



El rol de las fuerzas de seguridad en las elecciones de América Latina

Las democracias de América Latina no permiten el voto de las fuerzas de seguridad desde hace 75 años sin embargo esta prohibición no se encuentra correlacionada con el grado de estabilidad política o control civil sobre las FFAA ni conlleva su politización o una amenaza al control civil de la defensa y las armas. Las excepciones al goce de derechos civiles y políticos deben ser revisadas para evitar que la falta de confianza en las instituciones y la democracia siga creciendo en la región.

21
Página



Leandro Querido

Magister en Derecho Electoral por la Universidad de Castilla-La Mancha, España. Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Se especializa en sistemas electorales y Observación Electoral. Es Director Ejecutivo de Transparencia Electoral de América latina. Recorrió el continente siguiendo las elecciones de la región. Es autor del libro "Así se vota en Cuba". Fue Coordinador Metodológico y Coordinador logístico de la MOE/OEA.

La compleja naturaleza de las relaciones cívico-militares se caracteriza por cambios constantes en el continuo entre necesidad y rechazo, y depende en gran medida de lo que la sociedad transita en el momento. La ambivalencia que puede surgir de esa dinámica no siempre es bien administrada por el estamento militar; si no se mantiene una ética militar con respeto por el control civil de la Institución, pueden entrar en crisis las relaciones cívico-militares. En democracia, los civiles están a cargo de los asuntos públicos, entre los cuales se encuentra el control del uso de la fuerza y determinar quiénes la ejercen.

Las fuerzas de seguridad, encargadas tanto de la defensa de la soberanía nacional como del orden interno, son una institución

constitutiva del Estado. Sin embargo, las fuerzas de seguridad, particularmente las Fuerzas Armadas (FFAA), suelen representar una amenaza al poder político, al tener el monopolio del uso de la fuerza. En el caso de América Latina, a lo largo de su historia, las Fuerzas Armadas protagonizaron dictaduras, golpes de estado y golpes civiles con tutela militar. Por este motivo, los gobiernos enfrentan permanentemente el desafío de establecer Fuerzas Armadas capaces de proteger al Estado, pero que se abstengan de intervenir en los asuntos políticos. Esta búsqueda por lograr FFAA profesionales, obedientes y neutrales ante los cambios en política va a tener un correlato en los derechos políticos de sus miembros, como el derecho a voto, la posibilidad de afiliarse a partidos políticos, y la posibilidad de ocupar cargos públicos.

Por lo general, el derecho al sufragio de las Fuerzas de Seguridad (Fuerzas Armadas, Policiales, etc.) está garantizado en todas las legislaciones de los países de América Latina, con solo 5 excepciones: Honduras, Guatemala, Paraguay, Colombia y República Dominicana. En ninguno de los casos, la proporción de la población que pierde el derecho al voto por ser miembro

“En democracia, entendemos por relaciones cívico-militares a aquellas por medio de las que las autoridades electas y los funcionarios que estas apunten definen cuáles son las amenazas para la soberanía, es decir, determinan la política de defensa. En regímenes autoritarios, por lo general, las Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad son brazos armados del Estado por medio del cual el gobierno se impone sobre la ciudadanía, llegando a definir, no solo amenazas externas, sino internas (oposición política, organizaciones de sociedad civil, etc.). Además de difuminar la distinción entre gobierno y Estado, también desdibujan las diferencias entre miembros de la administración pública, autoridades del partido oficial, y efectivos de las FFAA y cuerpos de seguridad.”

activo de las Fuerzas Armadas alcanza el 1%: Colombia y República Dominicana son países en los que alcanza el 0,50% de la población, y en el caso de Paraguay, Honduras y Guatemala, se trata de menos del 0,20%. Nominalmente, el 0,51% de Colombia representa 255.950 potenciales electores que son excluidos del padrón. En total, casi 359.00 ciudadanos en América Latina no gozan del derecho a votar por su condición activa en cuerpos de seguridad del Estado.

Proporción de la población sin derecho a voto por ser miembro activo de Fuerzas Armadas

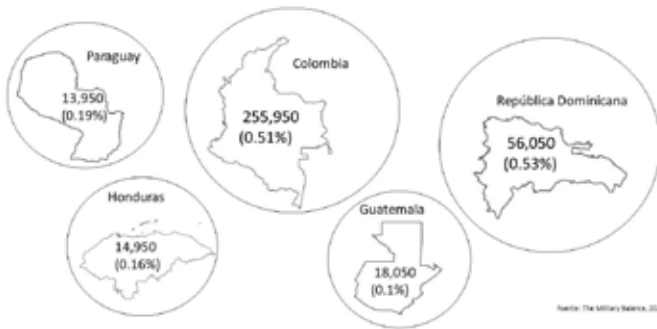


Gráfico: Elaboración propia (2022)

En todos los casos en los que los miembros activos de las fuerzas de seguridad pueden votar, la legislación no reconoce el derecho explícitamente, pero tampoco se los incluye en las categorías de ciudadanos que no pueden votar. Cuando se trata de la posibilidad de ocupar cargos de elección popular, está prohibido en casi todos los casos, aunque la gran mayoría de países prevé en su legislación que los militares puedan ocupar cargos electivos si pasan a retiro un determinado tiempo anterior a la elección, ocurriendo lo mismo en cuanto a la posibilidad de afiliarse a partidos políticos.

También en todos estos casos, las Fuerzas Armadas y de seguridad ejercen una custodia conjunta de los procesos electorales por mandato legal y/o constitucional. En el caso de Colombia en 2022, las FFAA implementaron los planes “Ágora” y “Democracia”, bajo la dirección del Ejecutivo, que además tenían el reto de resguardar el proceso frente a los denominados “frentes de guerra urbano nacional” y las “células urbanas” del ELN, y las disidencias de las FARC. En noviembre de 2021 en Honduras el presidente Juan Orlando Hernández puso a las Fuerzas Armadas del país a disposición del Consejo Nacional Electoral, quienes están en la obligación legal de distribuir y custodiar todo el material electoral, para después trasladarlo a la capital, a las instalaciones del organismo electoral.

Crisis de las relaciones cívico-militares: consecuencias sobre el ámbito político-electoral

En democracia, entendemos por relaciones cívico-militares a aquellas por medio de las que las autoridades electas y los fun-

cionarios que estas apunten definen cuáles son las amenazas para la soberanía, es decir, determinan la política de defensa. En regímenes autoritarios, por lo general, las Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad son brazos armados del Estado por medio del cual el gobierno se impone sobre la ciudadanía, llegando a definir, no solo amenazas externas, sino internas (oposición política, organizaciones de sociedad civil, etc.). Además de difuminar la distinción entre gobierno y Estado, también desdibujan las diferencias entre miembros de la administración pública, autoridades del partido oficial, y efectivos de las FFAA y cuerpos de seguridad.

De acuerdo al estado actual del derecho al voto de las Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad en América Latina, podemos decir que pueden darse 3 tipos de situaciones: regímenes democráticos con prohibición del voto a miembros de las FFAA; regímenes democráticos sin prohibición del voto a miembros de las FFAA; y regímenes autoritarios con primacía de las FFAA y pleno de goce de todos los derechos políticos para miembros activos y retirados.

En Venezuela, el discurso oficial generalmente emplea el término “cívico-militar” para referirse a las relaciones entre la ciudadanía y el estamento militar. Según esta noción, el gobierno es expresión directa de la ciudadanía y gobierna de la mano con las Fuerzas Armadas. De hecho, la preservación de la “unión cívico-militar” se presenta como necesaria para sostener la revolución. Esta idea es empleada para justificar la alta presencia de miembros retirados y activos en el gobierno, y que comparten numerosos espacios con los integrantes civiles.

En dictadura, la burocracia estatal es utilizada para distribuir el poder entre las distintas facciones que componen el régimen, y esta estructura alcanza también a las Fuerzas Armadas. En Venezuela, los militares no solo votan en elecciones generales, sino también en elecciones internas del partido de gobierno (PSUV)¹. Entre 2013-2017, el 52% de los gobernadores del país (12 de 23) provenían de las FFAA²; en el gabinete ministerial, 10 de los 34 ministros provienen del mundo militar, de los cuales 7 tienen estado activo en las FFAA; y concentran además el poder político y económico por medio de al menos 44 órganos desconcentrados, antes descentralizados, empresas del Estado, institutos autónomos y fundaciones del Estado (que manejan áreas que van desde la banca hasta los recursos naturales y minerales del país), adscritos todos al Ministerio del Poder Popular para la Defensa, a cargo de Vladimir Padrino López.

Estas son las Fuerzas Armadas, que a través del “Plan República” implementado por uno de sus componentes (la Guardia Nacional, equivalente a la Gendarmería argentina) custodia los procesos electorales en Venezuela, contando con más beneficios y derechos que los mismos ciudadanos. La eliminación del control civil sobre las FFAA y de los incentivos para garantizar su imparcialidad, es uno de los principales factores que minan la integridad de los procesos electorales en Venezuela.

El caso Venezuela es casi una réplica del cubano, donde se implementa el mismo modelo. Durante la última renovación del politburó del Partido Comunista de Cuba se puso de manifiesto la naturaleza dinástica del Poder en la isla. Fueron incorporados muchos militares con experiencia en administración de empresas del Estado, negocios de los que la dictadura cubana vive desde hace más de 50 años. Se incorporaron Luis Alberto Rodríguez López-Calleja, del círculo familiar de Raúl Castro, que controla el Grupo de Administración de Empresas S.A. (GAESA)

¹ <https://www.controlciudadano.org/contexto/infografias/militares-votando-en-primarias-del-psuv-alto-mando-militar-aparece-en-el-registro-para-elecciones-primarias-del-psuv-2/>
² <https://www.controlciudadano.org/contexto/infografias/gobernadores-que-proviene-de-la-fuerza-armada-nacional-actualizada/>

“No hay necesariamente una correlación entre el sólo hecho de prohibir el voto a fuerzas de seguridad y una estabilidad política o fortaleza del control civil sobre las FFAA. Inversamente, no se puede asegurar que prohibir el voto a efectivos de fuerzas de seguridad implica la politización de éstas o una amenaza al control civil de la defensa y las armas.”

el más grande conglomerado de empresas de Cuba; el Ministro del Interior, el General de División Lázaro Alberto Álvarez Casas; Manuel Marrero, el Primer Ministro del Gobierno y ex-director de Gaviota S.A., un conjunto de empresas turísticas controlada por el conglomerado empresarial militar (GAESA); y Álvaro López Miera, Ministro de las Fuerzas Armadas Revolucionarias. Sin embargo, mientras que en Venezuela hay alrededor de 2.000 almirantes y generales (el doble de altos mandos que el ejército estadounidense y más de 10 veces de los que había cuando Chávez llegó al poder), en Cuba no se alcanza la cifra de 40 generales.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias y la milicia institucionalizada, así como la misma idea de la Revolución Cubana, invaden cada aspecto de la vida civil, incluidas las “elecciones” de segundo grado que se celebran en Cuba. Por un lado, cada año electoral se constituye una “Comisión Electoral Especial de las Fuerzas Armadas Revolucionarias”, encargada de movilizar y garantizar la participación de los miembros activos de las FFAA, instancia que funciona como uno de los sensores que verifica constantemente la subordinación y lealtad de sus integrantes. Después, por otro lado, son custodios de un proceso en el que actúan como sensores, pero hacia la sociedad en su totalidad.

Tanto Venezuela como Cuba sostienen una noción de representación de la sociedad que es en realidad una negación del voto universal³, una representación de la sociedad que es “prefijada o compartimentada”. Cuba, directamente lo aplica al sistema electoral corporativista que elige a la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP), mientras que Venezuela lo ha implementado en la elección de las Asambleas Nacionales Constituyentes del chavismo. En las elecciones a la ANPP (2017-2018) se asignaron 207 escaños de los 605 al sector que representa al Estado, y por ende al PCC: 133 a los Órganos del Poder Popular, 41 a los Órganos Estatales y del Gobierno, 22 representantes del estamento militar, 7 vinculados a la Administración de Justicia y 4 Contraloría General de la República. Hoy día, al menos 17% de los diputados de la Asamblea Nacional electa en 2020, que fue ampliada de 165 a 277 cargos, acomoda a 14 legisladores que provienen de las FFAA, incluido Diosdado Cabello.

Democracias en los que las fuerzas de seguridad tienen prohibido votar

Año en el que se eliminó derecho al voto de efectivos activos de las Fuerzas Armadas y/o fuerzas de seguridad del Estado



En **Colombia**, los militares en servicio activo tienen prohibido votar desde el año **1930**. Esta prohibición, dada a través de la ley N°72 (que adquirió estatus constitucional años más tarde por medio de una enmienda a la Constitución Nacional de 1886), se

mantuvo en la Constitución Política de 1991, donde se prohíbe explícitamente la participación de las Fuerzas Armadas en los procesos electorales. La Constitución de 1863 no contemplaba un carácter “no deliberante” de las FFAA, sino que fue introducido en la reforma de 1886. Esta reforma estableció el carácter no deliberante de las FFAA, pero no impuso limitaciones al derecho de sufragio a nivel individual, es decir, para sus miembros, más que las propias de la época: era necesario poseer propiedad y saber leer y escribir. No obstante, la reforma de 1910 sí prohibió la participación de militares en política. De manera que en Colombia se aprecia un lento, pero progresivo incremento de las limitaciones a la fuerza pública en la esfera política.

El período comprendido entre 1930 y 1946 en Colombia estuvo marcado por la predominancia de los Liberales, que llegaron al gobierno luego de cuarenta y tres años de hegemonía conservadora. En este período se dieron numerosas reformas, entre las que estaban la secularización del Estado y la redefinición del derecho de propiedad. La puja por la modernidad y el humanismo pareció llevar a las élites a considerar la exclusión absoluta de los militares activos de la vida política, determinación que se extendió hasta la actualidad.

En el año 2020 se propuso en el Congreso de Colombia un proyecto de ley para garantizar el derecho al voto para los efectivos de las Fuerzas Armadas y otras fuerzas de seguridad. La propuesta encontró rechazo en el presidente Iván Duque, y apoyo en la Asociación Colombiana de Oficiales Retirados de las Fuerzas Militares (ACORE), que, si bien se declaró a favor de que se concediera el derecho a voto, promovía una reglamentación clara para evitar la politización de los cuarteles o la influencia que los superiores pudiesen tener sobre sus subordinados.

De manera similar, **Guatemala** prohíbe el voto de miembros de las Fuerzas Armadas desde fines de la Segunda Guerra Mundial. La constitución de 1965, 1956, 1945, e incluso la proclamada en conjunto con otras Repúblicas de Centroamérica en 1921 le prohíben a la fuerza armada deliberar y ejercer el sufragio. En otras palabras, la primera constitución nacional (sin contar con la *Constitución política de la República de Centroamérica* de 1921) que les prohíbe votar a los miembros de las FFAA es la de **1945**. Anteriormente, en 1879, los miembros del ejército mayores a 18 años eran considerados ciudadanos, gozando de los derechos inherentes a la ciudadanía como el derecho electoral.

Esta modificación del derecho a voto fue impulsada por los jóvenes oficiales del Ejército, una fuerza modernizadora, anticomunista y nacionalista, indispensable en la Revolución que derrocó al dictador Ubico y proclamó una nueva Constitución en 1945. A pesar de que el Ejército constituía un apoyo central del régimen dictatorial, en las décadas previas a la Revolución de Octubre, comenzó a gestarse una división interna en las Fuerzas Armadas guatemaltecas: entre los generales de mayor edad y los oficiales jóvenes que, influidos por sus profesores norteamericanos, consideraban que las Fuerzas Armadas debían profesionalizarse y garantizar el orden constitucional. Los oficiales no sólo fueron un elemento central de la Revolución, sino que también tuvieron incidencia en la Asamblea Constituyente de ese mismo año, que determinó que el Ejército sería apolítico, profesional, independiente, no deliberante, y, por lo tanto, suspendió el derecho a voto de sus miembros (Gómez Díez, 1994).

Por otro lado, en **Honduras**, es necesario remontarse a 1904 para encontrar la primera constitución que no les prohíbe votar a los policías y militares en actividad, ya que a partir de 1924 (1936, 1957, 1965, 1982) las constituciones contienen artículos que eliminan el derecho a voto de las Fuerzas Armadas y policías en actividad (excluyendo también en este caso la *Constitución política de la República de Centroamérica* de 1921). La constitución

³ Así se vota en Cuba. https://transparenciaelectoral.org/wp-content/uploads/2018/05/Asi_se_vota_en_Cuba-1.pdf

de 1924 se promulgó durante el gobierno provisional de Vicente Tosta Carrasco, ya que, en octubre de 1923, se llevaron a cabo elecciones generales donde ningún candidato logró la mayoría absoluta; el Congreso no logró el quórum necesario para elegir entre los candidatos más votados; y el presidente Rafael López Gutiérrez decidió perpetuarse en el gobierno, disolver la constitución y llamar a una Asamblea Constituyente.

A diferencia de los países mencionados, **Paraguay** prohibió el voto de los soldados, cabos o sargentos de tropa de línea o Guardia Nacional de mar y tierra en el siglo XIX, al finalizar la Guerra de la Triple Alianza (1870). Por lo tanto, la constitución Nacional de 1844 es la primera donde no pueden encontrarse referencias explícitas a la prohibición del voto de las FFAA, aunque el voto era calificado.

La supresión del derecho a voto se mantuvo en las constituciones de 1940, 1967 y 1992, aunque se modificó la manera en que se refiere a las Fuerzas Armadas y policías. En la actualidad, además de lo dispuesto en la Constitución Nacional, la Ley Electoral de 1996 impide que los miembros de las Fuerzas Armadas, los policías, y los miembros de institutos de enseñanza militar y policial voten.

Finalmente, la **República Dominicana** prohíbe el derecho a voto de las Fuerzas Armadas y miembros de la policía de manera explícita desde 1924, año en que se produce la retirada de las tropas estadounidenses que se encontraban en la isla desde 1916. La constitución de 1908 es la primera donde no se menciona explícitamente esta prohibición y solamente se establecen como limitaciones los “incapacitados mental, legal o judicialmente”. Aunque una Comisión Bicameral trató la posibilidad de dar derecho a voto a fuerzas policiales durante la discusión de un proyecto de la Ley Orgánica de la Policía Nacional en el año 2013, la prohibición de rango constitucional sigue teniendo vigencia.

Para tener una idea, 1844 y 1924 República Dominicana tuvo cincuenta gobiernos, es decir, un promedio de un gobierno por cada 1.7 años, treinta guerras civiles (con promedio de una cada 2,9 años) y 28 textos constitucionales (una nueva carta magna cada 3 años). Esta seguidilla de crisis políticas y conflictos armados que duró una buena parte de ese período de 80 años generó animadversión por el estamento militar que perdura hasta la actualidad por medio de una tradición legal.

En todas las democracias de América Latina que no permiten el voto a los miembros activos de las fuerzas de seguridad, la prohibición data de hace más de 75 años (más de 150 años en el caso de Paraguay). Las circunstancias son muy diferentes a las que hoy atraviesan cada uno de esos países. No hay necesariamente una correlación entre el sólo hecho de prohibir el voto a fuerzas de seguridad y una estabilidad política o fortaleza del control civil sobre las FFAA. Inversamente, no se puede asegurar que prohibir el voto a efectivos de fuerzas de seguridad implica la politización de éstas o una amenaza al control civil de la defensa y las armas.

Las excepciones al goce de derechos civiles y políticos, como el derecho de elegir, deben considerarse en todas sus aristas y circunstancias actuales para lograr cualquier nivel de reducción de las exclusiones que puedan generar una mayor desafección de la población y evitar que la falta de confianza en las instituciones y la democracia siga creciendo en la región.

“Las excepciones al goce de derechos civiles y políticos, como el derecho de elegir, deben considerarse en todas sus aristas y circunstancias actuales para lograr cualquier nivel de reducción de las exclusiones que puedan generar una mayor desafección de la población y evitar que la falta de confianza en las instituciones y la democracia siga creciendo en la región.”

