzas Armadas dependen directamente del Gobierno e indirectamente del Parlamento, no habiendo ninguno de estos países en que las Fuerzas Armadas dependan directa y exclusivamente del Jefe del Estado (Rey o Presidente de la República). Incluso en los países con sistema presidencialista, como los Estados Unidos, las Fuerzas Armadas dependen del secretario de Defensa y sólo a través de éste del Presidente de los Estados Unidos.

La opinión que se impuso, en sede de revisión constitucional, fue la de que la subordinación del poder militar al poder civil debe hacerse a través de la *corresponsabilización de los tres órganos de soberanía* (Presidente de la República, Asamblea de la República y Gobierno) en relación con las Fuerzas Armadas, sin exclusivismo de ninguno de ellos.

Es decir, se entendió, en armonía con el principio constitucional de separación de poderes e interdependencia de los órganos de soberanía, que las competencias constitucionales y los poderes legales respecto a las Fuerzas Armadas no debían corresponder exclusivamente al Presidente de la República ni tampoco a la Asamblea de la República o al Gobierno: no se aceptó ni la «presidencialización», ni la «parlamentarización», ni la «gubernamentalización» de las Fuerzas Armadas.

Lo que importaba era, por tanto, combinar y distribuir de manera equilibrada las competencias de los distintos órganos de soberanía respecto a las Fuerzas Armadas. Pero, dicho esto, se planteaba de inmediato el problema siguiente: ¿de qué manera y según qué criterios habría de hacerse tal distribución?

Sostenían algunos que, debido a las particularidades y especificidades propias de la institución militar, el criterio de reparto de competencias militares entre los tres órganos de soberanía debía distinguirse y alejarse de los criterios comunes que la Constitución establece para el reparto de otras competencias entre los mismos órganos. Y, así, según la postura de cada interlocutor, se consideraba que debía privilegiarse o bien al Presidente de la República o bien a la Asamblea o bien al Gobierno.

La solución adoptada en 1982 en Portugal se asentó, sin embargo, en la idea de que el criterio de reparto de competencias entre Presidente, Asamblea

y Gobierno en materia de defensa nacional y de Fuerzas Armadas debía ser lo más próximo posible a los criterios que la Constitución hubiere adoptado para el resto de las materias al estructurar el sistema de gobierno. De este modo, se estableció que, en relación con la defensa nacional y las Fuerzas Armadas, el Presidente de la República debía desempeñar las funciones propias de un Jefe de Estado, la Asamblea de la República debía disponer de los poderes normales de un Parlamento y el Gobierno debía ejercer las competencias típicas del poder ejecutivo.

De acuerdo con esta idea fundamental, la ley de revisión constitucional de 1982 adoptó las siguientes soluciones:

a) El *Presidente de la República* es el comandante supremo de las Fuerzas Armadas y le compete declarar la guerra y hacer la paz, preside el Consejo Superior de Defensa Nacional y nombra y cesa, a propuesta del Gobierno, a los jefes del Estado Mayor.

b) La *Asamblea de la República* tiene competencia exclusiva para legislar sobre defensa nacional y los deberes derivados de ello, sobre las bases generales de la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas, sobre las restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales por militares en activo y sobre la jurisdicción de los tribunales militares. Le compete también debatir y aprobar, si es necesario introduciendo modificaciones o alteraciones, los proyectos gubernamentales sobre el presupuesto de las Fuerzas Armadas (anual) y sobre las leyes de programación militar (a medio plazo). Además, corresponde a la Asamblea de la República autorizar la declaración de guerra y hacer la paz, así como controlar la acción del gobierno y la administración militar.

c) El *Gobierno* asume, en esta materia, las competencias típicas del poder ejecutivo: conducir la política de defensa y la política militar, hacer decretos-leyes y reglamentos, elaborar los proyectos de ley de programación militar y de presupuesto anual, proponer al Presidente de la República el nombramiento y el cese de los jefes de Estado Mayor y dirigir la administración militar.

Quienes se opusieron a la reforma constitucional de 1982 consideran que el Gobierno asumió demasiados poderes en materia de defensa nacional y de Fuerzas Armadas. Sin embargo, la verdad es que el Gobierno no recibió respecto a esta materia más poderes jurídicos que los que corresponden a las competencias que normalmente tiene respecto a los demás servicios públicos e instituciones administrativas.

El Gobierno es, según la Constitución portuguesa, «el órgano que lidera la política general del país y el órgano superior de la Administración pública»: por ello es perfectamente coherente que sea también el órgano que de-



termine la política de defensa y la política militar, así como el órgano superior de la administración de las Fuerzas Armadas. Lo contrario sería aberrante en una democracia pluralista de tipo occidental.

6. Una vez aprobada la ley de reforma constitucional, la Asamblea de la República discutió y aprobó la ley de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas, tomando como base un proyecto de ley presentado por el Gobierno (1).

Los problemas que se tenían que resolver a través de esta ley eran numerosos, complejos y delicados. En el fondo, la cuestión esencial era ésta: ¿Cómo estructurar un sistema de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político civil, haciendo una afirmación clara de la posición de supremacía institucional del Gobierno de cara a las Fuerzas Armadas, sin caer en el modelo de instrumentalización política que se producía antes de la Revolución y garantizando, por tanto, el apartidismo de los militares?

La respuesta a esta cuestión se dio en dos planos diferentes: primero, por el Gobierno, al orientar el proceso de preparación del proyecto de ley de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas de forma ampliamente consensuada y participada; más tarde, por la Asamblea de la República, al encontrar con equilibrio y ponderación soluciones pragmáticas y sensatas que fueron bien acogidas por la opinión pública, por los militares y por los partidos políticos.

No siendo posible exponer por extenso en este artículo los problemas que hubo que afrontar en la elaboración de la ley de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas (2), voy a limitarme a indicar sintéticamente las principales soluciones adoptadas:

a) La distribución de competencias legales y administrativas entre el Presidente de la República, la Asamblea de la República y el Gobierno, en lo tocante a la Defensa Nacional y a las Fuerzas Armadas, fue hecha respetando integralmente el sistema de gobierno consagrado en la Constitución (sistema semipresidencialista de tendencia parlamentaria).

b) El Consejo Superior de la Defensa Nacional, que hasta 1974 era un Consejo de Ministros restringido presidido por el jefe de Gobierno, pasó a ser un órgano mixto de concertación institucional presidido por el Presidente de la República, del que forma parte el Primer Ministro, los ministros di-

(1) Proyecto de Ley número 129/II, de 30 de septiembre de 1982, publicado en el *Diário da Assembleia da República*, serie II, número 141, de 2 de octubre de 1982, pág. 2650.

(2) Véase sobre el asunto DIOGO FREITAS DO AMARAL: *A elaboração da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, 1986.

rectamente vinculados a los asuntos de defensa nacional (defensa, asuntos exteriores, interior, economía, planificación, industria y energía, transportes y comunicaciones), dos diputados de la Asamblea de la República, por ella designados, y los jefes de Estado Mayor. También forman parte de este órgano los ministros para las Azores y Madeira y los presidentes de los gobiernos regionales de Azores y Madeira. El Consejo Superior de la Defensa Nacional tiene funciones consultivas y deliberantes de carácter administrativo.

c) Las promociones en el seno de las Fuerzas Armadas se hacen de la siguiente manera: hasta el grado de coronel o capitán de navío se efectúan exclusivamente en el ámbito de la institución militar, oídos los consejos de las distintas armas; la promoción a los rangos superiores se efectúa, oído el Consejo Superior del respectivo ramo, mediante decisión del Consejo de Jefes de Estado Mayor con necesidad de confirmación por el Consejo Superior de la Defensa Nacional. Queda así salvaguardada la autonomía interna de la institución militar, e incluso respecto a los oficiales de mayor rango la intervención del poder civil no compete exclusivamente al Gobierno.

d) Las Fuerzas Armadas quedaron adscritas al Ministerio de la Defensa Nacional y, por tanto, en dependencia jerárquica del Gobierno. No se volvió al sistema anterior a 1974, que posibilitaba la autonomía de los Ministerios de Defensa, Ejército, Marina y la Secretaría de Estado del Aire. La decisión de refundir todos estos departamentos militares en un único Ministerio de Defensa Nacional se adoptó por dos razones principalmente: garantizar una coordinación más eficaz del conjunto y separar claramente el nivel político, representado por el ministro, del nivel técnico-militar, representado por los jefes de Estado Mayor.

e) El ministro de Defensa Nacional es considerado políticamente responsable del componente militar de la política de defensa, de la administración de las Fuerzas Armadas y de la previsión de los medios militares y su utilización. Los aspectos no militares de la política de defensa son de la responsabilidad de cada ministro respectivo (asuntos exteriores, industria, transportes, etc.). La coordinación ministerial de la política de defensa corresponde al primer ministro o, por delegación, al ministro de Defensa.

f) Finalmente, la ley de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas, marcando nítidamente las diferencias con lo que ocurría en la época de la dictadura antes de 1974, tuvo la precaución de reconocer una amplia autonomía interna de las Fuerzas Armadas (a través de una amplia lista de competencias administrativas de los jefes de Estado Mayor, que las pueden ejercer por autoridad propia en los términos de la ley, y no solamente por delegación de poderes del ministro de Defensa, como, por ejemplo, sucede en Francia), al mismo tiempo que se establecen en la ley garantías efectivas de la estabi-

lidad de la institución militar y del apartidismo de las Fuerzas Armadas (a través de restricciones al ejercicio de los derechos de expresión, reunión, manifestación, asociación y petición colectiva y a la capacidad electoral pasiva de los militares en activo).

7. No quiero terminar sin detenerme en otro tema de gran importancia, respecto del cual se verificó también una alteración significativa: me refiero al concepto de defensa nacional.

Según la Constitución de 1933, las Fuerzas Armadas tenían (como ya se ha dicho) una doble misión: la «defensa de la integridad nacional» y el «mantenimiento de la paz y el orden público». Para el cumplimiento de esta doble misión, las Fuerzas Armadas eran mentalizadas y preparadas para combatir eficazmente un doble enemigo: el enemigo exterior y el enemigo interior.

De 1976 a 1982, el concepto de defensa nacional no quedó nunca perfectamente claro. Las misiones de las Fuerzas Armadas eran concebidas con gran amplitud, incluso impregnadas de un cierto voluntarismo revolucionario. De acuerdo con el texto original de la Constitución de 1976, competía a las Fuerzas Armadas garantizar «la independencia nacional, la unidad del Estado y la integridad del territorio», asegurar «la consecución y continuación de la Revolución del 25 de abril de 1974», garantizar «el regular funcionamiento de las instituciones democráticas y el cumplimiento de la Constitución», colaborar en la tarea de la «reconstrucción nacional» e incluso —*the last but not the least*— cumplir «la misión histórica de garantizar las condiciones que permitan la transición pacífica y pluralista de la sociedad portuguesa a la democracia y al socialismo».

A la sombra de este vasto abanico de misiones confiadas por la propia Constitución a las Fuerzas Armadas, floreció en Portugal entre 1976 y 1982 un concepto amplio de defensa nacional, casi coincidente con el de «seguridad nacional», noción propia de regímenes autoritarios y que se derivaba de la Constitución de 1933: fue así como la defensa nacional llegó a ser definida desde la finalidad de la seguridad nacional y ésta desde el objetivo de preservar la sobrevivencia y la independencia de la nación contra todas las formas de amenaza externa o interna.

Coherentemente con tal concepción, la política de defensa abarcaba un ámbito amplísimo, lo que significaba que debía integrar todas las medidas que contribuyesen a la seguridad nacional y, por tanto, medidas culturales, sociales, económicas, de política interna y de política externa, y no solamente medidas de naturaleza militar.

En una palabra: según esta concepción, la defensa nacional incluía un

componente militar y diversos componentes no militares, se orientaba a proteger el país de cualquier amenaza externa o interna y se confundía con el concepto de seguridad nacional.

Esto sería objeto de crítica profunda por parte de diversas corrientes políticas democráticas portuguesas. Se alegaba que semejante concepción no correspondía a las nociones existentes en la Europa occidental, donde la misión primordial de las Fuerzas Armadas es la defensa militar del país contra el enemigo exterior, y que además comportaba el riesgo de interpretaciones extensivas que podrían poner en causa la propia sobrevivencia de las instituciones democráticas.

En efecto, si existe en términos de defensa nacional una amenaza interna y la lucha contra ella está encomendada a las Fuerzas Armadas, ¿cómo impedir después que éstas intervengan en el desempeño de funciones políticas? ¿Y cómo delimitar la amenaza interna sino definiendo un «enemigo interno»? Y, en este caso, ¿cómo compatibilizar tal definición con el respeto a los adversarios políticos, sin lo cual no existe democracia pluralista? ¿Y cómo evitar que en caso de agudización de las crisis políticas internas las Fuerzas Armadas sean compelidas a tomar el poder, una vez que institucionalmente se declara que les corresponde la salvaguarda de la sobrevivencia de la nación ante cualquier amenaza interna?

Estas dudas y reticencias llevaron a que, en la revisión constitucional de 1982 y en la ley de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas, se adoptase un concepto más restrictivo de defensa nacional y un elenco más limitado de misiones fuera atribuido a las Fuerzas Armadas.

Así, a partir de 1982 el concepto de defensa nacional es el siguiente: «La defensa nacional tiene como objetivos garantizar, en el respeto a las instituciones democráticas, la independencia nacional, la integridad territorial y la libertad y seguridad de los ciudadanos contra cualquier agresión o amenaza exterior». Por otro lado, «corresponde a las Fuerzas Armadas la defensa milita de la República».

La modificación no podía ser más clara e intencionada.

No debe pensarse, sin embargo, que la reducción del concepto de defensa a la garantía de la independencia nacional ante cualquier amenaza externa significa ausencia de preocupación por los aspectos destacados por los defensores de la concepción más amplia.

Es evidente que la noción de defensa nacional, aunque se circunscriba a la actuación frente a las amenazas externas, no significa de manera alguna que los órganos de soberanía competentes puedan desinteresarse de la problemática de las «estrategias indirectas» que se orientan precisamente a proporcionar apoyo por parte de una potencia enemiga al desarrollo de acciones

de carácter interno que minen las capacidades morales y materiales de la comunidad nacional, procurando impedir o debilitar la reacción de ésta a una amenaza o agresión externa.

Así, la propia Constitución prevé expresamente que, en situaciones excepcionales (estado de sitio o estado de emergencia), las Fuerzas Armadas puedan ser llamadas a intervenir bajo las órdenes de los órganos de soberanía para garantizar el orden constitucional ante cualquier amenaza que lo ponga en peligro, aunque no provenga del exterior. Tal como ocurre en las democracias pluralistas, también en Portugal se prevé y está regulada la eventual intervención de las Fuerzas Armadas en situaciones excepcionales de amenaza interna, más allá de las hipótesis de calamidad pública. Pero tal utilización, siempre delimitada en el primer caso en función de un peligro para la democracia, no es englobable en el concepto de defensa nacional, definido siempre en función de una amenaza externa. Se trata, por tanto, de casos excepcionales en que se producen misiones de las Fuerzas Armadas no incluidas en el ámbito de la defensa nacional.

En conclusión, entre el concepto más restringido y tradicional de defensa —entendida como responsabilidad exclusivamente militar de cara al enemigo exterior— y el concepto excesivamente amplio preconizado por algunos en Portugal y en otros países, incluyendo componentes no militares y orientado a hacer frente tanto a la amenaza externa como a la amenaza interna, nuestra Constitución, así como la ley de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas, ha optado por una concepción intermedia que se caracteriza, de un lado, por restringir el concepto de defensa nacional a la protección ante la amenaza externa, pero admitiendo, por otro lado, que en función de ésta la defensa nacional debe asumir carácter permanente, naturaleza global y ámbito ministerial, no pudiendo quedar confiada exclusivamente al sector militar.

No se rechaza el concepto amplio de defensa nacional porque se sea insensible a las legítimas preocupaciones de aquellos que, dentro del respeto a la democracia, lo preconizan, sino porque se ha querido dejar bien claro que el concepto de defensa nacional en la democracia debe quedar restringido a la defensa ante la amenaza externa, no proporcionando argumentos para que en el futuro pudiera invocarse el concepto amplio de defensa nacional justificando la intervención militar en la solución de las crisis políticas internas, al margen de la Constitución o contra la democracia.

8. En síntesis, y para terminar, he de decir que la evolución que se ha producido en Portugal en materia de defensa nacional y de Fuerzas Armadas me parece particularmente positiva.

La ley de Reforma Constitucional, de septiembre de 1982, y la ley de

Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas, de diciembre del mismo año, son documentos fundamentales que consiguieron un amplio consenso democrático, superior a la mayoría de dos tercios, y que constituyen hoy una pieza clave de nuestra organización político-administrativa, un hito en la construcción del Estado democrático y un elemento esencial de plena democratización del régimen.

El 25 de abril de 1974 el MFA derribó la dictadura y promedió la democracia. Reivindicó, sin embargo, que durante el período de transición la institución militar quedase separada e independiente del poder civil, gobernándose y administrándose a sí misma. Posteriormente se declaró en el programa del MFA que, una vez concluido el período de transición, «la acción de las Fuerzas Armadas quedaría restringida a su misión específica de defensa de la soberanía nacional».

Las profundas alteraciones introducidas en 1982 por la ley de Reforma Constitucional y por la ley de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas, lejos de constituir un desvío o un retroceso en el proceso político comenzado en 1974, constituyeron, sin embargo, el cumplimiento de una de las promesas más significativas del 25 de abril: la promesa de que los militares no pretendían tomar el poder para ellos mismos, sino para devolverlo al pueblo portugués.

(Traducción de TERESA QUINTELA.)