

Fuerzas Armadas y Democracia en América Latina: el caso de la unión cívico-militar en la Venezuela contemporánea

Armed Forces and Democracy in Latin America: the case of the civil-military union in contemporary Venezuela

<http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s23141174/7tft4d8ku>

Luis Wainer¹

Universidad Nacional de Avellaneda - Argentina

Resumen

En este artículo se indaga una cuestión central de los procesos políticos latinoamericanos: las relaciones cívico-militares. Estas relaciones, en la mayoría de los casos, suelen ser observadas o bien en función del “rol militar” o bien en relación con la participación de civiles en determinadas acciones militares –sean golpes de Estado o dictaduras. En este caso se pretenden explorar otras vías: ver este vínculo cívico-militar desde el punto de vista de las ideas y los proyectos políticos que se fueron elaborando (de forma conjunta), en buena medida, bajo la posibilidad democrática. Se trata de un núcleo de “corresponsabilidades” que permiten realizar una evaluación del proceso chavista (y las relaciones cívico militares) desde otro lugar que permiten entender hoy en día no sólo las características de este vínculo sino también las dinámicas de la democracia venezolana actual más allá de las clasificaciones usuales que mediática y académicamente se quiere ver uno de los fenómenos políticos más importantes de las últimas décadas latinoamericanas.

Palabras clave:

RELACIONES CÍVICO, MILITARES, VENEZUELA, H. CHÁVEZ FRÍAS, DEMOCRACIA, CORRESPONSABILIDAD

Abstract

This article investigates a central question of Latin American political processes: civil-military relations. These relationships, in most cases, are usually observed either in terms of the “military role” or in relation to the participation of civilians in certain military actions - be they coups or dictatorships. In this case, the aim is to explore other ways: to see this civic-military link from the point of view of the ideas and political projects that were developed (jointly), to a large extent, under the democratic possibility. It is a nucleus of “co-responsibilities” that allow an evaluation of the Chavista process from another place (and for civil-military relations) that allow us to understand today not only the characteristics of this link but also the dynamics of Venezuelan democracy more Beyond the usual classifications that the media and academics want to see one of the most important political phenomena of the last Latin American decades.

¹ Correo electrónico: lewainer@gmail.com

Keywords:

CIVIL-MILITARY RELATIONS, VENEZUELA, H. CHÁVEZ FRÍAS,
DEMOCRACY, CO-RESPONSIBILITY

Fecha de recepción: 21 de septiembre de 2020

Fecha de aceptación: 2 de diciembre de 2020

Fuerzas Armadas y democracia en América Latina: el caso de la unión cívico-militar en la Venezuela contemporánea

Introducción

Este trabajo indaga una cuestión central de los procesos políticos latinoamericanos: las relaciones cívico-militares. Estas relaciones no siempre han deparado clasificaciones correctas al momento de emprender una comparación entre los países latinoamericanos. Precisamente uno de los temas que ha forzado estudios comparativos desbalanceados, con afirmaciones para un país que no pueden ser replicadas en otro, es la cuestión de los militares y la política. No todos los países latinoamericanos tienen la misma ubicación social para sus Fuerzas Armadas, así como tampoco tienen la misma densidad sus relaciones cívico-militares. Venezuela representa, desde un punto de vista general, un caso interesante de estudio sobre la problemática, y más aún si nos detenemos en las interrelaciones de la experiencia chavista. En este artículo intentaremos precisamente reponer las variadas aristas de esa relación (cívico-militar) para lograr, por un lado, una puntualización que contribuya no sólo a un entendimiento más específico de la cuestión y, por otro lado, para poder encontrar algunas variables claves del funcionamiento actual del proyecto en el gobierno. En la comprensión de esta interrelación entre militares y Fuerzas Armadas en Venezuela es que podemos ampliar, más allá de los estereotipos mediáticos (y muchas veces académicos), el entendimiento sobre una dinámica democrática latinoamericana contemporánea.

1. Una metamorfosis política: militares en democracia

Apenas iniciado el proceso político que va a liderar Hugo Chávez Frías en Venezuela, se tornó clara la incorporación de la Fuerza Armada Nacional (FAN) como un actor clave de la vida política o, al menos, del proceso de formulación y ejecución de políticas sociales. Desde 1999, la FAN se involucró de forma activa en el proyecto de sociedad propuesto por la Constitución, el cual, se vincula a los presupuestos desarrollados tanto por el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200), por ejemplo, en el programa constituyente para la toma del poder de 1992¹, como en los 18 Decretos

¹ La referencia es sobre la insurrección cívico militar del 4 de febrero de 1992; y los documentos “para la toma del gobierno”, que la misma contemplaba en caso de resultar exitoso. Véase Wainer (2019).

redactados entonces por Kléber Ramírez Rojas, o las propuestas alternativas confeccionadas en documentos como la Agenda Alternativa Bolivariana de 1996.

Durante la denominada Cuarta República, organizada por el Pacto de Punto Fijo² a partir de 1958 y la Constitución de 1961, las Fuerzas Armadas se reservaban el rol de respaldar el acuerdo de coalición entre partidos, sindicatos, sectores económicos e iglesia, el cual se establecía desde el programa mínimo de gobierno que se había firmado hacia finales de 1958. En este se establece la necesidad de unas Fuerzas Armadas apolíticas, obedientes y no deliberantes, cuyo propósito es garantizar la paz pública al tiempo que, como contraparte, el Estado se compromete a su perfeccionamiento técnico, al reconocimiento de méritos, al mejoramiento de las condiciones de vida sus miembros, además de a la modernización del equipamiento de las distintas armas.

Es muy interesante la caracterización que realizan Ochoa Henríquez y Rodríguez Colmenares en cuanto a las etapas por las que las Fuerzas Armadas han pasado a lo largo del Pacto de Punto Fijo y según la Constitución de 1961, en relación a las tareas de defensa y de mantenimiento de la democracia (Ochoa Henríquez y Rodríguez Colmenares, 2003). Una primera, entre 1959 y 1969, década que se caracteriza por un impulso estatal a la economía por sustitución de importaciones, proceso de expansión del consumo, favorecido por el crecimiento de la renta petrolera. En el transcurso de esa década, la democracia propuesta por el pacto se sintió amenazada, por lo cual las Fuerzas Armadas cumplieron un rol donde se buscó garantizar el orden público además de la seguridad de las fronteras, a partir de la idea de contener intentos de golpes de Estado tanto como incursiones de la guerrilla. De esto último se desprendía una perspectiva anticomunista –se interpretaba la influencia de la revolución cubana- que enfocada en una concepción de la seguridad nacional que debía privilegiar la defensa de la constitucionalidad y la democracia, así como el sistema capitalista y la democracia representativa frente al modelo socialista (Jácome, 1998).

² Suscrito entre las principales fuerzas políticas, con la exclusión del Partido Comunista de Venezuela (PCV), el Pacto de Punto Fijo tuvo por objeto asegurar la estabilidad institucional en el país. En los hechos significó un esquema bipartidista de características excluyentes, en el que alternaron en el poder la Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI). El acuerdo se firmó en la residencia de Rafael Caldera, llamada “Punto Fijo”, y comenzó a funcionar formalmente el 31 de octubre de 1958.

En consonancia con ello, Ochoa Henríquez y Rodríguez Colmenares interpretan que ese fue el rol esencial de las FFAA pero que incipientemente, además, acompañaron en tareas de desarrollo nacional, sobre todo en el período de gobierno de Raúl Leoni (1964-1969), cuando ejecutaron, en el medio rural programas dirigidos a incorporar a la vida social venezolana regiones apartadas de la población. Construyeron, se indica, dispensarios, centros salud, escuelas, caminos, acueductos, pistas de aterrizaje junto a la promoción de campañas de alfabetización y sanitarias: esta era una forma de reemplazo de la imagen policial adquirida durante la dictadura de Pérez Jiménez (1952-1948) al mismo tiempo que una manera de adaptar la fuerza a las propuestas de organismos como CEPAL, en relación a las políticas de desarrollo para América Latina.

Con el inicio de la política de pacificación en Venezuela (1969) hasta apenas entrados los años ochenta, podemos dar cuenta del agotamiento de la política de sustitución de importaciones de los años setenta, en paralelo a que el país vive la bonanza petrolera y una intensa actividad económica, producto de promover un modelo de acumulación, orientado hacia el mercado interno con base en las empresas públicas (Battaglini, 2011). Desde que la guerrilla comenzó a ser derrotada, las FFAA pudieron asumir otro rol, que había mostrado un incipiente desarrollo en la etapa anterior, que podemos denominar como aquella en la que las FFAA ocuparon un rol de “guardianes de la democracia” .

Este momento se explica por –además del cuidado de las fronteras ahora en tiempos pacificados- una mayor participación en las instituciones estatales que habían sido creadas en los términos planteados, para el desarrollo económico y social. Podemos decir que este período va a fortalecer la relación cívico-militar, además de por la profesionalización militar en cuanto a la creación de centros de formación castrense (Ochoa Henríquez y Rodríguez Colmenares, 2003). La relación civil y militar –específicamente los vínculos entre los partidos políticos y las FFAA- se va a incrementar en este período.

Miguel Manrique (2001) analiza que los partidos políticos desarrollaban diversos métodos para intensificar la relación y “penetración” en las Fuerzas Armadas. Por ejemplo, se buscaba incorporar a los hijos de los dirigentes políticos en la fuerza o captar oficiales como simpatizantes e inclusive miembros de los partidos, como una forma de ir identificando oficiales con fuerza o preferencia política. Otra forma de abordar el campo militar era desde la Comisión de Defensa del Congreso Nacional, desde donde se buscaba acceder a ascensos alternados por los partidos AD y COPEI.

Esta etapa estuvo atravesada por prácticas clientelares y de corrupción entre partidos políticos y Fuerzas Armadas, fundamentalmente entre elites políticas y militares, produciendo además un marcado distanciamiento entre ellas y sus bases; elemento no menor a la hora de observar tensiones alrededor de los distintos fragmentos de las FAN. En adelante se fueron conformando dos grupos con posiciones diferentes: los altos mandos y los oficiales de mediana jerarquía. A ello se le suma la crisis al interior de la misma, producto de una falta de recursos y una competencia entre las fuerzas por los mismos -vinculado a la crisis económica que atraviesa Venezuela desde inicio de los años ochenta- además de sectores críticos que fueron componiendo una mirada política y militar en la gestación de un proyecto político (Izarra, 2007).

El proceso de pacificación iniciado a fines de la década del sesenta, se va a vincular con la profesionalización y jerarquización de la formación de las FAN (1971); una transformación en la escuela militar que eleva su titulación de media a universitaria, a partir de un plan de estudios que, además, integró en su propuesta contenidos teóricos vinculados a la situación estratégica de Venezuela y América Latina, así como también un recorrido analítico que ubica en el centro a la necesidad del componente militar en el proceso de cambio del país o la influencia de las tecnologías en las guerras modernas (Machilada, 1986).

Es interesante pensar en el objetivo del programa de profesionalización de las FAN. Allí, lejos de encontrar una sola razón, se debe interpretar la concurrencia de variables múltiples. Una interpretación posible es la búsqueda por alejar a los militares de la vida política; otra se relaciona con el hecho de la confianza de dicha relación (militares-política) a partir de que el pacto democrático se consolida y la guerrilla deja de ser una amenaza luego del proceso de pacificación. Estos dos campos entran en tensión al no ser explicitada la función de la profesionalización ni una “superioridad” de la autoridad civil, lo que puede llevar a un choque de los militares con las autoridades, tal como interpretan Ochoa Henríquez y Rodríguez Colmenares (2003), en lugar de a su sometimiento. Si consideramos que una de las primeras medidas por parte del gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1992, tras el 4 de febrero, fue revisar los contenidos de la academia militar a los efectos de detectar los núcleos de formación de pensamiento crítico –luego de apresar a los insurrectos, podemos decir que existe una relación entre formación crítica en el marco de la reforma, creación del MBR-200 de naturaleza militar y civil, y programa crítico a las fuerzas armadas y al campo político y partidario, representado en las insurrecciones de 1992 y en sus programas y documentos.

Aquí se inicia un período en el que conviven, no sin tensiones, una proyección de sectores críticos al interior de las FAN y una marcada discusión que oscilaba entre el rol de las FAN relacionado al desarrollo económico y social y, aquel que les reserva el de guardianes de la democracia. Esto sucede en tiempos del advenimiento de la globalización neoliberal y una orientación por parte de los Estados Unidos, en las Fuerzas Armadas Latinoamericanas, para desarrollar un rol policial en la lucha contra el narcotráfico (Romano, 2013). El Caracazo de 1989³, encontrará a las FAN en tareas represivas y de defensa de la democracia. Este acontecimiento mostró unas fuerzas orientadas nuevamente en tareas fundamentalmente militares, alejadas de un rol vinculado al desarrollo nacional. Los niveles medios fueron los más vinculados a las tareas de represión; esto al tiempo que las jerarquías reafirmaron su rol de defensa y vigilancia del pacto democrático, frente a posibles rebeliones (Wainer, 2019). Son importantes estos elementos entrelazados, porque las rebeliones del 4 de febrero y 27 de noviembre de 1992, tienen entre sus motivaciones estas tensiones abordadas fundamentalmente por los sectores más críticos, sobre todo aquellos que no aceptaban el mero lugar de custodios de una democracia en crisis, y que ahora se sentía amenazada (Izarra, 2007).

A partir de 1989 se puso el acento en un mayor cuidado en los ascensos de la alta oficialidad e imbuir al militar en las tareas y funciones que propias de defensa nacional. Así, se convirtieron en bajas las probabilidades de incorporación de las Fuerzas Armadas al desarrollo nacional, previsto en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, circunstancia que, quedaría relegada a un plano de escasa atención. Como hemos explicado, desde los años sesenta, las Fuerzas Armadas cumplieron sobre todo un rol de defensa de la democracia frente a amenazas o de guardianes de ésta en tiempos de estabilidad política y social; en paralelo a una expectativa latente de participación en el desarrollo nacional que mostraba que, habiendo condiciones normativas para llevar a cabo tales tareas, en la práctica sus funciones

³ A pocos días de iniciado el segundo mandato de Carlos Andrés Pérez (1989-1993), el nuevo presidente anunció un conjunto de medidas económicas que constituían un plan de reestructuración neoliberal para la economía venezolana. Rápidamente, en respuesta a tales medidas, el 27 de febrero de 1989 estalló una revuelta popular conocida con el nombre de Caracazo. Será este un elemento a prestar destacada atención en relación al devenir del Pacto de Punto Fijo, pero, sobre todo, en cuanto a la acelerada reacción de parte de la sociedad venezolana para hacer sentir su malestar frente a lo que se presentaba como la consolidación de un modelo excluyente.

se redujeron a seguridad y represión (Ochoa Henríquez y Rodríguez Colmenares, 2003).

Estos elementos coadyuvan a pensar de forma asociada crisis político-económica, estallido social y crisis al interior de las FAN, a la hora de analizar el advenimiento del proyecto chavista. El MBR-200, creado fundamentalmente –pero no exclusivamente- por un cuerpo de oficiales de rango medio en los inicios de 1982, que va a llevar a cabo la insurrección del 4 de febrero de 1992, funge como elaboración cívico-militar de esas crisis y de los emergentes de las mismas. En ese sentido, en adelante, las FAN va a desarrollar un rol activo en la gestión de un proyecto que será producto de tal elaboración y de tales crisis. A partir de la concurrencia programática elaborada por el MBR-200 junto a otras organizaciones civiles y militares, que desencadenaron la insurrección del 4 de febrero de 1992, se va a profundizar, acelerar, la conspiración, sobre la base de articulaciones pasadas que debían ser ampliadas. Este momento, a partir de 1992, va a consistir en la elaboración de la transición hacia la vía legal, la ampliación del movimiento, y la capitalización del pacto de gobernabilidad fracturado.

Esa transición hasta las elecciones de 1998, la va a estructurar el propio Chávez en una carta –confidencial por entonces- enviada al Sargento Andrés Reina Alvia, en 2002 (Garrido y Marksman, 2002). Hugo Chávez va a sintetizar los puntos más salientes del programa de gobierno, a partir de 1999 como; un nuevo modelo filosófico-político, coherente con los fundamentos ideológicos bolivariano-robinsoniano-zamorano; un nuevo modelo de economía mixta solidaria, con siete áreas de interacción bien definida entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil; un nuevo modelo de Estado Federal con cinco poderes en lugar de tres; un sistema democrático novedoso en que el rol del pueblo deba ser protagónico y participativo; un modelo de sociedad basado un modo de vida solidario, con fundamento en la igualdad, la justicia y la libertad; un nuevo modelo de relación civil y militar, no una supeditada a la otra, sino integradas una en la otra. Resulta pertinente resaltar ese intercambio, por observar allí esa transición, concretamente entre el que desde 1991 había sido el Programa Nacional Simón Bolívar o Libro Azul⁴; el mencionado Programa Constituyente de 1992, la Agenda Alternativa Bolivariana de 1996⁵ y el programa de gobierno, desde 1999, coronado en la Constitución de dicho año.

⁴ Veáse Wainer, 2019.

⁵ *Ibíd.*

2. La nueva doctrina (cívico) militar para la revolución bolivariana

Desde el comienzo, el gobierno encabezado por Hugo Chávez, se definió, acorde al trayecto que había traído al MBR-200 a la presidencia de Venezuela, como cívico-militar. Si bien podemos afirmar que las Fuerzas Armadas de aquel país tuvieron una presencia central durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, estas van a cambiar de forma sustancial –en cuanto al modo de relacionarse con la sociedad civil, tanto como en cuanto a su función dentro del Estado– desde 1999.

No resulta sencillo caracterizar las relaciones cívico-militares en Venezuela en un Estado en constante transformación. Si como dijimos, más allá de expectativas no satisfechas y tensiones persistentes sobre el rol de las Fuerzas Armadas en el período 1958-1998, la función de estaba más o menos orientada a la custodia de la democracia y del orden interno. Esta situación se ve fuertemente alterada desde 1999, cuando un nuevo paradigma va a complejizar la relación entre sociedad y Fuerzas Armadas.

Desde ese año las Fuerzas Armadas Nacional pasarán a denominarse como Fuerza Armada Nacional, en relación con el mando de las mismas ahora unificado. Desde 1999 se consagraron una serie de cambios en cuanto al rol de la FAN, establecido en una serie de reformas normativas, comenzando por la reforma constitucional, luego la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (LOSN) en 2002, la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional (LOFAN) en 2005, hasta el anteproyecto de la Reforma Constitucional en 2007. Finalmente, la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (LOFANB) en el año 2008.

Janowitz (1985), identificó cuatro modelos de relaciones cívico-militares: aristocrático, democrático, totalitario y Estado-guarnición. El primero de ellos, presenta integradas a las elites militares y civiles a partir de la existencia de una estructura de poder monolítica. En el modelo democrático, en cambio, la clase política mantiene un control sobre las Fuerzas Armadas –aunque más como meta u horizonte– por medio de un sistema formal de reglas; en el totalitario los militares se encuentran subordinados a una elite política, anulando la independencia organizativa de unas Fuerzas Armadas de carácter profesional.

Por último, el modelo Estado-guarnición –aquel que para autores como Her (2017) podría ajustarse a la experiencia chavista– no es ni un control de la política por parte de los militares, sino el resultado final del ascenso al poder, de una élite militar que, bajo condiciones de tensión internacional, la preparación para una situación de guerra

recobra centralidad. Este modelo expresaría una nueva forma de coalición, en el que los sectores militares controlan, directa o indirectamente, ámbitos del poder político, de la administración pública, así como también de empresas estatales. Si bien los militares conservan parte de su independencia organizativa, al mismo tiempo aquella está sujeta a distintas alianzas con sectores civiles y políticos (Frederic, 2008).

Otros analistas de las relaciones civiles y militares como Nordlinger (1977), han planteado tres modelos -tradicional, liberal y de penetración- para indagar acerca de la influencia civil sobre el estamento militar. Si el modelo tradicional no presenta tensiones entre lo civil y lo militar dado que uno y otro se encuentran controlados por la misma élite; el liberal sería aquel donde las responsabilidades son repartidas y diferenciadas entre el campo político y el militar, fundamentalmente porque los segundos deben respeto y obediencia a las autoridades civiles. El modelo de penetración de Nordlinger establece que el rasgo básico es la infiltración que civiles ejercen sobre militares: penetran ideas, ideologías e incluso hasta individuos procedentes de la política al tiempo que el adoctrinamiento político alcanza a la tropa y al cuerpo de oficiales.

Es interesante, al respecto de las distintas formas que puede adquirir la alianza cívico-militar, o los modelos posibles para pensar la experiencia chavista, el señalamiento que realiza Rodríguez-Franco (2006). Desde su óptica, el chavismo no puede ser analizado a partir de modelos establecidos a priori como los planteados, sobre todo en lo que hace a los mecanismos de control de los militares ejercidos por civiles, desde la llegada al gobierno, en 1999. El autor plantea cuatro elementos de control, a considerar en la relación, a partir de los lineamientos plasmados en la reforma constitucional. Primero, la eliminación del apoliticismo de los militares que contemplaba la Constitución de 1961, al mismo tiempo que, por primera vez, el derecho al voto de estos; segundo, la posibilidad de nombrar y remover oficiales por parte del Ejecutivo, como una forma de incentivos directos e indirectos; tercero, relacionado al anterior, la posibilidad de que el presidente adjudique pases a retiro y ascensos militares, quitándole ese atributo al Senado; y cuarto, la posibilidad de difundir y socializar –por medio de acciones realizadas por el personal militar- la perspectiva cívico-militar. Estas acciones tienen una doble función; mientras por un lado difunden una sensación de cercanía de las acciones del presidente hacia la población por medio de los militares, a quienes se identifican como disciplinado y capaz de difundir las “virtudes del gobierno”, a su vez, produce como resultado que finalmente los militares estén en contacto con las necesidades de la población (Rodríguez-Franco, 2006).

3. La “corresponsabilidad” (civil y militar) en la nueva institucionalidad militar

Desde 1999, la relación cívico-militar requiere ser pensada a partir de las características que contienen a un movimiento civil y militar que llega al gobierno. El gobierno de Hugo Chávez, desde sus comienzos, buscó establecer una serie de planteamientos en relación a esa alianza, vinculado a un proceso de transformación político y social que requería de cambios profundos en el campo militar. En palabras de José Antonio Rivas, Chávez buscó “hacer de la institución armada un ejército revolucionario, una institución al servicio de un proyecto político fuertemente ideologizado” (Rivas, 2009: 75); empezando por la cuestión normativa. Estos elementos de cambio debían, en principio, ser contenidos en el proceso constituyente iniciado apenas comenzado el gobierno.

Un elemento saliente es la eliminación de la prohibición de un ejercicio simultáneo civil y militar; así el militar pudo desempeñarse al mismo tiempo en cargos diversos en la administración pública, tal como se demostró rápidamente en centenares de casos. Otras dos cuestiones significativas fueron la eliminación del control parlamentario en cuanto a la promoción de los militares del alto rango, atribuyéndole dicha competencia al Comandante en Jefe de la FAN, el Presidente de la Nación; además de la supresión del carácter “no deliberante y apolítico” del estamento militar, si bien se continuó con la naturaleza de una institución “sin militancia política”, se elimina la prerrogativa de una institución cuyo fin es el de ser garante de la estabilidad de las instituciones democráticas. Quizás el elemento más saliente de estas modificaciones planteadas en la nueva Constitución⁶ sea el cambio en la concepción de Seguridad Nacional: desde entonces, se entiende como tal todo aquello que se relacione con la seguridad integral de la Nación.

Otro elemento significativo que diferencia al rol de la FAN entre la constitución de 1999 y su predecesora, la constitución de 1961, refiere al mando unificado de las fuerzas: el hecho que en el artículo 328 de la Constitución de 1999 se haga referencia a la Fuerza Armada Nacional –en singular- y no a las Fuerzas Armadas Nacionales –hecho que da cuenta de una pluralidad de fuerzas armadas nacionales sin un mando que las unifique, responde a que la Constitución de 1961, como marco institucional del Pacto de Punto Fijo, anhelaba consolidar un sistema democrático evitando la presencia de los militares en el poder. Con la autonomía para cada uno de los cuatro componentes de las

⁶ República Bolivariana de Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.

fuerzas –Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional– obstaculizando mecanismos de obediencia llegado al caso de un intento de golpe de Estado Militar (Ramos Pismataro y Otálvaro, 2008).

Desde 1999 esa autonomía de las fuerzas organizadas en un Estado Mayor Conjunto va a cambiar. Es la FAN la que se integra de cuatro componentes (Ejército, Armada, Aviación, Guardia Territorial) cuyo mando único es el propio jefe de Estado. Como hemos mencionado, con la reforma constitucional de 1999 se excluyó de las funciones de la FAN “asegurar las instituciones democráticas” –función tradicionalmente consagrada en las constituciones liberales. Desde 1999 se fijaron como tareas prioritarias para la FAN, la defensa integral y la participación activa en el desarrollo –como parte de la seguridad integral– del proyecto político. La idea de guardianes de la democracia representativa pierde vigor justamente porque el rol que asume la FAN como parte del proceso político y económico es fortalecer un proyecto de democracia participativa y protagónica cuyo horizonte es resolver con urgencia los principales problemas de Venezuela⁷.

Estas modificaciones pueden comprenderse a partir de la introducción del concepto de “corresponsabilidad” que introduce la Constitución, que alude a la responsabilidad compartida entre Estado y sociedad civil en materia de seguridad y defensa integral de la nación, “tanto en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar”⁸. De esta forma, buscan desdibujarse las fronteras entre las cuestiones de seguridad y defensa, convocando para ello tanto a civiles como a militares; fomentando la participación de militares, por ejemplo, en tareas de distribución de alimentos, construcción de infraestructuras y otras actividades que hacen al desarrollo económico y social de Venezuela.

Así, el rol de la FAN quedó signado por una serie de cambios significativos, muchos de los cuales fueron expresados por la reforma constitucional. Fue a partir de una nueva concepción sobre la seguridad nacional y la defensa que colocaron a la fuerza como un actor central para el desarrollo de los objetivos, políticos, sociales y económicos del nuevo gobierno. La nueva doctrina militar –que dista de la de Seguridad Nacional anterior– tiene desde 1999 como objetivo principal, garantizar

⁷ Como indican Francesca Ramos Pismataro y Andrés Otálvaro (2008), estas tareas asociadas a las Fuerzas Armadas no son nuevas en Venezuela. Fueron incorporadas en la otrora Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1983 y luego en la de 1995. La diferencia fundamental es que desde 1999 adquieren rango constitucional, además del agregado no menor de “participación activa” en el desarrollo del país, otrora anhelo de distintos sectores de las fuerzas.

⁸ República Bolivariana de Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Art. 326.

la independencia y la soberanía a partir de la “resistencia cívico-militar” en paralelo a una reestructuración de la composición de la propia institución. El capítulo VII de la Constitución Nacional de 1999 se denomina “De la Seguridad de la Nación” y en él se inscribe una nueva doctrina militar y una nueva visión de la Seguridad y la Defensa. Estas se regulan luego en la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación de 2002 (LOSN) y, posteriormente en la Ley de la Fuerza Armada Nacional de 2005 (LOFAN). El texto constitucional de 1999, por primera vez, no solo enuncia de forma explícita la cuestión de la seguridad como central para la vida política de la nación –competencia esencial y responsabilidad del Estado, artículo 322- sino, sobre todo, se plantea un principio de “corresponsabilidad” entre el Estado y la sociedad civil, a los efectos de dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad.

Es significativo este apartado de la Constitución, además, por las discusiones que generó a partir de su aprobación. No solo por el rango constitucional (no había antecedentes en la tradición constitucional de Venezuela), sino, sobre todo, por la articulación de los conceptos de seguridad, defensa y desarrollo. El propio Hugo Chávez, los planteaba como conceptos de “seguridad integral y defensa integral de la nación”, como responsabilidad compartida del Estado y de la sociedad, del “gobierno y del pueblo”, de “todos los ciudadanos y todas las ciudadanas”. En más de una vez, convocaba a la ciudadanía a la lectura de los mismos, bajo el concepto de “defensa nacional popular integral”⁹. Lo que advertían críticos y opositores, al respecto de estos elementos, era sobre la posibilidad que se politice la Fuerza Armada Nacional, en definitiva, abandonen aquel rol que el Pacto de Punto Fijo les había reservado hasta 1999. Ello recobró mayor impulso cuando, en 2002, se sancionó la LOSN, donde se definirían los nuevos conceptos de seguridad integral, defensa integral y desarrollo integral; además del principio de corresponsabilidad mencionado.

Es importante considerar el hecho de que, la idea de corresponsabilidad y, en consecuencia, el papel de los civiles en materia de seguridad y defensa en los términos planteados, resulta cuestionable desde el paradigma de democracia liberal. Ramos Pismataro y Otálvaro destacan al respecto, el hecho de que la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2006) afirmara que la seguridad de la nación -como la función de defensa del Estado- es una obligación que corresponde solamente al propio Estado, dado que este posee el monopolio de la fuerza pública; motivo por el cual la misma no puede

⁹ Véase discurso de Hugo Chávez, en marcha “Por la Paz y contra el Militarismo en Venezuela”, 16 de mayo de 2004.

extenderse a la sociedad civil. En esos términos la CIDH ha remarcado que no resulta factible poner a la sociedad en un plano igualitario respecto al deber del propio Estado.

4. Plan Bolívar 2000

Desde febrero de 1999, fue diseñado el Proyecto de Acción Integral Social (Propaís) como parte del “Plan Bolívar 2000”. Este plan fue una respuesta a las urgencias sociales de Venezuela, fundamentalmente altos índices de pobreza, exclusión y desempleo; crisis de salud, educativa, de servicios y de vivienda. Estos índices coincidían con el diagnóstico que el gobierno tenía sobre las dificultades institucionales –capacidades técnicas y políticas del Estado- para abordar las urgencias, producto de una sociedad estructurada a partir de las regalías de la renta petrolera (Bonilla y El Troudi, 2008).

Aun cuando la propuesta electoral de Chávez en 1998, planteaba apoyarse en las instituciones responsables de la política social existentes, el Plan Bolívar 2000 estuvo bajo la responsabilidad de la FAN, aunque sin excluir distintas organizaciones estatales que debían trabajar coordinadamente con la FAN. De este modo, el proyecto fue puesto en manos del Comando Único de las Fuerzas Armadas Nacionales (CUFAN), para lo cual se creó la Fundación Proyecto País, cuya responsabilidad central sería la administración del Propaís / Plan Bolívar 2000.

El Plan Bolívar 2000, de características cívico-militares planteó que sus objetivos radicaban en aportar soluciones inmediatas – contingentes- a los problemas urgentes de la población a escala nacional, mediante una “metódica de involucramiento” y de participación de la ciudadanía. Las primeras necesidades a las que se debía apuntar serían de salud, educación e infraestructura, movilizando las capacidades de la FAN con la participación de las comunidades (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2002). Según indican Bonilla y El Troudi (2008), el presidente Chávez ordenó a todas las divisiones del Ejército, diseñar programas para atender de forma urgente la situación de pobreza. En ese sentido, convergirán en el Plan Bolívar 2000, distintas propuestas de las diferentes fuerzas; es decir, que cada división del Ejército de Venezuela desarrolló un programa diferente en el marco de este programa más amplio.

La Fuerza Aérea elaboró un plan para el traslado de personas de forma urgente y gratuita a diversas partes del país a la vez que para redistribuir alimentos; el Plan Pescar fue desarrollado por la Marina para impartir cursos, diseñar cooperativas de trabajo o reparar

frigoríficos; paulatinamente la Guardia Nacional se fue involucrando en actividades de policía, donde la presencia estatal era realmente inexistente. Planes como Avispa o Reviva, consistían en la construcción y reparación de casas en zonas carenciadas (Wilpert, 2004).

El Proyecto Bolívar 2000 fue constituido, desde 1999, en tres etapas; Propais, Propatria y Pronación; denominaciones estas, vinculadas al desarrollo en distintas temporalidades. El Proyecto Bolívar 2000 fue definido como “un plan cívico-militar que tiene como finalidad activar y orientar la recuperación y fortalecimiento de Venezuela y atender las necesidades sociales del país” (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2002). Propais comenzó a desarrollarse inmediatamente después de asumir el poder Chávez, con el propósito de atender a la población en situación de pobreza extrema que no estaba cubierta por ningún programa social existente¹⁰. Se buscó además orientar a dicha población sobre el uso y el acceso a los servicios básicos; insertarla en programas permanentes para que pueda superar su situación y reinsertarse socialmente. Se llevó a cabo luego de realizar un censo de los problemas de la población en tal situación, buscando articular la red de organizaciones sociales e integrar a la ciudadanía en su ejecución, evaluación y control de las acciones para atender a la emergencia social (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2002).

Comando Único de las Fuerzas Armadas Nacionales (CUFAN), tuvo bajo su órbita el Propaías, a partir de la creación de la “Fundación Propaías”, organizada en 26 zonas –denominadas teatro de operaciones- coincidentes con las áreas geográficas de las guarniciones militares, donde cada jefe del Comando de la Guarnición dirige la Fundación en una zona. Además, cada área que integra el Propaías, fue dirigida por comisiones conformadas con participación de las gobernaciones, alcaldías, ministerios, además de empresas privadas y representantes de organizaciones de la sociedad civil; lo que le otorgó - con la coordinación de un miembro de las FAN- un carácter multiinstitucional.

Podemos interpretar al Plan Bolívar 2000, al igual que desde 2003, el inicio de las Misiones Sociales, con destacado protagonismo de la FAN, justificado a partir de la concepción de la nueva Doctrina Militar Bolivariana, donde se considera el carácter cívico-militar del gobierno y a la Fuerza Armada como actor central de un proyecto político revolucionario. En ese sentido, podemos visualizar cómo las principales críticas que recibió el Plan Bolívar, estuvieron relacionadas

¹⁰ Si bien inicialmente fue pensado para extenderse de forma transitoria por un período de seis meses, lo cierto es que finalmente se amplió su duración a siete años, es decir, hasta 2006.

al rol en el que se ubicaba a la FAN, alejada del papel estrictamente militar; una suerte de desprofesionalización de la carrera militar¹¹ que buscaba –decían tales críticas- convertir a las Fuerzas Armadas en un partido militar que suplante a los partidos políticos. Tal crítica, además, se respaldaba en la idea de que Chávez había triunfado en las elecciones de 1998 sin un partido tradicional ni consolidado, sobre la base de un proyecto alternativo a partir de la popularidad de su figura.¹²

Más allá de las críticas al rol de las Fuerzas Armada y, en consecuencia, los programas y acciones que se desprenden de este, la Constitución de 1999 es la que le otorga al Estado potestad para promover la organización social, circunstancia que le permitirá al gobierno rápidamente abordar la aguda crisis social. En los términos de Ochoa Henríquez y Rodríguez Colmenares (2003), estos primeros ejemplos de articulación, van a encausar una vieja aspiración de sectores de la FAN en relación a cumplir un rol en el desarrollo nacional; vinculado al compromiso social que habían asumido a partir de la profesionalización de la formación militar. Ambas circunstancias –junto a la significativa atención social que se demandaba- colaborarán con la necesidad del recién creado MVR de una estructura organizativa sólida. La naturaleza de las distintas burocracias estatales en sus diferentes administraciones y jurisdicciones –estructurados durante décadas de pacto de gobernabilidad y alternancia institucional promovidos por el PPF- va a ser otro de los motivos para la elaboración de estrategias alternativas que cuenten con elementos comúnmente destacados en las Fuerzas Armadas como la disciplina, el orden y la vocación de participación en tareas urgentes.

Otro de los elementos salientes fue la necesidad de que los militares que formaron parte del gobierno encuentren la posibilidad de acercarse a sectores desfavorecidos, sobre todo en circunstancias de urgencia social, a los efectos de visibilizar la perspectiva cívico-militar del gobierno y el rol de los militares en ella. Esto es importante porque,

¹¹ A los efectos de analizar la extensión de las críticas sobre el nuevo rol de la FAN, véase Gómez Calcaño, Luis y Nelly Arenas, “Modernización autoritaria o actuación del populismo”, en Marisa Ramos Rollón (ed.), *Venezuela: rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)*, España, Ed. Universidad de Salamanca, 2002; Castillo Hernán, “El proceso de desnaturalización de la institución militar venezolana, REDES, 2002, Brasilia.

¹² Vale decir que una parte central de las críticas sostenidas sobre el Proyecto Bolívar 2000 recayeron en la calificación de corrupción y malversación de fondos. Estas han ocupado mucho espacio en la prensa, sobre todo entre 1999 y 2001, en tanto “cara visible” para desgastar al gobierno, mientras se escondía una crítica más profunda, vinculada a la no aceptación de la nueva conjunción establecida entre gobierno y FAN.

además, si bien a partir de 1983 (y luego se sostiene en la reforma de 1995), a través de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, se establece la función de las FAN en cuanto a participar del desarrollo integral del país, lo cierto es que esto no sucedió sino marginalmente.

A partir del gobierno de Hugo Chávez, el Plan Bolívar 2000 exhibió rápidamente esta nueva función: las Fuerzas Armadas Nacionales van a respaldar el proyecto de transformación propuesto por el gobierno, al tiempo que fortalecer la perspectiva crítica en su seno, en cuanto al neoliberalismo y al modelo de democracia representativa promovida por el Pacto de Punto Fijo, que ofrecía a ellos un rol estrictamente militar, relegándolas del desarrollo nacional.

La Fundación Propaís cumplió durante sus primeros años un destacado rol en cuanto a la atención de la deuda social más urgente. La mayoría de los ítems, superaron los niveles de ejecución previstos, como, por ejemplo, en instalación de mercados populares, reparación de establecimientos educativos y sanitarios, así como también en cuanto a atención médica quirúrgica y oftalmológica, en actividades vinculadas a granjas agrícolas; en canales, vaguadas, cloacas y calles. Todos ellos elementos que dan cuenta del trabajo de la FAN junto a las comunidades (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2002).

5. Conclusión

No es intención, en este punto, continuar ejemplificando los desdoblamientos de la actuación militar en los gobiernos chavistas. Lo que buscamos establecer en estas páginas, son las derivaciones de una actuación (de gobierno, pero vale para una acción política previa) que es resultado de un tipo de vínculo cívico-militar pensado, formulado o elaborado, tomando como referencia organizativa la cuestión democrática. De allí que, en muchos casos, las consideraciones y evaluaciones actuales sobre la dinámica de funcionamiento de la democracia venezolana (sean realizadas con las intenciones que sean) deberían observar la “corresponsabilidad” descrita en estas páginas para poder ubicar los desdoblamientos de las acciones de gobierno en el marco de ciertas circunstancias específicas, recreaciones también de las elaboraciones del carácter periférico del capitalismo latinoamericano.

Referencias

Altez, R. (2007). *Muertes bajo sospecha: Investigación sobre el número de fallecidos en el desastre del estado Vargas*, Venezuela, en 1999. UCV, Caracas.

- Battaglini, O. (2011). *Ascenso y caída del puntofijismo (1958-1998)*. Caracas, Ed. Galac.
- Bonilla-Molina, L. y El Troudi, H. (2008). *Historia de la revolución bolivariana, pequeña crónica 1948-200*. Caracas, Ministerio de Comunicación e Información.
- Frederic, S. (2008). *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Buenos Aires, UNGS-Biblioteca Nacional.
- Garrido, Alberto y Marksman, Herma. *El otro Chávez: testimonio de Herma Marksman*. A. Garrido, s/ datos edición, 2002
- Her, José C. “Las relaciones cívico-militares en la Venezuela de Chávez”, GESI, Universidad de Granada, 2017.
- Izarra, W. (2007). *Tecnocracia Militar y Crisis Política El Punto Crítico (PC) como antecedente del Proceso Revolucionario Venezolano y el modelo del SXXI*. Caracas, Serie Folletos del Proceso.
- Jácome, F. “Venezuela: defensa y seguridad. Bolivarianismo y socialismo del siglo xxi”, en H. Mathieu y C. Guarnido (eds), *Anuario 2010 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, 2010
- Janowitz, M. (1985). La organización interna de la institución militar. En R. Bañón y J. Olmeda (Comp.), *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Machillanda, José. "Poder político y poder militar en Venezuela 1958-1986." *El Centauro Ediciones, Caracas*, 1988
- Manrique, M. “La participación política de las Fuerzas Armadas venezolanas en el sistema político”, en M. Tanaka (ed), *Las fuerzas armadas en la región andina*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2001.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo (2002). ¿Qué es el Proyecto Bolívar 2000? www.mpd.gov.ve.
- Nordlinger, E. A. (1977). *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*. Nueva Jersey, USA. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Ochoa Henríquez, H. y Rodríguez Colmenares, I., *Las Fuerzas Armadas en la Política Social de Venezuela*, Distrito Federal, UAMUX México, Política y Cultura, núm.20, 2003.
- Ramos Pismataro, Francesca y Andrés Otálvano. “Las Fuerza Armada Nacional en la República Bolivariana”, *Desafíos*, vol. 18, Universidad del Rosario, Colombia, 2008.
- Rivas, José A. “Desinstitucionalización de los partidos y militarización de la política en Venezuela”. *Reflexión Política*, vol. 11, núm. 22, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, 2009.
- Rodríguez-Franco, Xavier. “La democracia uniformada: el poder militar en Venezuela”. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 2, núm. 1, primer semestre (pp. 245-272), 2006.
- Romano, S.M. (2013). *¿América para los americanos? Integración regional, dependencia y militarización*. La Habana, Cuba: Ruth Casa Editorial.
- Wainer, L. (2019). *Los orígenes del chavismo. Izquierda revolucionaria y militares bolivarianos: arqueología de la unión cívico-militar*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Caterva.

Wilpert, G. (2004). *La lucha de Venezuela contra la pobreza*. ALAI: América Latina en Movimiento. Publicado en <https://www.alainet.org/es/active/5300>.