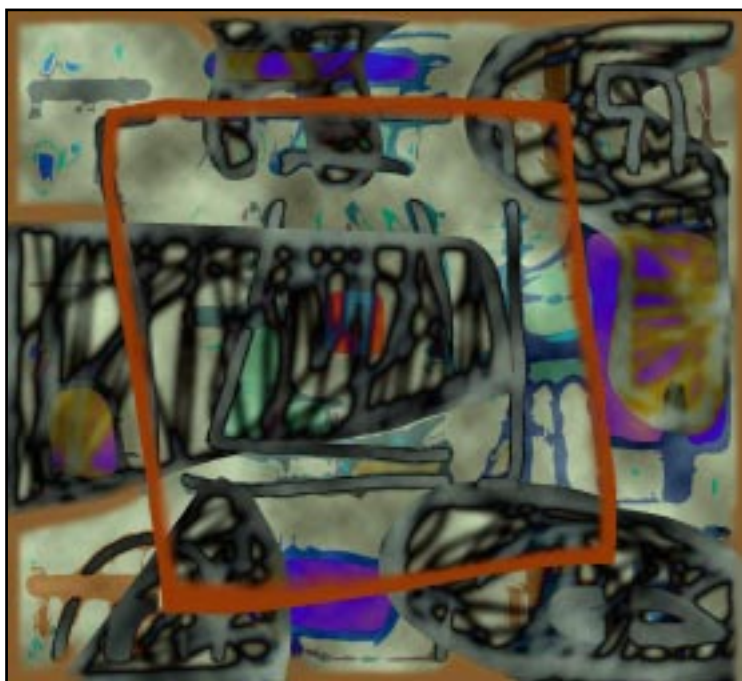


Venezuela frente al contexto andino y hemisférico ¿Cambios en la doctrina de seguridad? (1999-2005)

Francine Jácome



Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)

**Venezuela frente al contexto
andino y hemisférico
¿Cambios en la doctrina de seguridad?
(1999-2005)**

Francine Jácome

Caracas, Venezuela
Junio de 2006

© Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)

Apartado 61712, Chacao, Caracas 1060
www.ildis.org.ve

1ª edición, junio/2006

Coordinación editorial y gráfica,
composición electrónica,
y diseño de portada: Javier Ferrini

Edición y corrección: Roberto Pérez León

Hecho el Depósito de Ley
Depósito Legal: If81120063202003
ISBN: 980-6077-49-0

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)
es la Oficina en Venezuela de la Fundación Friedrich Ebert

ÍNDICE

PRESENTACIÓN _____	7	
INTRODUCCIÓN _____	9	
LOS IMPACTOS DEL 11-S:		
¿continuidad de la concepción amplia o reformulación de la concepción restringida de la seguridad? _____	13	
Concepción amplia (democrática) _____	14	
Concepción restringida (autoritaria) _____	23	
LAS DOCTRINAS DE SEGURIDAD EN VENEZUELA (1958-2005) _____		33
Proceso de institucionalización y profesionalización (1958-1998) _____	33	
El marco legal de la nueva doctrina de seguridad y defensa (1999-2005) _____	39	
LA NUEVA DOCTRINA DE SEGURIDAD Y DEFENSA:		
¿concepción democrática o autoritaria? _____	49	
Nuevas amenazas, escenarios de conflicto y ámbitos estratégicos _____	49	

El “Nuevo mapa estratégico” y el nuevo pensamiento militar: la defensa integral de la Nación _____	56
Relaciones cívico-militares _____	63
VENEZUELA FRENTE A LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA Y ANDINA _____	67
El marco interamericano: Cooperación vs. Fragmentación ____	68
La (in)seguridad en la región andina _____	79
La propuesta venezolana: la “Segunda Independencia” y la integración militar _____	85
Conclusiones _____	91
Referencias _____	95

PRESENTACIÓN

La seguridad, en su sentido más amplio, constituye uno de los temas de política pública más complejos. Esta complejidad es la resultante natural de la gran diversidad de factores y variables que deben sopesarse simultáneamente al momento de formular e implantar políticas de seguridad.

Las amenazas y desafíos que impone la globalización, así como los problemas asociados con el terrorismo, narcotráfico y otros delitos de carácter transnacional, cada vez más sofisticados, nos obligan a reflexionar seriamente sobre la necesidad de abordar de una manera más rigurosa e integral, no sólo la temática de la seguridad nacional, sino además sus dimensiones subregionales, regionales y globales.

En América Latina y el Caribe toma cada vez más fuerza la idea de avanzar hacia una agenda común en materia de seguridad, que haga posible un enfrentamiento más eficaz a las amenazas que atentan seriamente contra la estabilidad de la región. Así, la crisis de seguridad interna por la que transita Haití, las tensiones sociopolíticas que experimentan importantes países de la subregión andina, la reactivación de conflictos limítrofes y la internacionalización del conflicto colombiano, entre varias otras, son situaciones que no pueden ser enfrentadas únicamente con políticas nacionales.

Sin embargo, a pesar de la intensificación que han experimentado los esfuerzos por avanzar hacia agendas comunes en materia de seguridad, el debate sobre el tema no se ha extendido con suficiente fuerza a los actores políticos y sociales nacionales; con base en esta última consideración, la Fundación Friedrich Ebert, a través del Programa de Cooperación en Seguridad Regional, asumió la iniciativa de promover la incorporación activa y creativa de las sociedades latinoamericanas

en el debate sobre la seguridad, desde una perspectiva regional y global. En su Capítulo venezolano, coordinado desde el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), los esfuerzos iniciales se concentraron en la generación, sistematización y análisis de información relevante destinada a caracterizar la Agenda de Seguridad del Estado venezolano y su inserción en el contexto subregional, regional y hemisférico.

La presente publicación, titulada “Venezuela frente al contexto andino y hemisférico: ¿Cambios en la doctrina de seguridad? (1999-2005)”, es parte de esta iniciativa; su autora, Francine Jácome, evalúa los cambios conceptuales e institucionales ocurridos en la política de seguridad del Estado venezolano durante los últimos cinco años, y su impacto subregional y regional.

Como es usual en estos casos, las reflexiones y análisis contenidos en la publicación son de la exclusiva responsabilidad de su autora, y en nada comprometen al Ildis como organización que asumió el reto de promoverlos y ofrecerlos al debate público.

Kurt-Peter Schütt
Director del Ildis
Representante en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

INTRODUCCIÓN

La seguridad es entendida, en términos generales, como la protección que se siente frente a las amenazas, definidas éstas como “los riesgos de agresión violenta e intencional que pone en peligro la vida, la libertad y la propiedad bien sea del individuo o de toda una sociedad y su Estado” (Ramírez, 2004, pp. 29-30). También ha sido definida como “una condición en la que los Estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política ni coerción económica, por lo que pueden proseguir libremente su desarrollo y progresos propios” (Ugarte, 2003, p. 34). Existen diferentes perspectivas sobre este concepto, algunas de las cuales enfatizan al individuo y otras a los Estados. Ardila (2003) plantea que actualmente se está en una etapa de transición desde una concepción estatista a una multidimensional y del individuo. Inclusive se ha señalado (Bonilla/Cepik, 2004), en el caso particular de América Latina y el Caribe (ALC), que estas concepciones a veces llegan a ser contrapuestas, porque la ciudadanía o parte de ella puede percibir que los mismos Estados son una amenaza para su seguridad.

En el marco de este debate sobre nuevas visiones de la seguridad se ha enfatizado la necesidad de realizar una distinción entre los conceptos de defensa y seguridad (Ugarte, 2003), especialmente en virtud del hecho de que durante la Guerra Fría, la seguridad se desdibujó y la defensa llegó a abarcar lo que es la seguridad interior, llegándose a definir la seguridad, fundamentalmente, en términos militares. Por ello, la “superposición entre pensamiento disuasivo y control interno fue una combinación desafortunada para la efectividad de las fuerzas armadas” (Diamint, 2001, p. 39). Ugarte (2003) sostiene que la defensa nacional es la disuasión y respuesta armada frente a

agresiones provenientes desde el exterior, cuya responsabilidad está en manos de las fuerzas armadas y gira en torno de los posibles conflictos armados o guerras internacionales. Pese a que existen diferentes concepciones sobre lo que es la seguridad y la seguridad nacional, ésta última tiende a englobar otros aspectos que van más allá de la protección contra daños físicos e incluye la protección de intereses políticos, económicos y sociales frente a amenazas que pueden provenir del exterior o ser internas. Para la defensa se utilizan las armas, mientras que la seguridad implica la utilización de una variedad de medios frente a las amenazas percibidas.

Ocurre también que al no delimitarse claramente la diferencia entre seguridad y defensa se percibe que la seguridad nacional es un problema eminentemente militar que concierne a las fuerzas armadas, cuando en realidad es del Estado y de la ciudadanía. Por lo tanto, como señala Claudia Fuentes (2004), el desarrollo económico, social, político y cultural unido a las garantías de defensa del territorio y de sus ciudadanos están íntimamente interrelacionados con la seguridad, puesto que ella también es necesaria para que existan las primeras dos. Para no generar este tipo de confusiones se señala que la defensa se refiere exclusivamente a la seguridad externa del país, la cual permitirá que logre sus objetivos sin interferencias exteriores. La política de seguridad de un país debe definir cuáles son las vulnerabilidades que deben afrontarse a través de la defensa y cuáles a través del desarrollo, así como cuáles competen a los entes de seguridad interna y cuáles deben enfrentarse en forma coordinada.

La concepción de seguridad de una nación y la percepción de amenazas se vinculan directamente con la formulación de su política de defensa (Diamint, 2001). Dado el cambio en la percepción sobre las amenazas es necesario que éstas sean abordadas a partir de la coordinación entre diferentes entes gubernamentales, así como en relación con los diferentes organismos internacionales y regionales. El problema está en la creciente “seguritización”¹ de temas que no deben tener una respuesta militar. Actualmente, aparte del tema de la paz, la seguridad se percibe como la necesidad de contar con estabilidad

1. Cuando asuntos o hechos que generalmente no forman parte de la agenda de seguridad son considerados como amenazas a la seguridad, requieren medidas extraordinarias de emergencia. Por lo tanto, para hacer frente a ellas se va más allá de los procedimientos políticos normales y de las reglas establecidas.

política, una economía eficiente y un marco que garantice el estado de derecho. De esta manera la seguridad se convierte en un tema de “consolidación de la democracia, de fortalecimiento de las instituciones y de explicitación mutua de que las diferencias no serán resueltas en primera instancia por la vía militar” (Diamint, 2001, pp. 68-69). Se sostiene que “la forma en que un país plantea, organiza y maneja su agenda y sus políticas de seguridad es un reflejo directo de la forma en que percibe y evalúa las posibles amenazas, los procesos que directa o indirectamente afectan su seguridad y sus propias vulnerabilidades frente a ellos” (Costa Vaz, 2004, p. 145).

Dados los cambios políticos que se han venido adelantando en Venezuela, a partir de 1999, se perciben nuevas amenazas, por ello se han producido cambios respecto a cómo afrontarlas. Por lo tanto, el siguiente trabajo tiene como objetivo central identificar los principales contenidos y prácticas de estas modificaciones que están en curso dentro del proceso de redefinición de la doctrina de seguridad en Venezuela, a la vez que se pretende analizar cómo el debate al respecto afecta la inserción del país en las agendas y estructuras de seguridad interamericana y de la sub-región andina.

En la primera parte se identifican los principales conceptos de seguridad que han sido debatidos a partir de la ampliación que se produjo del término en el marco del fin de la Guerra Fría. Se plantea que existe, como consecuencia del 11 de septiembre de 2001 (11-S), una tendencia hacia el retorno a la concepción restringida que, en el proceso de reformulación actual, incorpora las amenazas no convencionales y privilegia tanto la seguridad nacional como la vuelta a visiones eminentemente estatistas y militaristas. En otras palabras, es el retorno a una visión autoritaria de la seguridad, que se diferencia de las iniciativas anteriores que buscaban, y aún intentan, promover una concepción democrática de la seguridad. En la segunda parte se presenta la evolución histórica de las doctrinas de seguridad en el país desde 1958, así como las modificaciones legales e institucionales que vienen practicándose a partir de 1999, con la finalidad de analizar tanto las posiciones que sustentan que se está desarrollando una nueva doctrina de seguridad como aquéllas que argumentan que aún persisten rasgos de una doctrina que se considera autoritaria. En la tercera parte se examinan los cambios que se están operando, con la finalidad de determinar si se adelanta un proceso de conformación de una nueva doctrina de seguridad y defensa centrada en una concepción

democrática o en una autoritaria. En la última parte, pese a que actualmente pareciera que se privilegia la seguridad nacional por encima de la regional, se analiza la inserción del país en las estructuras y las agendas de seguridad andino-brasileñas y hemisféricas, fundamentalmente en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). También se presentan las nuevas propuestas que se desarrollan desde el Gobierno respecto a la reformulación de la arquitectura de seguridad regional y hemisférica.

LOS IMPACTOS DEL 11-S: ¿Continuidad de la concepción amplia o reformulación de la concepción restringida de la seguridad?¹

Con el fin de la Guerra Fría y el avance del proceso de globalización se inicia una discusión en torno de la reelaboración del pensamiento sobre la seguridad y, por lo tanto, de su agenda. En términos generales se pueden identificar dos etapas fundamentales en este debate sobre la seguridad. Una primera que va desde 1994 hasta el 11-S, en la cual existe la búsqueda de definiciones de seguridad que no estén centradas en la conflictividad interestatal, ya que ésta tiende a desaparecer. Pueden resaltarse el desarrollo de tres conceptos de seguridad: la humana, la democrática y la regional.

En este proceso de redefinición de conceptos, agendas y estrategias se incluyeron tanto las amenazas convencionales como las no convencionales, así como los nuevos actores, incorporándose a actores no estatales. En resumidas cuentas, se transitaba de una noción restringida a una concepción amplia de seguridad (Buzan *et al.*, 1998) que también está relacionada con la búsqueda de concepciones democráticas frente a las autoritarias que habían prevalecido hasta el momento y que se fundamentaron, en gran medida, en la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN).

Sin embargo, este proceso se verá trastocado por los impactos de los sucesos del 11-S, los cuales propiciaron una tendencia hacia el retorno de una visión restringida. El debate más reciente gira en torno de tres nociones. Una primera que reformula y retoma algunos elementos de la antigua DSN, pero que no puede ser considerada como

1. Dada la naturaleza de este trabajo se examinan los principales planteamientos que incorporan la seguridad de los Estados. No se desarrolla el tema de la seguridad pública que se relaciona fundamentalmente con funciones policiales.

una reedición de todos los componentes de ésta, pues habrán modificaciones de acuerdo a las nuevas realidades tanto externas como internas. Asimismo, hay nuevas formulaciones como las del neomilitarismo y las del modelo pretoriano.

Concepción amplia (democrática)

Parte de la propuesta más importante sobre la necesidad de reconceptualización de la seguridad ha sido el “Informe sobre Desarrollo Humano” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 1994, donde se introdujo la seguridad humana. Si la visión restringida privilegia la seguridad de los Estados a partir del Informe podemos decir que se plantean otros centros de atención, tales como la seguridad de las personas a la vez que se plantea la necesidad de incorporar al debate el desarrollo humano, la seguridad alimentaria, ambiental y el empleo (Puchala/Blachman, 1998). Francisco Rojas (2002) puntualiza que este concepto se inscribe en la perspectiva teórica del humanismo global que se diferencia tanto de la perspectiva teórica realista como del globalismo corporativo. La primera mira el sistema internacional a partir de los conflictos que existen entre los diversos actores, mientras que la segunda parte del énfasis de los aspectos económicos. El humanismo global, en el marco de una visión holística, tiene a la paz como prioridad, lo cual está íntimamente relacionado con la justicia económica, social y política, la gobernabilidad democrática y el equilibrio ecológico. Por esta razón las personas, la cooperación y la coordinación de políticas sobre la base de valores compartidos son temas fundamentales.

En función de ello se incorporan al análisis las amenazas no convencionales, lo cual lleva a la discusión de una nueva agenda de seguridad que incluye temas que se suman a las tradicionales cuestiones militares y de defensa, entre ellos los conflictos económicos, políticos y sociales, las migraciones, los problemas ambientales y el narcotráfico. Ante esta gama de amenazas se señala la importancia de “desmilitarizar” la seguridad para llevarla al campo de la negociación en la esfera política, lo cual implica una ampliación de los actores que participan en el proceso de toma de decisiones y la formulación de políticas públicas sobre estos temas (Buzan *et al.*, 1998).

Adicionalmente, esta nueva perspectiva privilegia la cooperación entre los Estados, como mecanismo para afrontar las nuevas amena-

zas comunes; es decir, una reingeniería de la institucionalidad que se centra en el multilateralismo, la prevención frente a la represión. De esta manera los temas relacionados con la seguridad ciudadana cobran mayor relevancia. Para poder construir el desarrollo humano se requiere de un ámbito pacífico y de seguridad personal (Sanjuán, 2005a).

A partir del concepto de seguridad humana se incorpora una serie de amenazas no tradicionales que abarcan siete dimensiones: económica, alimentaria, salud, ambiente, personal, comunitaria y política, las cuales deben ser abordadas con conciencia de la necesidad de reducir las amenazas colectivas compartidas. Canadá y Chile² han sido los principales proponentes de este planteamiento en la región. Ante la ausencia de consideraciones respecto al Estado en la definición de la ONU, Canadá ha planteado su reformulación, señalando que "en esencia, la seguridad humana significa que los individuos están a salvo de amenazas, ya sea que éstas vayan o no acompañadas de violencia (...) incluye medidas preventivas para reducir la vulnerabilidad y minimizar los riesgos, tomando acciones remediales (sic) en donde falle la prevención" (Dfait, 1999). Las cinco áreas prioritarias de la agenda de seguridad humana de este país son la protección de la población civil, las operaciones de apoyo de la paz, la prevención de conflictos, la gobernanza, la rendición de cuentas y la seguridad pública.

Es de señalar que en ambos casos esta nueva perspectiva sobre la seguridad es adelantada por los Ministerios de Relaciones Exteriores que enfatizan la necesidad de fomentar una visión humanitaria, en vez de militar, de los conflictos. Fuentes (2004) considera que Canadá ha transitado por el camino de una definición restringida de la seguridad humana que parte de la necesidad de identificar, en las situaciones de conflictos, las raíces estructurales del mismo, los actores que adelantan acciones violentas y las medidas preventivas que pueden implementarse para evitar la violencia

Otro de sus planteamientos es que hoy en día la mayor parte de los conflictos ya no son entre Estados, sino que surgen nuevas amenazas relacionadas al crimen internacional, a problemas étnicos, políticos y

2. Son los únicos dos países de América que forman parte de la Red de Seguridad Humana, en la cual participan Austria, Eslovenia, Grecia, Irlanda, Jordania, Malí, los Países Bajos, Noruega, Suiza, Tailandia, y como observador Sudáfrica.

sociales, así como ambientales, lo cual conduce a la incorporación de una amplia gama de actores no estatales. Por lo tanto, la discusión y la formulación de estrategias y políticas en este campo no puede continuar circunscrita exclusivamente a los ámbitos gubernamentales y militares. Se ha señalado que esta nueva concepción debe desarrollarse alrededor de tres ejes temáticos fundamentales: el uso de la fuerza, la prevención de conflictos y la cooperación internacional; además, se plantea que la agenda debe centrarse en las capacidades para “prevenir, actuar y reaccionar frente a emergencias humanitarias” (Rojas y Fuentes, 2003, p. 264). Jorge Nef (2002) considera que el componente central es la capacidad colectiva para manejar los conflictos, para que éstos no se conviertan en fuentes de inseguridad, lo cual ocurre cuando son manejados en forma inefectiva o ilegítima.

Este concepto de seguridad ha recibido críticas, dado que se considera que ha minimizado los problemas de seguridad de las naciones y de los Estados y, por lo tanto, ha dejado en un segundo plano los problemas de la paz y la seguridad. Adicionalmente se han identificado otras limitaciones (Arévalo de León, 2002b). En primer término se argumenta que la agenda de seguridad deja de ser operativa, pues incluye toda una diversidad de temáticas y, más específicamente, se crea una superposición entre la agenda de seguridad y la agenda de desarrollo. En segundo término se objeta que dicha amplitud conduce a serios problemas en cuanto a la implementación de agendas de seguridad tanto nacional como internacionalmente.

En 2003 se presentó, en el seno de la ONU, el “Informe de Seguridad Humana”, donde se profundiza en la concepción trazada anteriormente. En este documento se señala que la seguridad humana significa la protección de las libertades vitales y que existen fundamentalmente dos estrategias para el logro de este objetivo: la protección de las personas en peligro y la potenciación –*empowerment*– de los individuos para que participen en la toma de decisiones (Rojas, 2005a). Por su parte, Rut Diamint (2001) reitera el peligro que existe en la implementación de esta concepción en América Latina, por las características de sus fuerzas armadas, donde se puede legitimar la intervención de los militares en cuestiones que son de competencia de los civiles, lo que puede conllevar a una actuación en contra de sus conciudadanos, como ocurrió en el pasado con la DSN.

Relacionada a esta concepción de seguridad humana, y dada la importancia que le otorga a la necesidad de prevenir crisis humani-

tarias, se ha desarrollado también, en el marco de la ONU, una discusión sobre la responsabilidad de proteger (R2P, por sus siglas en inglés), aspecto que se presenta en el informe “La responsabilidad de proteger” (2001), elaborado por la Comisión Internacional de Intervención y Soberanía. El Informe se fundamenta en la perspectiva del derecho a la intervención humanitaria que estipula que los Estados pueden adoptar medidas coercitivas, particularmente militares, contra otras naciones cuando se trata de defender la seguridad de las personas, debido a que sus mismos gobiernos no pueden o no desean protegerlos. También se estipula que cuando se está frente a asesinatos masivos, violaciones sistemáticas de los derechos humanos, situaciones de inanición, conflictos armados internos y situaciones en las cuales los Estados permiten la presencia de personas que ponen en peligro a otros Estados, existe la *responsabilidad* de proteger más que el *derecho* a intervenir. Es probable que pueda existir un consenso respecto a las primeras tres situaciones. Sin embargo, en el contexto de nuestra región, las restantes situaciones seguramente generarán un amplio debate y muchos desacuerdos. Un ejemplo es el de Colombia y, otro más reciente, el de la intervención en Haití en 2004, que ha sido cuestionada por diversos gobiernos de nuestra región y por sectores tanto políticos como de la sociedad civil de otras partes del hemisferio. Por lo tanto, esta propuesta genera una confrontación en torno de la intervención humanitaria y las políticas de no intervención que son el pilar de la mayor parte de las políticas exteriores de nuestros países.

La R2P está compuesta por tres ejes fundamentales que son, efectivamente, etapas de un proceso. En primer lugar está la responsabilidad de prevenir catástrofes, seguida por la responsabilidad de intervenir durante un desastre y, por último, la responsabilidad de reconstruir. La actividad preventiva tiene el objetivo de implementar estrategias y mecanismos que eviten que posibles focos y amenazas devengan en conflictos violentos que posteriormente ameriten la “protección” o “intervención”. Se le otorga mayor importancia a la primera etapa, señalando que la prevención de conflictos depende de tres factores fundamentales: la alerta temprana, que incluye el reconocimiento del potencial de conflictos violentos para lo cual es fundamental analizar las causas estructurales y no solamente los síntomas; la implementación de mecanismos preventivos, entre otros las misiones de negociación, mediación, arbitraje; y, las sanciones políticas, el asilamiento diplomático o las sanciones económicas.

El documento en cuestión también señala los diversos obstáculos a los que se enfrenta el proceso de prevención de conflictos, entre los cuales destacan dos. En primer término la escasez de recursos, puesto que se invierte muy poco en la prevención y se tiende a esperar que los conflictos se agudicen y requieran de la intervención, en este sentido se privilegia la reacción frente a la prevención. En segundo término la ausencia de voluntad política, entendida como la disposición de las partes involucradas para poner en práctica mecanismos preventivos. En muchos casos es justamente una de las partes la que propicia y fomenta el conflicto.

Desde esta perspectiva, una vez que falla la prevención, se pasa a una próxima etapa de “responsabilidad de reaccionar”. La segunda fase incluye la aplicación de medidas coercitivas de tipo económico, político, judicial o militar utilizada solamente en casos de extrema gravedad. La última etapa se refiere a la reconstrucción sostenible, la cual genera una interrogante en el contexto latinoamericano y caribeño: ¿es realista plantear que la intervención puede ser un mecanismo que solucione los problemas económicos, políticos y sociales de los países de la región? El caso haitiano muestra que más de diez años después de una intervención, auspiciada por la ONU, nuevamente se desarrolló una operación que significó la presencia de fuerzas militares foráneas en el país.

En el contexto latinoamericano y caribeño se requiere una amplia discusión sobre la factibilidad y las posibles consecuencias de este planteamiento sobre la R2P. Entre los analistas del tema se considera que el problema no es realmente el concepto en sí, sino los temores que surgen sobre cómo puede ser utilizado políticamente por determinados gobiernos (Baranyi, 2005; Costa Vaz, 2005). La problemática de la intervención militar es la que más preocupa, pero también la ingerencia política que, hasta la fecha, ha acompañado a la militar. En la región existe la aprensión de que este tipo de planteamiento pueda llegar a legitimar una intervención, como lo muestra la actual coyuntura mundial en el caso de Irak y de Afganistán, cuando Estados Unidos se otorgó el derecho de intervenir obviando las consideraciones de la institucionalidad internacional que quedó seriamente cuestionada y debilitada. Estos son ejemplos palpables donde no se han respetado las reglas y los procedimientos cuando se trata de implementar la R2P.

Otras limitaciones están relacionadas con dos interrogantes fundamentales: ¿cuáles son los mecanismos institucionales que permitirán

determinar cuándo un Estado no puede o no desea proteger a sus ciudadanos?; ¿quiénes participarán en la toma de decisiones y a través de qué tipo de procedimientos? Surgen dudas importantes en cuanto a los aspectos legales, institucionales y de procedimientos de esta llamada intervención humanitaria. Se le asocia con problemas de violación de derechos humanos, inseguridad e inestabilidad. A pesar del hecho de que el Informe señala la necesidad de establecer reglas, procedimientos y criterios claros, en el caso de nuestra región cabe preguntarse si existen los instrumentos legales e institucionales que permitan tomar este tipo de decisiones. ¿La OEA y organizaciones como el SICA, Caricom, la CAN y Mercosur tienen la capacidad de afrontar esta problemática? Esta institucionalidad regional y sub-regional ¿ha mostrado capacidad de acción en casos como los de Colombia y Haití?

Entre las nuevas definiciones que surgen está también la de seguridad democrática, que ha sido definida como “la aplicación al nivel de los problemas de la seguridad de los estados de los principios y valores de la democracia, y por lo tanto, entiende como seguridad a todas aquellas condiciones que propicien el bienestar de los seres humanos: el desarrollo de las formas representativas en la vida política, la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la generación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etc” (Arévalo, 2002a, p. 38). El modelo de seguridad democrática que se formuló en la década de los noventa en Centroamérica buscó superar la DSN que había prevalecido y que se centraba en la destrucción del enemigo interno en detrimento del estado de derecho. Este modelo, tal como quedó definido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (Tmsdca), “se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas”.

Su importancia radica en el hecho de que combina tanto la perspectiva de la seguridad ciudadana³ y humana (estado de derecho y

3. El concepto de seguridad ciudadana se centra en la seguridad interna de las democracias y se asocia, frecuentemente, con la temática de la gobernabilidad democrática, haciendo énfasis en los intereses ciudadanos (Gomáriz/García 2002).

seguridad de las personas y sus bienes) como el de las naciones y Estados, especialmente en el marco de la seguridad regional, incorporando nociones de la seguridad cooperativa (Gomáriz/García, 2002). Según Aguilera (2003), los principales lineamientos de la seguridad democrática incluyen la necesidad de separación entre los asuntos militares y los policiales, la subordinación de los militares a las autoridades civiles y la importancia tanto de la seguridad de las personas como la de los Estados. Adicionalmente, como punto central, plantea que el desarrollo económico y social es un requisito indispensable para la seguridad.

Al realizarse una evaluación del funcionamiento del Tmsdca en el entorno regional se encontró que su puesta en práctica, en los últimos seis años, ha respondido más a una concepción tradicional de la seguridad que al enfoque novedoso que pretendía desarrollar (Jácome, 2004). Su implementación se ha visto obstaculizada por una serie de limitaciones relacionadas con el sistema y la institucionalidad de la integración regional.

Es importante resaltar que la más reciente política de seguridad democrática que adelanta el Gobierno del presidente Uribe, en Colombia, se diferencia del anterior modelo en tanto tiene como eje central lograr el dominio militar de la guerrilla para obligarla a una negociación política. A tal fin, según Ramírez y Sánchez (2005), sus principales ejes son: el control del territorio y la defensa de la soberanía, el combate de las actividades relacionadas con las drogas ilícitas y el crimen organizado, el fomento del desarrollo en las zonas deprimidas y en conflicto, la promoción y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, y una política de relaciones exteriores y de cooperación internacional.

Esta política de seguridad adelantada por Colombia, según la evaluación de varios autores, más bien ha tenido impactos negativos sobre los sectores productivos, ha agudizado los conflictos sociales producto del crecimiento del desempleo, y los cultivos ilícitos han aumentado. Sus efectos negativos no se circunscriben al ámbito doméstico, sino que también afectan a los países vecinos. Se ha incrementado la violencia en las zonas fronterizas producto tanto de las acciones de los grupos irregulares como de las actividades asociadas al narcotráfico. Siendo así, se concluye que, en la práctica, dicha política, lejos de fortalecer la democracia más bien la ha debilitado debido a la agudización de los conflictos violentos.

En cuanto a la definición y a las características de la seguridad regional, Grabendorff (2003) plantea que ésta se centra en el concepto de seguridad cooperativa y considera que podría constituirse en una respuesta al actual proceso de globalización. Así como se ha adelantado la integración y cooperación económica, también se busca una respuesta en el campo de la seguridad, respuesta que pasa por su revalorización en el ámbito hemisférico. Entre sus características se señalan: la estabilidad política y económica del vecino, pues garantiza la seguridad de los demás; el desarrollo de medidas de confianza mutua que contribuyen a la seguridad transfronteriza tanto en función de la seguridad pública como la nacional; y, las respuestas regionales cooperativas ante las nuevas amenazas, la mayoría de las cuales tienen un carácter multidimensional y transnacional.

La concepción cooperativa de la seguridad otorga a los militares un nuevo papel en cuanto a su participación en la prevención de conflictos armados y en el desarrollo de medidas de confianza. En este sentido se ha fortalecido la participación en misiones de paz, como lo muestran los casos de Centroamérica a finales del siglo XX. Actualmente el papel que desempeñan los componentes militares brasileños, chilenos y argentinos, entre otros, en Haití es otro elemento a considerar. Esto en concordancia con los diferentes intentos por redefinir el papel de las fuerzas armadas en el presente siglo en la región (Sanjuán, 2005a), papel que está relacionado con la creciente importancia que tiene la dinámica internacional para el logro de la seguridad. Las fuerzas armadas desempeñan un rol cada vez más importante en el desarrollo de una nueva arquitectura internacional.

En los últimos diez años se ha conformado una serie de iniciativas regionales de seguridad. La más adelantada, conceptual e institucionalmente, es el Tmsdca. También se incluyen el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (Norad); el Sistema de Seguridad Regional del Caribe Oriental; la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, la cual forma parte del Acuerdo de Lima; y, el Protocolo de Ushuaia para la creación de una zona de paz en los países del Cono Sur. En todos los casos es de notar que la problemática de la seguridad regional ha sido abordada, básicamente, por el Poder Ejecutivo y los militares. La participación de otros sectores del gobierno, de los partidos políticos, de los empresarios o sindicatos es débil o prácticamente inexistente, y se reproduce en el ámbito de las organizaciones y redes sociales que consideran que la seguridad es un

tema del Estado y, salvo pocas excepciones, no forma parte de sus agendas. Las dos excepciones son el Tmsdca que contempla la participación de sectores no estatales a través del Comité Consultivo del SICA y la Carta Andina, por medio de la Decisión 587 que crea la Red de Seguridad Andina, la cual reconoce formalmente la posible participación de actores no estatales; aunque, hasta la fecha, ésta última aún no ha sido implementada y no posee una estructura institucional.

Se ha destacado que uno de los problemas de esta concepción es la ausencia de una separación entre lo interno y lo externo en muchas áreas, lo cual ha producido un debate alrededor de la pérdida de la soberanía. La diversidad de condiciones e intereses en torno de la seguridad de los diferentes países lleva a la necesidad de una nueva arquitectura regional, que sea flexible y responda a las prioridades y capacidades nacionales. En el caso específico de la región andina, como bien señala Adrián Bonilla (2003), una de las principales limitaciones ha estado en los países que han sido incapaces de establecer un espacio para la seguridad cooperativa, por lo que los problemas de defensa y seguridad se tratan en forma bilateral.

El debate sobre concepciones más amplias de la seguridad se ve trastocado por los acontecimientos del 11-S y sus impactos sobre la seguridad global y hemisférica. A partir de este suceso comenzaron a generarse una serie de transformaciones en el ámbito hemisférico, transformaciones que estuvieron determinadas por la visión y estrategia de EEUU, todo lo cual produjo el retorno a una definición restringida de la seguridad. Se empieza a privilegiar la utilización legítima de la fuerza frente a las amenazas del terrorismo, en primera instancia, y, luego del narcotráfico. Significa, adicionalmente, una creciente tendencia hacia la remilitarización de la seguridad, así como la “seguritización” de las agendas y el desplazamiento de la seguridad regional (cooperativa) por la seguridad nacional.

En la actualidad la problemática de la seguridad gira nuevamente alrededor de los conflictos. Se privilegian los aspectos militares y de defensa, el Poder Ejecutivo y los militares retoman su papel dominante en la toma e implementación de decisiones, por lo que se regresa a una visión eminentemente estatista y militar. Los avances logrados para una democratización de la seguridad, a través de los modelos de seguridad humana, democrática y cooperativa (regional), se ven desplazados por una reconceptualización de la seguridad

nacional adaptada a las nuevas circunstancias. Esto se constituye en un punto clave para diferenciar las concepciones. Unos perciben que las amenazas a la seguridad deben ser tratadas desde la perspectiva de la negociación política y la cooperación, por lo que prevalecen en su tratamiento las diferentes instancias civiles; otros, consideran que las amenazas a la seguridad deben tratarse desde el punto de vista de la fuerza militar.

Concepción restringida (autoritaria)

Este tipo de visión se fundamenta en la utilización legítima de la fuerza, tiene como centro los temas de la guerra y la paz, privilegiando los aspectos militares y de defensa. De acuerdo a esta perspectiva, históricamente ha predominado el análisis de las amenazas convencionales a la seguridad que giran en torno de los conflictos armados domésticos, fronterizos o con actores extra regionales, por lo que la toma de decisiones y la instrumentación de políticas públicas ha estado, fundamentalmente, en manos de los militares y del Poder Ejecutivo. Se centra en la concepción de la necesidad de defender la soberanía nacional frente a una agresión militar externa proveniente de otro Estado que amenaza la institucionalidad, los intereses externos o los recursos naturales de un país.

La DSN fue la concepción de seguridad y defensa nacional que predominó en América Latina y el Caribe en los tiempos de la Guerra Fría. Según Ruiz (2004) su evolución histórica tiene sus inicios en la década de los cincuenta, cuando comienza a desarrollarse una política anticomunista represiva, liderizada en el hemisferio por EEUU, y que se profundizó en la siguiente década con el triunfo de la Revolución Cubana. Hasta finales de los años ochenta, especialmente en Centroamérica y en el Cono Sur, sería utilizada por los militares que se fundamentaron en la represión de la disidencia para instaurar dictaduras que violaron, en forma flagrante, los derechos humanos y el estado de derecho.

De una perspectiva basada en el resguardo territorial frente a un enemigo externo –defensa nacional– se pasó a la salvaguardia frente a “enemigos internos” que eran los sectores tanto políticos como sociales que se oponían a determinados gobiernos. Los intereses nacionales y las necesidades de defensa pasaron a estar por encima de aspectos tales como el desarrollo, la salud, la educación. Se instaura

“un estado de seguridad nacional para proteger a la sociedad, aún contra sí misma” (Nef, 2002, p. 38). Según Ruiz se retomó el concepto de seguridad nacional de EEUU y se combinó con ciertas premisas francesas resultantes de la experiencia en Argelia e Indochina, adoptándose tácticas de contrainsurgencia, de esta manera las fuerzas armadas incorporan tácticas de la guerra irregular. En países como Bolivia y Ecuador al discurso mesiánico, asumido por los militares como salvadores de la patria frente a la amenaza comunista, se añadiría un creciente papel en actividades de desarrollo con el fin de enfrentar la pobreza y las desigualdades.

Según Manrique (1996), la DSN se basó en la inclusión de aspectos sociales, políticos, económicos y culturales como fuentes de posibles amenazas a la seguridad nacional, conduciendo a una participación abierta de los militares que buscaban influir y controlar la toma de decisiones con relación a estos aspectos, especialmente los políticos. El foco de atención estuvo en la seguridad interna pero tomando en cuenta posibles amenazas externas. Se desarrolló la defensa de un sistema político determinado que garantizaba la lucha contra los enemigos internos y externos. La política se percibió como una lucha “amigo-enemigo”, llevando a que se desplegara una concentración de las decisiones políticas en pocas manos y a la vez a la exclusión de todos aquellos actores que no fueran “amigos”. Una de sus principales características fue la definición de objetivos comunes a toda la sociedad. Objetivos nacionales y la no aceptación de la existencia de diversidad de metas e intereses. La defensa de esos objetivos únicos se convirtió en el centro de la política de seguridad nacional, considerándose que era una voluntad única que se coordina a través del poder nacional que abarcaba a los poderes político, económico, social y militar. Se definió una relación particular entre desarrollo y seguridad: sin desarrollo no hay seguridad y sin seguridad no puede haber desarrollo.

Arévalo (2002) ha señalado sus principales características: la de una interpretación organicista del Estado, la institucionalización del concepto del “enemigo interno”, la subordinación de la política a la seguridad nacional, y la intervención política de las fuerzas armadas como árbitros y garantes de los intereses nacionales. Esta doctrina condujo a la monopolización de los temas de seguridad por parte del Estado, especialmente en manos de los militares. También condujo a una “seguritización” de temas convirtiendo problemas de

orden político, económico y social en puntos de la agenda de seguridad. Al instaurarse esto, además, las fuerzas armadas quedan ubicadas en un ámbito que está fuera de control del poder civil y político, produciéndose un proceso de debilitamiento de la institucionalidad conjuntamente con la utilización de medidas intimidatorias, coercitivas y represivas.

Bajo la percepción autoritaria de la DSN el actor principal pasó a ser la institución militar, al considerarse que “los estrategas son los mejores gerentes de la crisis” (Vela, 2002, p. 140), por lo que se privilegiaron mecanismos militares para enfrentar las amenazas a la seguridad. Los militares pasaron a definir unilateralmente tanto la agenda como las políticas de seguridad, y se produjo un traspaso del poder constitucional al poder militar. La institución militar no pasó a formar parte de la arquitectura institucional destinada a abordar la problemática de la seguridad, sino que se transformó en el ente rector de ésta, actuando sin controles, contrapesos ni coordinación interinstitucional. Ocurrió entonces que los poderes del Estado, Legislativo, Judicial y, a veces, hasta el Ejecutivo, perdieron su papel contralor de las fuerzas armadas, pues éstas se convirtieron en un ente totalmente autónomo en aras de mantener la seguridad nacional. Desaparecieron los marcos reguladores que buscaban garantizar la transparencia de las funciones, ámbitos, estructuras orgánicas y procedimientos de las fuerzas armadas. Se produjo una polarización interna en las fuerzas armadas que llevó a la desaparición del espíritu de cuerpo, corporativismo y honor militar. A la seguridad interior se le aplicaron las doctrinas, conceptos y metodologías militares (militarización de la seguridad ciudadana). La seguridad interior pasó a ser parte de la seguridad militar, debilitándose considerablemente el cumplimiento de funciones de seguridad interior, tales como la investigación, la obtención de pruebas y la “colaboración con el poder judicial, conocimiento y aplicación de la ley procesal” (Vela, 2002, p. 144). La sociedad pasó a formar parte de un sistema bélico en el cual se percibió que la población civil era parte activa de la “defensa”, formando grupos civiles voluntarios que se encargaron del control de la población, suministro de información de inteligencia respecto al “adversario”, e inclusive de enfrentamiento y confrontación.

Cuando las fuerzas armadas pasan a participar activamente en la conducción del Estado se produce su politización y una militarización de la actividad política, incluso una subordinación de la seguridad

pública que se vuelve represiva en vez de preventiva (Vela, 2002). En esto último también influye una visión autoritaria de la seguridad pública: los mismos ciudadanos solicitan una acción coercitiva e incluso la participación de los militares para enfrentar la criminalidad.

Adicionalmente, uno de los componentes tradicionales de esta concepción es la noción sobre soberanía (Bonilla, 2002), en la cual se supone que el Estado ejerce su autoridad sobre la población y un determinado territorio, y que otros Estados no tienen ningún derecho a opinar y menos aún a intervenir en sus asuntos internos. El Estado se convierte en el representante único de los intereses de la nación, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional, lo cual lleva a que su interés básico gire en torno de su misma supervivencia. En este sentido, y en respuesta a esta tendencia de privilegiar el tema de la soberanía y el papel del Estado para mantenerla, Ramírez (2004) acota que la seguridad del Estado requiere de controles democráticos.

En resumen, la DSN fue una visión autoritaria de la seguridad nacional en tanto privilegió un enfoque conflictivo. En la práctica sustentó ideológicamente a los regímenes burocrático-autoritarios que surgieron especialmente en el Cono Sur, fundamentándose en un punto de vista geopolítico centrado en una visión conflictiva de las relaciones internacionales. Todo ello asociado a una mirada de una sociedad en guerra permanente (Romero, 1980). Buttó (2005) ha señalado que en América Latina los gobiernos implementaron la DSN según dos tendencias. Una primera, denominada “autoritarismo excluyente”, que planteó un conflicto social entre las masas populares y los sectores económicos pudientes; y, una segunda, donde gobiernos “autoritarios incluyentes” aplicaron programas de reforma social, es el caso de Juan Velasco Alvarado en Perú y Omar Torrijos en Panamá, entre otros. Con esta segunda tendencia se produjo también un cambio respecto a la definición del papel de los militares, sustituyéndose un profesionalismo orientado hacia la defensa interna por uno centrado en la seguridad interna y en el desarrollo nacional.

Durante las décadas de los ochenta y noventa una nueva dimensión de la concepción restringida de seguridad aparece con el “neomilitarismo” que nace con relación a las nuevas funciones que asumen las fuerzas armadas, entre las cuales pueden enumerarse (Buttó, 2001): la participación en operaciones de paz, de acción cívica y de desarrollo nacional; el establecimiento de empresas que generan recursos

financieros; prácticas populistas de líderes militares a través de los medios de comunicación; desarrollo de actividades en nuevas áreas como medio ambiente y manejo de desastres naturales. Acompañan a estas nuevas funciones cambios de tipo legal como el reconocimiento del fuero militar (sistema jurídico, contraloría y seguridad social autónomos), también se producen cambios, de tipo político, como la difusión de la idea de que las fuerzas armadas son las garantes del sistema democrático.

También ha surgido una perspectiva de análisis en torno del modelo pretoriano de democracia en el cual se concibe que las fuerzas armadas sean el poder detrás del Gobierno. Se produce una confusión entre lo que es el orden interno y lo que es la seguridad nacional que se ejemplifica en la creciente participación otorgada a las fuerzas armadas en casos de estados de emergencia, de excepción o de conmoción social. Se está ante la presencia de una militarización en el control y la represión de los conflictos sociales.

Domingo Irwin (2001) destaca que las nuevas tendencias deben ser definidas de acuerdo a una rigurosidad conceptual, evitando la tradicional propensión a utilizar militarismo y pretorianismo como sinónimos. El primero, en sentido estricto, gira alrededor de una valoración positiva de la guerra, considerando que las fuerzas armadas están por encima del Estado y de la sociedad, así como en una situación en la cual éstas dominan los aspectos básicos de la vida social; se trata de una subordinación de la sociedad a lo militar y en ella está presente la acción de militarizar que se refiere a "infundir la disciplina y el espíritu militar o dar carácter militar a una colectividad. Ello se manifiesta en el modo de tomar decisiones y de relacionarse con los administrados, distinta de la de los civiles" (Salamanca en Buttó, 2001, p. 239). Mientras que el segundo se refiere a la creciente influencia militar en asuntos civiles.

El pretorianismo ha sido, sucintamente, definido como la influencia política abusiva de un grupo militar. Se caracterizan por "gobiernos autoritarios bajo una fachada de libertades públicas. Permiten las libertades públicas en tanto que no afecten realmente los mecanismos ciertos del poder" (Irwin en Marcano, 2005, p. A-6). Puede adoptar un modelo de profesionalismo militar de la seguridad interna y el desarrollo nacional populista y radical (Buttó, 2005), basado en la concepción de que los problemas de seguridad interna tienen como causa primordial el subdesarrollo. Esta ausencia de desarrollo

es consecuencia de la ineptitud del liderazgo político civil anterior, por lo que se hace imperioso sustituir a esta antigua elite por un sector que tiene la preparación intelectual y moral requerida para adelantar el proceso de desarrollo, “es la identificación de la fuerza armada como nueva elite llamada a dirigir los destinos nacionales” (Buttó, 2005, p. 148).

El surgimiento del profesionalismo militar en la seguridad interna y el desarrollo nacional, en su expresión populista⁴ y radical, se fundamenta en cinco razones básicas y propone tres objetivos “patrióticos” (Buttó, 2005). Respecto a sus motivos, en primer término, está la necesidad de garantizar la seguridad integral del país que incorpora los ejes de seguridad interna, seguridad externa y desarrollo. En segundo término están los cambios que se produjeron en la formación académica de los militares en décadas pasadas, cambios que permitieron que éstos se capacitaran para afrontar problemáticas económicas y sociales, por lo que consideran que están capacitados para dirigir la formulación de los proyectos y programas requeridos. En tercer término está la percepción de que las fuerzas armadas son la reserva moral de la sociedad y los guardianes de las instituciones, ellas están formadas para anteponer los intereses nacionales a los particulares, cosa que los civiles no hacen. En cuarto término tenemos su conciencia social. Por último, las fuerzas armadas poseen las aptitudes y actitudes requeridas para llevar a cabo el proceso de modernización del país. En cuanto a los objetivos tenemos que el primero es la construcción de una democracia real y verdadera que desconoce la democracia liberal burguesa, todo lo cual lleva al segundo, que es motorizar la participación de los sectores que anteriormente fueron excluidos, este aspecto está presente en el discurso, pero rara vez es implementado en la práctica. El tercer objetivo está en la construcción de un sistema económico nuevo bajo el control del Estado, es una tercera vía que reivindica el socialismo, aunque no plantea la eliminación total del capitalismo.

En el caso venezolano, dados los cambios constitucionales que se han desarrollado, surgió la pregunta: “¿qué es lo que significa la alianza cívico-militar como forma permanente de organización cuando uno de los dos aliados está armado y el otro desarmado? (...) Obvia-

4. Consideran que sus acciones se justifican por su pretendida defensa de los intereses y necesidades de vastos sectores de la población estimados como excluidos.

mente la primacía de las fuerzas armadas sobre el mundo civil" (Petkoff, 2000, p. 99), especialmente en función del hecho de que se la ha convertido en una institución deliberante. Quien delibera no está obligado a obedecer y el que está armado podrá imponer su criterio. Se ha creado una situación de desigualdad entre civiles y militares en la cual los primeros están en desventaja. Esto se define como pretorianismo (Buttó, 2005; Irwin 2002, 2005; Giacalone, 2005).

En Venezuela el pretorianismo logró evitarse en el período 1958-1992, pero aparece a partir de los intentos golpistas de 1992 y caracteriza el actual período (1999-2005) a través de una democracia tutelada por los militares, quienes se erigen como el poder detrás del trono, como un "autoritarismo carismático" (Irwin, 2002; 2005). Después de los acontecimientos de abril de 2002 se profundiza esta tendencia. El Gobierno pasa a depender de los militares. "El sector castrense pasó de un nivel de influencia política superior a conformar una realidad pretoriana, de corte autoritaria" (Irwin, 2005, p. 329). El caso venezolano es considerado desde la perspectiva del neopopulismo y sus efectos sobre el replanteamiento de las relaciones cívico-militares (Giacalone, 2005). Se retoman las características señaladas por Solingen (en Giacalone, 2005) en cuanto al neopopulismo que incluye una relación simbiótica con el presidencialismo, la concentración del poder y el debilitamiento de las instituciones no presidenciales. Entre sus características principales está un fuerte liderazgo personalista que obvia la existencia de otras instituciones, grupos y partidos políticos, y que además recurre a la identificación de un enemigo concreto que lo amenaza y contra el cual hay que luchar mancomunadamente.

Sucre (2005) sostiene que se está desarrollando un proyecto militar autónomo que presenta desafíos para el control de los civiles, donde se evidencia más que un control institucional, uno de índole personalista y partidista. No hay una participación militar utilitaria, sino más bien política e ideológica, la que pese a los matices –uno político y otro institucional– actúan en función de un proyecto "nacional-bolivariano". Parece producirse un esquema horizontal entre el poder militar y el civil "al identificar los intereses del proyecto de la V República con los intereses de las FAN. Una convergencia ideológica" (ibid., p. 304).

El número de militares, tanto retirados como activos, que ocupa cargos públicos se ha incrementado considerablemente (Irwin, 2000;

Giacalone, 2005). Para inicios de 2005 se contabilizaron, por lo menos, 60 oficiales de la FAN en altos cargos (Reyes/Núñez, 2005). Se ha señalado que “hoy en día en Venezuela puede afirmarse, sin temor a exageraciones, que son minoría los organismos de la administración gubernamental central o descentralizada [llámese empresas del Estado, ministerios, institutos autónomos o cualesquiera otras instancias donde en la alta gerencia, la gerencia media o los niveles operativos] no estén presentes oficiales, suboficiales o tropas profesionales” (Buttó, 2005, p. 166).

Aníbal Romero (1980) distingue dos grandes perspectivas sobre la seguridad nacional. La primera es una visión autoritaria que se centra en los conflictos y construye hipótesis de guerra y escenarios de conflicto. La segunda es una perspectiva democrática centrada en la cooperación, la integración y la seguridad regional compartida, y que incluye, como aspectos primordiales, la pluralidad, la búsqueda de consensos y la participación de múltiples actores. Esta última sostiene la importancia de mantener las libertades, especialmente el derecho a disentir en el marco de la ley, así como la tolerancia. En este sentido, Romero postula que un punto de vista democrático requiere del desarrollo de un pensamiento militar que sea el esfuerzo compartido entre civiles y militares.

A raíz de los ataques del 11-S EEUU retrocede, según Joseph Tulchin (2005), al marco estratégico de la Guerra Fría, definiendo una amenaza que proviene de fuera del hemisferio, tratando de monopolizar la definición del nuevo enemigo –el terrorismo– y actuando en forma unilateral, militarizando las respuestas a los temas de seguridad.

En nuestra región el mayor impacto del 11-S sobre los debates en torno de diferentes concepciones de seguridad ha sido justamente una reformulación de las doctrinas de seguridad nacional. En varios países, especialmente en la región andina, se ha desarrollado una tendencia hacia una redefinición de los componentes de la DSN. Esto ha conducido a un fortalecimiento de la propensión a colocar en relevancia una mayor participación militar en los asuntos civiles, todo ello caracterizado por “la elección de oficiales retirados al Congreso y a la presidencia, incursiones en extensas inversiones en el sector privado, control sobre importantes áreas de política pública, colaboración en programas de acción cívica, y una creciente imagen positiva con relación a los poderes civiles” (Pérez, 2001). Se sostiene que este

modelo va acompañado por corrientes cada vez más autoritarias que ponen en peligro los sistemas democráticos.

Aquí entra en juego la diferencia entre las instituciones militares y las democráticas. Diferencia que ha estado en el fondo de la discusión entre las concepciones restringidas (autoritarias) y amplias (democráticas) de la seguridad. Las primeras están basadas en una jerarquía vertical y en la obediencia a las órdenes impartidas, mientras que las segundas se fundamentan en el diálogo, aceptan el disenso y generan mecanismos de negociación de acuerdos. Se produce una contradicción cuando se trata la política desde una óptica militar, lo que pone en peligro los fundamentos de un sistema democrático (Pérez, 2001). No puede tratarse lo militar desde una óptica política pues se perdería el sentido de la disciplina, la jerarquía y el orden de la estructura militar.

Cuadro 1
Resumen comparativo de las concepciones de seguridad

Indicadores	Restringida	Amplia
Enfoque	Centrado en la nación y el Estado	Multidimensional
Foco de amenazas	Soberanía nacional Estado	Personas Bienes públicos y privados Sistema democrático Soberanía nacional
Principales amenazas	Terrorismo Narcotráfico Actores externos Enemigo interno	Pobreza Degradación ambiental Migraciones Conflictos étnicos Conflictos sociales Ingobernabilidad
Actores	Estado Fuerzas Armadas	Estado Fuerzas Armadas Ciudadanía OSC Agencias sub-regionales e internacionales ONG internacionales
Campo de acción	Coordinación Ejecutivo-Fuerzas Armadas Coordinación inter-gubernamental	Coordinación inter-gubernamental Coordinación con Fuerzas Armadas Coordinación gobierno-OSC

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los indicadores planteados por Claudia Fuentes (2004).

LAS DOCTRINAS DE SEGURIDAD EN VENEZUELA (1958-2005)

Proceso de institucionalización y profesionalización (1958-1998)

A partir de finales de la década de los cincuenta, a raíz del derrocamiento de la dictadura del general Marcos Pérez Jiménez, y más adelante con la evolución del Pacto de Punto Fijo, se inició un proceso de institucionalización y profesionalización de las Fuerzas Armadas que tuvo tres etapas (Jácome, 1999). La primera en la década de los sesenta, cuando se instituyeron las normas democráticas y se estableció el control civil sobre las Fuerzas Armadas. La segunda etapa abarcó la próxima década, marcada por el desarrollo institucional de las fuerzas militares. La tercera comenzó en la década de los ochenta y se prolongó hasta finales de los noventa, cuando se desarrolla una crisis en dicho proceso.

La primera etapa estuvo orientada por la llamada doctrina de la “abstención mutua” (Sucre, 2003). Se basó en la exigencia de que el Estado respondiera a las necesidades de las Fuerzas Armadas, incluyendo mejoras económicas y sociales para sus miembros, y a la vez que éstas no intervinieran en los conflictos de los civiles, con lo cual se buscaba impedir que surgieran liderazgos personalistas y prácticas de intervencionismo militar. Adicionalmente se produjo la sustitución del Estado Mayor General por el Estado Mayor Conjunto que le dio autonomía a cada una de las fuerzas¹, así como la rotación anual y el retiro a los 30 años de servicio². Dada la coyuntura, los

1. Ejército, Armada, Aviación y Guardia Nacional.

2. No obstante se ha señalado (Peñaloza en Sucre, 2003) que esta práctica más bien llevó a un “carrusel” militar que condujo a la falta de un liderazgo interno efectivo, pese a

militares asumieron un nuevo papel fundamentado en la lucha contra la subversión y como defensores del sistema democrático, a la vez que se orientaron hacia los problemas estratégicos de defensa nacional. Se inició su profesionalización y, en el marco legal de las relaciones entre civiles y militares, se estableció que tendrían un carácter no deliberativo, apolítico y no partidista. La agenda de seguridad se fundamentó en la defensa de la constitucionalidad y de la democracia representativa, así como en el enfrentamiento de capitalismo contra el modelo socialista. Los militares incorporaron los mecanismos del consenso y la negociación, sustituyendo la perspectiva del uso de la fuerza. Así, entre 1958 y 1967, el discurso en torno de la seguridad, especialmente en el seno de las mismas Fuerzas Armadas Nacionales (FAN), se centró en la defensa nacional, limitándose específicamente al campo militar.

En la próxima década, una vez pacificada la guerrilla, las Fuerzas Armadas comenzaron a mirar hacia fuera. El resguardo de las fronteras se convirtió en un punto esencial, se promocionó la incorporación de dichas áreas al ámbito nacional y se incrementó la influencia de los militares sobre las políticas fronterizas. De igual forma se planteó la participación en programas sociales y de desarrollo. Esta etapa de institucionalización se vio favorecida por los aportes de la bonanza petrolera en el marco de la cual se destinaron cuantiosos recursos a la educación y entrenamiento del personal militar, creándose el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (Iaeden) y el Instituto Universitario Politécnico de las Fuerzas Armadas (Iupfan), instituciones con dirección y criterio militar. La concepción de seguridad gira entonces alrededor de la noción de que la seguridad del país permitirá alcanzar el desarrollo dentro del orden democrático.

A partir de 1976, con la aprobación de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa se inició un período en el cual se fomentó la incorporación de la DSN tanto al marco legal como al funcionamiento y al adiestramiento de los miembros de las FAN. Esto produjo cambios importantes en cuanto a las relaciones internas, también en cuanto al papel que las FAN desempeñaban frente al resto de la sociedad.

que la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1983 aumentó a 33 los años de servicio. En la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional de 2005, el Artículo 137 lo reduce nuevamente a 30 años, con la salvedad de que, por decisión presidencial, los generales y almirantes pueden cumplir hasta 35 años de servicio.

Manrique (1996) plantea que se aceptó acríticamente la incorporación de la DSN, fundamentada en una visión autoritaria de la seguridad, cosa que resultó incoherente dado los contenidos democráticos que se venían desarrollando a partir de la Constitución de 1961, sumado al hecho de que el Pacto de Punto Fijo más bien privilegiaba la cooperación y la negociación. Se amplió el marco doctrinario para establecer una relación de las FAN con aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, produciendo cambios en cuanto a sus funciones. Es así como se involucran más en los procesos de toma y gestión de decisiones en el ámbito general del Estado.

Aunque el proceso no estuvo exento de contradicciones internas entre los que propugnaban por este cambio y aquellos que sostenían que debía mantenerse exclusivamente la doctrina de defensa nacional, fue el inicio de la implantación y fortalecimiento de la DSN en el país. “La seguridad se convierte en el máximo valor a ser alcanzado y protegido” (Manrique, 1996, p. 167). La incorporación de la DSN se sellará con la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (Lofan) de 1983 que definió como las principales funciones de las Fuerzas Armadas las siguientes: “la defensa de la nación, la cooperación en el mantenimiento del orden público, y la participación en el desarrollo nacional” (Sucre, 2003, p. 149).

A partir de la década de los ochenta surgieron serias críticas a la presencia de la DSN y sus efectos sobre la democracia en el país. Estas críticas provinieron fundamentalmente del sector académico (Romero, 1980). Una primera observación fue la necesidad de construir una doctrina de seguridad democrática frente a la tendencia a asumir la visión autoritaria de la DSN. La propuesta giraba en torno de la construcción de una doctrina de seguridad democrática cuyo enfoque estratégico se centrara en la cooperación, la integración y la seguridad regional colectiva, partiendo de la premisa de que la integración fortalecía la seguridad nacional, que la negociación, la diplomacia, la participación ciudadana y la construcción de consensos deberían ser su base. Ésta también debía garantizar el derecho a la disidencia en el marco de la ley, así como la tolerancia. Se plateaba fundar una doctrina de seguridad nacional para el sistema democrático no restringida al ámbito militar, a través de una participación democrática de los diferentes actores.

Juan Carlos Rey (1980) estableció la necesidad de distinguir las diferentes formas de resolver los conflictos. Una, autoritaria, centra-

da en la lucha contra un enemigo al cual hay que aniquilar; y, otra, democrática, basada en la noción de un juego entre competidores, para lo se requiere buscar fórmulas que permitan superarlos. En función de la creciente influencia de la DSN en el país este analista hizo también una importante distinción entre el poder político y militar, señalando que el papel de éstos últimos era diseñar e implementar estrategias militares para el logro de fines que habían sido definidos por lo políticos. De igual forma consideró como fundamental excluir a los ámbitos económicos, políticos y sociales de los escenarios de guerra y no asumirlos desde una perspectiva bélica. Evitar la noción de una “guerra permanente y total entre dos bloques antagónicos” (p. 221). Su crítica también abarcó la importancia que le otorgaba la DSN a la movilización y preparación permanente de civiles y militares para la guerra total, así como a la utilización de la coacción y la represión.

Aunado a la creciente preocupación por lo que se concebía como una perspectiva autoritaria de la seguridad nacional en las próximas dos décadas se reflejaría también, en el estrato militar, la crisis generalizada del país. El creciente deterioro económico y político tuvo dos efectos fundamentales sobre las Fuerzas Armadas y sobre sus relaciones con los diferentes sectores civiles. En primer término se produjo un desgaste en el interior de la institución, en gran medida debido a que la falta de recursos condujo a mayores rivalidades entre las cuatro fuerzas y dio lugar a un aumento en la corrupción; adicionalmente, surgieron problemas de coordinación y duplicación de funciones que llevaron a la ineficiencia; las relaciones clientelares entre los militares y los partidos políticos también se acentuaron y se hicieron más notorias. En segundo término la creciente crisis económica afectó la calidad de vida del personal tanto activo como en retiro cosa que condujo a un mayor malestar. Este malestar se agudizó aún más después del “Caracazo” de febrero de 1989 y de las reformas económicas que trató de implementar el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez.

El creciente descontento y la fractura que se había estado produciendo en el interior de las Fuerzas Armadas se manifestó claramente en los intentos de golpe de febrero y noviembre de 1992 (4F y 27N). Existen opiniones divergentes que plantean que no es acertada la explicación de este fenómeno insurreccional a través de la creciente crisis económica y política que vivía el país, puesto que los planes para ésta se habían engendrado desde los años setenta, antes de que

el modelo comenzara a mostrar signos de agotamiento. Así, “no fue una mera respuesta coyuntural a la crisis, fue un plan tejido con el apoyo civil” (Hernández, 2002, p. 128) desde años antes.

El creciente distanciamiento entre civiles y militares en la década de los ochenta condujo a la relativa autonomía de las FAN, debilitándose los mecanismos de supervisión de los civiles, todo lo cual permitió el desarrollo de proyectos internos alternativos, centrados en el “nacionalismo político” (Sucre, 2005). Se ha mostrado (Irwin, 2000; 2005) que desde finales de los años setenta se estaba desarrollando un proceso de construcción de logias militares en el seno de las FAN que incluyeron el R-83 lo que luego se convertiría en la Alianza Revolucionaria de Militares Activos (ARMA). Antes de los años ochenta ya se había formado en el ejército una corriente bolivariana y nacionalista que para 1982 se denominó “Ejército Bolivariano 200” (EB-200), más tarde el Ejército Bolivariano Revolucionario (EBR) que luego fue evolucionando, y hacia finales de la misma década se define como el “Movimiento Bolivariano Revolucionario 200” (MBR-200). Estos grupos estuvieron en contacto con sectores de izquierda como el Partido Revolucionario de Venezuela (PRV), Ruptura y la Causa Radical.

Esta crisis reflejó la incapacidad del liderazgo civil para comprender las necesidades y el funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Sucre, 2003). Dicho liderazgo mostró especial interés por mantener a los militares alejados de la discusión política, por considerar que éstos debían conservar una posición de defensa incondicional del sistema imperante, lo cual llevó a su creciente aislamiento y a evadir las reformas requeridas en los ámbitos económico, político y social, así como también en la propia institución militar. De igual forma se evidenció que, pese a los intentos de profesionalización, los militares continuaban influidos por los partidos políticos tradicionales como por los de izquierda, y, además por la formación que recibieron de la DSN, aunque a partir de mediados de la década de los ochenta comenzaron a surgir voces en su seno que criticaban el autoritarismo de dicha doctrina y buscaban introducir un debate respecto a una concepción democrática de la seguridad (Manrique, 1996).

A pesar del hecho de que la Constitución de 1961 señalaba el carácter apolítico y no deliberante de las Fuerzas Armadas, en la práctica éstas fueron desarrollando un grado de politización importante. Adicionalmente, los intentos golpistas de 1992 denotaron una ruptura con el supuesto alejamiento que habían tenido los militares respecto

a la participación política, y los puso en el centro de la discusión política (Sucre, 2003). Es de señalar que respecto a los intentos golpistas, el primero estuvo liderizado por un grupo de mandos medios que desde la década de los sesenta había comenzado a conspirar en alianza con civiles de la izquierda guerrillera y, el segundo por grupos de oficiales de alta graduación con un perfil más conservador.

En la actualidad esta generación militar que participó en el debate político es la que se encuentran dirigiendo la FAN (Irwin, 2005). Es un grupo que se formó para administrar la política del país y ante la crisis de los partidos tradicionales sustituyó a la antigua dirigencia política para llenar el “vacío de poder”.

Esto se reafirma en el documento “Pensamiento militar venezolano” (2005), donde se señala que desde la década de los sesenta existía en el seno de las Fuerzas Armadas un grupo disidente que no estaba de acuerdo con las políticas desarrolladas por el Estado y por el estamento militar. Todo ello se vio materializado en el 4-F y el 27-N. En función de ello añaden que uno de los errores fundamentales del pensamiento militar de este período fue el identificar a la “narcoguerrilla” como un enemigo estratégico, para de esta forma involucrar a las Fuerzas Armadas en un conflicto que no era de los venezolanos y que además llevó a fomentar una alianza con los militares y hasta con los paramilitares colombianos que desempeñaban el papel de intermediarios de los intereses estadounidenses en la región.

La creciente crítica de los sectores medios que dirigieron el primer intento golpista profundizó el deterioro de las relaciones institucionales y debilitaron las líneas de mando. Pese a los intentos del segundo gobierno de Rafael Caldera por reestablecer el consenso e incluso reincorporar a muchos de los oficiales que participaron en los fallidos golpes de 1992, la crisis económica, política y social continuaría resquebrajando la institucionalidad castrense. Sobre la base de un discurso antipartidista que se fundamentaba en el ataque a la corrupción y a la pobreza, así como en el rescate del país, en 1998 fue electo uno de los líderes militares del intento de golpe del 4F. Se inicia el proceso de cambios hacia la conformación de la llamada “V República” donde “la FAN se constituye como el eje sobre el cual gira el proyecto” (Sucre, 2003, p. 149).

Se ha señalado (Koeneké, 2002) que ya antes de 1998 se habían dibujado las líneas maestras que diferenciarían a las FAN de la etapa “puntofijista” con las nuevas que se constituirían en la V República,

así como el papel que desempeñaría el país en el ámbito internacional. Respecto a las FAN se establecía que habría una ruptura con las prácticas de corrupción: no asumirían un papel represivo, la política no mediaría en los asensos, no cumplirían con actividades asistenciales (vacunación, entrega de textos escolares o de alimentos, entre otros), no estarían sujetos a la obediencia ciega a sus superiores, jugarían un papel importante en la relación entre el pueblo y el líder. En cuanto al ámbito internacional, el nuevo Gobierno declaró, desde sus inicios, su oposición ante un mundo unipolar que giraba alrededor de EEUU, y propuso la conformación de uno multipolar, adjudicándose un papel protagónico en la construcción de ese nuevo orden en América Latina y el Caribe bajo la “visión bolivariana de la integración continental” (ibid., p. 93).

El marco legal de la nueva doctrina de seguridad y defensa (1999-2005)

Con la llegada al poder del actual Gobierno, en 1999, se inicia el proceso de elaboración de una nueva doctrina de seguridad y la modificación de la estructura militar. Estos cambios comienzan con las innovaciones incorporadas en la Constitución de 1999 y las consideraciones realizadas en las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Posteriormente, el 28 de noviembre de 2002, la Asamblea Nacional (AN) aprobó la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, que sustituyó a la Ley de Seguridad y Defensa de 1976, y el 6 de septiembre de 2005 aprobó la nueva Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional (Lofan).

Los cambios constitucionales en cuanto al tema militar son importantes y van a determinar una nueva visión no solamente de las funciones y estructura de la FAN, sino también de la perspectiva sobre la seguridad nacional (Manrique, 2001). En primer término se incluye la seguridad de la nación como un título aparte, otorgándosele un rango especial al tema, lo cual no había ocurrido anteriormente. En segundo término está el Artículo 322 donde se señala que la seguridad y defensa de la nación es competencia del Estado y responsabilidad de las personas naturales y jurídicas. Se crea el Consejo de Defensa de la Nación (Codena)³ que tiene como fin la consulta y el

3. Según el Artículo 323 este órgano está compuesto por miembros permanentes y no permanentes. Entre los primeros están el Presidente de la República, quien lo preside,

asesoramiento del poder público y el establecimiento del concepto estratégico de la nación. Todo ello asociado al Artículo 326 que fija la “corresponsabilidad” entre el Estado y la sociedad para garantizar la seguridad de la nación. Asimismo, el Artículo 134 establece la obligatoriedad de la ciudadanía a prestar servicios civiles o militares cuando sea requerido, aunque prohíbe el reclutamiento forzoso, por lo que desaparece el servicio militar obligatorio.

La secretaría ejecutiva del Codena (Secodena), bajo la dirección de un secretario general, nombrado por el Presidente de la República, es un órgano de apoyo administrativo, técnico y de investigación. En su estructura se incluyen los comités coordinadores, un centro de evaluación estratégica y otro de políticas y estrategia, aparte de la oficina administrativa. Entre sus funciones está el análisis de información para la elaboración de planes y proyectos, el seguimiento y evaluación para la alerta temprana que se lleva a cabo en la Sala Situacional de la Presidencia de la República, y la elaboración de propuestas políticas y estratégicas para resolver problemas relacionados con la seguridad y la defensa. Desde su creación todo el personal directivo es militar y el resto del personal es civil. Se ha ocupado de formular los diferentes reglamentos de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, tales como el Reglamento Especial sobre Zonas de Seguridad (enero de 2004) y el Reglamento del Codena (mayo de 2004).

No está disponible para el conocimiento público la información sobre las reuniones y resultados del Codena, aunque sí una serie de artículos, varios de ellos incluidos en el “Informativo Secodena” (febrero de 2005), donde se plantean temas tales como los fronterizos, las relaciones con Colombia, la salud, la informática, la cuestión agraria y el ALBA. Uno de los documentos recientes es “Un modelo socialista para refundar la República”.

En tercer término, las funciones, definición y estructura de la FAN se establecen en el Artículo 328 que cambia su nombre al singular de Fuerza Armada Nacional, sustituyendo la pluralidad que había existido hasta el momento, creando un sólo mando como antes de 1958.

el vice-presidente, los ministros encargados de defensa, seguridad interior, relaciones exteriores, planificación y ambiente, así como los presidentes de la AN, del TSJ y del Consejo Moral Republicano. Los segundos se incorporan o desincorporan según decisión del Presidente.

De igual manera se incorpora el voto militar, eliminando el carácter apolítico, aunque se señale la prohibición de la militancia partidista, lo cual no ha evitado que se considere que este cambio lleva a la partidización y politización de los miembros de la FAN. El Artículo señala que la FAN también cooperará en el mantenimiento del orden interno y que participará en el desarrollo nacional, lo que ha contribuido al incremento de la presencia militar en áreas civiles y por lo tanto en su creciente autonomía. El Artículo 329 señala que “podrá ejercer actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley”. Por otra parte, el Artículo 331 deja exclusivamente en manos de la FAN los ascensos militares, eliminando así uno de los instrumentos de supervisión de los civiles, a excepción de aquellos, a partir del grado de coronel, que son potestad del Presidente de la República. De esta forma, el control institucional de la FAN fue sustituido por un control exclusivo por parte del Presidente, debilitando la participación o supervisión por parte del Poder Legislativo, de los partidos políticos y de la sociedad civil. Se introduce la figura de antejuicio de mérito para los miembros de la FAN, para poder ser enjuiciados por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), y se le otorga a la FAN el control sobre la comercialización, adquisición, fabricación, registro, etc. de armas y explosivos que anteriormente estaba en manos del Ministerio de Relaciones Interiores. Por último, también le concede un régimen especial y propio de seguridad social no sujeto a los cambios previstos en esta materia para el resto de los venezolanos.

Los militares adquieren una independencia mayor respecto a los civiles pues no hay instrumentos para su subordinación. En la Constitución se sostiene que “la Fuerza Armada es el principal factor de poder existente en la estructura institucional del país y en el seno de la sociedad venezolana y ha logrado que su poder real se exprese en poder formal...” (Manrique, 2001, p. 172).

En las líneas generales el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, elaborado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, plantea la necesidad de lograr una serie de equilibrios, dos de los cuales están relacionados con el tema de seguridad (Sanjuán, 2004). En este plan de desarrollo se establece para el ámbito territorial el objetivo de desconcentrar el país, mientras que en el ámbito internacional se refiere a la defensa de la soberanía nacional y la integración latinoamericana y caribeña.

La Ley Orgánica de Seguridad de la Nación⁴ se fundamenta en la noción de la “seguridad y defensa integral” y dice superar la DSN. Su primer Artículo establece que la seguridad y defensa integral es una actividad de Estado y de la sociedad. Establece la corresponsabilidad entre la FAN y la sociedad para la defensa de la nación, cosa esta que se reafirma en el Artículo 20. El Artículo 8 destaca que entre los elementos fundamentales de la seguridad de la nación se incluyen la pluralidad política y la participación ciudadana. En el Artículo 33 se contempla que si ha sido “decretada la movilización, el Presidente o Presidenta de la República podrá ordenar la requisición de los bienes necesarios para la defensa nacional, de acuerdo a lo establecido en el reglamento respectivo”. En el Artículo 32 se establece que si se ha decretado un estado de excepción el personal que presta servicios públicos o en empresas básicas del Estado podrá quedar sometido a régimen militar. Existe preocupación en cuanto a los Artículos incluidos en el Título IV pues se considera que puedan limitar los derechos ciudadanos, por ejemplo, en cuanto a la libre circulación, a la protesta y a la propiedad, en lo referente a la definición y funcionamiento de las zonas de seguridad.

En este marco legal se establece una estrecha relación entre desarrollo y seguridad. El Artículo 2 señala que la seguridad se fundamenta en el desarrollo integral que garantiza el goce y ejercicio de los “derechos económicos, sociales, políticos, culturales, geográficos, ambientales y militares”. En los Artículos 9 al 14 se establece la protección de la familia, el patrimonio cultural, los pueblos indígenas, la diversidad biológica, los recursos genéticos y otros recursos naturales, el genoma humano y los riesgos tecnológicos y científicos.

Esta nueva normativa otorga un importante liderazgo a los militares en el modelo de desarrollo económico y social que adelanta el Gobierno, así como en la administración pública. El Artículo 4 señala la necesidad de asegurar el desarrollo integral del país. Ante esto, algunos sectores han manifestado preocupación, señalan que ello puede conllevar a la concepción de que los militares construyen las políticas de seguridad y los civiles están en la obligación de ejecutarlas, pudiéndose crear de esta forma una situación más bien de subordinación de los civiles a las autoridades militares.

4. A comienzos de 2006 se dio a conocer una propuesta para la reforma que incluye la modificación de su denominación, que pasaría a ser Ley Orgánica de Seguridad y Defensa Integral de la Nación.

La Lofan en su Artículo 3 establece como funciones de la FAN la cooperación para el mantenimiento del orden interno y además “participar activamente en el desarrollo integral del país”⁵. En este Artículo se amplía señalando entre las actividades del desarrollo integral, el desarrollo de actividades de policía administrativa e investigación penal, el reglamentar y controlar todo lo referente a armas y municiones, “participar en actividades de preservación y conservación del ambiente”, cooperar y contribuir con diversos sectores de la administración pública, y desarrollar actividades de investigación y desarrollo para el progreso científico y tecnológico. Se advierte que mientras la anterior ley definía seis funciones para las FAN, en la actual éstas se incrementan a 19 (Sucre, 2005).

Entre las innovaciones más importantes de la Lofan está la reincorporación de militares retirados al servicio activo por decisión presidencial, también el establecimiento de una nueva línea de mando que se divide en dos: la conducción de operaciones militares –línea de mando operacional– y la conducción funcional o administrativa (Artículo 15). La primera la ejerce directamente el Presidente de la República o a través de un militar designado por éste. La segunda también la ejerce el Presidente pero a través del Ministro de la Defensa. Se establece el Comando General de la Reserva Nacional y Movilización Nacional (Capítulo III) que dirige la reserva y la recién creada Guardia Territorial, estando también bajo el mando directo del Presidente. La reserva tiene la misión de complementar a la FAN, participar en el desarrollo nacional y cooperar en el mantenimiento del orden interno.

Con anterioridad a la aprobación definitiva de la Lofan por parte de la AN, ya se había sancionado un decreto presidencial para la formación del Comando de la Reserva, donde se establece que ésta estará dividida en dos componentes. El primero, la reserva activa, se encuentra movilizadada desde 2005, recibiendo instrucción militar o empleada. La segunda, la reserva pasiva, conformada por todos y todas las ciudadanas y ciudadanos cuyas edades estén comprendidas entre los 18 y 50 años. El decreto establece que será el Presidente de la República quien la activará o desactivará⁶, y que el jefe del co-

5. En <www.nuevamayoria.com> se calcula que para 2004 el país contaba con 82.300 efectivos. Esta información no está disponible en el sitio web del Ministerio de la Defensa por lo que no pudo corroborarse.

6. Cosa que se contempla en el Artículo 110 del proyecto de Lofan.

mando de este componente tendrá en sus manos el control administrativo y operacional de los oficiales que estén al frente de las zonas militares⁷. Los reservistas son voluntarios, se inscriben a nivel municipal. Se ha determinado que alrededor de 60% está desempleado, por lo que se incorporan a las diferentes misiones sociales que adelanta el Gobierno (González, 2005d; Núñez, Lugo, 2005). Este comando tiene la misión central de defensa de la soberanía, entre sus objetivos está el resguardo de los recursos petroleros del país. En función de ello se ejecutó el Plan Oro Negro, iniciado con 250 reservistas entrenados especialmente para la vigilancia de instalaciones petroleras en el estado Zulia. El general de división Julio Quintero Viloría, quien fue reincorporado al ejército por orden presidencial, después de haber pasado a retiro, señaló entre sus tareas (<www.code-na.gov.ve>) el reemplazo de unidades de combate si esto es requerido, la promoción del desarrollo nacional y de la organización popular a través de misiones sociales, así como su actuación ante desastres naturales. El 13 de abril ha sido decretado como Día de la Reserva. Sus miembros reciben una remuneración diaria y se ha planteado que los núcleos de desarrollo endógeno deben convertirse en unidades militares bajo el paraguas de la reserva. A comienzos de noviembre de 2005 se escenificó el segundo simulacro de invasión extranjera del año, en el marco de la operación Armada Bolivariana, en San Juan de las Galdonas. Este simulacro incluyó la participación de civiles coordinados por reservistas.

Por otra parte, la Guardia Territorial, según el Artículo 30 de la Lofan, tiene la misión de “preparación y mantenimiento del pueblo organizado para operaciones de resistencia local ante cualquier agresión interna y/o externa, así como la participación en misiones especiales de defensa y desarrollo de la Nación”. Este componente está integrado por los venezolanos que, sin haber prestado servicio militar, asumen en forma voluntaria el cumplimiento de funciones de resistencia para lo cual serán entrenados y armados. Está previsto que alrededor de dos millones de personas pasen a formar parte de esta novel organización.

En el Capítulo VI se crea el Comando Estratégico Operacional, parte integrante de la Junta Superior de la FAN y es el “máximo

7. Definidas como áreas que poseen fuentes de recursos materiales y humanos para la defensa de la nación.

órgano de programación, planificación, dirección, ejecución y control estratégico operacional conjunto” de la FAN (Artículo 60). Su dirección está en manos del Estado Mayor Conjunto y depende directamente del Presidente de la República. Con la finalidad de adaptarse a lo estipulado en la nueva Lofan se espera que en el transcurso de 2006 se efectúe la reestructuración del Ministerio de la Defensa, en la cual el ministro tendrá funciones administrativas básicamente. La expectativa es que se producirán cinco modificaciones principales.

En primer término la creación del viceministerio de Estado Mayor de la Defensa que contará con tres direcciones generales: Políticas Estratégicas, Educación y Desarrollo de la Defensa, Asuntos Económicos y Sociales de la Defensa, y Contrainteligencia Estratégica de la Defensa Integral. En segundo lugar la transformación del Comando Unificado de la FAN en Comando Estratégico Operacional que tendrá bajo sus órdenes a los comandos de las Regiones Estratégicas, las Regiones Operativas, así como las Áreas de Defensa Integral y que, como se vio más arriba, estará bajo la dirección del Presidente de la República. Se considera que éste tendrá el mayor peso militar. En tercer y cuarto lugar, respectivamente, la organización del Comando de la Reserva y Movilización Nacional y la creación de la Universidad de la Defensa. Por último, la Inspectoría General de la FAN pasará a ser un órgano auxiliar del despacho del ministro.

Según Domingo Irwin (en Marcano, 2005) el texto de esta nueva Ley contiene dos aspectos que pueden ser alarmantes. En primer lugar la relación que se establece entre seguridad, defensa y desarrollo, dado que ésta ha servido para mantener en el poder a regímenes dictatoriales tanto de izquierda –caso Velasco Alvarado en Perú– como de derecha –Brasil y otras dictaduras del Cono Sur. En este sentido señala la diferencia que debe establecerse entre la seguridad que está en manos de los civiles y la defensa que sí es potestad de los militares. En segundo término el papel que se le otorga a la reserva y a la guardia territorial para intervenir en casos de agresión interna, lo cual no está claramente definido y puede ser objeto de múltiples interpretaciones, de igual forma la subordinación directa que tiene ésta al Presidente de la República, hecho que muestra un componente personalista. Se ha señalado que se está institucionalizando la personalización del mando y que se “mimetiza el rol del mandatario con el de jefe militar” (Sucre, 2003, p. 156). Adicionalmente podemos inferir que se pone en marcha la práctica de un viejo proverbio: divide y reina.

Por lo tanto, la normativa legal ha encaminado una serie de cambios tanto conceptuales como institucionales.

Cuadro 2

Principales cambios en las normativas legales

Mayor importancia y peso constitucional de la seguridad.
 Ejes centrales: seguridad, defensa y desarrollo integral.
 Corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil.
 Voto militar.
 Nueva línea de mando: operaciones militares/funciones administrativas.
 Conformación de la Guardia Territorial.
 Creación del Comando General de la Reserva Nacional y Movilización Nacional.

En el Concepto Estratégico Militar de la Fuerza Armada, presentado por el Ministerio de la Defensa, se reitera que la FAN participará en actividades no tradicionales como lo son misiones de paz, apoyo en desastres y catástrofes, conservación del medio ambiente y actividades para el desarrollo socio-económico. En cuanto al mantenimiento del orden interno señala que se efectuarán actividades en la guardería del ambiente, el resguardo nacional, la lucha antidroga, la seguridad y las actividades de guardacostas. Se introduce la problemática de la seguridad alimentaria considerada como una de las áreas importantes de actividad de la FAN en el marco del desarrollo integral. Se reitera el desarrollo de las fachadas y ejes de desconcentración, el de la reserva y la corresponsabilidad Estado-sociedad civil.

En términos generales esta nueva normativa ha sido objeto de diferentes interpretaciones. Por un lado, especialmente desde la perspectiva oficialista, se considera que hay grandes adelantos y cambios respecto a la anterior doctrina, y que responde a la construcción de un nuevo proyecto de país fundamentado en el “socialismo del siglo XXI”. En este sentido, después de los acontecimientos de abril de 2002, la revolución bolivariana pasa a declararse como antiimperialista. El presidente Chávez ha señalado que “el único camino para salir de la pobreza es el socialismo” (en Cabieses, 2005), y anuncia que los rasgos fundamentales del socialismo del siglo XXI son el ético-moral, la democracia participativa y protagónica, lo social, el cambio del sistema económico que debe construirse sobre la base de la propiedad colectiva, la banca popular y el desarrollo endógeno.

Entre otros sectores existe preocupación por lo que se estima son retrocesos. En primer término se señala el problema de la subordina-

ción de los militares a los civiles. Desde el final de la Guerra Fría los nuevos conceptos de seguridad que fueron surgiendo incorporaban esta necesidad como respuesta a los efectos nocivos de las dictaduras en el Cono Sur y de las guerras civiles que se desarrollaron en varios países centroamericanos. Esta tendencia parece revertirse en el país. El marco legal que se ha desarrollado, en función de la nueva doctrina de seguridad nacional, llama a una alianza cívico-militar donde se desdibujan los diferentes papeles y donde los militares pasan a desempeñar un protagonismo cada vez más preponderante, inclusive asumiendo funciones relacionadas con la seguridad interna (narcotráfico, crimen organizado internacional, seguridad pública) y con la promoción del desarrollo socioeconómico del país.

Pero el cuestionamiento sobre la existencia en Venezuela de una efectiva subordinación de los militares a las autoridades civiles no surge únicamente a partir de los cambios que comienzan a operarse desde 1999. Ya anteriormente se había puntualizado que la antigua Ley de Seguridad y Defensa de 1976 entraba en abierta contradicción con la Constitución de 1961 (Manrique, 2001) al establecer las prerrogativas especiales de las Fuerzas Armadas y dejar de lado la subordinación de los militares a los civiles. En esta época se consideró que esto hacía de la Carta Magna una normativa militarista, autoritaria y antidemocrática.

Se ha concluido (Sucre, 2003) que esta normativa legal conduce a una descentralización de las Fuerzas Armadas hacia fuera pues lleva a que sus miembros ocupen diversos espacios propios de los civiles, a la vez que acarrea una centralización hacia dentro que permitirá el control de la sociedad y la defensa de un determinado proyecto político. En este sentido existe una discusión en cuanto al verdadero significado de la "corresponsabilidad". Se señala que se está produciendo una ampliación del papel de los militares y que éstos están ocupando espacios de los civiles. Desde otra perspectiva se mantiene que más bien lo original de esta nueva normativa está en que no trata ni de la subordinación de los militares a los civiles ni de la supremacía de éstos últimos sobre los primeros, sino de la corresponsabilidad y cooperación entre ambos sectores. Al respecto, Ricardo Sucre concluye en que la Fuerza Armada se constituye en la institución fundamental puesto que "ellas son organizadas, representan los valores nacionales y tienen un proyecto desarrollista, que se centra, entre otros atributos, en la infraestructura pesada" (Sucre, 2003, p. 150).

A diferencia de lo establecido en la Constitución de 1961 ahora no tienen como compromiso la defensa de las instituciones y sí el de un proyecto político, y están subordinadas al presidente Chávez, a la vez que participan en tres áreas claves: defensa nacional, orden interno y desarrollo nacional. Se señala que esta normativa legal se orienta hacia una visión totalizante de la seguridad nacional, lo que puede conducir a que se minimice la pluralidad y la diversidad, convirtiendo a las Fuerzas Armadas en el único actor capaz de articular políticas y llevar adelante un proyecto de desarrollo, de esta forma la seguridad de la nación llega a ser supraconstitucional.

Según Alberto Muller Rojas (en Núñez, 2005a) una de las diferencias fundamentales entre el pensamiento de seguridad actual y el que predominó durante el período “puntofijista” es que éste último se basaba en la DSN orientada hacia el control de las amenazas internas –movimientos contestatarios internos–, mientras que el actual pensamiento –que se diferencia de la doctrina pues no es dogmático– define a enemigos externos, siendo EEUU el principal.

El fondo del debate está relacionado con el tipo de perspectiva sobre seguridad que adelanta este proceso de cambios. ¿Se trata de un distanciamiento y una búsqueda por superar los aspectos de la DSN que se desarrollaron en el período 1958-1998 o más bien aún se conservan características claves asociadas a una visión restringida y autoritaria de la seguridad? Con la finalidad de proveer una primera aproximación a las posibles respuestas se hace necesario analizar la percepción que se tiene sobre las principales amenazas a la seguridad y las respuestas a estas amenazas, así como el marco que se plantea para las relaciones entre los diferentes actores involucrados, básicamente entre civiles y militares.

LA NUEVA DOCTRINA DE SEGURIDAD Y DEFENSA: ¿concepción democrática o autoritaria?

Es necesario examinar los principales planteamientos que se están ejecutando, con la finalidad de poder dar una respuesta preliminar respecto a las características democráticas o autoritarias de la nueva doctrina de seguridad que se adelanta en el país desde 1999. Como se ha señalado, existen divergencias en cuanto a la interpretación que se le da al proceso de cambios legales e institucionales que se vienen operando. A partir de la Constitución de 1999 y la formulación de una nueva normativa legal se da inicio a la conformación de un nuevo modelo de seguridad y defensa nacional, el cambio más importante es su carácter “maximalista y totalizante, abarcando temas fundamentales del desarrollo y concibiendo una defensa integral de la nación como categoría superior a la estatal, buscando superar el aspecto exclusivamente militar, incluyendo factores económicos, sociales, políticos y ambientales” (Sanjuán 2004, 2005b, p. 202).

En contraste, otras interpretaciones indican que aún están presentes aspectos pertenecientes a una visión autoritaria de la seguridad y la defensa que no han logrado superar las críticas realizadas a la doctrina que se perfiló en la etapa anterior. Sostienen que se han fortalecido algunas de ellas y que más bien ha emergido nuevamente el pretorianismo que parece profundizarse (Irwin, 2005). Luis Alberto Buttó (2005) lo ha caracterizado como un modelo pretoriano en su modalidad de profesionalismo militar de la seguridad interna, del desarrollo nacional populista y radical.

Nuevas amenazas, escenarios de conflicto y ámbitos estratégicos

La Secodena ha efectuado un inventario de las principales amenazas internas y externas que afectan al país. Dichas amenazas podemos ubicarlas en diferentes ámbitos.

Cuadro 3

Principales amenazas a la seguridad de Venezuela

Internas	Externas
Pobreza	Intervención militar externa (EEUU)
Deterioro económico	Impactos del conflicto colombiano
Inseguridad personal	Crimen organizado transnacional
Corrupción	Narcotráfico
Debilitamiento de la gobernabilidad (conflictos políticos internos)	Deterioro ambiental
Problemas ambientales	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secodena (<www.codena.gov.ve>)

Se ha señalado que “el Estado venezolano se encuentra en el umbral de una crisis situacional, en el cual cualquier acción se puede convertir en un detonante que se convertirá en un desafío que daría paso al conflicto abierto con el cual se entraría dentro de una situación de inseguridad clara” (Muller, 2004, p. 128). Desde mediados de 2005 el peligro de una intervención militar por parte de EEUU ha sido expuesto por el Gobierno como la principal amenaza de seguridad para el país. Ello recuerda la visión restringida de la seguridad centrada en las amenazas tradicionales inter-estatales que, a la vez, permiten fortalecer y ampliar la importancia de la seguridad nacional. Desde la misma perspectiva, Colombia se convierte también en una amenaza pues se advierte que EEUU utilizará el Plan Colombia-Patriota-Andino para desestabilizar al país y que eventualmente invadirá Venezuela desde el país vecino. Es de señalar que en este caso, dado la confrontación política interna, esta situación pasa a ser un factor importante en la percepción que tiene el Gobierno respecto a las amenazas.

Desde que el presente Gobierno asumió el poder, hace ocho años, estableció como una de sus prioridades la construcción de un mundo multipolar que le hiciera contrapeso al poder hegemónico global de EEUU, especialmente en términos de seguridad. Como resultado las relaciones entre los dos países no han sido fluidas como lo eran antes. Se han acrecentado las tensiones por lo menos en el discurso con el gobierno colombiano, especialmente a propósito del Plan Colombia. Después del referéndum revocatorio presidencial de agosto de 2004 se percibe que el discurso del Presidente se radicaliza, más

aún cuando establece que el país marcha hacia la construcción del “socialismo del siglo XXI”, y estrecha aún más sus relaciones con el gobierno cubano, lo cual lleva a que se incrementen las tensiones. Adicionalmente se han definido los enemigos internos –partidos, organizaciones de la sociedad civil y otros sectores de oposición– como aliados del enemigo externo, que tienen como finalidad desestabilizar el país, derrocar al actual Gobierno (y hasta perpetrar un magnicidio) para no permitir que se desarrolle el proyecto “revolucionario” que se adelanta.

En este sentido el general Baduel, actual Comandante del Ejército, ha señalado (en Dieterich, 2005) que existen en la actualidad cuatro escenarios de conflicto: la guerra de cuarta generación¹; un posible golpe de Estado, acciones subversivas y de grupos separatistas; un conflicto regional; o, una intervención militar estilo coalición. El primero se refiere a situaciones asimétricas en las que se enfrenta una potencia que tiene una tecnología muy avanzada, con armas inteligentes sofisticadas, contra enemigos subdesarrollados que deben acudir a formas no convencionales de lucha, entre las estarían las acciones terroristas como también las grandes movilizaciones de combatientes. Los medios de comunicación juegan un papel significativo para la convocatoria a estas movilizaciones basadas en la religión y la cultura. Otro elemento importante es una visión dicotómica de la realidad: se está a favor o en contra, entre el bien y el mal.

En función de la nueva percepción de amenazas y de los posibles escenarios de conflicto el Codena (2003) definió siete ámbitos estratégicos. El primero es el militar, que incluye tanto el fortalecimiento cuantitativo como cualitativo del sector castrense, la modernización de los equipos de la FAN, así como la promoción de un nuevo modelo de cooperación regional y hemisférica en materia de defensa. En función de este primer ámbito cabe señalar que a partir de 2004 comienza un proceso de adquisición de armas y equipos militares que ha sido interpretado de diversas formas. El Gobierno lo justifica dada la necesidad de reemplazar equipos que ya están en desuso y además por preparación frente a las amenazas provenientes tanto de una posible intervención por parte de EEUU como también por los efectos de la situación colombiana.

1. William Lend (2005) apunta como principales características la guerra de primera generación: tácticas de líneas y columnas, batallas formales y campo de batalla ordena-

Cuadro 4
Adquisición de armamento y equipos 2005-2006

Tipo de armamento o equipo	Cantidad	Procedencia	Costo estimado (US\$)
Fusiles AK 103-104	100.000	Rusia	54.000 millones
Helicóptero MI 26T	1	Rusia	120.000 millones
Helicóptero MI 17V5	6		
Helicóptero MI 35M	3		
Aviones MIG 29	En proyecto	Rusia	
Corbetas para vigilancia del litoral	4	España	2.000 millones
Embarcaciones patrulleras oceánicas			
Aviones C295 de transporte aéreo	4		
Aviones CN 235 de vigilancia marítima	10		
Aviones Super Tucano	20 (appx.)	Brasil	180 millones
Radares tridimensionales de largo alcance	3	China	s/i
Satélite de telecomunicaciones Venesat 1	1	China	229 millones
			2.583 millones

Fuente: Elaboración propia sobre la base de González (2005b) y Núñez (2006a)

La diversificación de compras a otros países tiene la finalidad de poner fin a la dependencia respecto a EEUU en esta área y, según el actual secretario general del Codena, general Alí Uzcátegui, lograr la independencia del país en la garantía de la seguridad y la protección del territorio nacional (Núñez, 2006a). En función de ello los aviones, helicópteros y barcos se utilizarán para fortalecer la vigilancia en la frontera con Colombia y en las zonas costeras. Los aviones españoles de la empresa EADS-CASA serán destinados a apuntalar las rutas sociales, aunque su adquisición ha confrontado problemas puesto que no han sido aprobadas las licencias de exportación de los componentes fabricados en EEUU. El Gobierno sostiene que no se trata únicamente de lograr la independencia en cuanto a adquisición

do; la guerra de segunda generación: importancia de la potencia de fuego, especialmente artillería, reglas, procesos, procedimientos y la importancia de la obediencia; la guerra de tercera generación: acciones relámpago o de maniobra, velocidad y factor sorpresa, presión mental y física; y la guerra de cuarta generación: incorpora a actores no estatales, conflictos que van más allá de los Estados y que son también culturales, incluyen además la utilización de tácticas de guerrilla.

de armamentos y equipos. Se plantea que la transferencia tecnológica que garantizan estos nuevos contratos permite evitar contratiempos como los que se confronta con las 22 aeronaves F-16 adquiridas en 1985, ya que EEUU se ha negado a realizar el correspondiente mantenimiento mayor y a proveer los repuestos necesarios (Núñez, 2006a). En concordancia con la nueva doctrina centrada en la guerra asimétrica, el Presidente ha señalado que esta adquisición de armas “no es un plan de militarización, sino el incremento de la capacidad de Venezuela para defenderse de cualquier amenaza interna y externa” (en Weffer, 2005a).

Las objeciones de EEUU también han llevado a negociar la compra de aviones Super Tucanos a Brasil, la cual se encuentra también paralizada debido a que los estadounidenses no autorizan a Embrear, la compañía fabricante, a utilizar tecnología desarrollada en su país. Por tal motivo el Gobierno ahora busca la adquisición en Rusia de naves MIG; no obstante, estas adquisiciones no encuentran objeciones solamente en el ámbito internacional, en el entorno doméstico también se han manifestado preocupaciones sobre el destino que tendrá el armamento que será sustituido (González, 2005b). El Gobierno ha señalado que los fusiles automáticos livianos (FAL) serán reemplazados por los nuevos AK 103, y que los armamentos desincorporados serán entregados a la reserva. En sectores de la oposición se vislumbra el peligro de que algunos de estos equipos, aunque la mayoría son defensivos, puedan ser utilizados para el control de los “enemigos internos” más que para proteger la soberanía del país.

En función de lograr la independencia en este campo no solo se busca romper con la dependencia respecto a EEUU y diversificar los proveedores de equipos y armamentos, también se persigue garantizar que cada contrato incluya la transferencia de tecnología y de esta forma desarrollar una industria nacional en estos rubros. En lo que se refiere a armamentos se ha anunciado que la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (Cavim) comenzará a fabricar municiones para los AK 101, 102 y 103, aunque se ha enfatizado en que este armamento es diferente a los AK 47 utilizados por la guerrilla colombiana y que, por lo tanto, las municiones que serán fabricadas en el país tampoco son del mismo calibre. Se producirán fusiles AK 103 y otras armas ligeras como “la pistola Zamorana (calibre 9mm), el revolver Rápida Respuesta Revolucionaria (calibre 38mm), la sub-ametralladora Orinoco (calibre 9mm), y la granada

soberana Maisanta" (Nuñez, 2006a). Ya se fabrican los vehículos multipropósito Tiuna. Más recientemente, a comienzos de 2006, fue anunciada la participación de Cavim en la construcción de aviones de transporte Casa 212, según un acuerdo entre el gobierno brasileño y el venezolano.

Respecto al aspecto financiero, pese a que anteriormente el Presidente de la República había declarado que era necesario disminuir el gasto militar para invertirlo en gasto social y que se venía produciendo una disminución en el presupuesto de defensa, el informe anual del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (*El Nacional*, 20-10-04, p. A-13) muestra que Venezuela se encuentra entre los países latinoamericanos que está modernizando sus fuerzas armadas con la finalidad de afrontar amenazas tanto internas como externas, y en función de ello se está produciendo un desequilibrio respecto a Colombia. Entre 1998 y 2000 se mantuvo una estabilidad en el gasto militar, el cual comenzó a incrementarse en el período 2000-2001, y tuvo un repunte importante a partir de 2002 (Sipri Yearbook 2003). Según el Ministerio de Defensa, para el año 2005 la distribución presupuestaria ascendía a Bs. 3.357.314.321.318 (<www.mindefensa.gov.ve>). Es de señalar que el gasto militar en 2004 fue de US\$1.687 billones o sea 1,5% del PIB. En este sentido Venezuela ocupaba en 2003 el rango nueve en cuanto a capacidades militares y policiales en el ámbito americano (Bonilla/Cepik, 2004), por debajo de EEUU (1), Brasil (2), Colombia (4), pero por encima de los demás países andinos: Bolivia (12), Ecuador (11) y Perú (8).

El segundo ámbito estratégico es el geopolítico, donde se incluyen dos aspectos fundamentales. El primero es la política de fronteras que está centrada en el desarrollo territorial a través de la desconcentración y la creación de tres fachadas: la Amazónica-Guayanesa, la Andina-Llanera y la Atlántico-Caribeña. El otro componente fundamental es el multilateralismo. Los otros ámbitos son el ambiental, centrado en la protección ecológica; el cultural, donde se busca la construcción de una sociedad multicultural; y, el social, basado en el desarrollo humano integral. El ámbito económico, que busca el desarrollo integral y un nuevo orden internacional y el político, tiene su núcleo fundamental en el fortalecimiento de las instituciones públicas.

Cabe señalar que esta inclusión de aspectos sociales, políticos, económicos y culturales a la agenda de seguridad es ejemplo de lo que en los últimos años se ha denominado "seguritización" de los temas

(Cardona/Duarte/Jiménez, 2004). Esto ocurre cuando los gobiernos han sido incapaces o no han tenido la voluntad política de abordar ciertos temas dentro de los marcos políticos y jurídicos correspondientes y, por lo tanto, los convierten en problemas de seguridad del Estado. Ejemplos de ello son el nuevo tratamiento que se le da a temas como las drogas, las migraciones o la delincuencia transnacional, hechos a los cuales se enfrentan cada vez más desde una perspectiva militar y no policial. Los autores diferencian entre la “seguritización” objetiva y la subjetiva. La primera definida a través de aquellas situaciones en las cuales realmente existen las amenazas (un ataque terrorista); y, la segunda cuando existe solamente una percepción de las amenazas y por lo tanto pueden ser solo imaginarias.

En Venezuela se identifica esta tendencia a la “seguritización”, por ejemplo en el caso del Plan Bolívar 2000 –“la primera ofensiva cívico-militar” (Chávez en Dieterich, 2004, p. 23)– adelantado por el Ministerio de la Defensa, donde se desplegó aproximadamente 70.000 efectivos para distribuir comida, vacunar y construir caminos. Participaron en la construcción y mantenimiento de infraestructura, servicios de salud, distribución de comida, tareas de alfabetización. Este plan buscó también disminuir el desempleo, ofreciendo trabajo bajo la dirección de mandos militares. En función de ello y pese a lo que se había adelantado en los planes previos a la toma del poder los militares cumplieron tareas de venta de comestibles en mercados populares. La Fuerza Aérea se encargó de proveer transporte en áreas rurales a través de las Rutas Sociales y la Armada desarrolló el Programa Pescar 2000, para asistir a la industria pesquera. Poco menos de una tercera parte de la tropa participó durante el primer año. El plan se coordinó desde instalaciones militares y estuvo bajo el mando de los comandantes de las guarniciones.

Además se adelantó el Plan Proyecto País que, junto con el anterior, podía “entenderse como una instrumentalización política de la Fuerza Armada Nacional” (Sanjuán, 2004, p. 325). A comienzos de 2005 se llevó a cabo la “Operación Armada Soberana 1-2005” (Gómez, 2005b) que incluyó actividades de apoyo social tales como mantenimiento de escuelas, de centros de salud y deportivos. Asimismo se adelantaron las “Primeras Jornadas Cristocéntricas Bolivarianas” en Caracas con servicios odontológicos y médicos, cedulaación, documentación vial y registro civil. Esta operación se dividió en tres etapas: la primera consistió en una simulación de la defensa de empresas petro-

leras en el occidente del país; la segunda en el lanzamiento de misiles y torpedos en el centro; y, la última en el simulacro de defensa ante el desembarco de una fuerza enemiga, efectuado en el estado Sucre.

El Gobierno centra su percepción de las amenazas en la definición de un enemigo externo por lo que define escenarios de conflicto en los cuales la guerra desempeña un papel central. Tanto en la definición de las amenazas como en la implementación de políticas en el área de seguridad existe una tendencia hacia la “seguritización” de aspectos económicos, sociales y políticos. Se plantean respuestas militares para problemas que requieren políticas públicas, en correspondencia con visiones autoritarias de la seguridad.

El “Nuevo mapa estratégico” y el nuevo pensamiento militar:
la defensa integral de la nación

En el marco de la percepción de estas nuevas amenazas y de los escenarios de conflictos propuestos, en los últimos años se ha desarrollado un nuevo pensamiento militar acorde con los objetivos planteados en el “Nuevo mapa estratégico”.

En noviembre de 2004 se efectuó el “Taller de Alto Nivel” al que asistieron, aparte del Presidente de la República y su tren ministerial, los principales dirigentes de los partidos de gobierno, los gobernadores, alcaldes oficialistas y el alto mando de la FAN. En su intervención sobre el “Nuevo mapa estratégico” (Harnecker, 2004) el Presidente señaló que la reunión tenía como objetivos fundamentales realizar un esbozo de la situación del momento; proveer un enfoque sobre el nuevo momento estratégico; esbozar el nuevo mapa estratégico; señalar los diez objetivos estratégicos y el plan preliminar de acción; elaborar un cronograma de acción estratégica; y, por último, realizar la designación de los entes coordinadores (ibid.). Según el Presidente, en la actualidad existen cinco polos de poder: África, Asia, Europa, América del Norte y Suramérica. Por su parte, los analistas internacionales señalan justamente el papel marginal de África y América Latina en el entorno global actual. En otra perspectiva el Presidente añade también la importancia de la relación con Colombia, pues debe resolverse una vulnerabilidad geopolítica de Venezuela: una salida al Pacífico. Señaló que “he definido diez grandes objetivos estratégicos que van a guiar toda la estrategia de esta nueva etapa, de este nuevo momento” (ibid., p. 21).

Cuadro 5

Objetivos del “Nuevo mapa estratégico”

1. Avanzar en la conformación de una nueva estructura social.
 2. Articular y optimizar una nueva estrategia comunicacional.
 3. Avanzar en la construcción del nuevo modelo democrático popular.
 4. Crear una nueva institucionalidad del Estado.
 5. Estrategia integral y eficaz contra la corrupción.
 6. Desarrollar una nueva estrategia electoral (elección de candidatos desde las bases).
 7. Construir el modelo productivo-creación de un nuevo sistema económico.
 8. Continuar con la instalación de una nueva estructura territorial.
 9. Profundizar y desarrollar una nueva estrategia militar nacional. Unidad cívico-militar como objetivo específico.
 10. Impulsar un sistema internacional multipolar.
-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Harnecker (2004).

En el noveno objetivo se puntualiza la necesidad de incorporar al pueblo a la defensa del país a través de la reserva y por otro lado desarrollar la industria militar. Para la ocasión, el Presidente señaló que los presentes “están obligados todos a trabajar en base a estos lineamientos” (ibid., p.15), y en función de ello destacó que la coordinación de su implementación se efectuaría a través de una comisión presidencial que sería presidida por él, coordinada por el vice-presidente y que además incluiría al Ministerio de Planificación y Desarrollo, al inspector de la FAN, al jefe del Estado Mayor y al jefe del Despacho Presidencial, para entonces el vicealmirante Alfredo Torcatt. Como puede apreciarse predominan los militares.

Anteriormente, en 2003, el Codena ya había elaborado el documento “Concepto estratégico de defensa integral de la Nación”, donde se señala que

la defensa integral de la Nación podría definirse como el conjunto de decisiones y acciones políticas formuladas y coordinadas por el poder público nacional, con apoyo de las instituciones públicas y privadas, las personas naturales y jurídicas, en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar, con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y demás espacios geográficos, y el desarrollo integral de la Nación, a diferencia de la tradicional concepción que la identificaba generalmente con el empleo exclusivo de los medios militares (p. 1).

Este organismo es la máxima autoridad del poder público nacional en la materia y el Ministerio de la Defensa es el órgano que coordina

las políticas y estrategias; no consta que se hayan efectuado consultas o que hayan contado con la participación de actores no estatales en su formulación, aunque están incluidos en la definición como participantes en esta defensa integral.

Este documento también define:

Intereses y objetivos nacionales expresados claramente en el texto constitucional: 1.- Establecimiento de una democracia participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado. 2.- Consolidación de los valores de libertad, independencia, paz, solidaridad, bien común, integridad territorial, convivencia e imperio de la ley, para ésta y las futuras generaciones. 3.- Aseguramiento del derecho a la vida, al trabajo, la cultura, la educación, la justicia social e igualdad sin discriminación ni subordinación alguna. 4.- Cooperación pacífica entre las naciones, la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos. 5.- Democratación de la sociedad internacional, el desarme nuclear y el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad (p. 4).

Adicionalmente se enuncia que entre sus objetivos está el de promover un “nuevo concepto económico nacional” que se fundamenta en el desarrollo endógeno, definido básicamente como la explotación racional de los recursos naturales, entre otros. Se señala que la seguridad “se fundamenta en el desarrollo integral y su defensa” (p. 6), y que el Estado es el promotor de dicho desarrollo. Se definen políticas y estrategias a seguir en los ámbitos económico, político, social, cultural, geográfico, ambiental y militar.

En función de ello uno de los aspectos más importantes para construir la seguridad económica del país es la renovación de este sistema (Ramírez, A., 2005), la cual se ha puesto en marcha a través de la Misión Vuelvan Caras que busca reactivar la economía y ser la base para la construcción de un nuevo modelo económico. Su primera fase fue la constitución de 64 núcleos de desarrollo endógeno en cinco frentes: pequeña y mediana agricultura, reactivación de parques industriales, acondicionamiento de red vial y obras de infraestructura, desarrollo del turismo, y mejoramiento de servicios. Se privilegia el sector agrícola con la finalidad de desarrollar políticas de seguridad alimentaria que buscan eliminar la dependencia de las importaciones en este sector, que actualmente se ubican en 70%. Es importante

acotar que el Estado es el principal promotor y regulador del desarrollo económico.

La Secodena (<www.codena.gov.ve>) plantea que el desarrollo endógeno busca generar un crecimiento sostenido en todos los ámbitos, y se implementa a través de los ejes de desconcentración y las regiones de desarrollo y zonas especiales de desarrollo sustentable. Su principal instrumento de planificación es el núcleo de desarrollo endógeno que consiste en proyectos que se ejecutan en un territorio "autoconcentrado". Los proyectos se implementan de acuerdo al "potencial y propósito local" y son coordinados entre el sector público, privado y la comunidad.

Posteriormente, en febrero de 2005, se efectuó el segundo taller del "Nuevo mapa estratégico" que incluyó dos nuevos objetivos: la soberanía en materia alimentaria y la soberanía energética, consideradas ambas como temas de seguridad del Estado. Cabe destacar en el primer caso que el ministro de Alimentación es militar y que el control de la cadena de Mercal –mercados que venden productos subsidiados por el Gobierno– también está bajo control militar.

A finales de 2005 se hizo público el documento "Pensamiento militar venezolano"², cuyo contenido se presentó como el resultado de un proyecto desarrollado por miembros activos y retirados de la FAN, todos hombres. El director es el Presidente de la República y el director adjunto es Jorge Luis García Carneiro, general en retiro, quien actualmente se desempeña como ministro de Desarrollo Social y Participación Popular, instancia creada a mediados de 2005. Constata como directores el almirante Orlando Maniglia, actual ministro de Defensa y el general Nelson Verde. El grupo editor lo dirige el general Alberto Muller Rojas, recientemente reincorporado como miembro activo de la FAN, el sub-director general José Albornoz y como relatores los generales Gerardo Mendoza, Eduardo Centeno y el capitán Luis Morales. No participa ningún oficial de la Aviación. En la presentación del documento se señala que se trata de una re-

2. No ha tenido una difusión oficial y puede consultarse en <<http://militarvenezuela2005.blogspot.com>>. Sin embargo, tanto el actual ministro de la Defensa almirante Orlando Maniglia, como el general Alberto Muller Rojas, declararon a la prensa (Núñez, 2005b) que el documento publicado era auténtico y que solamente faltaba un capítulo referido al pensamiento militar de los próceres de la independencia. Señalaron que se esperaba por la revisión y aprobación del Presidente de la República, motivo por el cual podrían modificarse sus contenidos.

flexión que busca proveer una orientación para los miembros de la FAN y más concretamente para los cuadros de mando y técnicos que tienen la responsabilidad de conducir las acciones militares en el país y en sus áreas de influencia. También se señala que busca orientar a la ciudadanía respecto a su corresponsabilidad con el Estado en materia de defensa nacional, así como dar a conocer al mundo el pensamiento militar venezolano. Su objetivo central es “delinear los fundamentos para el desarrollo de una teoría de la guerra aplicada básicamente a la realidad concreta venezolana, pero de alcance mundial” (Presentación, p. 2).

Uno de los argumentos centrales del documento plantea que la actual “revolución bolivariana” está enmarcada dentro de la lucha entre el enfoque darwinista adelantado por las políticas tradicionales aliadas a las grandes empresas y elites mundiales. Por otro lado plantea también la restauración del pensamiento humanista renovador, basado en el ideal independentista, en la idea del patriotismo republicano, y postula que la defensa militar del Estado está en manos de los ciudadanos. Algunos de los lineamientos importantes de esta perspectiva incluyen una reducción significativa de las fuerzas militares activas, pues la reserva se constituye en el componente más importante para la defensa; el desarrollo de una industria bélica que permita superar la dependencia en cuanto al armamento y equipos; el desarrollo científico y tecnológico, incluyendo el nuclear como fórmula disuasiva.

En el capítulo II del documento, titulado “Venezuela en el mundo actual”, se sostiene que en el ámbito global el pensamiento militar está en transformación. Uno de los aspectos más importantes es la definición misma del enemigo, puesto que éste ya no es un gobierno o ente tangible, sino unas abstracciones como lo son el terrorismo y el narcotráfico, definido también como un “enemigo virtual”. Este cambio en la definición del enemigo ha llevado a enfrentarlo a través de medios no convencionales. En términos más concretos este marco internacional ha conducido a un debate sobre el papel de Venezuela en el contexto internacional, y a la necesidad de revisar el pensamiento militar, especialmente en función de eliminar el papel que se le adjudicó a los militares en la etapa “puntofijista” cuando formaron parte de la elite dominante, teniendo su cuota de poder e independencia para administrar sus recursos y fijar estrategias para el resguardo de las fronteras. Las condiciones internacionales y la prio-

ridad que tiene el país de defender su soberanía llevan a que sea necesario reformular la política de defensa, orientándola hacia la guerra asimétrica, la cual es “un tipo de acción bélica dentro de la cual nuestro pueblo tiene una extensa y exitosa tradición histórica, aparte de las condiciones favorables que nos ofrece nuestra geografía” (capítulo II, p. 16).

En el capítulo III, titulado “La meta estrategia venezolana”, se señala que justamente la democracia participativa que impulsa el Gobierno tiende hacia una distribución del poder y no a su concentración. Se puntualiza también la inclinación pacifista del actual régimen que tiene una base en la Constitución de 1999, donde Venezuela es declarada como una zona de paz, aunque ello no significa que el país va a desarmarse ni a renunciar a la defensa de su soberanía, ya que la guerra es una contingencia que depende de la actuación de actores externos. La práctica militar actual está orientada por la defensa y no busca ser ofensiva.

Es necesario que el país se prepare dado “el conflicto abierto que se mantiene entre el gobierno de EEUU, tutelado por tales fuerzas transnacionales, y el Estado venezolano [que] es el resultado de lo que se considera como un desafío al orden imperial que se intenta establecer a escala mundial” (Capítulo III, p. 9). En este sentido, pese a las diferencias en cuando al orden global y adelantos tecnológicos, es una situación similar a la del enfrentamiento independentista con España, según señala el documento. En las actuales circunstancias es poco probable que EEUU utilice una acción directa sobre el país, aunque hay que organizarse para este escenario, más bien el enemigo actúa a través del apoyo a fuerzas internas –las “quintas columnas”– y de la profundización de las rivalidades con países vecinos. El documento sostiene que tampoco hay que descartar la posibilidad de una estrategia de “acción operativa rápida”.

El capítulo V, titulado “El desafío militar venezolano”, parte del planteamiento de que las guerras de cuarta generación se caracterizan por su asimetría, por lo cual las condiciones del terreno, clima, entorno social y económico serían las bases del potencial militar venezolano, conjuntamente con el papel de la reserva y la guardia territorial, componentes primordiales para enfrentar la superioridad tecnológica del probable agresor. Se añade que debe tomarse en cuenta el “poder blando” (fuerza moral) que junto con la cohesión nacional y la estructura militar producirán la voluntad de lucha sumada a

la estrategia, y esto puede ser superior al “poder duro” (medios materiales). Se manifiesta que las condiciones económicas actuales del país favorecen a la FAN en una estrategia de “guerra prolongada”. Se sostiene que el conflicto no necesariamente será asimétrico, sino que puede expresarse “en confrontaciones directas con potencias vecinas o ‘quinta columnas’ internas” (Capítulo V, p. 3) que contarían con el apoyo del principal enemigo externo. Se resalta una perspectiva eminentemente dicotómica en la cual el que no defiende al Estado sobre la base del patriotismo republicano es considerado como un aliado del imperio que parte de una visión mercadocéntrica. No se percibe una diversidad de objetivos y perspectivas, y se plantea claramente un conflicto interno entre conciudadanos.

A partir de 2005 surge el planteamiento respecto a la necesidad de prepararse para una guerra asimétrica³ fundamentada en experiencias históricas como las de Vietnam, Corea e Irak. Al respecto se adelantan estrategias para que el más débil pueda enfrentar a un enemigo más poderoso, planteando la necesidad del desgaste de éste último, para lo cual se aprovecha el medio ambiente con el objetivo de obtener la delantera ante el enemigo. En función de ello es que se crea la reserva, considerada como la “democratización de la función de defensa” (Alberto Müller Rojas en González, 2005c) ya que ésta no puede dejarse únicamente en manos de los militares. Para desarrollar la guerra asimétrica existen tres escalones de defensa: la FAN, la reserva organizada y toda la población.

Profundizando aún más el distanciamiento con el nuevo “enemigo externo” se puso fin al programa de intercambio militar con EEUU. En la actualidad Venezuela no participa de las operaciones Unidas. Voceros del Gobierno han justificado estas decisiones señalando que no existen amenazas en el continente americano y que por lo tanto ya no son necesarios esos entrenamientos conjuntos. A comienzos de 2004 Venezuela también decidió su retiro de la Escuela de las Américas. Por otra parte, en el marco del multilateralismo, el Gobierno ha puntualizado que está participando en operaciones conjuntas con otros países, en la Operación Fraternal con Brasil, Argentina y Uru-

3. La noción de la asimetría proviene del Departamento de Defensa de EEUU que ya en 1995 trataba el problema de la “asimetría estratégica” y la vinculaba con el terrorismo. Importante en esta concepción es también el problema energético y se incluye el desarrollo de una estrategia para permitir que EEUU tenga acceso unilateral a regiones inestables que se perciben como amenazas.

guay, las operaciones Caribe y Caraibe con naciones del Caribe y Francia respectivamente.

Relaciones cívico-militares

En cuanto a la definición del papel de los militares en el desarrollo del país y en las actividades sociales es preciso recordar que no es una concepción novedosa pues ya estuvo presente, como se señaló anteriormente, también en décadas pasadas. Sin embargo, actualmente se le asocian tres limitaciones (Sucre, 2003). En primer lugar el problema es que detrás de ello existe una concepción centrada en la noción de que los civiles son incapaces de liderizar el desarrollo el país, que están centrados en las luchas partidistas internas e interpartidistas y que no toman en cuenta los intereses de la nación, por lo tanto los militares deben intervenir para defender los intereses de la nación, dedicándose a adelantar planes para su progreso. Esta idea que es compartida por algunos sectores civiles. En segundo lugar está la dimensión unidad-pluralidad, en este sentido ciertas interpretaciones ven a las Fuerzas Armadas como la única organización capaz de articular las diversas necesidades del país: el tutelaje. Esto frente a otra interpretación que considera que las Fuerzas Armadas son una de las múltiples organizaciones que deben abordar la diversidad de demandas existentes: horizontalidad de relaciones. En tercer lugar, la creciente participación de los militares en la política se debe en gran medida a la misma debilidad de las instituciones civiles pues cuando éstas son fuertes los militares son mucho menos proclives a intervenir. Estos cambios llevan también a desnaturalizar el papel de los militares, convirtiéndolos básicamente en burócratas de la administración pública.

Desde sus inicios el proyecto del actual Gobierno se ha centrado en el planteamiento de una fuerte alianza cívico-militar para la implementación de la llamada revolución bolivariana. En este sentido, el Presidente de la República ha declarado (Weffer, 2005a) que una de las líneas fundamentales de su gestión es la unidad cívico-militar, también la realización de maniobras conjuntas entre la FAN y la población civil con la finalidad de que ésta participe en la guerra asimétrica, ya que la población puede utilizar tácticas no convencionales como la guerra de guerrillas y el terrorismo (González, 2005a). El papel predominante que se le otorga a los militares forma parte de

los planteamientos del Presidente de la República, quien ha señalado que se requiere que los “militares participen en el proceso de transformación” (en Dieterich, 2004, p. 12). Adicionalmente señala que ellos asumen una posición política, puntualizando que “los militares no van a actuar sin una orientación política específica” (ibid., p. 17). Respecto al eje seguridad-defensa-desarrollo integral, el Presidente ha manifestado que los militares deben “participar activamente en tareas del desarrollo nacional” (ibid., p. 12), es por esta razón que “los militares (...) están en todas esas misiones” (ibid., p. 20).

Respecto a la dinámica que se ha producido en cuanto a la relación del Presidente de la República con la FAN, desde 1999, Sucre (2003) identifica tres etapas. Una primera de “apoyo”, que se caracterizó por unas Fuerzas Armadas que se vieron como un sostén de los planes presidenciales de desplazar a los viejos actores del Pacto de Punto Fijo y que duró hasta que se nombró a José Vicente Rangel como el primer civil, y hasta ahora único, ministro de Defensa. Posteriormente, desde comienzos de 2001 y hasta el 11 de abril de 2002, se produce la etapa de la “conspiración”, en la cual se dio un creciente distanciamiento entre sectores de los altos mandos y el Presidente, fundamentalmente a raíz de un proyecto político que los primeros percibieron como comunista, autoritario y orientado hacia la politización de los militares. En esta etapa el sector castrense también va a participar de la creciente polarización política, existiendo sectores que desarrollan vínculos con ciertos grupos de oposición y otros que mantienen su lealtad hacia el Presidente. La tercera etapa es de “apoyo a la Constitución”, entre abril de 2002 y, añadiríamos, agosto de 2004, cuando se refuerza el papel profesional de los militares. Después del referéndum revocatorio se abre una nueva etapa en la cual se radicaliza el discurso. Los militares pasan a desempeñar un papel mucho más importante en el desarrollo y defensa del proyecto político revolucionario que, a partir de 2005, se define como el “socialismo del siglo XXI”, sustentado en un modelo de desarrollo endógeno.

La creciente incorporación de militares activos y retirados en todas las esferas de la administración pública ha llevado al desplazamiento cada vez mayor de los civiles. Al respecto se ha señalado que “se trata de una mezcla de politización de las Fuerzas Armadas con su transformación en un instrumento político legitimado para participar activa y en forma permanente en la conducción de todos los asuntos públicos” (Manrique, 2001, p. 177). Es en definitiva, según

el autor, el preámbulo para la creación de un “partido militar” o la partidización de la institución militar. En tal sentido puntualiza que se ha invertido la relación cívico-militar y son los militares los que cobran cada vez más fuerza en la toma e implementación de decisiones económicas, políticas y sociales. Paulatinamente va desapareciendo la subordinación de los militares al poder civil. Es oportuno señalar que la misma debilidad de los civiles ha permitido el fortalecimiento y ampliación del papel que juegan los militares.

La creciente militarización de los espacios civiles está también presente en las modificaciones señaladas anteriormente respecto al papel de la Reserva, así como la creación de la figura de la Guardia Territorial. Según la Gaceta Oficial 38158, del 4 de abril de 2005, quedan establecidas las circunscripciones militares de reservistas en las regiones castrenses⁴ que estarán “encargadas de coadyuvar en el sostenimiento y defensa de la seguridad de la Nación, así como integrar progresivamente a la sociedad civil a las funciones que le corresponde en el ejercicio de la corresponsabilidad en el mantenimiento de la paz nacional; sin que esto último implique ejecutar funciones de alistamiento o conscripción” (en Gómez, 2005a). El Decreto 3560 establece que la reserva se crea debido a la corresponsabilidad que existe entre Estado y sociedad civil. Miembros de la oposición, que participaron en la Comisión de Defensa de la anterior AN, señalaron su preocupación por la creación de estas instancias pues consideraron que es una institución paralela a la FAN y que podría tener un móvil político orientado hacia la defensa del proyecto político que adelanta el Presidente (González, 2005d).

En la práctica, las modificaciones del marco constitucional y las normativas legales han producido una militarización *sui generis*. No se trata de una fuerza militar que controla al liderazgo civil, sino que “la institución militar es un instrumento del Gobierno, fuertemente controlado por el Presidente” (Sanjuán 2004, p. 326). Desde 1958 y hasta 1998 se amplió tímidamente la definición de la seguridad, pero se mantuvo la institucionalidad militar pese a los dos intentos de golpe de Estado en 1992. Siguió conservándose también el discurso

4. Un punto pendiente es la definición de los Comandos de Regiones Operativas de Defensa Integral y su distribución. El Artículo 68 de la Lofan establece que es el Presidente quien toma esta decisión. Actualmente son: capital, oriente e insular, sur, andina y centro occidente. Aunque no se ponen en práctica.

sobre el carácter apolítico de las Fuerzas Armadas. A partir de 1999 se inicia lo que se perfiló como un cambio de paradigma. Se promueve activamente una perspectiva integral –multidimensional– de la seguridad por medio de una serie de instrumentos legales nuevos que provienen de la nueva definición incluida en la Constitución de 1999. Sin embargo, a partir de 2003 y especialmente en el transcurso de 2005, esta tendencia parece revertirse para fortalecer y dar continuidad a perspectivas autoritarias de la seguridad y a un creciente pretorianismo que rompe con los esquemas usuales puesto que es una Fuerza Armada que tiene cada vez más presencia en las esferas no solamente de seguridad –de la nación y pública–, sino en las económica, social y política, y es controlada por el Presidente.

Los planteamientos respecto a la definición de amenazas, estrategias y el pensamiento militar muestran que la perspectiva de la actual élite dominante, que tienen un componente militar significativo, está centrada en la hipótesis de guerra con otro Estado, aunque ésta sea asimétrica y se produzca en el marco de la guerra de cuarta generación. En la primera parte de este trabajo se señaló que las perspectivas restringidas tienen, entre otras, tres características importantes: la necesidad de defender la soberanía nacional frente a la posible agresión de actores externos, la incorporación de civiles a la defensa especialmente en el marco de la DSN y el planteamiento de la existencia de “enemigos internos”. Estos aspectos están presentes en los planteamientos actuales sobre seguridad. En tal sentido EEUU y/o Colombia son percibidos como la principal amenaza a la seguridad, por tal motivo se desarrollan mecanismos y estrategias para poner en práctica la “corresponsabilidad” entre Estado y sociedad, incorporando a los civiles a la defensa, haciéndose referencia a las “quintas columnas” internas. Aunque en primera instancia podría parecer que se ha adoptado una definición multidimensional, ya que se incorporan también otras amenazas no convencionales, más bien se evidencia un predominio de perspectivas, instrumentos y prácticas que se relacionan más con concepciones restringidas con base autoritaria. Puede señalarse que actualmente se desarrolla un proceso de consolidación del pretorianismo según lo señalan Irwin (2005) y Buttó (2005). Como se puntualizó anteriormente, Buttó lo ha descrito como un modelo de nuevo profesionalismo militar de seguridad interna y desarrollo nacional populista y radical.

VENEZUELA FRENTE A LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA Y ANDINA

La dinámica de la seguridad interamericana y la andina está influida por dos aspectos del sistema internacional. En primer término por el hecho de que en el marco de la seguridad global (Rojas, 2005a) en la actualidad la región no se considera como una amenaza para los diversos actores internacionales ni tampoco es un área de mayor interés para éstos. Adicionalmente, es una de las regiones más pacíficas, donde no existen problemas interestatales que pudieran devenir en conflictos violentos o armados, aunque sí prevalece un alto grado de conflictividad y violencia doméstica en varios países, siendo los casos de Colombia y Haití los más graves. La región muestra, por su parte, un interés por participar en el ámbito global, como lo indica el interés de tres países –Argentina, Brasil y México– por ocupar una silla permanente en Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en caso de que se apruebe la ampliación del mismo. En segundo término están los efectos que tienen las diferentes perspectivas de integración sobre las perspectivas de cooperación en el ámbito específico de la seguridad o en la construcción de una seguridad regional. En este sentido Solingen (en Giacalone, 2005) ha planteado que en la actualidad se están desarrollando dos tipos de coaliciones internacionales sobre la base de dos orientaciones fundamentales. La primera orientada hacia la liberalización, con una perspectiva internaciona- lista, y encaminada hacia la liberalización de recursos, con la finalidad de ejecutar reformas internas, además busca acceso a mercados internacionales, tecnología, capital e inversiones. En cambio, la segunda está conformada por una variedad de coaliciones estatistas-naciona- listas, la mayoría centrada en el modelo de sustitución de importa- ciones, políticas populistas, así como en la protección de empresas

del Estado. Se señala que los sectores militares tradicionales se inclinan a apoyar esta segunda perspectiva, porque la primera tiende a reducir los gastos militares y por lo tanto los afecta directamente. Adicionalmente, puntualiza que estas diferentes perspectivas afectan directamente a los esquemas de integración. Los países con perspectivas internas similares tienden a formar alianzas y esto afecta las relaciones de cooperación entre ellos, ya que difícilmente puedan desarrollar políticas comunes si parten de orientaciones distintas. Inclusive, esto puede llevar a confrontaciones internas, como ha ocurrido ya. Los esquemas de integración no dependen tanto de la cooperación económica, sino de la perspectiva política interna. Cuando hay un predominio de coaliciones liberalizantes existe mayor integración, porque las segundas entorpecen la cooperación dadas sus posturas nacionalistas, de independencia económica y soberanía.

En este marco se plantea que la nueva orientación de la política de seguridad que está desarrollando el actual Gobierno afecta no solamente en lo doméstico, sino que lleva también a modificaciones en cuanto a sus relaciones en el ámbito interamericano y específicamente en la región andina.

El marco interamericano: Cooperación vs. Fragmentación

Desde la perspectiva interamericana formal, la seguridad gira en torno de tres ejes (Hertz, 2003): la OEA que, sobre la base de su Carta, es considerada como un ente de seguridad colectiva; el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y el Tratado de Solución Pacífica de Conflictos o Pacto de Bogotá, aunque éste nunca ha sido aplicado. En este marco la solución pacífica de las controversias ha sido el tema central. Entre los aspectos de defensa que incorpora la agenda de la OEA están las medidas de confianza mutua, la coordinación de las fuerzas armadas para actuar ante desastres naturales, así como el desarme y control de armas.

Existen principalmente tres instancias en las cuales se desarrollan actividades en este campo: la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), creada en 1995, que es un órgano permanente de la OEA; las Conferencias Regionales sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad¹; y, las Conferencias de Ministros de Defensa de

1. Chile, 1995 y El Salvador, 1998.

las Américas², que han incluido en sus agendas temas como las Medidas de Fomento de la Confianza (MFC)³, el tráfico ilegal de armas livianas, la cooperación para mantenimiento de la paz, el papel de las fuerzas armadas, el apoyo militar en actividades de protección del medio ambiente, desminado y minas terrestres, así como la relación entre democracia, desarrollo económico y estabilidad política, y recientemente un tema importante ha sido la elaboración de los lineamientos para el desarrollo de los Libros Blancos que presentan las políticas de defensa nacional. Desde 2002 coordina el trabajo con la CSH, pero sus reuniones no se producen en el marco de la OEA.

La Junta Interamericana de Defensa (JID) es considerada como un organismo de colaboración técnica de la CSH y a partir de 1995 asesora los cuerpos de la OEA en temas militares relacionados al mantenimiento de la paz y seguridad. Está presidida por un estado-unidense y reúne a delegados de las fuerzas armadas de los diferentes países del hemisferio. Institucionalmente está conformada por el Consejo de Delegados, el Estado Mayor, el Colegio Interamericano de Defensa y la Secretaría. Desde 2000 la JID definió cuatro áreas de trabajo: preparación y acción frente a desastres naturales, desminado con programas específicos en Centroamérica, cooperación técnica en MFC y educación para la paz.

En el proceso de Cumbres de las Américas también se incluye el tema de seguridad con mandatos específicos en los Planes de Acción, aunque no es uno de los temas prioritarios. Como resultado de uno de los mandatos de la III Cumbre –Québec, 2001– se efectuó, en octubre de 2003 en Ciudad de México, la Conferencia Especial sobre Seguridad que incluyó en su agenda básicamente cinco temas: definición de las amenazas a la seguridad hemisférica, posiciones frente al TIAR, así como al Pacto de Bogotá, la relación entre la OEA, la CSH y la JID y, por último, las recomendaciones de la conferencia. Es también significativo el avance de la cooperación entre la OEA y la ONU, a partir de la década de los noventa, en lo relativo a la observación de procesos electorales y en operaciones de paz (Hertz, 2003).

-
2. Williamsburg, 1995; Bariloche, 1996; Manaos, 2000; Cartagena, 1998; Santiago (Chile), 2002; y , Quito, 2004.
 3. Se refiere fundamentalmente a cuestiones militares y busca desarrollar la confianza y establecer relaciones estables entre los países. Incluye la reducción de armamentos y el desarme (Diamint, 2001).

En este marco hemisférico, en función de la construcción de una seguridad colectiva, se ha desarrollado una serie de instancias como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 6
Órganos interamericanos

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad).
Mecanismos de Evaluación Multilateral.
Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (Cifta)
Comité Interamericano Contra el Terrorismo (Cicte)
Convención Interamericana contra la Corrupción
Convención Interamericana sobre la Transparencia en la Adquisición de Armas Convencionales
Convención Interamericana de Cooperación Judicial Mutua

Sin embargo, pese a los organismos, instrumentos e iniciativas de la OEA, se estima que ésta no ha logrado desempeñar un papel importante en el marco de la seguridad. Además, no ha habido éxito en el desarrollo de un sistema de seguridad colectiva debido, básicamente, a la ausencia de consensos entre sus miembros y debido también a la tradición de no intervención (Hertz, 2003). Como ha señalado Hirst (2003), la década del noventa estuvo marcada por la discusión en torno de las reformas económicas y de la integración comercial. A partir del 11-S el foco de atención se trasladó hacia los asuntos políticos y los de seguridad y defensa. Lo que caracteriza este debate en la región es justamente el desacuerdo que existe entre diversas definiciones de seguridad y defensa que se traducen también en divergencias respecto a la definición de amenazas y los instrumentos requeridos para afrontarlas. Dificilmente puede señalarse que exista una visión hemisférica de la seguridad y, menos aún, de una “comunidad de seguridad”. En la región coexisten políticas de defensa basadas en concepciones tradicionales y modernas a la vez. También existen hipótesis de conflictos interestatales frente a concepciones que privilegian el papel de las fuerzas armadas en misiones de paz y humanitarias con la confluencia de actores militares y civiles.

En cuanto a las relaciones hemisféricas de seguridad se sostiene que éstas se caracterizan por la gran asimetría que existe entre los

diferentes países (Gaspar, 2003; Rosas, 2003). Por un lado la gran potencia global, por el otro un reducido número de países considerados como potencias medias (Canadá y posiblemente Brasil y México) y, por último los países que no tienen poder significativo, entre los cuales se encuentran los de la región andina. Esta situación conduce a que exista una agenda hemisférica que se caracteriza por ser excluyente y vertical.

Se ha señalado (Klepak, 2003) que el sistema interamericano de seguridad confronta tres dificultades básicas. En primer término la falta de interés o diferencias entre los países en cuanto a las prioridades de seguridad que se relacionan, en gran medida, con las asimetrías señaladas anteriormente. En segundo término la ausencia de confianza entre las naciones respecto a temas y áreas sensibles en las cuales hacen falta políticas de cooperación, entre las que hay que señalar el compartir información, lo cual conduce a privilegiar las relaciones bilaterales por encima de las multilaterales. En tercer lugar el hecho de que las amenazas no convencionales han multiplicado el número de actores involucrados, muchos de ellos de índole no estatal, mientras que las instituciones interamericanas están diseñadas básicamente para la participación de los ministros de Defensa. La institucionalidad interamericana está desfasada y no responde a las nuevas necesidades, lo cual requiere de su reingeniería, pero más importante aún es una redefinición de la seguridad y de las agendas hemisféricas, regionales y nacionales.

Respecto a esta institucionalidad se señala (Diamint, 2001) que tanto el TIAR como el JID son organismos obsoletos que no responden al nuevo esquema de seguridad que se pretende construir, y que en nada responden a los mecanismos de fomento de la confianza que buscan implementar. Se considera que son instrumentos que por un lado buscan mantener la preponderancia de los militares en la toma de decisiones en el ámbito hemisférico, y por el otro el dominio de EEUU en los asuntos de la región.

En función de las crecientes críticas al sistema interamericano de seguridad, desde comienzos de la década de los noventa, se ha desarrollado un proceso de discusión en torno de la concepción de seguridad en el hemisferio (Fuentes, 2004). Una primera aproximación se produjo en la Asamblea General de la OEA, realizada en Barbados (1992), donde se decidió asumir un enfoque multidimensional que incluía las amenazas convencionales y las nuevas, dándoles un carácter

transnacional, para lo cual hacía falta partir de una perspectiva de coordinación y cooperación entre instituciones nacionales y hemisféricas para poder enfrentarlas. Más tarde, en la II Cumbre de las Américas –Santiago de Chile, 1998–, se aprobó que la CSH se abocara a efectuar un diagnóstico respecto a las principales concepciones de seguridad presentes en el hemisferio. En la Conferencia Especial sobre Seguridad se privilegió la discusión sobre el concepto multidimensional, definido a partir de cuatro ejes principales: respuestas cooperativas frente al nuevo escenario de seguridad global; la defensa de la democracia y los derechos humanos como componente esencial; la inclusión de las amenazas tradicionales y nuevas que tienen un carácter eminentemente transnacional y multidimensional; y, la construcción de una nueva institucionalidad para afrontar estos nuevos escenarios.

No obstante, dicho concepto de seguridad multidimensional es considerado por otros sectores como una amenaza potencial (Chillier/Freeman, 2005), pues posiblemente conduzca a un incremento en la “seguritización” de los problemas del continente y a la militarización de las respuestas. Existen cuatro factores principales que inciden sobre este riesgo: 1) la tradición histórica de las fuerzas armadas de la región a asumir funciones que van más allá de la defensa; 2) la promoción por parte de EEUU de una mayor participación de las fuerzas armadas en la lucha antinarcoóticos; 3) la crisis de los sistemas de seguridad pública en la mayoría de los países; 4) el papel que se le otorga a las fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo, promovido por EEUU. Por lo tanto, hay una creciente tendencia a involucrar a los militares en cuestiones de seguridad interna –narcotráfico, control de protestas sociales–, lo que lleva a un incremento en la violación de los derechos humanos. En este sentido se señala que la política actual de EEUU lleva a un creciente solapamiento entre funciones militares y policiales (Isacson/Olson/Haugaard, 2004).

Justamente esta agenda de seguridad diseñada por EEUU, a partir del 11-S⁴, produjo contradicciones con otros países del hemisferio,

4. Se ha señalado (Jonson en Hirst, 2003) que las prioridades de EEUU en América Latina y el Caribe en el área de seguridad son: fortalecer la cooperación en el área de inteligencia, la coordinación regional ante las nuevas amenazas, los esfuerzos antiterroristas efectivos, la aplicación de leyes y medidas jurídicas para frenar las actividades delictivas, y negar cualquier tipo de apoyo a gobiernos que patrocinen el terrorismo.

evidenciadas en esta Conferencia y que no permitieron resolver las discrepancias existentes tanto en términos de la definición de seguridad como tampoco aquellas referidas a la institucionalidad interamericana.

En el primer caso continuaron los planteamientos que contraponen una definición de la seguridad centrada en el terrorismo y el narcotráfico, con aquellas que parten de una concepción de la seguridad humana y de la seguridad democrática. Argentina y Brasil sostuvieron la necesidad de incorporar la pobreza como un tema de seguridad; Colombia y EEUU se centraron en el narcotráfico, el terrorismo; y, Canadá y Chile mantuvieron su propuesta de partir de la concepción de la seguridad humana (Bonilla/Cepik, 2004). La adopción por parte de la OEA de este concepto multidimensional muestra la incapacidad de llegar a un consenso sobre una agenda común de seguridad (Chillier/Freeman, 2005). En términos más generales, desde la Secodena se ha planteado (Barreto, 2005) que la OEA no debe intervenir en asuntos internos de los países y que su principal tarea debería ser la implementación de la Carta Social de las Américas. En este sentido se sostiene que la organización debe reorientar su trabajo hacia la reducción de la pobreza y combatir la exclusión social, la corrupción, privilegiando de esta forma la ejecución de medidas sociales.

En el segundo caso tampoco se sentaron las bases para una reingeniería institucional de la seguridad y, más importante aún, no se fijó posición respecto al TIAR, del cual se había retirado México el año anterior. Aunque se produjeron adelantos en cuanto a la definición de mecanismos de cooperación. No obstante, bastaría ver si se implementan en la práctica y no siguen privilegiándose las acciones unilaterales y bilaterales. En este sentido el gobierno venezolano también ha sido crítico del TIAR, y en la Conferencia de Ministros de Defensa de Manaos (2000) planteó que debía ser sustituido por una "OTAN bolivariana", que excluiría a EEUU (Gaspar, 2003). Más recientemente se ha señalado (Barreto, 2005) la necesidad de reestructurar la institucionalidad de seguridad, especialmente el Colegio Interamericano de Defensa y la JID, así como la redefinición de conceptos y que, entre otros, el Comité Interamericano contra el Terrorismo y el Comité Interamericano para el Control del Abuso de Drogas no funcionen según los intereses solamente de algunos países, en clara alusión a los EEUU.

Venezuela ha suscrito en el marco de la OEA las diferentes resoluciones y declaraciones finales relacionadas al tema, entre ellas la Convención Interamericana sobre Transparencia en la Adquisición de Armas Convencionales y la Convención Interamericana sobre Terrorismo y la Resolución 1607 que señala la importancia que tiene el proveer información pública sobre adquisición de armas, para el fomento de la confianza mutua. Pero no siempre el Gobierno cumple con los compromisos adquiridos en cuanto a la transparencia en política armamentista, que es una medida de creación de confianza entre los países de la región. Desde 1992 ha enviado solamente dos informes anuales (1997 y 2002), correspondientes al Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, pese a que fue uno de los países que aprobó la Resolución 46/36L que dio origen a este registro, e inclusive los informes remitidos, que señalan que no se compraron armas, entran en contradicción con los reportes de los proveedores que señalan ventas al país, como los casos de Francia e Italia (Radseck, 2004). En el marco de la OEA tampoco se ha cumplido con los compromisos establecidos. En 2004 solamente ocho países entregaron⁵ la información requerida para el Informe sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad. En relación con la elaboración de Libros de Defensa, en los cuales cada país explicita sus políticas de defensa y seguridad, solamente cuatro los han hecho⁶ (Rojas, 2005a).

Esta ausencia de consenso, que se ha ido gestando en los últimos años, se debe, en gran medida también, a los cambios que se han producido en las agendas nacionales de seguridad. Como señala Hirst (2003), se ha modificado la agenda tradicional de seguridad, pasando a la agenda “nueva” y, más adelante, a la agenda “más nueva”. La primera está centrada en la hipótesis de conflictos interestatales y permitió justificar el aumento en los gastos militares, prerrogativas para las fuerzas armadas, así como para el desarrollo de una industria nacional de equipos bélicos y la diversificación del acceso al mercado internacional de armas. En la actualidad esta visión tradicional se centra en las hipótesis de conflictos por el acceso a recursos naturales. Mientras que la segunda incorporó los temas de medio ambiente, la inmigración ilegal y el narcotráfico, destacándose una

5. Argentina, Brasil, Canadá, Chile, El Salvador, Honduras, Guatemala y Perú.

6. Argentina, Chile, Ecuador y Guatemala. Brasil informó sobre las directrices que utilizaría.

tendencia hacia la “seguritización” de estos temas. En cuanto a esta agenda también se encuentran diferencias respecto a los énfasis de las sub-regiones. Especialmente Brasil y otros países que comparten la Amazonía otorgan gran importancia a los temas ambientales. Los problemas migratorios son mirados con especial atención en el norte, incluyendo a Centroamérica. El tráfico de drogas es central para los países andinos. La tercera se vincula a las relaciones con EEUU y a las diversas reacciones ante sus intentos de imponer su agenda centrada en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, que establece como prioridades la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay), el corredor Tabatinga-Leticia (Brasil y Colombia), el Lago Agrio (frontera entre Colombia y Ecuador), la región del Darién (Panamá-Colombia) y Surinam. Por lo tanto, lo que se presentaba como un enfoque regional ha sido reemplazado, en la práctica, por la importancia que adquieren estos cinco países.

Por esta razón se ha hecho más difícil poder definir políticas y estrategias de seguridad comunes a todos los países del hemisferio. Esto conduce a una fragmentación que gira fundamentalmente en torno de tres ejes. El primero, América del Norte, que incluye a México, y que tiene una amplia influencia sobre Centroamérica y el Caribe. El segundo, la región andina, marcada por la inestabilidad política y los serios problemas con el narcotráfico y, por último, el Cono Sur que se caracteriza por una política orientada hacia la defensa de la institucionalidad democrática y la creación de una zona de paz. Otro elemento de divergencia entre las sub-regiones del Cono Sur y la andina es el papel que se le otorga a las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico (Hirst, 2003). En el primer caso se ha considerado que deben mantenerse al margen, mientras que en el segundo se han involucrado directamente. De igual manera en la región andina aún persisten conflictos fronterizos que no han sido totalmente resueltos y que de alguna manera afectan la cooperación en seguridad.

Existen también divergencias respecto a la articulación entre integración económica y seguridad (Hirst, 2003). Como se señaló, por un lado Mercosur plantea la seguridad en términos de la defensa de la democracia y el mantenimiento de la paz. Por el otro lado se genera una perspectiva de una vía suramericana que en la práctica ha sido muy accidentada, especialmente debido a la imposibilidad de establecer un acuerdo para diseñar una estrategia común frente al narcotráfico, considerado como una de las principales amenazas. Se

plantea que quizás en un futuro será posible lograr este consenso alrededor de la defensa de la Amazonía que se ha tornado en un asunto importante en la agenda de cooperación sudamericana. Por último también se han realizado propuestas sobre la alternativa que sugiere la necesidad de fomentar un nuevo marco de seguridad interamericano, cuyo principal obstáculo es la insistencia de EEUU de imponer su objetivo estratégico de lucha contra el terrorismo. Dicho objetivo es rechazado por muchos países de la región que tienen otras prioridades y que perciben que existe una remilitarización por parte de EEUU, centrada en las acciones unilaterales y preventivas que se producen contrariando los marcos normativos e institucionales multilaterales.

La percepción por parte del gobierno venezolano de que EEUU es una de las principales amenazas a su seguridad afecta estas relaciones en el marco interamericano, causando mayores fricciones y fragmentación. En los últimos años Venezuela se ha alejado de la cooperación que mantuvo tradicionalmente con EEUU y ha ido fortaleciendo sus lazos con Cuba⁷, planteando formas alternativas de cooperación militar, como se verá más adelante. Las diferentes instancias de la OEA se han convertido en el escenario donde se muestran estas tensiones.

Adicionalmente se señala que en el marco interamericano ha existido en los últimos años una tendencia a confundir los aspectos de seguridad con los de defensa (Ugarte, 2003). Al respecto hay dos ejemplos emblemáticos. El primero es la Declaración de los Expertos sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad-Recomendaciones para la Conferencia Especial sobre Seguridad, también conocida como el Consenso de Miami (2003), donde se señala que se muestra una tendencia a confundir nuevamente la seguridad con la defensa, se plantean propuestas para la implementación de medidas de confianza en temas no relacionados directamente con la defensa, como pueden ser el desarrollo, la pobreza, la corrupción, entre otros, por otra parte se presentan propuestas que tendrían como consecuencia

7. Como ejemplos, en 2005 el Curso 46 de Comando y Estado Mayor de la Escuela Superior del Ejército designó como padrino de promoción al Comandante Fidel Castro, y 68 de los 85 oficiales viajaron a La Habana para un acto de graduación. Asimismo, 38 oficiales del Curso 33 de Comando y Estado Mayor de la Escuela Superior de Guerra Aérea viajaron a La Habana con la finalidad de profundizar la cooperación militar entre los dos países.

el abordaje de aspectos policiales con criterios militares. El segundo ejemplo es la Declaración sobre Seguridad en las Américas de la Conferencia Especial sobre Seguridad, donde se retorna a la clásica relación seguridad-desarrollo, por lo que “la seguridad pasa nuevamente a confundirse con la política general de los Estados” (ibid., 2003, p. 282). Se sostiene que al incorporar las definiciones amplias de seguridad en América Latina existe el peligro de reproducir una tendencia histórica a extender los campos de acción de los militares, lo cual conduce a su desprofesionalización y politización.

En este sentido, Ross (2004) ha señalado que el proceso actual de globalización ha conducido a la reformulación del papel y misión de las fuerzas armadas, especialmente en virtud de la disminución de las tensiones y los conflictos inter-estatales. Ya que las amenazas convencionales externas son menores, las fuerzas armadas se inclinan a seguir dos tendencias en esta redefinición. Por un lado su “internacionalización”, que se traduce en una participación más activa en misiones de paz, bajo una perspectiva de cooperación militar, centrada en la diplomacia preventiva y en la intervención humanitaria, convirtiéndose, de esta forma, en actores internacionales. La misión en Haití iniciada en 2004 es el primer caso de una iniciativa de este tipo, compuesta y liderizada por fuerzas de la región⁸.

En el caso venezolano cabe señalar que a partir de 1990 las Fuerzas Armadas participaron en la misión del Grupo de Observadores de las Naciones Unidas para Centroamérica, así como en la Misión de Observación de este organismo en El Salvador. El documento “Pensamiento militar venezolano” (2005) señala la importancia de esta participación y puntualiza que en el marco de las acciones del Grupo Contadora “nuestra Fuerza Armada jugó un papel valioso en la pacificación de la región y en la neutralización de la injerencia de las grandes potencias en esa contienda que amenazaba la paz regional” (Capítulo III, p. 5). Se indica además que las actuaciones pacifistas de los militares venezolanos influyeron sobre acciones económicas y políticas que llevaron a la formación del Grupo de Río y del Pacto de San José. La Lofan contempla la participación de la FAN con otras fuerzas militares de la región con fines integracionistas. Actualmente efectivos del ejército, organizados en la Brigada de Asistencia Huma-

8. Participan miembros de las Fuerzas Armadas de Argentina, Brasil (lideriza la misión), Chile, Guatemala, Paraguay y Uruguay.

nitaria, cumplen labores de construcción de viviendas y remodelación de los aeropuertos de Cuba, Jamaica, Grenada y Dominica. Se ha anunciado que participarán también en el asfaltado de vías de comunicación en Bolivia (Núñez, 2006b). También en 2003 se envió asistencia militar para enfrentar los impactos del terremoto en El Salvador.

Por otro lado se produce una tendencia hacia la re-institucionalización que incluye la incorporación de mujeres a las Fuerzas Armadas, la reducción de su tamaño y su presupuesto, así como un incremento de la participación en actividades asociadas al desarrollo y a la seguridad pública. Es una perspectiva que le otorga cada vez mayor importancia al papel de las Fuerzas Armadas en el llamado *nation-building*, basado en la perspectiva de que éstas deben colaborar en el manejo de las causas socio-económicas de los conflictos. Así emerge la doctrina de “la seguridad es desarrollo” (Ross, 2004), aunque como se observó en la primera parte esto ha generado reservas, especialmente cuando se percibe que los civiles, en sus áreas de competencia, son sustituidos por los militares.

Todas estas dificultades, especialmente a la luz de los resultados de la Conferencia Especial sobre Seguridad, difícilmente serán resueltas en los próximos años. Parece poco viable que se arribe a un consenso sobre el concepto de seguridad y, en consecuencia, a una agenda, a una nueva arquitectura institucional interamericana. Se ha señalado (Curzio, 2003) que prevalecen tres razones fundamentales por las cuales no se producirán avances en la definición de una agenda hemisférica de seguridad. En primer lugar porque para EEUU, después del 11-S, el problema de su soberanía pasa a un plano priorizado, cerrando las puertas a la búsqueda de puntos de convergencia y acciones cooperativas centradas en la confianza mutua. En segundo término las naciones del hemisferio han mostrado no valorar las ventajas del trabajo cooperativo y han sido incapaces de definir puntos comunes para la cooperación. Por último, tampoco hay un debate hemisférico amplio y productivo respecto a la seguridad, puesto que se privilegian las ópticas nacionales.

La multiplicidad de actores –tanto gobiernos como organismos internacionales, empresas multinacionales, organizaciones y redes sociales– y la diversidad de percepciones sobre las amenazas tanto convencionales como no convencionales, han obstaculizado los acuerdos y el establecimiento de una concertación hemisférica. Por esta razón, debido a los impulsos que en la década pasada tuvieron los

diferentes esquemas de integración, la mirada se ha centrado en los diversos instrumentos de seguridad que se han generado en estos ámbitos, pensando que quizás sea más factible construir una perspectiva de la seguridad hemisférica a partir de las experiencias sub-regionales. En la Conferencia de México se hizo mención explícita a la importancia que tienen estas iniciativas como insumos para la seguridad hemisférica.

La (in)seguridad en la región andina

La región andina enfrenta en la actualidad una serie de problemáticas económicas y políticas que afectan tanto su estabilidad como su seguridad. Entre los problemas comunes pueden señalarse (Ardila, 2003) las profundas desigualdades económicas, la inconformidad de la población con el funcionamiento de las democracias, los altos niveles de corrupción, la violación a los derechos humanos y los problemas ambientales. También existen problemas específicos como la violencia en Colombia, la polarización política en Venezuela y la inestabilidad institucional en Ecuador. En lo que respecta específicamente a la seguridad, Rojas (2005a) plantea que las principales amenazas percibidas por los países andinos son el narcotráfico, el terrorismo, la pobreza, las carencias sociales, la guerrilla, los grupos subversivos, el tráfico de armas, el crimen organizado, los problemas ambientales y los desastres naturales.

La creciente importancia que se le ha otorgado a esta problemática en la región se traduce en una serie de acuerdos y mecanismos que se adelantan en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), con la intención de formular una política común de seguridad que incluya varios aspectos.

Cuadro 7

Mecanismos de la CAN relacionados a la seguridad

Decisión 505: Plan andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos (2001)

Compromiso de Lima. Carta andina para la paz y la seguridad-limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa (2002)

Decisión 552: Plan andino de prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras (2003)

Lineamientos de la política de seguridad externa común (2004)

Declaración de san francisco de quito sobre el establecimiento y desarrollo de la zona de paz andina (2004)

Decisión 587: lineamientos de la política de seguridad externa común andina que crea la red andina de seguridad (2004)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Wagner, 2004.

El Compromiso de Lima, considerado como uno de los instrumentos más importantes, fue aprobado en la reunión entre los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa, efectuada el 17 de junio de 2002. Su objetivo principal es la formulación de una política de seguridad común para la región andina, fundamentándose en una perspectiva democrática de la seguridad. Entre los 11 principios de esta política se destacan: la defensa de la democracia como sistema de gobierno, la promoción y protección de los derechos humanos, la solución pacífica de las controversias, y el fortalecimiento del proceso de integración. Se señala la necesidad de promover la creación de una zona de paz en la región, así como la necesidad de desarrollar estrategias comunes para enfrentar el tráfico de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, también el terrorismo, a la vez que incorpora la necesidad de limitar los gastos de defensa externa, el control de armas convencionales y la ampliación y fortalecimiento de las MFC.

El diseño de la estructura organizativa para la puesta en práctica de este compromiso incluye el Consejo Andino formado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, además un grupo de alto nivel para seguridad y las medidas para fomentar la confianza mutua, grupo que se constituirá en la instancia ejecutora, también incluye una unidad de seguimiento y verificación que será implementada por la secretaría general de la CAN. Con la Decisión 587 se incorpora también la Red Andina de Seguridad, que busca incluir a actores no estatales en los debates sobre el tema. Sin embargo, pese a que se fundamenta en una perspectiva de seguridad democrática, sus Capítulos privilegian los temas de terrorismo, control de armamento, presupuestos militares y la implementación de las MFC. Por lo tanto, así como en el caso del Tmsdca, se encuentra una brecha entre los objetivos y principios planteados por un lado y los acuerdos de implementación de éstos por el otro. Ninguna de sus partes refiere específicamente a la seguridad ciudadana, al fortalecimiento de la democracia ni tampoco al desarrollo y a la integración. Este

documento refleja, tanto en sus contenidos como en su estructura organizativa, el predominio de una concepción centrada en la defensa, al privilegiar los temas de MFC, el control de armamentos y los presupuestos militares. Como lo muestran diferentes eventos y declaraciones recientes, inclusive el actual secretario general de la CAN le ha otorgado prioridad a la lucha contra el terrorismo. Venezuela ha ratificado todos los instrumentos de la CAN y el establecimiento de la zona de paz (Sanjuán, 2004), aunque el anuncio de su retiro de este organismos, realizado en abril de 2006, modificará esta adhesión. Sin embargo, como lo ha señalado el actual secretario general de la CAN, los resultados de este marco regional han sido magros, especialmente en lo relativo a la lucha conjunta contra las drogas y otros delitos relacionados (Wagner, 2004). Los aspectos que han condicionado esta brecha entre la formulación de mecanismos oficiales y su implementación son diversos. Entre los más importantes se incluye el papel que juega EEUU, la influencia de su agenda de seguridad, las discrepancias con el Plan Colombia y la ausencia de una voluntad política real para la cooperación entre los países miembros.

Como ha señalado Socorro Ramírez (2004), en la política de seguridad común andina existe la tendencia, con la excepción de Venezuela y quizás más recientemente del nuevo gobierno de Bolivia, a adoptar la agenda de seguridad de EEUU y por lo tanto a la incorporación de sus amenazas –terrorismo y narcotráfico– como prioridades. Esto ha llevado a la diferenciación de dos posiciones dentro de este bloque. Por un lado aquella que asume la agenda y la relación estrecha con EEUU, incluyendo la cooperación militar –caso Colombia–, permitiendo la instalación de bases para la lucha contra el narcotráfico –la de Manta en Ecuador. Por el otro lado una estrategia de oposición a las políticas estadounidenses basadas en la percepción de que su interés en la región andina es fundamentalmente geopolítico y gira en torno de garantizar el acceso a sus recursos energéticos –petróleo y gas–, posición que ha sido adelantada por el gobierno venezolano y que incluye también el planteamiento sobre la necesidad de romper con la fuerte dependencia comercial en vista de que la mayor parte de las exportaciones se dirigen hacia EEUU. Posición ésta que ha llevado a su anunciado retiro de la CAN, debido a la firma de tratados de libre comercio por parte de Colombia y Perú con EEUU.

A esto se une el hecho de que en EEUU el sector militar ha ido tomando mayor importancia. Cada vez es mayor la influencia del

Pentágono sobre decisiones en materia de política exterior, donde nuestra región tiene baja prioridad. Mientras tanto crece el papel de los militares entre nosotros (Isacson/Olson/Haugaard, 2004). Esto se ve, por ejemplo, en las múltiples visitas de los jefes del Comando Sur y sus críticas a lo que han denominado como el “populismo radical”, visto como una amenaza a la seguridad de la región. En una versión preliminar del “Análisis cuadrienal de defensa para el año fiscal 2008-2013”, preparado para su aprobación por el Congreso en 2006, Venezuela aparece como una “amenaza potencial militar” (Weffer, 2005b).

Otro elemento de fragmentación de la sub-región, relacionado al anterior, es el debate en torno del Plan Colombia y sus posteriores etapas. EEUU ha tratado de implementar una política regional centrada en la noción de que la problemática colombiana puede desbordarse hacia los países vecinos y por lo tanto crear mayor inestabilidad en la región. En este marco, inicialmente la asistencia que se proveía se destinó a Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela con la finalidad de abordar dos tipos de programa, uno orientado a aspectos económicos y el otro a la seguridad y la lucha contra el narcotráfico. Posteriormente se adelantó la “Iniciativa regional andina”, concebida como la segunda etapa del Plan Colombia. En el caso venezolano, aunque participó inicialmente, a medida que se incrementó la confrontación con EEUU, no continuó y junto a Brasil ha anunciado que no cooperará en la nueva etapa del Plan Patriota.

Por lo tanto, pueden identificarse dos tendencias respecto a la influencia del conflicto colombiano sobre la concepción regional de seguridad (Ramírez, 2004). La primera se centra en la idea del “derreame” del conflicto hacia sus vecinos. La otra tendencia sostiene que los problemas de seguridad de la región no se circunscriben únicamente a este caso específico, sino a la política represiva y militarista que desarrolla EEUU para enfrentar estas amenazas. De aquí se desprende la necesidad, por parte de la región, de construir una agenda de seguridad autónoma que parta de sus propios intereses.

Las limitaciones que existen para la construcción de un marco para la seguridad colectiva se reproducen en el seno de la CAN, donde se considera que la ausencia de consensos entre sus miembros es el obstáculo más significativo (Ardila, 2003). También están presentes diferencias significativas en torno de las concepciones de democracia

y de integración política, las cuales se han profundizado en los últimos años, especialmente a partir de la insistencia del actual gobernante venezolano de introducir la democracia participativa y la idea de una integración política y militar suramericana para enfrentar a EEUU.

Como aseguran Miguel Cárdenas y Christian Arnold (2004), en el marco de la CAN la integración en el área de seguridad ha sido institucionalizada más no puesta en práctica. Cuando existe algún tipo de coordinación y cooperación entre los países generalmente se produce en el ámbito bilateral, pese a los llamados recientes para el fortalecimiento de la seguridad regional realizada en la declaración final del IV Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos Andinos, efectuado en Bogotá, en mayo de 2004, donde Venezuela es el único país que no figura como firmante. Pese al discurso integracionista, en la práctica no se ha dado un proceso de complementariedad para enfrentar las amenazas comunes. El caso de Brasil que privilegia sus relaciones bilaterales con los países andinos y no los aborda en su conjunto (Ramírez, 2004).

A pesar de la existencia de diferentes instrumentos, Bonilla (2003) ha señalado que los países andinos no han logrado cumplir con los objetivos de cooperación. No se han establecido sistemas efectivos de confianza mutua, especialmente en comparación con los países del Cono Sur y, en menor medida, con Centroamérica. Existe escasa cooperación militar, la cual se efectúa básicamente en el área de inteligencia. Se ha demostrado incapacidad para enfrentar al narcotráfico. La gran fragilidad de la CAN para actuar frente a los problemas que se generan en la región es evidente y no ha logrado diseñar estrategias y políticas para abordarlos. Todo esto puede ejemplificarse con el caso venezolano durante la crisis política 2002-2004, donde los actores principales que intervinieron para prevenir una agudización del conflicto fueron la OEA, el Centro Carter, el PNUD y el Grupo de Países Amigos, sin presencia de ningún país andino. La CAN no desempeñó un papel importante en la resolución de la crisis boliviana que llevó a la renuncia de Sánchez de Lozada en 2003, y de Mesa en 2005. Tampoco lo hizo en la crisis ecuatoriana de este mismo año.

A todo ello se suman ciertas tensiones periódicas bilaterales que no contribuyen a la cooperación regional. Cardozo (2005) ha señalado que entre Colombia y Venezuela las tensiones más significativas están en sus discrepancias en torno del Plan Colombia, las diferen-

cias sustanciales entre los estilos de gobierno de ambos países, las barreras comerciales que contradicen el esfuerzo de integración adelantado por la CAN, la falta de control sobre el tráfico de armas desde Venezuela, las bandas binacionales de robo de vehículos, el tráfico de drogas, el negocio de los secuestros y la presunta presencia de campos guerrilleros en Venezuela.

¿Cómo construir una agenda de seguridad andina? Desde hace varios años se viene discutiendo no solamente la viabilidad de dicha agenda, sino una más amplia que incluya también a Brasil. En el marco de este debate han surgido dos tendencias (Ramírez, 2004). Una plantea que esta agenda debe construirse a partir de los órganos de integración sub-regionales ya existentes o a partir de la recuperación de los mismos. Por otra parte se sostiene que a la ya amplia institucionalidad existente habría que agregarle un nuevo mecanismo que asuma específicamente el tema de la seguridad, tendencia que parece irse perfilando.

Dada la fragmentación de los países andinos, que probablemente se profundice en 2006 especialmente en función de la entrada definitiva de Venezuela a Mercosur, es poco probable que pueda adelantarse en los planes para reformular el esquema de integración en términos generales. Menos aún en la adopción de una estrategia de seguridad común y en la coordinación para afrontar los problemas del tráfico de armas y el narcotráfico. El establecimiento de una nueva doctrina de seguridad y defensa y las nuevas definiciones de las amenazas percibidas por el gobierno venezolano han llevado no solamente al distanciamiento con determinados países de la región y a la crítica respecto a la actuación de instancias de cooperación como la CAN y la OEA, sino que conducen a la formulación de propuestas sobre nuevas formas de integración donde se incluye también el tema de la seguridad y lo militar.

Giacalone (2005) sostiene que con la Constitución de 1999 se inicia el desarrollo de una perspectiva de integración que se aleja de la concepción económico-comercial y se centra en los aspectos políticos, ideológicos y militares. La integración económico-comercial se aborda desde una óptica estatista al privilegiarse las relaciones entre compañías del Estado, cosa esta que no contempla la participación de actores no estatales, especialmente del sector privado. Actualmente en Suramérica podría pensarse que hay una competencia entre los dos modelos planteados por Solingen. Por un lado la mayor parte de

los países agrupados en Mercosur desarrollan un esquema estatista-nacionalista. Por otro lado la visión de Perú y Colombia –en menor medida de Ecuador–, que tiende a adelantar una perspectiva liberalizante en el marco de la CAN, visión a la cual se adhiere también Chile. Sin embargo, no están tan claramente definidos: varios de los gobiernos que integran Mercosur, inclusive Venezuela pese a la retórica presidencial, continúan manteniendo relaciones con compañías transnacionales y agencias multilaterales y los países con políticas más liberales no han abandonado del todo posiciones estatistas.

La propuesta venezolana: la “segunda independencia” y la integración militar

En el “Concepto estratégico militar de la Fuerza Armada” se sostiene:

para el fortalecimiento de la defensa regional se desarrollarán iniciativas, particularmente con los países vecinos, encaminadas a construir un marco estable de seguridad y cooperación internacional, inspirados en intereses comunes que permitan el fortalecimiento de instituciones regionales económicas y hemisféricas militares. En virtud de la cual se hace necesario la promoción de una agenda que contemple los siguientes aspectos: la participación en el desarrollo regional, la formulación de un nuevo concepto de defensa regional (“Pensamiento militar venezolano”, p. 4).

Sin embargo, es en el documento “Pensamiento militar venezolano” (2005) donde se amplía la visión actual que se tiene, desde el Gobierno, del entorno mundial, el papel que Venezuela juega en éste y cuáles son las prioridades y propuestas alternativas. En el contexto global se subraya la existencia de una tensión entre el centro y la periferia⁹ y el despliegue de una nueva Guerra Fría con su consecuente escalada armamentista. Esta confrontación se está llevando a cabo entre los actores transnacionalizados, apoyados en el Grupo de los Ocho (Alemania, Canadá, EEUU, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón y Rusia)¹⁰, con China e India que buscan unirse al grupo, y el

9. El conflicto Norte-Sur, tendencia que tuvo su origen en los planteamientos de la Organización de los Países No Alineados y que ahora se refleja en el “conflicto de civilizaciones” que es la base de la concepción de la Guerra de IV Generación (“Pensamiento militar venezolano”, Capítulo IV).

10. En el texto se hace referencia al grupo de los Siete + Uno.

resto de los países de la periferia. Se subraya que a partir de 11-S EEUU pasó definitivamente a ejercer la hegemonía mundial, lo cual desplaza a las organizaciones mundiales y a toda la arquitectura que se había conformado hasta el momento, incluyendo a sus socios del Grupo de los Ocho. En el segundo capítulo se desarrolla el argumento de que Mercosur y más aún una comunidad de naciones suramericanas tienen el potencial para convertir la región en uno de los centros geoestratégicos del mundo, hecho que, junto con los espacios europeo y asiático, serviría de contención al poder estadounidense. Esta sería la base para sustituir el sistema unipolar imperante por uno multilateral.

También en el documento se plantea que Venezuela, por su posición geoestratégica en la región y dado su poder energético, tiene un papel fundamental en esta integración suramericana y es por esta razón que su "territorio es un escenario de conflicto (...) un Teatro de Guerra" (Capítulo II, p. 4). Se señala que las potencias europeas y asiáticas siguen una tendencia de alianza con Venezuela frente a la política unilateral de Washington. Se puntualiza que EEUU está desarrollando "una acción militar ofensiva, dentro de la concepción de las llamadas 'guerras de cuarta generación' que se expresa a través de una praxis conocida como 'estrategia de contención'" (Capítulo II, p. 5). Esta estrategia está tendiendo un cerco alrededor de Venezuela a través de las bases de avanzada en Centroamérica, el Caribe y el Plan Colombia, eventos que buscan el control de la región andina. Se destaca en el capítulo V que EEUU confronta a Venezuela con la finalidad de poner fin a la incipiente integración suramericana, especialmente en función de sus intereses sobre la Amazonía.

Se sostiene que en el ámbito internacional, especialmente en foros multilaterales como la OEA, y en los medios de comunicación, se adelanta una campaña que busca ubicar a Venezuela entre los "estados forajidos". Ante las pretendidas imposiciones Venezuela solo puede defender su soberanía. Por lo tanto, el pensamiento militar actual debe resolver si las Fuerzas Armadas van a estar a las órdenes del Imperio, como es el caso del TIAR, o "si nuestra estructura militar estaría orientada hacia la defensa del Estado y sus atributos en el contexto del derecho internacional hasta ahora vigente" (Capítulo II, p. 16). El reto actual de la FAN es rechazar la injerencia que adelanta EEUU a través de la "quinta columna" interna y de "acciones formales e informales provenientes de Colombia" (Capítulo V, p. 11).

También se señala que la defensa del Gobierno es la del Estado. En función de ello “los venezolanos deben tener conciencia de que la eficacia de la defensa militar que aquí se plantea depende en gran medida del grado de terror que se logre imprimir en la mente de los combatientes adversarios” (Capítulo V, p. 19).

De igual forma sostiene este documento que debe prevalecer la cooperación Sur-Sur y para ello se cuenta con la participación venezolana para mantener la paz y enfrentar desastres naturales en el ámbito regional, ya que “la Fuerza Armada actual sigue siendo el Ejército Libertador del pasado” (Capítulo III, p. 5). En este sentido, en el capítulo IV, “La revolución venezolana”, se sostiene que la FAN no puede permitir que otros países de la región estén sometidos a las políticas darwinianas de explotación del Imperio.

A grandes rasgos se ha señalado (Sanjuán, 2004) que en Venezuela los principios más importantes referidos específicamente al tema de seguridad son: 1) la resolución pacífica de las controversias, promoción de un mundo multipolar y la autonomía regional; 2) el establecimiento de mecanismos multilaterales para la seguridad de la región; 3) la promoción de una nueva institucionalidad hemisférica de seguridad centrada en el consenso, la cooperación y una visión integral –multidimensional– de la seguridad; 4) el estímulo de la cooperación para abordar problemas limítrofes; y, 5) la cooperación preventiva ante amenazas comunes. Entre las propuestas más importantes está la conformación de un nuevo mecanismo de defensa regional que sustituya al TIAR y que no incluya a EEUU, “el ALBA frente al ALCA, la democracia participativa frente a la representativa, la agenda social frente a la Carta Democrática y un nuevo marco de relacionamiento de EEUU con la región” (Sanjuán, 2004, p. 337). Se insta a que se adelante una mayor democratización en la conformación del Consejo de Seguridad de la ONU, en este sentido el Gobierno ha puesto en marcha una campaña en 2006 para obtener apoyo para su intención de ocupar una silla no permanente en este organismo.

Las sugerencias sobre la transformación de la arquitectura de seguridad hemisférica y regional parten del planteamiento sobre la necesidad de enfrentar el Nuevo Orden Mundial y construir una alternativa en función de lo cual se plantea (Dieterich, 2004) la conformación de la unión militar de América Latina y el Caribe con la finalidad de enfrentar los retos a través de la acción militar. En este sentido es preciso librar una “segunda independencia” que debe

desarrollarse en el campo militar, para ello se requiere de la “integración militar bolivariana de la Comunidad Sudamericana de Naciones” (Chávez en Dieterich, 2004, p. 6), denominada como el Bloque Regional del Poder (BRP) o Unión del Sur. Esto se producirá a través de la fusión cívico-militar. Se trata del proceso de construcción de la “Patria Grande” que tiene por finalidad la “recuperación de la soberanía nacional latinoamericana, iniciada por el presidente Hugo Chávez hace cinco años, [que] ha llegado a la dimensión militar de la Segunda Independencia” (Dieterich, 2004, p. 44). Debido a que no se ha logrado una patria libre, soberana e igualitaria se hace necesario librar un proceso de lucha por la segunda independencia y para ello se fomenta la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS)¹¹. La integración militar tendrá que pasar por una integración política, podría ser el resultado de ésta o ambos procesos serían paralelos. Venezuela está dispuesta a que su FAN contribuya en tareas de desarrollo en países que así lo requieran (Chávez en Dieterich, 2004). Este proceso de integración militar latinoamericana requiere de la ruptura con la doctrina militar de EEUU y el surgimiento de una nueva: la doctrina bolivariana de la guerra defensiva de todo el pueblo (ibid., p. 46). Según el vice-almirante venezolano Armando Laguna (en Dieterich, 2004) es primordial que Cuba participe en esta futura integración militar y ésta ya ha dado sus primeros pasos con reuniones de comandantes generales latinoamericanos –la última en 2002– sin la presencia norteamericana.

Desde el campo de los civiles también se señala la importancia de la participación militar en la integración. Alexis Ponce, representante de una organización de derechos humanos del Ecuador, entrevistado por Dieterich (2004), puntualiza que la integración es imposible si no participan los militares. Señala que la unificación militar es necesaria para la defensa de esta nueva integración de la región frente a EEUU y puntualiza que la seguridad nacional debe sustituirse por la seguridad latinoamericana. Plantea la creación de un bloque militar latinoamericano que en un principio sería constituido por Brasil, Cuba y Venezuela.

En cuanto a las capacidades y funciones de los ejércitos, Dieterich (2004) señala que las Fuerzas Armadas cubanas son un excelente ejemplo de la autosuficiencia, este ejército produce 90% de los alimentos

11. Cabe señalar que el planteamiento sobre la OTAS proviene originalmente de Sudáfrica.

que consume, el otro ejemplo estaría en la FAN venezolana que es un “segundo modelo a emular” (ibid., p. 113). El vice-almirante Laguna también señaló que “debemos lograr nuestra industria bélica propia, porque es una forma de integración” (ibid., p. 220).

Venezuela ha desarrollado una serie de eventos en su política interna y exterior que han incrementado las tensiones con EEUU. En 1999 Venezuela rechazó la asistencia de este país en la catástrofe natural en el estado Vargas. En agosto de 2000 el Presidente visitó Irak rompiendo con el bloqueo al régimen de Saddam Hussein, también visitó Irán y Libia. En 2001 Venezuela se opuso a la intervención militar en Afganistán y envió asistencia humanitaria para los desplazados, y en 2003 tuvo igual postura ante la invasión militar a Irak. Los militares venezolanos desde marzo de 2004 no participan en la Escuela de las Américas. Venezuela se negó a firmar el Artículo 98 de un acuerdo bilateral que garantizaría que no se juzgaría a ciudadanos estadounidenses en la Corte Penal Internacional, lo cual significó la suspensión de determinados programas de asistencia militar (Isacson/Olson/Haugaard, 2004). Más recientemente, en febrero de 2006, el Gobierno expulsó al agregado naval de la embajada de EEUU, acusándolo de espionaje.

En el área de narcotráfico también han existido desacuerdos entre los dos países. No se han permitido los sobrevuelos solicitados por EEUU en la lucha contra el narcotráfico, pues se considera que la Fuerza Aérea venezolana puede encargarse perfectamente de ello. En 2005 Venezuela decidió revisar la cooperación antidrogas y paralizó la actuación de los agentes de la Drug Enforcement Agency (DEA) en el país. En septiembre de ese año el país fue *descertificado*, aunque sin penalizaciones, en materia de drogas, hecho que EEUU consideró una muestra de que Venezuela no se adhirió a un compromiso de lucha contra el narcotráfico. En cuanto a esto es importante señalar que Estado Mayor de la Guardia Nacional elaboró un informe estratégico (Mayorca, 2005a) en el cual se declara que podrían producirse desde Colombia traslados de cultivos e incluso procesamientos de drogas. Destaca que Venezuela no cuenta con los recursos requeridos para contrarrestar este desplazamiento hacia su territorio y que no se ha producido un aumento importante en las incautaciones. Sin embargo, después de las fricciones con la DEA, el Gobierno ha anunciado un incremento importante en esta materia, pese a que el informe señalado más bien observa la poca información disponible y el

hecho de que ésta es desactualizada, lo cual repercute negativamente en la elaboración de diagnósticos confiables. En este sentido, la preocupación es que el país se convierta no solamente en una región de paso del narcotráfico, sino que se esté extendiendo el cultivo y procesamiento en su territorio. Se ha eliminado la Comisión Nacional Contra el Uso Ilícito de Drogas (Conacuid), organismo encargado de los programas de cooperación con la DEA para el control del tráfico de drogas donde participaban el Comando Antidrogas de la Guardia Nacional y los miembros del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas. Adicionalmente se considera (Mayorca, 2005b) que los roces con la DEA parecen haberse generado a partir del hecho de que los militares de la Guardia Nacional muchas veces no conocían de las actividades conjuntas que se desarrollaban con los agentes de la policía científica: rivalidad entre agentes policiales y militares.

La posición del Gobierno ante el terrorismo, tema fundamental en las relaciones internacionales de hoy, también ha sido motivo de confrontaciones con EEUU y además con Colombia. Ante este tema el Gobierno se ha caracterizado por suscribir planteamientos generales, pero rechaza acciones específicas (Cardozo, 2005); evita o se resiste a catalogar a personas u organizaciones como terroristas; argumenta que la violencia se justifica por razones políticas (la lucha armada por razones políticas no es terrorismo); rechaza las acciones militares antiterroristas (Afganistán e Irak) y las acciones multilaterales preventivas (se objetó la declaración del Grupo de Río que pedía que la ONU exhortara a las FARC a que firmasen un cese de hostilidades), pues considera que éstas abren la puerta para el intervencionismo.

Puede establecerse que existe una creciente fragmentación en el ámbito de la seguridad hemisférica, fragmentación a la que contribuye Venezuela al adelantar un modelo alternativo fundamentado en una perspectiva que parte de la existencia de bloques antagónicos enfrentados. Se señala que se está ante una “nueva Guerra Fría”, por lo que ubica su resolución en el campo militar. Por lo tanto, la presencia de una visión autoritaria de la seguridad está también en los planteamientos referidos al contexto internacional, se ubican dentro de un marco de confrontación tipo suma-cero que, como ha indicado Joseph Tulchin (2005), a la larga debilita las acciones de un país en el contexto internacional.

Conclusiones

Puede constatar una diferencia significativa entre las definiciones democráticas y autoritarias de la seguridad. La primera se fundamenta en la desmilitarización y la participación de múltiples actores en el proceso de toma de decisiones respecto a políticas públicas sobre seguridad y defensa; incluye las amenazas no convencionales que por sí mismas no definen una percepción democrática de la seguridad y requieren una acción coordinada entre distintos sectores civiles; otro tema fundamental es la subordinación de los militares al poder civil y la clara distinción entre los aspectos de seguridad y los de defensa. La segunda definición continúa otorgándole preeminencia a las amenazas inter-estatales, aunque también incluye las no convencionales, define "enemigos internos", integra escenarios de conflictos y guerra, por lo que existe la tendencia a "seguritizar" distintos aspectos económico, sociales y políticos, llevando muchas veces a una militarización de las respuestas a las amenazas no convencionales; asimismo, define objetivos nacionales únicos y es poco tolerante a la diversidad de puntos de vista.

¿Las modificaciones que se han realizado en cuanto al enfoque que adelanta la actual elite dirigente respecto a la seguridad y la defensa se distancian y superan los aspectos autoritarios, especialmente provenientes de la DSN, del período 1958-1998? La revisión que se ha efectuado en cuanto a las principales características de la doctrina de seguridad y el pensamiento militar que adelanta esta nueva elite en el poder, a partir de 1999, ha detectado que ésta da continuidad e inclusive profundiza características autoritarias. Pese a que a primera vista puede parecer que se está fomentando una visión que se fundamenta en una definición amplia y multidimensional, la práctica muestra una tendencia contraria. Existe una definición de objetivos nacionales únicos en el concepto estratégico de nación que responde a los planes del Gobierno que no acepta la pluralidad. Dichos objetivos se resumen en el planteamiento del "socialismo del siglo XXI" frente al capitalismo, en el de la democracia participativa y protagónica frente a la democracia representativa. Como se vio en los diferentes documentos, la principal amenaza percibida es una intervención de EEUU, que podría efectuarse a través de Colombia, por lo que se plantea la seguridad en términos de escenarios de conflicto inter-estatal y de guerra, para ello se incorpora a la población civil

en la defensa –la “corresponsabilidad”– y se establece la existencia de unas “quintas columnas” internas.

Se detectó la creciente tendencia a militarizar las respuestas y otorgarle a la FAN un papel predominante en el desarrollo y seguridad interna. En la práctica ha aumentado considerablemente la participación de los militares en tareas civiles, cuestionándose su subordinación al poder civil y planteándose que se está frente a una propensión hacia su control por parte del Presidente de la República. ¿Los militares están participando en la política como corporación o a título personal y según sus alianzas con el Presidente? Es una interrogante a la cual aún no se tiene respuesta, pero como han señalado diversos analistas, especialmente Luis Alberto Buttó y Domingo Irwin, todo parece indicar que se está fortaleciendo y profundizando el pretorianismo.

¿Es posible revertir este proceso e iniciar uno que se fundamente en un enfoque democrático? Según Juan Carlos Rey (1980) hay dos ejes fundamentales para la construcción de una perspectiva de seguridad democrática. En primer término, respecto a sus contenidos, los objetivos militares tienen que ser definidos en función de los objetivos políticos y no tergiversar y plantear que los objetivos militares son cuestiones políticas. De igual forma, la seguridad nacional debe plantearse en función de una pluralidad de objetivos que sean flexibles ante los cambios, a la vez que se instrumenten formas efectivas de comunicación y se establezca la toma de decisiones entre los diferentes actores. En segundo lugar, respecto a los actores involucrados en su elaboración, está la necesidad de que se produzca la participación democrática de una amplia variedad de sectores, incluyendo debates con académicos y representantes de la sociedad civil que trabajan temas relacionados, no puede ser considerada solamente como una cuestión que atañe a los militares. En función de ello, Rey propone seis elementos que podían orientar la formulación de una concepción democrática de seguridad en Venezuela y que podrían servir de base para una discusión plural y abierta.

- Centrada en la cooperación, acuerdos y negociación, minimizando o eliminando las hipótesis de guerra o conflictos violentos.
- Auspiciar, bajo principios éticos y de justicia, la creación de normas y reglas que rijan las relaciones entre Estados.
- Eliminar la concepción de la existencia de dos bloques, de frentes internos y de fortalezas asediadas.

- Privilegiar la política y evitar la militarización del país.
- Aceptar, respetar y reconocer la diversidad de visiones respecto al proyecto de país y objetivos nacionales. Reconocer la pluralidad y ser flexibles.
- Implementar mecanismos plurales de comunicación y toma de decisiones.

Podría añadirse la necesidad de diferenciar claramente los campos de la seguridad y los de la defensa, con la finalidad de ponerle fin a la “seguritización” y no dar respuestas militares a los problemas de seguridad. Se han identificado aspectos específicos para la operacionalización del control democrático de las militares por parte de los civiles (Sucre, 2005): la política de defensa debe estar en manos de civiles, se hace necesario nombrar civiles como ministros de Defensa, la política de seguridad debe contener definiciones claras respecto al papel de la FAN, y es preciso diferenciar los aspectos policiales de los militares.

Sin embargo, para ello, como bien lo han señalado Rut Diamint (2001) y Domingo Irwin (2005) se requiere de civiles que tengan formación en las áreas de seguridad y de defensa. Por lo tanto, este proceso de reformulación de la perspectiva de seguridad y defensa requerirá estar acompañado por programas de educación tanto para militares como para civiles. Los primeros precisan de mayor profundización respecto al tema de relaciones entre civiles y militares, también en cuanto al diseño de políticas democráticas de defensa y seguridad, además de la elaboración de los “Libros Blancos de Defensa” (Irwin, 2005). Los civiles a su vez necesitan especializarse en los temas de defensa que han estado mayoritariamente circunscritos al ámbito castrense, para lo cual es decisivo iniciar este tipo de programas en las universidades nacionales donde es importante la participación de comunicadores sociales y dirigentes políticos.

Los cambios requeridos para una perspectiva democrática de la seguridad no se limitan solamente a este tipo de propuestas para el ámbito doméstico, sino que también son necesarios en el entorno sub-regional y hemisférico. En tal sentido, Diego Cardona ha señalado (2003) que se requiere de una redefinición de los principios de la seguridad colectiva interamericana y que entre los principios podrían incluirse la solidaridad, la interrelación estructural entre la seguridad en el ámbito internacional y las seguridades nacionales, la responsabilidad compartida, la complementariedad, la subsidiariedad

respecto a los mecanismos de la ONU, la coordinación y actuación común, la compatibilidad o convergencias, y la relación entre seguridad y democracia. En el marco específico de la región andina se considera que la definición y la implementación de una política de seguridad común tiene que basarse en la consolidación de la democracia y de la integración política (Grabendorff en Ardila, 2003).

Es difícil que ello se logre en los próximos años. Puede esperarse, más bien, una mayor fragmentación en la integración andina, especialmente en función de la política desarrollada por el gobierno venezolano que ha privilegiado su participación en Mercosur a costa del futuro de la CAN.

Puede vislumbrarse que los cambios de gobiernos que se efectuarán en los países de la sub-región, durante 2006, quizás conduzcan a una mayor segmentación y probablemente al desarrollo de un bloque de "izquierda radical", otro de "izquierda democrática" y otro que continuará alineado con EEUU. Difícilmente podrá haber acuerdos entre los países en torno de los cuatro niveles que ha planteado Ardila (2003) como necesarios para formular una agenda de seguridad andina. El primero, el fronterizo, donde es necesario resolver algunos problemas limítrofes pendientes, más que nada el abordaje de la seguridad fronteriza. El segundo, el bilateral, donde deben ponerse en práctica diferentes mecanismos para la construcción de confianza y transparencia. También el regional, en el cual se requiere construir esa visión común de la seguridad andina. Por último el internacional, en el cual se buscaría la cooperación para relacionar las amenazas globales con las regionales y sub-regionales.

Otro aspecto fundamental a tomar en consideración, ya en el contexto más amplio de Suramérica, es la importancia geoestratégica que tiene, especialmente para EEUU, la región de la Amazonía por la presencia de recursos naturales estratégicos (agua, oxígeno, hidrógeno, petróleo, gas). Por lo que no pueden descartarse escenarios conflictivos por el acceso a estos recursos. Escenarios que podrían prevenirse con el fortalecimiento del proceso de integración regional que permitiría ahondar en las relaciones con la Unión Europea para estar en mejor posición para negociar con EEUU. Sin embargo, es poco probable que la integración pueda producirse dado los intereses diversos y no convergentes entre los distintos países, no solamente en el seno de la región andina, sino también en el resto de la región y en el contexto más amplio de las Américas.

Se ha planteado (Rojas, 2005b) que en los próximos años en América Latina y el Caribe habrá fundamentalmente tres tendencias en el campo de la seguridad: a) la agudización de las crisis estatales que significará un incremento en su pérdida del monopolio de la violencia y la ausencia del imperio de la ley, especialmente en la región andina; b) el aumento de la violencia, dada la incapacidad de los Estados de controlarla, lo cual se acentuará por el acceso a armas livianas y la relación con las redes transnacionales ilegales; y, c) se mantendrá la baja prioridad de la región para las grandes potencias (EEUU, Unión Europea y Asia). Rojas alerta sobre los peligros de la militarización de las respuestas a estas tendencias lo cual las agravará.

Pese a este panorama de mayor fragmentación puede apreciarse que existe un consenso, entre los analistas, sobre la necesidad de enfrentarla a través de la cooperación regional para construir y consolidar una seguridad democrática. Sin embargo, pareciera poco viable dada la perspectiva de seguridad y defensa adelantada por Venezuela y su posición de enfrentamiento con EEUU, también por la noción de una “nueva Guerra Fría” y la integración militar para un escenario de conflicto. Como ha señalado Tulchin (2005), en vez de entrar en un cálculo suma-cero con EEUU es más bien preciso fomentar la unidad regional para poder negociar con más fuerza no solamente con EEUU, sino también con otros actores globales.

La propuesta principal sería que el debate que se realiza en Venezuela sobre una nueva concepción de la seguridad y de la defensa sea profundizado a través de su ampliación a diversos sectores que podrían proveer insumos adicionales y darle un carácter más plural y democrático. Se estima que la aceptación de esta pluralidad y diversidad en un clima de tolerancia sería un primer paso para comenzar a construir una perspectiva democrática de la seguridad que sea viable tanto nacional como internacionalmente, y que contribuya al desarrollo y a la integración sobre la base de la cooperación, el consenso, la negociación y no de la confrontación.

Referencias

- Aguilera, Gabriel: “El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Progresos y necesidades”, en Universidad para la Paz (ed.): *Seguridad humana y democracia en Centroamérica*, San José, 2003.
- Ardila, Martha: “Viabilidad de la seguridad regional en el área andina”, en Wolf Grabendorff (ed.): *La seguridad regional en las Américas*, Fescol/Cerec, Bogotá, 2003.

- Arévalo, Bernardo: "De la teoría a la práctica: reflexiones sobre la seguridad democrática", en Arévalo de León (coord.): *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*, Flacso, Guatemala, 2002a.
- Arévalo, Bernardo: "Los debates de seguridad", en Arévalo de León (coord.): *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*, Flacso, Guatemala, 2002b.
- Arévalo, Bernardo: "Antecedentes históricos: Doctrina de seguridad nacional y Estado contrainsurgente", en Bernardo Arévalo (coord.): *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*, Flacso, Guatemala, 2002c
- Baduel, Raúl: "El general que derrotó un golpe militar", en Heinz Dieterich (comp.): *La integración militar del bloque regional de poder latinoamericano*, Instituto Municipal de Publicaciones, Alcaldía de Caracas, 2004.
- Baranyi, Stephen: "Prevención de conflictos en las Américas: papel y alianzas entre la ONU, OEA y organizaciones de la sociedad civil", ponencia de presentación del Panel Regional Conferencia Global "De la reacción a la prevención: construcción de alianzas de la sociedad civil para prevenir conflictos violentos y construir la paz", Nueva York, 20 de julio de 2005.
- Barreto, Edgar: *El nuevo rol de la OEA*, Caracas, Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Defensa de la Nación, Caracas, 2005. <www.codena.gov.ve>
- Bonilla, Adrián y Marco Cepik: "Seguridad andino-brasileña: conceptos, actores y debates", en Marco Cepik y Socorro Ramírez: *Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones*, Fescol/Iepri/Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul, Bogotá, 2004.
- Bonilla, Adrián: "Una agenda de seguridad andina", en María Cristina Rosas (coord.): *Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, Unam/CEDH, México, 2003.
- Buttó, Luis Alberto: "Nuevo profesionalismo militar de seguridad interna y desarrollo nacional e intervención política de militares populistas y radicales en Venezuela", en Domingo Irwin, y Frédérique Langue (coords.): *Militares y poder en Venezuela*, UCAB/UPEL, Caracas, 2005.
- Buttó, Luis Alberto: "¿Militarismo en Venezuela en los albores del siglo XXI?", en Hernán Castillo, Manuel Donís y Domingo Irwin (comp.): *Militares y civiles*, USB/UCAB/UPEL, Caracas, 2001, pp. 159-184.
- Buzan, Barry *et al.*: *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Cabieses, Manuel (2005): "¿Dónde va Chávez?", en *Punto Final*, N° 598, 8/2005, Santiago de Chile. <www.puntofina.cl>.
- Cárdenas, Miguel y Christian Arnold: "La experiencia de la Unión Europea y sus anécdotas para la CAN", en Miguel Cárdenas: *El futuro de la integración andina*, Bogotá, Fescol/Cerec, 2004.
- Cardona, Diego, Ivonne Duarte y Nathaly Jiménez: "La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos en la administración Bush: una lectura desde América Latina", en Diego Cardona *et al.*: *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*, Centro de Estudios Políticos e Internacionales-Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2004.
- Cardona, Diego: "De la seguridad en las Américas a la seguridad hemisférica", en Wolf Grabendorff (ed.): *La seguridad regional en las Américas*, Fescol/Cerec, Bogotá, 2003.
- Cardozo, Elsa: "Aproximación a la agenda de seguridad de Venezuela con Colombia", documento del proyecto "La agenda de seguridad de Venezuela en el contexto de la sub-región andina y Brasil", Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas, 2005.
- Curzio, Leonardo: "La seguridad hemisférica: balance y perspectivas", en María Cristina Rosas (coord.): *Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, UNAM/CEDH, México, 2003.

- Chávez, Hugo: "Condiciones políticas de la integración militar latinoamericana", en Heinz Dieterich (comp.): *La integración militar del Bloque Regional de Poder Latinoamericano*, Instituto Municipal de Publicaciones, Alcaldía de Caracas, 2004
- Chávez, Hugo: "El Nuevo Mapa Estratégico", intervención del Presidente en el Taller de Alto Nivel "El Nuevo Mapa Estratégico", Caracas, 12-13 de noviembre de 2004. (Editado por Marta Harnecker). <www.minci.gov.ve> <www.asambleaciudadanos.org>.
- Chillier, Gastón y Laurie Freeman: *El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia*, Washington, WOLA, julio, 2005.wola.org>.
- Diamint, Rut: *Democracia y seguridad en América Latina*, Universidad Torcuato Di Tella/ Nuevohacer, Buenos Aires, 2001.
- Dieterich, Heinz: "Defensa Integral de la nación. Nace la doctrina militar de la revolución venezolana", en *Ámbito Cívico-Militar*, Año 1, N° 2, 8/2005, Caracas, pp. 78-80.
- Dieterich, Heinz: "La penetración militar monroenista de América Latina, los cuatro intereses estratégicos del imperialismo y el papel de la Flacso-Ecuador", en Heinz Dieterich (comp.): *La integración militar del Bloque Regional de Poder Latinoamericano*, Caracas, Instituto Municipal de Publicaciones, Alcaldía de Caracas, 2004.
- Fuentes, Claudia: *Seguridad humana y seguridad nacional: Relación conceptual y práctica*, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago de Chile, 2004.
- Gaspar, Gabriel: "Desafíos y dilemas de la seguridad en América Latina en la posguerra fría", en Francisco Rojas y Paz Milet (eds.): *Seguridad y defensa en las Américas: La búsqueda de nuevos consensos*, Flacso, Santiago de Chile, 2003.
- Giacalone, Rita: "Impact of neo-populist civilian-military coalitions on regional integration and democracy: the case of Venezuela", en *Journal of Political and Military Sociology*, verano, 2005.
- Gomáriz, Enrique y Ana Isabel García: "Género y seguridad democrática", papel de trabajo preparado para el CIID, 2002.
- Gómez Q., Vanesa: "El Presidente creó circunscripciones de reservistas en regiones militares", en *El Nacional*, 06/04/2005a, Caracas, p. A-2.
- Gómez Q., Vanesa: "Armada comenzó el entrenamiento para simulacros de guerra asimétrica", en *El Nacional*, Caracas, 17/04/2005b, Caracas, p. A-2.
- González, David: Presidente anunció ejercicios cívico-militares para guerra asimétrica, en *El Nacional*, 09/04/2005a, Caracas, p. A-3.
- González, David: "Reclamarán destrucción pública de fusiles desincorporados del parque de la FAN", en *El Nacional*, 17/04/2005b, Caracas, p. A-4.
- González, David: "Opinan que la guerra asimétrica debe dirigirse desde el más alto nivel", en *El Nacional*, 14/05/2005c, Caracas, p. A-7.
- González, David: "Presidente controlará la FAN a través de comandos de operaciones y reserva", en *El Nacional*, 29/05/2005d, Caracas, p. A-9.
- Grabendorff, Wolf: "Introducción", en Wolf Grabendorff (ed.): *La seguridad regional en las Américas*, Fescol/Cerec, Bogotá, 2003.
- Hernández, Tulio: "Del militar gobernante al militar extraviado: Las fuerzas armadas venezolanas y sus imaginarios", en Mary Ferrero (ed.): *Chávez. La sociedad civil y el estamento militar*, Alfadil Ediciones, Caracas, 2002.
- Herz, Mónica: "Límites y posibilidades de la OEA en la esfera de la seguridad", en Wolf Grabendorff (ed.): *La seguridad regional en las Américas*, Fescol/Cerec, Bogotá, 2003
- Hirst, Mónica: "Seguridad regional en las Américas", en Wolf Grabendorff (ed.): *La seguridad regional en las Américas*, Fescol/Cerec, Bogotá, 2003.
- Irwin, Domingo: "Sencillamente complicado: ¿Reformulando las relaciones civiles y militares en Venezuela; un decálogo de buenas intenciones?", en Domingo Irwin, y Frédérique Langue (coords.): *Militares y poder en Venezuela*, UCAB/UPEL, Caracas, 2005.

- Irwin, Domingo: "Usos y abusos del militarismo y el pretorianismo en la historia y la política", en Hernán Castillo, Manuel Donís y Domingo Irwin (comp.): *Militares y civiles*, USB/UCAB/UPEL, Caracas, 2001. pp. 159-184.
- Irwin, Domingo: *Relaciones cívico-militares en el siglo XX*, El Centauro Ediciones, Caracas, 2000.
- Isacson, Adam, Joy Olson y Lisa Haugaard: *Blurring the Lines. Trends in U.S. military Programs with Latin America*, WOLA/Lawgef/CIP, Washington, 2004. < www.wola.org >.
- Jácome, Francine: "La seguridad democrática en Centroamérica: Avances y limitaciones del Tmsdca (1997-2003)", en Francine Jácome (coord.): *Seguridad democrática en Centroamérica*, Cries, Caracas, 2004.
- Jácome, Francine: "Las relaciones cívico-militares en Venezuela (1992-1997)", en Rut Diamint (ed.): *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Universidad Torcuato Di Tella/Nuevohacer, Buenos Aires, 1999.
- Klepak, Hal: "Rarely Relevant Institutions for Terribly Relevant Challenges: Some Reflections on the Inter-American Security 'System' and Today's List of Risks and Threats", en Francisco Rojas y Paz Milet (eds.): *Seguridad y defensa en las Américas: La búsqueda de nuevos consensos*, Flacso, Santiago de Chile, 2003.
- Koeneke, Herbert: "Personalismo chavecista, multipolaridad, fuerzas armadas y democracia participativa", en Mary Ferrero (ed.): *Chavez. La sociedad civil y el estamento militar*, Alfadil Ediciones, Caracas, 2002.
- Laguna, Armando: "La integración militar en América Latina", en Heinz Dieterich (comp.): *La integración militar del Bloque Regional de Poder Latinoamericano*, Instituto Municipal de Publicaciones, Alcaldía de Caracas, 2004.
- Lend, William: "Comprendiendo la Guerra de Cuarta Generación", en *Military Review*, 01-02/2005.
- Manrique, Miguel: "Relaciones civiles militares en la Constitución Bolivariana de 1999", en Hernán Castillo, Manuel Donís y Domingo Irwin (comp.): *Militares y civiles*, USB/UCAB/UPEL, Caracas, 2001.
- Manrique, Miguel: *La seguridad en las Fuerzas Armadas venezolanas*, Fondo Editorial Tropykos/Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1996.
- Marcano, Cristina (2005): La FAN pierde con una desmedida influencia presidencialista, en *El Nacional*, 10/10/2005, Caracas, p. A-6.
- Mayorca, Javier: "Guardia nacional advierte sobre traslado de industria de la droga a Venezuela", en *El Nacional*, 28/03/2005a, Caracas, p. B-21.
- Mayorca, Javier: "El Presidente revisa acuerdo entre Conacuid y la DEA", en *El Nacional*, 31/07/2005b, Caracas, p. B-23.
- Nef, Jorge: "Seguridad humana y vulnerabilidad mutua", en Francisco Rojas y Moufida Gaucha (eds.): *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, Santiago, Flacso/Unesco, Santiago de Chile, 2002.
- Núñez, Elizabeth y Hernán Lugo: "60% de los reservistas está desempleado", en *El Nacional*, 08/04/2005, Caracas, p. A-4.
- Núñez, Elizabeth: "Venezuela gastó en 2005 más de Bs. 4 billones en equipos militares", en *El Nacional*, 02/01/2006a, Caracas, p. A-2.
- Núñez, Elizabeth: "Ejército asfaltarán calles de Bolivia", en *El Nacional*, 18/01/2006b, Caracas, p. A-4.
- Núñez, Elizabeth: "Nuevo pensamiento militar trae consigo una ofensiva ideológica radical", en *El Nacional*, 21/08/2005a, Caracas, p. A-2.
- Núñez, Elizabeth: "Nueva doctrina militar ve al país como escenario de conflicto", en *El Nacional*, 25/11/2005b, Caracas, p. A-6.

- Pérez, Orlando: "El neomilitarismo latinoamericano y su desafío a la democracia liberal" Hernán Castillo, Manuel Donís y Santiago Irwin (comp.): *Militares y civiles*, USB/UCAB/UPEL, Caracas, 2001. pp. 15-34.
- Petkoff, Teodoro: *Una segunda opinión*, Grijalbo, Caracas, 2000.
- Ponce, Alexis: "Bolívar puede derrotar a Monroe", en Heins Dieterich (comp.): *La integración militar del bloque regional de poder latinoamericano*, Instituto Municipal de Publicaciones, Alcaldía de Caracas, 2004.
- Puchala, Donald y Morris Blachman: "International Organizations and Human Security in Latin America", en *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*, United Nations University Press, Tokyo/Nueva York/París, 1998.
- Radseck, Michael: "Examinando la transparencia de América del Sur en materia de adquisición de armas", en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18, N° 3-4, 07/12/2004, Santiago de Chile, Flacso, pp. 211-251.
- Ramírez, Néstor y Javier Sánchez: "La política de seguridad democrática: su incidencia en la zona andina", en Consuelo Ahumada y Telma Angarita (eds.): *Las políticas de seguridad y sus implicaciones para la región andina*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2005.
- Ramírez, Socorro: "Tres reuniones andino-brasileñas: síntesis de acuerdos y desacuerdos", en Marco Cepik y Socorro Ramírez: *Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones*, Fescol/Iepri/Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul, Bogotá, 2004.
- Rey, Juan Carlos: "Doctrina de seguridad nacional e ideología autoritaria", en Aníbal Romero (comp.): *Seguridad, defensa y democracia en Venezuela*, Editorial Equinoccio (USB), Caracas, 1980.
- Rojas, Francisco: "Ingovernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes", en *Nueva Sociedad*, N° 198, 07/08/2005b, Caracas.
- Rojas, Francisco: "Panorama de la seguridad en Sudamérica", en *Diplomacia, Estrategia y Política (DEP)*, Año 1, N° 2, 01/03/2005a, Brasilia, Proyecto Raúl Prebisch
- Rojas, Francisco y Claudia Fuentes: "Seguridad humana: referencias conceptuales y aplicabilidad a Centroamérica", en Universidad para la Paz (ed.): *Seguridad humana y democracia en Centroamérica*, San José, 2003.
- Rojas, Francisco: "Seguridad humana: Concepto emergente de la seguridad del siglo XXI", en Francisco Rojas y Moufida Gaucha (eds.): *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, Flacso/Unesco, Santiago de Chile, 2002.
- Romero, Aníbal: "Pensamiento geopolítico, seguridad y democracia", en Aníbal Romero (comp.): *Seguridad, defensa y democracia en Venezuela*, Editorial Equinoccio (USB), Caracas, 1980.
- Rosas, María Cristina: "Existe la seguridad hemisférica", en María Cristina Rosas (coord.): *Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, UNAM/CEDH, México, 2003.
- Ross, Jennifer: "The Changing Role of the Military in Latin America", en *Focal Policy Paper*, 11/2005, Ottawa.
- Ruiz, Juan Carlos: "La encrucijada de la seguridad ciudadana en América Latina: entre la tentación autoritaria y la participación comunitaria", en Diego Cardona et al.: *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*, Centro de Estudios Políticos e Internacionales-Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2004.
- Sanjuán, Ana María: "La nueva agenda de seguridad de Venezuela: Primera parte", en *SIC*, N° 674, 05/2005a, Caracas.
- Sanjuán, Ana María: "La nueva agenda de seguridad de Venezuela: Segunda parte", en *SIC*, N° 675, 06/2005b, Caracas.
- Sanjuán, Ana María: "La agenda de seguridad de Venezuela. ¿Ruptura o continuidad del paradigma? Un análisis preliminar", en Marco Cepik y Socorro Ramírez: *Agenda de*

- seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones*, Fescol/Iepri/Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul, Bogotá, 2004.
- SIPRI: *Yearbook*, Stockholm International Peace Research Institute, Estocolmo, 2003 <www.sipri.org>.
- Sucre, Ricardo: "Fuerzas armadas y cultura política: una aproximación a partir de un estudio de opinión en Venezuela", en Domingo Irwin, y Frédérique Langue (coords.): *Militares y poder en Venezuela*, UCAB/UPEL, Caracas, 2005.
- Sucre H., Ricardo: "La política militar en la Constitución de 1999. ¿Cambio o continuidad?", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 01-04/2003, Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- Tulchin, Joseph: "Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio", en *Nueva Sociedad*, N° 198, 07-08/2005, Caracas.
- Vaz, Alcides: "La agenda de seguridad de Brasil: De la afirmación soberana hacia la cooperación", en Marco Cepik y Socorro Ramírez: *Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones*, Fescol/Iepri/Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul, Bogotá, 2004.
- Vaz, Alcides: "The Responsibility to Protect", ponencia presentada en Conferencia Global "De la reacción a la prevención: construcción de alianzas de la sociedad civil para prevenir conflictos violentos y construir la paz", Nueva York, 19 de julio de 2005.
- Ugarte, José Manuel: *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 2003.
- Vela, Manolo: "El sistema de seguridad en Guatemala: un debate de la postguerra", en Bernardo Arévalo (coord.): *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*, Flaco, Guatemala, 2002.
- Wagner, Allan: "35 años de integración andina: logros y desafíos en la perspectiva de un nuevo diseño estratégico", en Miguel Cárdenas: *El futuro de la integración andina*, Fescol/Cerec, Bogotá, 2004.
- Weffer C., Laura: "Chávez: Compra de armas es para defender al país de amenazas internas y externas", en *El Nacional*, 18/04/2005a, Caracas, p. A-2.
- Weffer C., Laura: "Documentos del Pentágono posicionan a Venezuela como amenaza militar potencial", en *El Nacional*, 03/11/2005b, Caracas, p. A-4.

Documentos oficiales

- Concepto Estratégico de Defensa Integral de la Nación (2003), Caracas, Consejo de la Defensa de la Nación, <www.armada.mil.ve>.
- Concepto Estratégico de la Nación (2003), Caracas, Secretaría Ejecutiva del Consejo de la Defensa de la Nación, versión final mimeografiada, septiembre.
- Concepto Estratégico Militar de la Fuerza Armada (s/f), Caracas, Ministerio de la Defensa, <www.armada.mil.ve>.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), Caracas.
- Declaración Final-IV Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos Andinos, Bogotá, 27 y 28 de mayo de 2004, en Cárdenas, Miguel (2004): *El futuro de la integración andina*, Bogotá, Fescol/Cerec.
- Informe Responsabilidad de Proteger (2001), Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, <www.onu.org>.
- Informe Seguridad Humana Ahora (2003), Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, <www.onu.org>.

- Informe sobre Seguridad Humana (1994), Nueva York Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo www.onu.org.
- La seguridad humana: la seguridad de los individuos en un mundo cambiante (1999), Ottawa, DFAIT.
- Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, en Gaceta Oficial, N° 38.280, Caracas, 26 de septiembre de 2005.
- Ley Orgánica de la Seguridad Nacional, Caracas, 28 de noviembre de 2002, <www.asambleanacional.gov.ve>.
- Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación 2001-2007, Caracas, Ministerio de Planificación y Desarrollo, <www.mpd.gov.ve>.
- Pensamiento Militar Venezolano (2005), Caracas <<http://militarvenezuela2005.blogspot.com/>>.
- Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1997), San Salvador, <www.sica.org>.