

LA POLÍTICA MILITAR EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999 ¿CAMBIO O CONTINUIDAD?

Ricardo Sucre Heredia

Tras sucesivos cambios políticos y a partir de 1958, en Venezuela se logró el control civil de las Fuerzas Armadas Nacionales (FAN). Con ello, los militares se convirtieron en los garantes de la institucionalidad democrática definida en la Constitución de 1961, mientras los actores políticos se encargaron del ejercicio del poder a través de partidos políticos inclusivos, para adelantar un proyecto de país de tipo reformista. Los intentos de golpe de Estado de 1992 rompen con el alejamiento de los militares de la participación directa en la política, y ante el desprestigio de las instituciones civiles las fuerzas armadas pasaron a ser el centro de la política. Hoy, son muchos los rumores sobre lo que ocurre dentro de la corporación militar. Luego del golpe de Estado del 11 de abril de 2002, el público percibe una erosión del apoyo de los militares al presidente Chávez. En un reciente estudio de opinión sobre el tema civil-militar (IVAD/Comprensión de Venezuela, agosto de 2002), ante la pregunta si los militares apoyan al jefe del Estado luego de los hechos del 11 de abril, 40% opinó que sí lo apoyan, mientras que 51% dijo que no. Sin embargo, ante la interrogante sobre si las fuerzas armadas apoyarían una salida no institucional del Presidente, 38% dijo que sí lo harían, mientras que 51% señaló que rechazarían una salida no institucional del mandatario. “Hay ruido en los cuarteles”, se afirma insistentemente, y cada día se espera el pronunciamiento de algún oficial en contra del gobierno. Sin embargo, esta afirmación hay que matizarla porque las relaciones del presidente Chávez con las fuerzas armadas han pasado por tres momentos.

El primer momento va desde su ascenso al poder en febrero de 1999 hasta la designación de José Vicente Rangel como ministro de la Defensa a

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

comienzos de 2001. Está caracterizado por un apoyo de los militares al presidente Chávez, en la idea de que el mandatario desplazaría a los actores de Punto Fijo –lo que efectivamente hizo– y seguiría con un proyecto tecnocrático, centrado en la reforma del Estado, con las fuerzas armadas como participantes a través de cuadros profesionales. Esta etapa puede ser llamada de “apoyo”.

El segundo momento iría desde el nombramiento de José Vicente Rangel hasta el 11 de abril de 2002, y estuvo caracterizada por la separación progresiva de oficiales de alto rango del Presidente y el rechazo a su proyecto político al percibirlo como un esquema comunista, politizador del estamento militar, autoritario y que separaba a la oficialidad de fuentes de privilegios propios de la institución armada. Tuvo su punto culminante con su derrocamiento el 11 de abril de 2002. Este momento puede ser llamado de “conspiración”.

En la tercera, a partir del 11 de abril de 2002, se produce una separación de las fuerzas armadas del Presidente en términos de apoyo al proyecto político de éste, pero no del deber constitucional que tienen. En este momento se refuerza su rol profesional¹, sujeto a unas normas definidas en la Constitución, por lo que el papel de árbitro de las fuerzas armadas parece quedar reducido a cómo los civiles canalicen sus conflictos. Este lapso puede llamarse de “apoyo condicionado sujeto a la Constitución”.

En el modelo que adelanta la administración Chávez, las fuerzas armadas son la institución central. Así las cosas, ¿a qué y a quién están subordinadas: a la Constitución o a un proyecto político? Una forma de abordar qué ha cambiado en Venezuela desde 1958 a 2002, en relación con ellas, es referirse al elemento militar en las Constituciones de 1961 y 1999. Este trabajo tiene como propósito examinar estas referencias constitucionales para inferir su papel en el diseño institucional que establece la Carta Magna de 1999, desde la perspectiva de un análisis politológico que aborde cómo se define en la Carta Magna la relación civil-militar, sobre la base de las capacidades que se le atribuyen a cada uno.

El trabajo se divide en dos partes, que se abordan de forma simultánea. La primera, una descripción sobre la evolución de las relaciones civiles-militares a partir de 1958, donde se resalta el papel que al inicio del modelo democrático tuvo el liderazgo civil. Se sostiene que la subordinación de los militares al lide-

¹ El cambio de discurso es evidente. Después del 11 de abril no se habla tanto de “revolución” sino del apego a la Constitución.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

La política militar en la Constitución de 1999...

141

razgo civil tuvo como base que éste era legítimo y pudo presentar a la sociedad un proyecto de país de alcance nacional, que compitiera con la visión desarrollista asignada a los militares, muy marcada durante la década militar (1948-1958). Los políticos construyeron organizaciones nacionales, partidos políticos inclusivos que adelantaron un proyecto modernizador, que tuvo su apogeo en el lapso 1950-1970. La segunda parte examina cómo esta evolución en las relaciones civiles-militares se observa en los textos constitucionales de 1961 y 1999, con énfasis en la Constitución vigente.

De Punto Fijo a la V República

La política militar del presidente Chávez puede sintetizarse en lo siguiente: descentralización hacia afuera de las fuerzas armadas; centralización hacia adentro. Para entender este cambio, hay que partir de la doctrina militar del modelo político de 1958, reflejada en el artículo 132 de la Constitución de 1961, el cual establece que:

Las Fuerzas Armadas Nacionales forman 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, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación. Las Fuerzas Armadas estarán al servicio de la República, y en ningún caso al de una persona o parcialidad política.

La Constitución de 1999 dice (art. 328):

La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y la soberanía de la nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y la ley. En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación. La Fuerza Armada Nacional está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, que funcionan de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad social integral propio, según lo establezca su respectiva ley orgánica.

Los contenidos revelan el criterio político seguido para estructurar las relaciones civiles-militares. El modelo de Punto Fijo definió como política militar

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

que las fuerzas armadas se mantuvieran alejadas del debate político. Es la llamada doctrina de la “abstención mutua” (Arroyo Talavera, 1988), para lo cual fue necesario que el Estado respondiera a los intereses que tienen las fuerzas armadas como corporación y evitara la intervención militar en los conflictos intergrupales de los civiles, definiendo mecanismos de negociación entre las élites (Müller Rojas, 1989). Para esto, se tomaron algunas decisiones sobre su organización y misión: las más relevantes fueron la eliminación del Estado Mayor General y la creación del Estado Mayor Conjunto, con el decreto 288 (27-6-1958) el cual otorgó autonomía a las cuatro fuerzas que componen la organización militar venezolana (Ejército, Armada, Aviación y Fuerzas Armadas de Cooperación)², y eliminó la concentración del poder de decisión que tenía el Estado Mayor General; el pase a retiro de oficiales y suboficiales de carrera, luego de cumplir 30 años de servicios, definido en el decreto 533 (17-1-1959)³; la definición de una orientación hacia los problemas estratégicos y

² Las consecuencias de este decreto han recibido abundante discusión en Venezuela. Los críticos de él sugieren que complicó la conducción estratégica de las FAN, estimuló rivalidades entre las fuerzas, incrementó los gastos y focalizó la atención en la Presidencia de la República, la que ejerció un control real del componente militar al ser la última instancia de decisión (v. Müller Rojas, 1989). También, en la entrevista realizada al general Jacobo Yépez Daza, éste dijo que el decreto “quintuplicó la burocracia militar” (Castellanos, 1985). Los defensores del decreto afirman que hizo posible la autonomía de cada fuerza y su crecimiento como componente de las FAN; permitiendo el desarrollo de fortalezas para maniobras conjuntas: se cita, como ejemplo de la eficacia de esta autonomía, la capacidad de respuesta que tuvieron cuando, en agosto de 1987, la corbeta colombiana Caldas incursionó en aguas venezolanas, y aquéllas movilizaron en 18 horas 30 mil efectivos y varias docenas de miles de toneladas de equipos y suministros desde diversos puntos del país. Resaltan, también, que este decreto hizo imposible los golpes de Estado al no existir un mando conjunto; se pone de ejemplo el fallido golpe del general Jesús María Castro León, en septiembre de 1958. Véase la entrevista al almirante Ricardo Sosa Ríos (Castellanos, 1985). En todo caso, el tema de la unidad de mando parece ser una tendencia actual en el mundo militar. El tema, entonces, no es la idea de mandos conjuntos, sino para qué se establece un mando conjunto. En una sociedad con controles, esto no sería motivo de preocupación pero sí, como ocurre en Venezuela, donde los controles son débiles, que se establezca una unidad de las fuerzas puede significar un desbalance con respecto al mundo civil. Esto es lo importante.

³ Éste ha sido otro tema polémico. Aunque, en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (G.O., 26-9-1983), el tiempo de servicio activo aumentó a 33 años, la rotación de los mandos ha sido polémica y quizás es éste un punto donde hay consenso en que se debilitó la formación de un liderazgo militar, lo cual ha generado un vacío dentro de las FAN sobre todo desde 1989. La rotación fue empleada por la élite política para dividir a las FAN y poder ejercer el dominio, pero tuvo como efecto no deseado la propia des-

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

de defensa nacional una vez consolidado el sistema político (comienzos de los 70); y el mejoramiento profesional y la calidad de vida del personal militar⁴.

La redacción de la Constitución de 1961 fue congruente con la idea de alejar a las fuerzas armadas del debate político y enfatizó en su carácter profesional. En este punto, existe un amplio consenso en los estudiosos del tema tanto en los institucionalistas como en los críticos (Bigler, 1981; Müller Rojas, 1992). Si alguna dimensión va a resaltar en el debate civil-militar en el futuro – hoy ya son evidentes los contenidos– serán las amenazas al profesionalismo de las fuerzas armadas y si su misión es la defensa de la Constitución o la de un proyecto político particular. Si de algo se precian los militares venezolanos es del carácter profesional e institucional logrado, no sin sacrificios importantes.

Esta organización del componente militar fue funcional mientras operó el acuerdo de élites y la capacidad redistributiva del Estado era amplia. Cuando el “sistema populista de conciliación” (Rey, 1988) entró en crisis en los 80, también ésta se manifestó en las fuerzas armadas. La progresiva oligarquización del liderazgo político distanció a los militares y aparecieron síntomas de tensión⁵. Los cinco factores descritos por Bigler (1981) que hicieron posible el

trucción de la élite política de Punto Fijo y del cuerpo de generales y almirantes. Véase el análisis del general Carlos Julio Peñaloza Zambrano, publicada en *El Universal*, en marzo de 1992. Argumenta Peñaloza que es a partir de 1979 cuando “adquiere un frenesí caótico la práctica del carrusel militar; es decir, la política de purgar anualmente en forma masiva e irresponsable a la cúpula castrense (...) Pero además ha logrado un objetivo adicional: el desprestigio del generalato”. En el proyecto de Ley Orgánica de la Fuerza Armada que ya recibió la aprobación en primera discusión el día 26-9-2002, el tiempo de servicio se extiende a un máximo de 35 años (art. 137), con un límite de edad de 60 años (art. 141).

⁴ El tema del profesionalismo en las fuerzas armadas, si bien se reforzó en el período democrático, ha sido de vieja data en la corporación militar en una dualidad prusianismo-profesionalismo, donde la última parece haber ganado. Bigler (1981), al estudiar el contenido temático de la *Revista de las Fuerzas Armadas* en el lapso 1931-1971, halló que 40,3% de los temas se dedicaron al área técnica y profesional. Lo que se debatirá en el futuro será el contenido y el alcance del profesionalismo militar.

⁵ Cuestionamientos a ascensos, casos de corrupción y críticas conceptuales como la realizada por el coronel José Machillanda Pinto (1988). Pero dos hechos fueron indicativos de esta ruptura: el discurso de entrega del Comando del Ejército pronunciado por el general Carlos Peñaloza Zambrano el día 20-6-1991, donde hizo severas críticas a la conducción política del componente militar, y los intentos de golpe de Estado de febrero y noviembre de 1992.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

control civil de los militares a inicios de la democracia se deterioraron en la madurez del sistema político venezolano:

El rechazo a restaurar un régimen militar. La cultura política venezolana es democrática. Sin embargo, a diferencia de los inicios del modelo democrático en 1958, cuando el compromiso popular con el sistema era alto y se revelaba en magnitudes de abstención que representaban (en el lapso 58-73) un promedio en las elecciones presidenciales de sólo 6,54%; en los comicios 1978-2000 este indicador salta a una media de 26,96%. Hoy aparecen tendencias hacia un autoritarismo. La encuesta de Baloyra y Torres (1983) mostró que sólo 10% de los consultados favorecían una dictadura. Trece años después, en el estudio mundial de valores coordinado por Ronald Inglehart (1996), este guarismo ascendió a 28%⁶ para Venezuela (Subero, 1998). No obstante, los cambios políticos que experimenta Venezuela parecen reforzar el apego hacia la democracia por parte de los ciudadanos. El Latinobarómetro (agosto de 2002) reveló que el respaldo a la democracia en Venezuela subió de 57% en 2001 a 75% en 2002.

La división interna de los militares. Cuando nace el sistema democrático, durante el gobierno del presidente Betancourt (59-64), se comenzó a aplicar el decreto 533, pero Betancourt otorgó gran estabilidad al alto mando militar, con sólo dos ministros de la Defensa en todo su período. El gobierno de Chávez, en tres años, ha contabilizado cuatro ministros de la Defensa. El “carrusel militar” –la rotación cada año de los mandos militares– del que habla el general Peñaloza Zambrano alcanzó niveles máximos durante los 80 y 90, y tuvo como propósito colocar a oficiales dóciles e incondicionales que debilitaron el liderazgo militar y el prestigio del generalato.

Esta situación se mantiene en la actualidad, aunque la forma de hacerlo es diferente. El presidente Chávez ha desarrollado mecanismos para dividir a los militares: por una parte, al establecer una categoría entre oficiales leales a la Constitución y aquellos que no son leales; y, por otra parte –con base en el desprestigio del generalato–, entre estos oficiales y los oficiales medios, a quienes apela en sus discursos a la hora de hablar del apego de la fuerzas armadas a la Constitución.

⁶ Aunque autoritarismo y régimen militar no son lo mismo, lo que se sugiere es que la población venezolana tiene una disposición mayor a aceptar alternativas que pueden ser autoritarias; p. ej., la amplia aceptación a aplicar la pena de muerte. En otras palabras, una dictadura ya no tiene por qué ser militar, puede darse en un contexto civil y podría ser aceptada por un buen número de venezolanos.

HUMANITAS. Portal temático en Humanidades

Unidad y prestigio del liderazgo civil. A diferencia de 1958, donde liderazgos políticos (Rómulo Betancourt, Jóvito Villalba, Rafael Caldera, Gustavo Machado, Rafael Pizani, Fabricio Ojeda, p. ej.) y militares (Wolfgang Larrazábal, Ricardo Sosa Ríos, Antonio Briceño Linares, Martín García Villasmil, Homero Leal Torres, Fernando Paredes Bello, por nombrar algunos) tenían un ascendiente político claro y apreciado por las instituciones civiles y militares, a partir de 1978 aumenta el desprestigio de las organizaciones políticas y los políticos. Puede hablarse de una crisis de hegemonía que tuvo como resultado el cambio político iniciado en 1999 (Álvarez, 1996). Mientras las FAN como institución gozan de prestigio, los políticos son cuestionados. Situación diferente a la de 1958 en la que la milicia estaba cuestionada y el liderazgo civil estaba fortalecido.

Reglas establecidas para el comportamiento del gobierno y la oposición. Los actores políticos de 1958 fueron capaces de dirimir sus conflictos a través de acuerdos entre las élites, con diversos mecanismos, sustentados por la renta petrolera. Una vez agotado el proyecto político de 1958, lo que explica el origen de la Comisión para la Reforma del Estado (Copre) en 1985, se elabora otro “proyecto nacional”, pero el faccionalismo y la competencia intergrupal hacen imposible que los actores lleguen a consensos mínimos para el cambio institucional, siendo indicadores de esta falta de acuerdo el Pacto Social durante el gobierno de Jaime Lusinchi (Guevara, 1989) y la abortada reforma constitucional de 1992, que enfrentó a la élite política y a la económica de los medios de comunicación social, resultando en un desprestigio de la primera y de una institución clave en democracia: el parlamento.

En la actualidad, no existe un patrón de reglas claro entre los actores políticos. Desde 1999, Venezuela puede definirse como una “democracia delegativa” (Hartlyn, 1999), en la que la intermediación partidista ha sido sustituida por la relación directa de los ciudadanos con figuras políticas; y la política ha sido cambiada por la calle, lo que asemeja no una democracia liberal, sino una democracia plebiscitaria.

La amenaza de agresión externa. En 1958, la amenaza la representaron Fidel Castro y la penetración guerrillera en Venezuela que obligó a redefinir la visión de las fuerzas armadas, ya no tanto como dispositivo de orden interno, sino en consideraciones sobre la defensa y la estrategia. Consolidado el proceso democrático, una razón de amenaza interna no estuvo presente. Los conflictos con Colombia y Guyana llenaron la atención y se trataron por los canales diplomáticos; al componente militar le quedó un poder de veto y prepararse para una guerra hipotética, pero no se percibió a ambas disputas como una amenaza directa e inminente a los intereses de la nación, sino que estimuló un crecimiento en el gasto de armas, dentro del juego de la Guerra

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

Fría, con un impacto importante en la deuda externa de Venezuela (Müller Rojas, 1982). El problema colombiano tomó la forma de “narcoguerrilla” y el tema Guyana se condujo hacia el uso de los mecanismos previstos en el Acuerdo de Ginebra de 1966. Esto originó que el liderazgo político manejara el tema fronterizo con ligereza⁷. Para otros, la misión de las fuerzas armadas se distorsionó: la élite política las convirtió en un cuerpo represivo para el dominio autoritario de la sociedad (Müller Rojas, 1989a).

Durante la crisis del sistema político venezolano nacido en 1958, se estaba en presencia de unas Fuerzas Armadas con un elevado grado de desarrollo y un concepto profesional de su misión (Agüero, 1993), pero en un entorno político que no fue capaz de dar respuesta a las nuevas demandas de los militares por un respeto a su carácter profesional; por no cambiar el patrón de relación civil-militar, necesario al inicio de la democracia en 1958, pero agotado una vez consolidada ésta; y por definir una nueva misión, en función de las realidades políticas y económicas del momento⁸. Más bien, la respuesta del sector político fue la de buscar liderazgos militares incondicionales y no abordar las tareas de reforma necesarias dentro de la institución, y en reforzar la doctrina de la “abstención mutua”, que ya había llegado a su límite y era disfuncional: las fuerzas armadas eran vistas como la reserva moral, mientras que los políticos como una casta inmoral. Se pensó que la política de contención del descontento, mediante la división del liderazgo militar y la insuficiente atención a aspectos de calidad de vida, sería suficiente para acallar los cuestionamientos internos. Sin embargo, las condiciones políticas de los 80 y 90 eran diferentes a las de 1958: el liderazgo civil no fue capaz de responder a la complejidad de una sociedad madura, producto de la socialización democrática iniciada en 1958. A los 50 años, cuando muchos oficiales pasaban a retiro, sentían que su experiencia profesional no había sido utilizada. Se sentían ciudadanos de segunda con una formación de primera, dentro de un sistema político que no sabía qué hacer con ellos. La crisis militar de los 90 fue, también, una crisis de madurez y modernización de las fuerzas armadas.

¿Son capaces las instituciones civiles? *That's the Question*

⁷ Las continuas declaraciones del ex presidente Carlos Andrés Pérez sobre el golfo de Venezuela, fueron interpretadas como el reconocimiento a Colombia de derechos en aguas venezolanas, días antes del intento de golpe de febrero de 1992.

⁸ Machillanda Pinto (1988, 179) afirma que “los partidos políticos no han podido dar una clara misión a las fuerzas armadas, después del 73 en adelante; les ha costado interpretar la necesidad del comando operacional de sus fuerzas”.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

Diversos teóricos, plantean que la supremacía civil sobre las fuerzas armadas es fundamental para robustecer el sistema político (Serra I. Serra, 2001; Diamint, 2002). Para que el mundo civil alcance la supremacía es necesario la “producción de políticas de defensa”. Es decir, la defensa es un bien público que no excluye a nadie y tampoco rivaliza con otros. Puede ser, en consecuencia, una política pública. Es aquí donde se establece la conexión con la sociedad civil. Ésta no tiene recursos capacitados para la defensa –argumenta Diamint– pero los suple a través de instituciones que produzcan políticas de defensa. Una muy importante es un Ministerio de la Defensa civil, que produzca políticas de defensa y sirva de equilibrio dentro de las fuerzas armadas (Serra I. Serra, 2000). En conclusión, el punto central parece ser la capacidad de las organizaciones civiles y no tanto si a los militares les gusta intervenir o no en política. La relación sugiere que con instituciones civiles fuertes, se da una mayor subordinación militar al poder civil; y con instituciones civiles débiles, se produce una mayor disposición a la participación política de los militares.

A partir de 1999, Venezuela experimenta transformaciones políticas de importancia. En el campo civil-militar es importante definir cuál dimensión del análisis es la más adecuada. Algunos estudiosos han tomado, por ejemplo, el Plan Bolívar 2000 como punto de crítica hacia la política militar del gobierno de Chávez. Sin embargo, este tipo de programas no es nuevo en Venezuela (Soto Tamayo, 1986), ni tampoco el tema de la participación de los militares en el “desarrollo nacional”⁹. El cuestionamiento tendría que fundamentarse no en la existencia de un plan de este tipo sino en su extensión y propósitos, porque la participación de los militares en el desarrollo nacional no ocurre sólo en Venezuela (Goodman, 1996). Lo que se debate es la extensión y el tiempo de esa participación (Diamint, 2002). Además se ha criticado, la presencia de militares en puestos de gobierno. Tampoco este cuestionamiento parece ser suficiente porque en el pasado ocurrieron situaciones similares (Arroyo Talavera, 1988, 314-315)¹⁰. De nuevo, la crítica no debe sustentarse en la participación de militares en puestos públicos, sino en el sentido y alcances que tiene esa participación en la Venezuela de hoy. Es éste el punto clave para abordar las relaciones civiles-militares en la Venezuela actual.

⁹ Agüero (1993, 179) reconoce que para los años 80 las FAN eran un “formidable complejo organizacional” capaz de actuar en la defensa de la soberanía y en tareas de desarrollo nacional. Por otra parte, durante la lucha subversiva de los 60, desarrollaron planes de acción cívica similares al Plan Bolívar 2000.

¹⁰ Ya para 1981, Bigler (1981, 129) comentaba que “seis diferentes oficiales prominentes son considerados para estar con posibilidades para la candidatura [presidencial]”.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

Una respuesta tentativa es que el debate sobre las relaciones civiles-militares, y su participación en lo público, tiene que tener como fondo el indagar sobre cuál visión tiene el grupo gobernante de la sociedad en términos de la dimensión pluralidad versus unidad. Abordar esta dimensión abre las puertas para aproximarse a lo que podrían ser las relaciones civiles-militares en Venezuela desde una perspectiva novedosa, y su conexión con la democracia, para evitar caer en lugares comunes ya conocidos. La dimensión pluralidad-unidad es relevante porque apunta a determinar qué capacidades tienen las organizaciones de la sociedad, incluidas las fuerzas armadas. Una idea presente en Venezuela es que las organizaciones civiles no son capaces de desarrollar el país porque se enfrascan en luchas faccionales por el poder y no logran definir un interés racional, trabajando en ello de forma sostenida en el tiempo. En cambio, las FAN, como herederas de una tradición de lucha por la independencia, se asumen portadoras de un interés nacional, por lo que son capaces de ordenar a la sociedad y no aceptan el faccionalismo en su interior. A esto hay que añadir la disciplina de la organización que muchas veces se confunde con eficacia. De aquí que muchos concluyen que las fuerzas armadas están más capacitadas que los civiles para adelantar el desarrollo del país¹¹.

Para competir con esta visión —comenzando la década de los 40— el liderazgo civil tuvo que demostrar que podía tener una visión nacional que superara el caudillismo y faccionalismo propios del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Esto explica el surgimiento de partidos nacionales en Venezuela en oposición a figuras caudillescas y lo anónimo del partido frente a la identidad del caudillo. Para 1936, sólo existían en el país dos organizaciones nacionales: el Ejército y la Iglesia. El reto que se planteó la élite política de los 30 y 40 fue crear organizaciones políticas de carácter nacional. Con Gómez se unifica y se centraliza el país, y la acción política ya no podía ser la de partidos regionales o la soberanía de caudillos, como ocurrió en la Federación, en donde la gobernabilidad se garantizó por un acuerdo entre caudillos. La realidad de 1936 era diferente y era indispensable una visión nacional. Nacen los partidos políticos nacionales, de carácter policlasista, capaces de competir con las FAN en el desarrollo del país, desde el punto de vista de la visión y la organización. No es casual que ésa haya sido una época de programas políticos, y que el 18 de octubre

¹¹ La historia venezolana ofrece ejemplos de lo anterior. El más acabado fue el Nuevo Ideal Nacional del general Marcos Pérez Jiménez (1953-1958), que buscó subordinar la diversidad social en una visión desarrollista del país, teniendo a las FAN como modelo y con manifestaciones en el mundo civil, como la llamada Semana de la Patria, actividades que buscaron unir lo civil con lo militar mediante la simbología del desfile militar, en el que participaban escolares, empleados públicos y militares, entre otros.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

de 1945 haya logrado combinar dos elementos de esa nueva realidad: la modernización, ya existente en el pensamiento de los positivistas y adelantada por los gobiernos presididos por militares (Gómez, López Contreras y Medina Angarita); pero lo novedoso fue la incorporación de la democracia –es decir la capacidad de articular demandas nacionales del pueblo– que fue lo que trajo AD a la política venezolana. El binomio modernización-democracia es la innovación política de los 40 y lo que garantizó un arreglo entre los civiles y los militares, interrumpido por el golpe del 24 de noviembre de 1948, que llevó la relación al estado anterior: modernización sin democracia. El binomio se retoma en 1958, pero con el aprendizaje político del fracaso del período 1945-1948: la necesidad de generar acuerdos en torno de una visión de país y mecanismos para regular los conflictos interélites, y garantizar el apoyo popular a una visión del país. Al aceptar la complejidad de la sociedad –es decir, no imponer una hegemonía política–, los actores políticos sentaron las bases para el Pacto de Punto Fijo. Éste fue un mecanismo para canalizar la complejidad mediante la presencia de partidos políticos nacionales y representativos, y políticas económicas redistributivas, sustentadas en el petróleo, con una visión de un programa nacional, que fue reforzada por la lucha guerrillera de los 60, la que dio al país un sentido de misión: que se luchaba por consolidar el binomio modernización y democracia, que era la aspiración nacional¹². Los civiles y militares lograron entenderse al definir áreas de interés común y áreas propias.

Ya para los 80 esa visión nacional estaba agotada (Carrera Damas, 1999)¹³. En lo económico, el “viernes negro” de febrero de 1983 fue el indicador; en lo social, el 27 de febrero de 1989; y, en lo político, los intentos de golpe de Estado de febrero y noviembre de 1992. En los partidos políticos apareció con fuerza el faccionalismo y se redujo su capacidad de articular intereses nacionales¹⁴ y, menos aún, la presencia de liderazgos nacionales. Los que había fueron disminuidos o desplazados por las llamadas “maquinarias” y “ortodoxias”. El desprestigio de la organización política por excelencia –los partidos– era muy alto, frente al prestigio de otras organizaciones que no tenían la tarea de los partidos: la Iglesia, las FAN y los medios de comunicación. La elección presidencial de 1998 fue una elección mediática y de personas. La

¹² Para una crítica a los críticos de la política económica de ese período (llamada “cepalista”), puede leerse la entrevista realizada al economista Leonardo Vera y publicada en *Venezuela Analítica* (tomado de <http://www.analitica.com/va/research/9588941.asp>).

¹³ La creación de la Comisión para la Reforma del Estado (Copre) en 1985 así lo sugiere.

¹⁴ Este faccionalismo fue evidente en los dos principales partidos, AD y Copei, que llegó al máximo en las elecciones de julio de 2000, cuando ambas organizaciones no tuvieron candidatos presidenciales por primera vez en su historia.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

época del partido, el programa y el candidato había finalizado. Se consolidaba la personalización de la política.

Lo interesante es preguntarse si en Venezuela existen actualmente organizaciones capaces de articular demandas nacionales, con liderazgos legítimos¹⁵, como elemento central que define un equilibrio entre los civiles y los militares. Es decir, si eventualmente los civiles son capaces de generar condiciones para que existan instituciones productoras de políticas de defensa. Los partidos no tienen ahora esa capacidad. Y aquí la importancia de la dimensión pluralidad-unidad. Si se parte de la noción de que en el país no existen organizaciones con capacidad para articular demandas nacionales, el lado de la unidad se privilegia y será una organización la que tendrá esa capacidad: la FAN, como fue en el pasado, no las organizaciones civiles. Si, por el contrario, se asume que el país es diverso y plural, la articulación es, entonces, una tarea de muchas organizaciones, entre ellas las fuerzas armadas que se ocuparán primordialmente de lo militar y estarán sujetas al poder civil. En el primer caso, la relación es de subordinación o de tutelaje; en el segundo, la relación es de equilibrio, es horizontal. Esta es la dimensión relevante para analizar el marco de las relaciones civiles-militares en la Venezuela presente¹⁶. La política militar del presidente Chávez optó por la primera vía. No es ocioso este razonamiento: cuando, al recibir al presidente de la República Popular China, Jiang Zemin, en su visita a Venezuela en 2001, el presidente Chávez, parafraseando a Mao, dijo que “el ejército es al pueblo lo que el pez al agua”, sugiriendo una relación orgánica donde una organización –la Fuerza Armada Nacional– representa al pueblo; es decir, le dan identidad, proyección y programa. Son el agua, el continente; mientras el pueblo es el contenido.

¿Cual concepción de seguridad?

Si se quiere examinar la política militar en la Constitución de 1999, hay que ir más allá del artículo 328 que define las funciones de la ahora llamada “Fuerza Armada Nacional” (en singular). La Constitución es un todo orgánico, por lo que hay que remitirse al título relacionado con la seguridad y defensa. Es el título VII, “De la seguridad de la nación”. Aquí se define el marco en que se inserta la política militar. Si se asume una suerte de “metateoría” de la Cons-

¹⁵ Que no es lo mismo que populares. Se confunde legitimidad con popularidad.

¹⁶ Los nombramientos de oficiales militares en entes públicos clave como Pdvsa, la CVG, el ministerio del Exterior, la oficina del presupuesto, entre otros, sugieren que poco a poco la capacidad de gobernar se coloca en los militares ante la incapacidad que revelan los civiles comprometidos con el proyecto del presidente Chávez.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

titución, puede afirmarse que la Constitución recoge contenidos que han sido centrales en el discurso militar venezolano. Principalmente, el de la soberanía que se entiende exclusivamente como espacio, lo que define el texto constitucional que enfatiza en lo espacial como definición de la soberanía (art. 11), y en lo estratégico como dominio exclusivo de los militares. Esto no es novedoso. La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (Lofan) –aprobada en 1983, durante el gobierno de Luis Herrera Campíns– define las funciones de las FAN en las siguientes: la defensa de la nación, la cooperación en el mantenimiento del orden público, y la participación en el desarrollo nacional. La novedad no es sólo el rango constitucional que ahora tienen estas funciones, que antes estaban en una ley orgánica, sino que la FAN se construye como el eje sobre el que gira el proyecto de la V República. No es casualidad, por ejemplo, que en la Constitución se adjetive la participación, se dice “activa”; cosa que no está en la Lofan, donde se habla de la participación sin adjetivos. Pero esta presencia no es en términos de una dictadura, sino porque es una organización capaz de adelantar un proyecto nacional, (Sosa, 2002)¹⁷, con la consecuente capacidad para generar políticas de defensa. Así lo establece el artículo 323, al indicar que el Consejo de Defensa de la Nación (Codena), define el “concepto estratégico de la nación”. Puede decirse que la FAN es la institución central en la Constitución de 1999, tal como los partidos políticos lo fueron

¹⁷ Este proyecto político de las fuerzas armadas se infiere de los apoyos iniciales que tuvo el presidente Chávez entre oficiales que hoy lo adversan. Es el caso del general Guaicaipuro Lamedá, quien le dijo a la periodista Milagros Socorro: “En aquel momento pensaba, y todavía pienso, que el Presidente tiene unas cualidades dignas de ser ressaltadas: es un hombre de sensibilidad humana, con un sincero deseo de contribuir a sacar a las clases populares de su situación de exclusión y miseria, para lo que tenía un plan general que a mí me parecía útil y bien concebido. Ese plan partía de una estrategia que nos permitiera recuperar los precios del petróleo y ponerlos en un nivel lo suficientemente alto durante, por lo menos, tres años, período en el que desarrollaríamos inversiones en áreas no petroleras que estarían respaldadas por los ahorros permitidos por el ingreso petrolero excedente. –Ese cochinito de los ahorros era el FIEM. Efectivamente. Y eso fue lo que yo apoyé. Después, estaba planteado un segundo elemento: iríamos a una reestructuración del Estado que lo redujera en tamaño y en costos, complementada, claro está, con una elevación de la eficiencia para suprimir la corrupción. Y un tercer elemento, que consistía en que las fuerzas armadas entraba, por un año, en un plan de atención inmediata a la sociedad para solucionar problemas coyunturales, para generar la sensación de que éste era un Gobierno que sí se estaba ocupando hasta de los asuntos más nimios. Y la red más eficiente que se podía emplear con ese fin eran las fuerzas armadas. Esa era la idea del presidente Chávez, quien le puso el nombre de Plan Bolívar 2000, y que instrumentamos el general Raúl Salazar y el entonces coronel Guaicaipuro Lamedá, según una planificación que establecía que este plan concluiría en diciembre de 1999” (Socorro en *El Nacional*, 4-8-2002, D-1).

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

en la Constitución de 1961, sin que esto sugiera un modelo autoritario. Sencillamente, ellas son organizadas, representan los valores nacionales y tienen un proyecto desarrollista, que se centra, entre otros atributos, en la infraestructura pesada¹⁸. La tensión que vive la FAN es entre las demandas que se le hacen para que sea un actor político¹⁹, y la autonomía para desarrollar lo que es su proyecto como organización, dentro del marco de la Constitución de 1999. ¿Cuál de las dos se privilegia?

Desde el punto de vista morfológico, la diferencia entre el número de artículos relacionados directamente con las FAN en la Constitución de 1961 y con la FAN en la Constitución de 1999, no parece relevante. La primera tiene 5 artículos (131, 132, 136, 150 y 190); la segunda 9 artículos (41, 156, 266, 291, 324, 328, 329, 330, 331). Lo importante no parece ser un asunto numérico, sino cómo se construye la política militar en el texto constitucional de 1999.

La Constitución aporta elementos para identificar qué visión de sociedad es predominante en la élite gobernante y, por lo tanto, cómo visualizan las relaciones civiles-militares que se desarrollan en el texto constitucional. En el título VII, “De la seguridad de la nación”, aparece el concepto de seguridad de la nación. Dice el artículo 326:

La seguridad de la nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de la corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar.

Este artículo es antecedido por el artículo 156 que define las competencias del Poder Nacional. En el numeral 7 se dice que es competencia del Poder Nacional “la seguridad, la defensa y el desarrollo nacional”, y le sigue el numeral 8, relativo a la “organización y régimen de la Fuerza Armada Nacional”. Para abordar la política militar de la Constitución, hay que relacionarla con ideas previas: una concepción de seguridad y defensa que, a su vez, sugiere

¹⁸ A pesar de las críticas al desempeño del gobierno, los grandes proyectos de infraestructura marchan: la línea 4 del metro, el tren de los Valles del Tuy, el metro hacia Los Teques, el segundo puente sobre el río Orinoco, y los desarrollos hidroeléctricos del Caroní.

¹⁹ Los “pronunciamientos” que se le piden, y que “intervengan para proteger a la Constitución”.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

cómo se visualizan las relaciones entre la sociedad y el estamento militar. Lo anterior se define en los artículos 132 y 328 de las Constituciones de 1961 y 1999, ya citados *supra*. Nótese la diferencia en cuanto a qué función se le atribuye a la Fuerza Armada. Mientras para el texto de 1961 la función primordial es la “defensa”, para el texto de 1999 es “la independencia, soberanía, y la integridad del espacio geográfico”. Se elimina lo relativo a la estabilidad de las instituciones y el respeto a la Constitución, que estaba en la Carta Magna de 1961. Para la de 1961, lo relevante son acciones hacia afuera; para la de 1999, es una concepción espacial que abre la puerta a la participación interna –tal como lo agrega la redacción del artículo 328, “la participación *activa* en el desarrollo nacional”.

Una primera conclusión que puede formularse es que es un principio totalizante (Rey, 1999), que abarca todas las esferas de actividades y que, eventualmente, puede reducir la pluralidad²⁰. Es una visión en la cual se presume un bien superior al de los intereses particulares (Rey, 1980). Con esto no se quiere negar que exista un bien común. Al contrario, la existencia de una noción de bien común es necesaria para garantizar una libertad individual. Filósofos políticos como Quentin Skinner sugieren que son conciliables la idea de la libertad individual con la existencia de un bien común (Roberston, 1999)²¹. Lo relevante a determinar es cómo la Constitución resuelve esta tensión y qué implicaciones tiene esto para definir un patrón de relaciones civiles-militares. El existir un principio totalizante como la seguridad de la nación puede llevar a una concepción única de la realidad, que desestima la diversidad y la pluralidad, y puede suponer que las fuerzas armadas son la única organización con capacidad de articular políticas y promover el desarrollo nacional y los valores de la seguridad de la nación, y no las organizaciones civiles que se consideran divididas y sin capacidad de agregación de intereses²². Esta visión puede extenderse a otras organizaciones. De tal manera que puede darse la “corresponsabilidad” de la que habla el artículo 326 de la Constitución, pero en donde el Estado tenga un rol activo y la sociedad civil un rol pasivo. Otros artículos de la Constitución pueden reforzar esta idea: los ascensos militares no tienen control civil (arts. 331 y 236, ord. 6), se establece una contraloría para la Fuer-

²⁰ De nuevo, nos hallamos ante un dilema: si esto es novedad de la Constitución de 1999 o viene de antes. La respuesta es que en el pasado hay antecedentes de esta visión totalista, que ahora combina el desarrollismo propio del positivismo venezolano con la doctrina de seguridad social de los 60 y 70. Véase, p. ej., la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de 1976.

²¹ Este parece ser un debate importante en la filosofía política contemporánea.

²² Esto tampoco es nuevo en Venezuela. Las FAN y Pdvsa, p. ej., han sido tratados como modelos, diferentes al resto de las organizaciones. Son vistas como enclaves.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

zas Armada con rango constitucional (art. 291), se necesita la autorización del Tribunal Supremo de Justicia para enjuiciar a oficiales generales y almirantes (art. 266, ord. 3) y se le dan al Presidente amplias facultades en el campo militar (Rey y Pabón, 2000). Parece, pues, que el concepto de seguridad define el marco de las relaciones civiles-militares, y es una suerte de concepto que está por encima de la propia Constitución. La seguridad de la nación es supra-constitucional.

De nuevo, nos hallamos ante un problema de grados. No se afirma que el artículo 326 que define la seguridad de la nación conduzca *necesariamente* a una salida totalizante, hegemónica, en donde la FAN sea el sujeto activo de la relación de corresponsabilidad. Lo que se sugiere es que, si no existe un equilibrio entre las relaciones civiles-militares, esta salida es probable. Si no existen organizaciones civiles y liderazgos civiles con capacidad o no se les atribuye tal capacidad, el artículo 326 bien puede justificar la acción de la FAN en todos los ámbitos de la vida del país para adelantar los principios contenidos en el artículo, que son los de un proyecto de país.

Lo expuesto puede explicar la redacción del artículo 328 de la Constitución citado *supra*. La Fuerza Armada tendrá como función esencial la defensa de la “independencia y soberanía” de la nación, al definirla con un criterio espacial²³ (integridad del espacio geográfico), por lo que actuará en la defensa nacional, en el mantenimiento del orden interno y en la participación activa en el desarrollo nacional. Llama la atención que deje de lado un elemento doctrinario de la Constitución de 1961: la defensa de la Constitución, la democracia y las instituciones. Muchas interpretaciones pueden formularse, pero una sugerente es que implica un cambio en la concepción del componente armado con respecto a su visión del país. En el modelo de 1961, bajo el esquema de la “doctrina de la abstención mutua”, afirmar la defensa de la Constitución y las leyes reflejaba el carácter apolítico de las fuerzas armadas. Su compromiso era con las instituciones. Estaban y no estaban dentro del sistema político. Estaban, en tanto garantizaban la estabilidad y vigencia del marco normativo en el que se realizaba el juego político doméstico. No estaban, porque se alejaban de ese juego doméstico. Su misión era clara: defender los procedimientos del juego político y no inmiscuirse en los contenidos del juego político. Su eliminación en la Constitución de 1999 puede significar que se rompe esa separación: ahora están comprometidas con los procedimientos y el contenido, por lo que hacer

²³ Müller Rojas (1992), en su artículo “Ideología militar”, cuestiona esta concepción espacial de la soberanía al considerar que deja fuera otros dominios relevantes para el mundo contemporáneo: el conocimiento y la información.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

la separación ya no es necesario y esto se elimina del texto constitucional por redundante: la Constitución resume el proyecto nacional de “soberanía e independencia” y la FAN es garante de ésta, lo que se sugiere en el texto constitucional. Ya no está comprometida con una neutralidad institucional sino abrochadas a un proyecto político con procedimientos concretos. La “doctrina de la abstención mutua” ya no es necesaria: los intereses políticos y militares se funden bajo la idea de “independencia y soberanía” de la nación, centrada en el espacio geográfico como dominio fundamental de la soberanía. En otras palabras, si para estabilizar el sistema político nacido en 1958 había que alejar a las fuerzas armadas de la política, estabilizar las transformaciones para un nuevo sistema político en el 2000 pasa por lo contrario: politizarlas²⁴, si se parte de la base que son la única organización capaz de adelantar un proyecto nacional, aunque politizar no implica que deliberen. El texto constitucional separa lo que es su apoyo a un proyecto político de la deliberación. Se las politiza para dejar de lado a otros actores con la diferencia que los actores desplazados ya no pueden –como en los inicios de la democracia– buscar aliarse con los militares para derrocar al régimen. Hoy no tienen poder ni legitimidad²⁵ y la misma socialización democrática opera como una paradoja en contra del equilibrio civil-militar: ella ayuda a que se acepte la politización de la FAN como evidencia de la aceptación de la pluralidad que existe en Venezuela y la madurez democrática (el voto militar), pero esa politización puede llevar a que los espacios democráticos se subordinen a la FAN, como organización vertebral de la política nacional, al margen de las organizaciones civiles, que pueden pasar a un plano secundario. A esta visión corresponde un rol del profesional de las armas: la participación en tres áreas clave: defensa nacional, orden interno y desarrollo nacional. Es decir, áreas de acción muy amplias, subordinadas a conceptos de mayor alcance: soberanía e independencia de la

²⁴ Al comparar el proceso político venezolano con la caída de Allende en Chile, el presidente Chávez afirmó que la de Allende fue una “revolución desarmada, sin fuerza armada”. Lo que ocurre en Venezuela, de acuerdo con el Presidente, “es una revolución armada, que lleva por dentro una fuerza armada” (Ver *El Universal*, día 4-9-2000).

²⁵ Un ejemplo de esta debilidad comenzó con el video (junio 2000) del capitán (FAC), Luis García Morales, presentado como un indicador de descontento en las fuerzas armadas, pero que no tuvo mayores efectos políticos, más allá de la novedad mediática. Incluso, el mismo capitán pide al presidente Chávez que renuncie, no que los descontentos se alzarán. Hoy, buena parte del debate político venezolano se centra en buscar a los militares como aliados, y éstos (especialmente el Ejército) han expresado que no desean ser árbitros. Más que salidas políticas, los actores buscan una salida militar, pero que no se dice abiertamente, sino se le esconde con la expresión “cívico-militar”. En este sentido, de los civiles a los militares no ha habido cambio: parece que los políticos ven a los militares como un “comodín” que se mueve como forma de presión y para proteger intereses parciales.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

nación. Estos dos conceptos justifican la eventual participación en cualquier área y son conceptos circulares: la independencia implica el desarrollo nacional, lo que garantiza un Estado soberano ¿Cómo hacerlo? Ciertamente, no vive Venezuela una dictadura. En caso de ocurrir un autoritarismo, éste tomará nuevas formas. En esto también la orientación venezolana puede ser novedosa: será posiblemente un “ciudadano en armas”, pero no a la manera de un ejército popular. Se buscará fundir el componente militar con el civil, para crear una unidad de tal forma que no pueda hablarse de una dictadura o régimen autoritario. Sería una relación natural: militares con derechos ciudadanos que ejercen puestos públicos. Sin embargo aparece una pregunta clave, ¿dónde termina lo militar y comienza lo civil?²⁶ Para el presidente Chávez no hay distinción. En una entrevista que le hizo el articulista de *El Nacional*, Ibsen Martínez (23-1-2000, D-1), dijo sobre la relación civil-militar:

Hay que ir muy atrás, hasta el siglo XIX, para entender esto. Entonces, en los albores de la Patria, Ejército y pueblo eran los mismos. Fíjate en Sucre, por citar un ejemplo: su familia se dedicaba a la agricultura, era hombre ilustrado, un militar, un diplomático. Los próceres eran eso: ciudadanos en armas. Se era “doctor y general”; o campesino y soldado. Era natural esa identificación.

Lo anterior se evidencia en uno de los elementos principales de la Constitución de 1961, para reforzar el apoliticismo de las FAN. El artículo 131 establece que la autoridad civil y militar no puede ejercerse simultáneamente, salvo en el caso del Presidente como Comandante en Jefe de las FAN. Este principio no se encuentra en la Constitución de 1999. En Venezuela se busca, entonces, el binomio militar-gerente y militar-político no deliberante, y la Constitución deja abierta la puerta para esto. Lo que se hace evidente con las desig-

²⁶ Se considera que esta forma de abordaje de las relaciones civiles-militares en Venezuela es adecuada porque reduce los prejuicios que pueden existir hacia los civiles o militares, y se aleja de las visiones de que “estamos en una dictadura”. El asunto que se quiere abordar no es si los militares pueden o no ocupar posiciones públicas o si participan en el desarrollo nacional (antes sucedía), sino que se quiere introducir tres dimensiones para analizar la relación civil-militar en un nuevo contexto político: extensión, temporalidad, y actividad. ¿Qué tan amplia es la participación militar en las actividades públicas? (extensión) ¿Durante cuánto tiempo y qué áreas tienen los programas de asistencia tipo PB-2000? (temporalidad) ¿Cómo se estructuran los roles, quién planifica y ejecuta en cuanto a organizaciones civiles y militares, en estos planes de asistencia? (actividad). No se trata de afirmar si Venezuela vive o no una dictadura, si va o no hacia un régimen de fuerza, sino de interrogarnos sobre el grado de participación en actividades civiles que deben tener los militares y sobre el grado de control y autonomía que tienen las instituciones civiles sobre el estamento militar.

HUMANITAS. Portal temático en Humanidades

naciones de oficiales para puestos de gobierno importantes. Especialmente, los que producen y distribuyen recursos (Pdvs con el general Guaicaipuro Lameda, y la oficina de presupuesto) y otras áreas clave (como la CVG). Para las fuerzas armadas, esto puede representar la desnaturalización de su rol profesional al convertirse en burócratas públicos pero, al mismo tiempo, revela la crisis de lo civil, ya que la carencia de liderazgos y organizaciones civiles sólidas, confiables y eficaces, permite que sean desplazadas y sustituidas por los militares. Éstos entran en la lucha política y pueden verse comprometidos con un gobierno que no representa sus intereses como corporación profesional, pero también puede significar que las fuerzas armadas se conviertan, ya no de derecho sino de hecho, en el gobierno efectivo de Venezuela, todo dentro de la Constitución.

¿Cómo garantizar, entonces, la no deliberación política en un cuerpo que tiene que ser político para garantizar la viabilidad de un proyecto? Con un civil en la cartera de la Defensa: la lucha entre los integrantes de las promociones militares por ascender al ministerio de la Defensa se cancela y la deliberación política se separa de lo militar, de tal forma que ahora podrán realmente dedicarse a lo suyo, a lo militar. Eso sí, tal como lo entiende la Constitución, mientras la deliberación política es sustraída con un ministro civil de la Defensa y con un Presidente de la República que tiene amplias facultades en materia militar, que lo hace el centro de gravedad de la institución, con una nueva dimensión: ya no se competirá por el ministerio de la Defensa, sino por las posiciones operativas —el Jefe Militar de la FAN y los comandos de fuerza o componente— y para los ascensos a oficiales generales y almirantes, que ahora los tiene el jefe del Estado por mandato constitucional. El Presidente tiene el mando real y el ministro de la Defensa el mando político. Así se desprende del artículo 236 de la Constitución de 1999, que define las funciones militares del Presidente, en sus numerales 5 y 6:

5.-Dirigir la Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Jefe, ejercer la suprema autoridad jerárquica de ellas y fijar su contingente.

6.-Ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o coronela o capitán o capitana de navío, y nombrarlos para los cargos que les son privativos.

La Constitución de 1961 sólo estableció el carácter de Comandante en Jefe como suprema autoridad jerárquica de las FAN y la de fijar el contingente de las mismas (art. 190, nums. 3 y 4). Hoy ya no es sólo ejercer la suprema autoridad jerárquica en la FAN, sino que el jefe del Estado dirige y ejerce el mando supremo, lo que pudiera interpretarse como una personalización del mando que se institucionaliza, en la medida en que el proyecto de la V República está

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

atado al presidente Hugo Chávez²⁷. Se mimetiza el rol de mandatario con el de jefe militar.

Los criterios sugeridos por Agüero (1993), al analizar la irrupción de las fuerzas armadas de Venezuela en la política, parecen haber sido tomados por la administración Chávez y reformulados en la política militar, para garantizar la estabilidad del proyecto político que se adelanta en la actualidad, que recoge la Constitución de 1999:

Las relaciones instituciones militares-instituciones civiles. De acuerdo con este autor, la existencia de un liderazgo civil sólido reduce las posibilidades de una intervención militar. Luego de los intentos de golpe de Estado en 1992 y el deterioro de las instituciones políticas, en la actualidad se ha reforzado un liderazgo civil sólido a través de los siguientes mecanismos: el desprestigio de las instituciones políticas clave: partidos y parlamento, una concentración de poderes en el Presidente de la República que establece la nueva Constitución, un nuevo proyecto de país presentado por la administración Chávez que orienta el discurso político, la incorporación de militares en puestos clave, y un claro mandato de los electores al gobierno que se traduce en una condición de gobernabilidad política plena; en un modelo de un partido “cuasihegemónico”, con una organización política con presencia nacional²⁸, dentro de una personalización de la política.

Nivel de unidad de las élites. Si algo caracteriza a esta administración es que sobrepasó el marco de las élites y tiene una política que se legitima directamente con el elector. De manera que rompe con los actores de Punto Fijo, a excepción de las fuerzas armadas, las cuales son las privilegiadas y parece buscar acuerdos más bien en el plano exterior, sea por la vía diplomática (de aquí los viajes presidenciales y la designación de un general como vicescanciller) o en inversiones extranjeras. Las otras élites nacionales se asumen en un plan subordinado: sindicales, empresariales, políticas y de medios de comunicación social. Entonces, se tiene una relación directa del Presidente

²⁷ Un indicador de esta eventual personalización es que los oficiales ya no se dirigen al Presidente como había sido tradicional, “señor Presidente de la República”, sino ahora se escucha más “Mi comandante en jefe”, por lo que se sustituye un rol civil por un rol militar, aunque quien lo ejerza sea un civil.

²⁸ El crecimiento electoral del MVR, con respecto a 1998 en la tarjeta para el legislativo nacional, fue de 100% en las elecciones de julio de 2000, si se compara con la caída de la votación en esta tarjeta con respecto a 1998 que tuvieron otras organizaciones: Copei, 63%; MAS, 43%; AD, 41%; y Proyecto Venezuela, 38%.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

con los electores, con mediación de los órganos de difusión, sustentada en la FAN y con apoyo exterior, orientada a depender lo menos posible de los grupos internos, para adelantar un proyecto y generar nuevas élites para gobernar.

La confrontación con el descontento popular. Se ha hecho al buscar identificar un culpable de la situación que vive el país, “las cúpulas podridas”: AD y Copei, junto a las instituciones del Pacto de Punto Fijo, al mismo tiempo que se cuestiona el papel jugado por las fuerzas armadas el 27 de febrero de 1989 (de tipo represivo) con lo que se desactiva un mecanismo de control, y se les comunica otra visión: el respeto a los derechos humanos y la acción cívica, no la represión del descontento popular. Una forma de aumentar el liderazgo político actualmente es evitar el uso de la represión para controlar manifestaciones o desalojar invasores, ya que un elemento que contribuyó al deterioro del liderazgo político previo al del presidente Chávez es que apelaron a la represión como mecanismo para el control de las demandas populares y esto, en las fuerzas armadas, llevó a juzgar la legitimidad de quienes daban estas órdenes, ya que fueron señalados de ser los responsables de crear las condiciones para el uso de la represión. El descontento popular se ha abordado dejando que se exprese, evitando que llegue a situaciones de violencia sostenida y extrema –salvo en los hechos de abril de 2002 y otros posteriores– y comunicando que las fuerzas armadas no reprimirán más al pueblo sino, al contrario, se les involucra con el pueblo a través del Plan Bolívar 2000. Ellas son, entonces, el canal por excelencia para encauzar el descontento popular a través de programas sociales.

Salvaguarda de los intereses militares. La administración Chávez ha seguido dos caminos para abordar este asunto: la politización de las fuerzas armadas con lo que se las compromete en el devenir político del país al defender un proyecto político particular, pero buscando mantener su carácter profesional; el soldado-técnico, el soldado-gerente. Se usa lo aparentemente contradictorio para legitimar: se politiza no para debilitar sino para fortalecer porque la misión de estas fuerzas ya no es la defensa nacional ni la salvaguarda de la Constitución, sino la “independencia y la soberanía de la nación” que, de acuerdo con la Constitución, es amplia, es cualquier cosa: desde el ambiente hasta la economía. Los intereses de la FAN están ligados al proyecto político que se adelanta actualmente para garantizar la estabilidad política del Estado²⁹, al vincularlas al ejercicio del gobierno, mediante la unidad procedimien-

²⁹ Esto puede ser una distinción sutil pero no menos importante. Se podría decir que en el pasado era así pero la pregunta que surge es ¿a cuál proyecto político estaban ligadas las FAN? Para los años 80, ya no había tal proyecto. Por lo tanto, su liga con el

tos-contenidos. El binomio Estado (procedimientos) gobierno (contenidos) como unidad representada por un proyecto al que se vincula el sector militar. De aquí la idea del “ciudadano en armas”. La segunda vía para preservar los intereses específicos de los militares es constitucional, al establecer una suerte de aislamiento hacia adentro y hacia el Presidente de la República de los temas militares más álgidos: los ascensos, la seguridad social y los mecanismos de control a la institución armada. En otras palabras, la FAN se descentraliza hacia afuera para ocupar espacios propios de los civiles; se centraliza hacia adentro para tener la capacidad y la organización que permitan el control de la sociedad y la defensa de un proyecto político particular.

¿Hacia un estamento militar alejado de la sociedad?

Se ha argumentado que la política militar de la Constitución de 1999 define un rol central a las fuerzas armadas, que tiene como base una tensión de vieja data histórica en Venezuela: la capacidad de los civiles y lo militares. No se trata de un “nuevo autoritarismo”. Aquí hay continuidad y lo que se identifica es que la doctrina militar de Punto Fijo —expresada en el artículo 132 de la Constitución de 1961— cede a una corriente histórica, que estaba subterránea: el rol de los militares como actor relevante para adelantar un proyecto de país, que hoy define la Carta Magna de 1999. La Constitución de 1961 respondió a esta interrogante al establecer el alejamiento de los militares de la política, porque existían partidos y liderazgos políticos sólidos, nacionales y legítimos que adelantaron un proyecto de país inclusivo y moderno. En este contexto, el elemento desarrollista y pretoriano de las fuerzas armadas pudo minimizarse, lo que permitió que el rol profesional del estamento militar se separara de su condición de actor político. La profesionalización creciente y su institucionalización fue la respuesta a un sistema político estable, legítimo y eficaz, que caracterizó los primeros 20 años del modelo de Punto Fijo.

sistema político era la defensa de las instituciones democráticas (los procedimientos y no los contenidos del juego político). Esto se evidencia en las declaraciones de militares. Luego del golpe de Estado de febrero de 1992, en un reportaje publicado por *El Universal*, uno de los diálogos con un oficial superior fue el siguiente: “¿Qué opinas de tus compañeros que se alzarón? —Cada quien, como ente individual, tiene sus propios conceptos y sus propias ideas. Ellos estaban en forma clara haciendo un acto desleal no contra el gobierno sino contra la Constitución” (Romanelli en *El Universal*, 9-2-1992, 1-18). Nótese la distinción que el oficial hace entre el gobierno y la Constitución. La deslealtad no fue hacia el primero, sino hacia la segunda. Es decir, se violentaron los procedimientos (la Constitución) pero no los contenidos (el gobierno), a pesar de que se iba a derrocar al gobierno.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

Con la madurez del sistema político, éste no atendió las demandas de cambio y cuando lo hizo ya era demasiado tarde. La respuesta no fue el cambio sino la supervivencia, y esto se observó en las fuerzas armadas. Un estamento militar ya profesional, que no fue atendido en relación con sus demandas y con una nueva misión, de tal forma que su rol profesional se resiente, y emergió una crítica hacia los actores políticos de Punto Fijo, cuyo prestigio estaba agotado. Así que para 1998 era una convicción casi unánime en el estamento militar que había que desalojar a los partidos históricos y transformar el sistema. Apareció, de nuevo, la arista política de las fuerzas armadas, con su proyecto político desarrollista, ante la incapacidad de las organizaciones civiles de ofrecer un nuevo rumbo al país. Esta visión es la que se incorpora en la Constitución de 1999. En ese sentido, no hay nada novedoso. Sólo que lo que estaba latente se hace manifiesto en virtud de la Carta Magna, y los militares son una suerte de estamento separado del resto del país, dentro de una visión de seguridad y defensa –de corte organicista– por la que se define una suerte de supraconstitucionalidad del concepto de seguridad. La democracia está en función de la seguridad, y no al revés. La seguridad es un concepto totalizante, es la que indica que un proyecto político desarrollista está vigente, con un actor preferente: el estamento militar, que ahora participa activamente en el desarrollo interno, junto a sus tareas de defensa del Estado. La Constitución de 1999 sería, entonces, la culminación de una visión del estamento militar, que ya tenía legitimidad en las fuerzas armadas: ser agentes de un proyecto nacional, ante la carencia de alternativas civiles, producto de la erosión política iniciada en los 70, luego que el proyecto populista y modernizador finalizara con la nacionalización del hierro y del petróleo en 1975. Luego de esa fecha, el estamento político no fue capaz de reinventar a Punto Fijo, y sólo buscó sobrevivir en una política clientelar y burocrática. Lo que hoy se vive en Venezuela no es una dictadura sino, posiblemente, una suerte de corporativismo que tutela a la sociedad, pero para lograr ese desarrollo que ha sido anhelo de Venezuela. Ya no por la vía de una dictadura positivista, sino por una democracia delegativa. Esto es lo novedoso.

El diseño de la Constitución en cuanto a la política militar luce un complejo juego de pesos y contrapesos porque no es una dictadura militar. En el texto fundamental hay avances claros en derechos humanos pero, al mismo tiempo, hay una concentración de poderes en el Poder Ejecutivo. Igual ocurre con la política militar. Por ejemplo, el artículo 323 define lo que es el Consejo de Defensa de la Nación, y quiénes participan en él. Si se le compara con los integrantes del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa de la ley actual (art. 7), en éste participan funcionarios militares y del Ejecutivo principalmente. En cambio, en el Consejo de Defensa de la Nación que define el artículo 323 de la Constitución no se hace mención a miembros operativos de la FAN –como

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

el inspector general, por ejemplo— y se incorporan a representantes de instituciones políticas y contraloras: los presidentes de la Asamblea Nacional, del Tribunal Supremo de Justicia, y del Consejo Moral Republicano. De la misma manera, el artículo 261 define que la justicia militar es parte integrante del Poder Judicial, y que “la competencia de los tribunales militares se limita a delitos de naturaleza militar”. De tal forma que lo que tiene la Constitución es un sistema de pesos y contrapesos que se activará de acuerdo con la fuerza de las instituciones políticas y civiles. Es una suerte de “constitucionalismo *ad hoc*” que operará en función de cuál sector tenga el peso fundamental. Si son las organizaciones civiles, la respuesta será el equilibrio; en el caso que nos interesa, el equilibrio civil-militar. Si no es así, puede desplazarse el peso hacia el estamento militar.

Si es así, el riesgo de esta política militar es que puede crear un estamento que dirija al país, pero que al mismo tiempo esté separado de él. Ciertamente, hay avances en la política militar. Uno de ellos es la designación de un civil como ministro de la Defensa. Este no es el problema. Es la tendencia mundial. El problema son las condiciones en que se designa a ese ministro civil, y el proyecto que está detrás de ese nombramiento. El verdadero indicador del equilibrio civil-militar será lo que haga ese ministro de la Defensa. Su trabajo será demostrar si el ministerio de la Defensa será una estructura decorativa — una suerte de “fusible político” que se queme en momentos de crisis— o si tendrá un peso decisorio en la definición de la política de defensa nacional. Este será el verdadero reto del ministro de la Defensa: cómo evitar que la ahora llamada Fuerza Armada se convierta en un estamento separado del país y, posiblemente, también a lo interno de ella, ya que una tecnocracia militar creará roces con los oficiales “troperos” (de tropa). La Constitución puede apoyar cualquiera de las dos opciones. Lo relevante —se sostiene— es si las instituciones civiles son fuertes.

Pero no todo termina aquí. Una primera prueba será el contenido y discusión de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada (Lofan), que sustituya la aprobada en 1983, ya que en ella se definirá la misión y estructura de las fuerzas armadas. Este proyecto ya recibió su primera discusión en la Asamblea Nacional. Aunque requeriría de un artículo separado, una primera reacción sobre este instrumento es que incorpora muchas de las disposiciones de la actual Lofan, pero también viejas aspiraciones: la idea de regresar a un Estado Mayor General, con cierto grado de centralización en el comando y en las adquisiciones. También el instrumento —al igual que en la Constitución— define una suerte de equilibrios entre el ministro de la Defensa y las demás autoridades militares, incluyendo al Presidente de la República, lo que permite inferir que

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

la política militar puede tener diferentes centros de gravedad; un modelo de pesos y contrapesos que puede tener consecuencias positivas y negativas. Las primeras, porque puede ofrecer incentivos para que las fuerzas compitan entre sí –uno de los éxitos del modelo de Punto Fijo definido en el decreto 288, que dio autonomía a los cuatro componentes venezolanos– por recursos e influencia lo que puede hacer más transparente la relación de las fuerzas armadas hacia la sociedad; las segundas, porque puede crear una estructura muy burocratizada, con muchas instancias, que haga difícil la operación de la FAN y el centro de gravedad se traslade al Presidente de la República, con nuevos recursos para un mando directo –una suerte de *bypass*– al tener un comando operacional y establecer líneas de subordinación directa, por lo que se tiene un estamento militar en competencia permanente, pero un Presidente con líneas de mando directas: divide y reinarás, puede ser una consecuencia de la nueva Lofan.

Luego, la definición de la política de defensa nacional y, finalmente, el presupuesto militar. Allí veremos el equilibrio civil-militar que se logra, y el peso efectivo del ministerio de la Defensa. Aquí entra otro instrumento legal, que no puede separarse del anterior y de la Constitución. La Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (LOSN), la que también tuvo su primera discusión en la Asamblea Nacional. A diferencia de la Lofan donde existe un cierto equilibrio y mecanismos de control, la LOSN recoge la tradición desarrollista y de seguridad y defensa, aunque más avanzada en cuanto a su concepto de seguridad –la define como algo perceptual– y busca equilibrar éste con nociones como libertad y democracia. Sin embargo, la seguridad mantiene su rol de concepto supraconstitucional y –a diferencia de la Lofan– el Presidente tiene en este instrumento amplios poderes, incluyendo la defensa civil. Podría decirse que lo que se gana en cuanto al control civil sobre el estamento militar en la Lofan, se pierde en la LOSN al definir al Presidente como una instancia que prácticamente puede valorar en qué condiciones una situación puede ser una emergencia que active los mecanismos de seguridad y defensa, y de excepción previstos en la Constitución de 1999.

Con las diferencias, en Venezuela se enfrenta una situación parecida a la vivida en Polonia durante la reforma de las fuerzas armadas ocurrida en ese país a partir de 1990, pero al revés: en la nación de Europa del este el reto era partir de unas fuerzas armadas políticas para llevarlas a un cuerpo institucional. En Venezuela, lo que se busca es cómo hacer de una corporación que vivió 40 años bajo una doctrina institucional un cuerpo armado comprometido con un proyecto político pero que, al mismo tiempo, no sea políticamente deliberante.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

Durante la vigencia de la Constitución de 1961, se decía que las “Fuerzas Armadas son una institución *apolítica*, obediente y no deliberante”. Con la Constitución de 1999, se puede afirmar que las “Fuerzas Armadas son una institución *política*, obediente y no deliberante”. De la “abstención mutua” al “compromiso mutuo”, ha sido el tránsito de 1961 a 1999.

Bibliografía

- Agüero, F. (1993): “Las Fuerzas Armadas y el debilitamiento de la democracia en Venezuela” en VVAA, *Venezuela: la democracia bajo presión*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Álvarez, Ángel (1996): “La crisis de hegemonía de los partidos políticos venezolanos” en Ángel Álvarez (coord.), *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*, Caracas, UCV.
- Arroyo Talavera, Eduardo (1988): *Elecciones y negociaciones: los límites de la democracia en Venezuela*, Caracas, Pomaire/Conicit.
- Bigler, G. E. (1981): “La restricción política y la profesionalización militar en Venezuela”, *Politeía*, n° 10, pp. 85-142.
- Carrera Damas, Germán (1999): *El siglo xx venezolano: hombres e instituciones*, Caracas, Comisión Presidencial V Centenario de Venezuela.
- Diamint, R. (2002): “Militares y democracia” en *El Universal*, Edición Especial, junio 10.
- Goodman, L. (1996): “Military Roles. Past and Present” en L. Diamond y M. F. Plattner (eds.), *Civil-Military Relations in Democracy*, Baltimore/London, Johns Hopkins University Press/National Endowment for Democracy.
- Guevara, Pedro (1989): *Concertación y conflicto: El pacto social y el fracaso de las respuestas consensuales a la crisis del sistema político venezolano*, Caracas, UCV.
- Hartlyn, Jonathan (1999): *Contemporary Latin America, Democracy and Consolidation: Unexpected Patterns, Re-elaborated Concepts, Multiple Task*, Paper American Political Science Association, septiembre.
- IVAD/Comprensión de Venezuela (2002): *Percepción de la población acerca de la Fuerza Armada Nacional y los militares*, Caracas, Informe, agosto.
- Machillanda Pinto, José (1988): *Poder político y poder militar en Venezuela 1958-1986*, Caracas, Centauro.
- Müller Rojas, Alberto (1982): *El equipamiento militar en Venezuela: un análisis de políticas públicas*, Caracas, mimeo.
- _____ (1989): “Rómulo Betancourt y la política militar” en VVAA, *Rómulo Betancourt: historia y contemporaneidad*, Caracas, Fundación Rómulo Betancourt.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

- _____ (1989a): “El uso impertinente de la fuerza militar” en *El Universal*, 27-1, pp. 1-4.
- _____ (1992): *Relaciones peligrosas: militares, política y Estado*, Caracas, Tropykos.
- Rey, Juan Carlos (1980): “Doctrina de seguridad nacional e ideología autoritaria” en Aníbal Romero (comps.): *Seguridad, defensa y democracia en Venezuela*, Caracas, USB.
- _____ (1988): *Los desafíos de la democracia*, Caracas, Tierra de Gracia Editores.
- _____ (1999): “Observaciones sobre los títulos VII y IX de las *Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República* (propuesta del presidente Hugo Chávez Frías)”, Caracas, mimeo.
- Rey, Juan Carlos y J. Pabón (2000): “Caminando por la cuerda floja. Los poderes del Presidente, la gobernabilidad y la legitimidad en la Constitución de 1999” en *Revista Sic*, n° 626, pp. 244-250.
- Roberston, N. G. (1999): “Montesquieu and Political Liberty: Possibilities for the Contemporary” en *American Political Science Association*, septiembre.
- Serra I. Serra, N. (2000): “La reestructuración de las Fuerzas Militares españolas, 1976-1989” en Escuela Superior de Guerra/Pontificia Universidad Javeriana (ed.), *El papel de las fuerzas militares en una democracia en desarrollo. Memorias de la conferencia internacional*, Bogotá.
- _____ (2001): *El control democrático de las Fuerzas Armadas*, mimeo, junio.
- Sosa, Arturo (2002): *Transformación y legitimidad*, Caracas, SIC-Centro Gumilla.
- Soto Tamayo, C. (1986): *Rómulo: democracia con garra*, Caracas, Ediciones Capriles.
- Subero, C. (1998): “La población respalda valores del sistema político”, *El Universal*, 21-1, pp. 1-14.