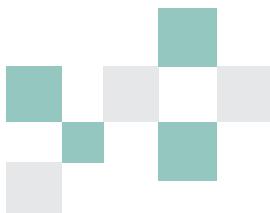


El papel de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en el nuevo contexto político venezolano: implicaciones para la seguridad regional (2013)

Francine Jácome*

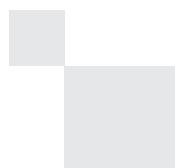
- La situación de Venezuela durante 2013 está marcada por el fallecimiento del presidente Chávez, en marzo, y la asunción del heredero designado, en diciembre de 2012 y en abril de 2013, cuando resultó electo presidente.
- Para analizar la transición al chavismo sin Chávez respecto a la seguridad y la defensa, es necesario referirse a la militarización de la sociedad, al control democrático sobre los sectores de defensa y seguridad y a las llamadas gobernabilidad híbrida y autoritaria.
- Ante el fallecimiento del presidente, el oficialismo desarrolla un liderazgo colegiado con el fin de mantener el poder, en especial por la creciente crisis económica, política y social, y del descontento popular. En este contexto, los asuntos de defensa y seguridad tienen un papel muy importante.
- Ante la creciente conflictividad social y política se prevé el incremento de la represión y la profundización del autoritarismo y el militarismo. Por tanto, a corto plazo es posible un deterioro mayor de la gobernabilidad democrática.
- Por otra parte, existen indicadores que sirven para constatar cambios en el papel de Venezuela en el ámbito internacional
- La situación de transición entre los gobiernos de Hugo Chávez y el actual indica que la sociedad venezolana tiene retos importantes que enfrentar. Uno de los principales es el modelo de gobernabilidad que se seguirá para resolver la actual crisis económica, social y política.

* Este documento se terminó de redactar en noviembre de 2013.



Contenido

Introducción	3
Deterioro del control democrático sobre el sector seguridad y defensa.....	5
Presencia militar en el gobierno.....	5
La partidización de los altos mandos	7
Militarización de la sociedad.....	8
La política de defensa en la Alba y la Unasur: ¿cambios o continuidad?	11
Búsqueda de legitimidad	12
Continuidad del liderazgo regional	13
Alba y Unasur: institucionalidad paralela en defensa.....	13
Conclusión	15
Política de defensa	18
Control civil sobre el sector militar	18
Referencias	19





Introducción

Con el fin de examinar el asunto central de los posibles impactos de la transición al chavismo sin Chávez respecto a la seguridad y la defensa, es necesario hacer primero una breve referencia a algunos aspectos conceptuales importantes. En función de ello, se analizarán primero tres puntos, relacionados con la militarización de la sociedad, el control democrático sobre los sectores de defensa y seguridad así como las llamadas gobernabilidad híbrida y gobernabilidad autoritaria.

Respecto a la primera, la militarización de una sociedad no necesariamente está asociada a los golpes de estado clásicos, y la Venezuela de los últimos quince años es un caso emblemático. En este sentido, el ex presidente Hugo Chávez reproducía la idea tradicional de que los militares son los más capacitados para hacerse cargo de los intereses nacionales y de los asuntos de estado, por cuanto se considera que tienen la organización, la disciplina y los conocimientos necesarios para hacerlo, llegando a ser actores fundamentales. Es una especie de “antipolítica militar”, centrada en la idea que hay que poner fin al desorden y a la ineficacia civil, y que los militares son los más capacitados para encargarse del desarrollo nacional. Y, en este caso, de adelantar no solo el proyecto bolivariano sino también el socialismo del siglo XXI. Como este proyecto continúa desarrollándose dentro de los lineamientos mínimos de la democracia electoral, esta estrategia se ha adelantado mediante la presencia creciente y significativa de militares, tanto activos como retirados, en cargos altos y medios de la administración pública, en el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) así como en gobernaciones y alcaldías.

Indudablemente, lo que ha marcado la situación de Venezuela durante 2013 es el fallecimiento del presidente Chávez, en marzo, y la asunción del heredero designado en diciembre de 2012, cuando anunció su retorno a La Habana para una nueva intervención quirúrgica. Nicolás Maduro, el *hijo de Chávez*, asumió primero como presidente encargado y luego

de los controvertidos resultados de las elecciones del 14 de abril, que oficialmente le otorgaron un triunfo con 1,46% más de los votos, como presidente de la República (2013-2019). Los acontecimientos del inicio de lo que se considera una transición a la era *pos Chávez* han tenido impactos nacionales e internacionales. El tiempo para preparar esta transición fue escaso, y lo más evidente es que, pese a que hace lo posible por imitarlo, *Maduro no es Chávez*.

Ante esta situación, en el oficialismo parece estar-se desarrollando una especie de liderazgo colegiado con la finalidad de mantener el poder, especialmente en virtud de la creciente crisis económica, política y social, y del descontento popular. Las luchas internas por el poder se han tratado de minimizar, con la finalidad de mantener el *statu quo*. ¿Podrán el presidente Nicolás Maduro y los principales líderes de la élite política y económica manejar la crisis y mantener la estabilidad? En la actualidad, el futuro es incierto.

En este contexto de incertidumbre, los asuntos de defensa y seguridad desempeñan un papel muy importante. Y pareciera que en Venezuela el control democrático sobre esos dos sectores se está deteriorando más aún. Para garantizar la seguridad, los tres pilares fundamentales son las fuerzas armadas, las policías y los servicios de inteligencia (Bruneau, Boraz, Matei, 2008). Pero un control democrático de los tres debe garantizar la supervisión de sus actividades desde los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como de parte de organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación. Vicente (2008) sostiene que el denominado “control civil-democrático de las fuerzas armadas” es lo que permite dar viabilidad a una relación democrática entre civiles y militares (p. 180).

Bruneau, Boraz y Matei (2008) plantean que esta relación requiere de una institucionalidad y de un marco legal que fortalezcan al Ministerio de la Defensa, a la supervisión de las acciones de los militares, de las policías y los sectores de inteligencia. Sostienen que como condiciones mínimas debe haber un liderazgo civil en los ministerios de Defensa, del Interior y en or-



anismos de inteligencia; control y supervisión desde el poder legislativo sobre políticas y presupuestos; y seguimiento de los sectores de defensa y seguridad, así como mecanismos bien definidos que permitan que los civiles ejerzan autoridad sobre la definición del papel, la misión y la actuación del sector militar.

Más específicamente, Vicente (2008) presenta indicadores que pueden contribuir a evaluar la existencia de un control civil sobre lo militar, destacando las mismas características de un sistema democrático; la capacidad de los civiles para ejercer el control de este sistema; y la aceptación por parte del sector militar del control de los civiles y su respeto del sistema democrático.

En cuanto al tercer aspecto, relacionado con la gobernabilidad, en Latinoamérica es general la aspiración a que los gobiernos ejerzan el poder con base en la Constitución y las leyes y que no recurran al apoyo de las fuerzas armadas como fuente de poder. En este sentido, en varios países de la región los militares han dejado de desempeñar el papel de institución tutelar de la nación y del sistema democrático. Sin embargo, cuando en los gobiernos se evidencian debilidades institucionales existe la tendencia a apoyarse en las fuerzas armadas para garantizar su gobernabilidad, “cediéndoles el control de un espacio que es propio de lo civil: el espacio público” (Vicente, 2008: 186). Ante los conflictos sociales y políticos se presenta el dilema del diálogo frente a la represión. En estas circunstancias los liderazgos políticos optan o por la gobernabilidad democrática o por una autoritaria.

Esta última se caracteriza (Machado, 2013) por el uso abusivo del poder en el ejercicio de la autoridad del estado, bien sea a partir de una persona o de una institución. Puede darse incluso en el marco de una institucionalidad democrática formal, utilizando la represión contra los disidentes con el fin de mantener el control social. Otra característica es la “victimización política” por medio de denuncias de atentados o conspiraciones. Machado (2013) señala además la necesidad que tienen los régimes auto-

ritarios de mantener un clima preelectoral continuo, buscando convencer que su gobierno es insustituible, acompañado por el culto a la personalidad del gran líder.

Aun cuando presente antes, en Venezuela se vislumbra la profundización del autoritarismo y el militarismo. Como se verá, ante la creciente conflictividad social y política se prevé el incremento de la represión. Por tanto, a corto plazo es posible el deterioro aún mayor de la gobernabilidad democrática. Estos aspectos se examinarán en la primera sección de este artículo, que trata sobre el deterioro del control democrático sobre el sector seguridad y defensa.

En este contexto, existen indicadores significativos que sirven para constatar cambios en el papel de Venezuela en el ámbito internacional. Aunque el liderazgo del presidente Chávez se había debilitado, en parte por su misma enfermedad, el presidente Maduro no muestra tener la capacidad para asumir ese liderazgo, pese a tener la ventaja de haber sido ministro de Relaciones Exteriores antes de llegar a la Vicepresidencia y a la primera magistratura. Durante los primeros siete meses de su mandato ha enfrentado un dilema entre las prioridades domésticas y la presencia internacional. Al principio de su mandato desarrolló una actividad internacional importante, con el objetivo de buscar legitimidad ante la comunidad internacional. La estrategia partía de que la aceptación en el ámbito internacional lo fortalecería en el nacional, especialmente entre los seguidores del oficialismo. Sin embargo, la crisis nacional lo ha obligado a darle prioridad a los problemas nacionales, disminuyendo su presencia internacional. Esta problemática se analizará en la segunda sección.

La situación actual de transición entre los gobiernos de Hugo Chávez y el actual indica que la sociedad venezolana tiene retos importantes que enfrentar. Uno de los principales está relacionado con el modelo de gobernabilidad que se implementará para resolver la actual crisis económica, social y política. ¿Las tendencias autoritarias se profundizarán? Una respuesta preliminar es que, a corto plazo, parece



haber una inclinación por una transición desde una gobernabilidad híbrida hacia una autoritaria. Este será el objeto central de las conclusiones.

Deterioro del control democrático sobre el sector seguridad y defensa

Con el fallecimiento de Hugo Chávez en marzo de 2013 se produjo un cambio importante. Durante sus cuatro mandatos (1999-2000, 2000-2006, 2006-2012, enero-marzo de 2013) se estuvo ante un líder militar que controlaba a la Fuerza Armada desde el poder ejecutivo y frente a un alto mando militar que fue manifestando públicamente su lealtad hacia el líder. Pero así como en todas las demás áreas, su liderazgo no pudo ser endosado automáticamente a su heredero designado. Por tanto, desde abril de 2013 se está ante un líder civil que depende de la Fuerza Armada como uno de los principales pilares para mantenerse en el poder.

En este sentido, son elocuentes las declaraciones de la primera mujer en la historia venezolana que se desempeña como ministra de la Defensa, la almirante en jefe Carmen Teresa Meléndez, quien afirmó: "Para el presidente Maduro la Fuerza Armada Nacional Bolivariana es muy importante, es la columna vertebral de lo que está sucediendo en el gobierno" (*El Nacional*, 2013).

Tres son los indicadores más importantes que evi- dencian un debilitamiento aún mayor del control democrático y civil sobre este sector. Primero, la participación creciente de militares en las estructuras gubernamentales, no solo del gobierno nacional sino también de los gobiernos estadales y municipales. Segundo, la mayor partidización de los altos mandos. Y tercero, la continuidad en la militarización de la sociedad.

Presencia militar en el gobierno

El papel cada vez más preponderante de los militares se evidencia en cuatro ejemplos emblemáticos. En primer lugar, cuando el entonces presidente electo, Hugo Chávez, viajó a La Habana, el 8 de diciembre de 2012, se constituyó el Comando Político Militar (CPM), con el fin de hacer consultas y tomar decisiones ante la ausencia del líder. El Comando estaba conformado por el entonces vicepresidente Nicolás Maduro, los ministros en ese entonces de Energía y Minería (y presidente de PDVSA), de Planificación y Finanzas, Ciencia y Tecnología y de Relaciones Exteriores, el ministro de la Defensa, el procurador general, el presidente de la Asamblea Nacional (AN) y directivos del PSUV.

Esta figura, que no está contemplada en la Constitución de 1999, se organizó como una estructura colectiva de mando (Lugo Galicia, 2013), que desde entonces ha funcionado para buscar la estabilidad del nuevo liderazgo, especialmente en los primeros tres meses de 2013 ante la incertidumbre sobre el desenlace de la situación de salud del entonces presidente Chávez. Posteriormente se incorporaron los jefes del Comando Estratégico Operacional, de la Milicia Nacional Bolivariana, del Estado Mayor Presidencial, de la Región Estratégica de Defensa Integral de Oriente, así como los comandantes generales de los cuatro componentes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Fanb). Más tarde se amplió para incorporar a los veinte gobernadores del oficialismo.

El apoyo de miembros activos de la Fanb se amplió ante los resultados electorales del 14 de abril de 2013, en los que el presidente fue elegido con una diferencia de 1,46% sobre el candidato opositor. Además del no reconocimiento de los resultados por parte de la oposición, estos pusieron en entredicho la legitimidad de origen y el liderazgo del presidente electo. Como resultado, la necesidad de mantener la estabilidad de un régimen débil llevó a una dependencia mayor del presidente Maduro de la Fanb, por lo cual el sector militar, especialmente sus altos mandos, pasaron a desempeñar un papel más im-



portante en el mantenimiento del poder de la actual élite política y económica.

En este marco de dependencia, el 21 de abril el presidente electo anunció su nuevo gabinete, señalando que había sido escogido por el Comando Político Militar. A finales de agosto se hizo una nueva referencia a este órgano, considerado por el oficialismo como un ejemplo de la unidad cívico-militar que caracteriza al actual régimen.

En segundo lugar, el gabinete anunciado por el presidente Maduro en abril contó con una presencia importante de militares activos y retirados, entre ellos los ministros de Relaciones Interiores, Justicia y Paz, del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno, de Energía Eléctrica y de la Defensa, así como en la presidencia de las industrias básicas del hierro, acero y aluminio en la región de Guayana, en la banca (Banco del Tesoro y Banco Bicentenario) y en la Comisión de Administración de Divisas (Cadivi). También están presentes en otras áreas entre las que se destacan salud, vivienda, vialidad, el manejo de los principales puertos y aduanas del país, la importación de alimentos y el área de seguridad e inteligencia (Zerpa, 2013). A ello se suma la dirección del Centro Estratégico de Seguridad y Protección de la Patria (Cesppa) creado a finales de septiembre. Asimismo, ante la continuidad de la crisis eléctrica del país, el nuevo ministro de Energía Eléctrica anunció, el 23 de abril de 2013, la militarización de las instalaciones eléctricas.

A lo que se suma que el actual presidente de la Asamblea Nacional es un militar retirado y que solo de su promoción ochenta y siete miembros han ocupado importantes cargos en la burocracia gubernamental central y de entidades municipales y estadales (Rivera, 2013). Además, de los veinte gobernadores oficialistas electos en diciembre de 2012, doce son militares retirados. En función de los comicios locales para alcaldías y concejos municipales del 8 de diciembre de 2013, el oficialismo postuló a un importante grupo de militares en situación de retiro, obviando los liderazgos civiles de base (Sosa, 2013).

Entre los casos que destacan están las alcaldías de Barquisimeto, en el estado Lara, y La Guaira, en el de Vargas.

Como en años anteriores, este poderío militar se ve fortalecido por el creciente armamentismo. Según informes de Stockholm International Peace Research Institute (Sipri) y de IHS Jane's (*El Nacional*, 2013; Bello, 2013), Venezuela continuó en 2012 sus compras de armas, superando inclusive a Brasil, que tiene el mayor presupuesto militar de América Latina. Se estima que ese año el país invirtió US\$1.200 millones en compras militares (Romero, C., 2013), situación que no cambiará, pues está en pleno proceso de rearme. Como es tradición desde hace varios años, el principal proveedor continúa siendo Rusia, con adquisiciones menores a España y China.

Llama la atención al respecto la diferencia entre las adquisiciones de armas y las hipótesis de conflicto: mientras que el gobierno ha definido la guerra asimétrica como su principal amenaza, en función de enemigos externos e internos ante los que se desplegaría la llamada "guerra popular de resistencia", es el primer importador de armas convencionales de Suramérica y el decimotercero en el mundo (Bello, 2013).

Otra contradicción está asociada a los gastos en seguridad y defensa presentados en el proyecto de presupuesto de 2014. Aun cuando los ciudadanos consideran la inseguridad como el principal problema que enfrentan¹, como en años anteriores continúa habiendo una gran disparidad entre los gastos de seguridad pública y defensa. Según el análisis del capítulo Venezuela de Transparencia Internacional (www.transparencia.org.ve), en 2014 habrá una reducción de los gastos de defensa, que pasarán de Bs.F 34.350 mil millones en 2013 a Bs.F 27.102 mil millones. Gastos que aún están muy por encima de

1 Según las estimaciones del Observatorio Venezolano de la Violencia (www.observatoriodeviolencia.org.ve), 2013 cerrará con un incremento en la tasa de homicidios que se proyecta en 23.861, lo que ubica al país entre los cinco más violentos del mundo.



los de seguridad interna y orden público, Bs.F 2.942 mil millones, y de los de administración de justicia y orden público: Bs.F 10.537 mil millones. Cabe señalar que en el presupuesto oficial de defensa no se incluyen la mayoría de las adquisiciones de equipos y armamento militar, pues se canalizan por medio del Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden), que no cuenta con mecanismo alguno de rendición de cuentas.

La partidización de los altos mandos

El aumento en la incorporación de miembros de la Fanb con responsabilidades en la administración pública ha estado acompañado de una mayor partidización, por lo menos de los altos mandos. A partir de 2007 hubo una tendencia a la identificación

pública de militares activos con el proyecto político del entonces presidente Chávez. Después de su fallecimiento, los esfuerzos de apoyo al oficialismo han sido aún mayores. En el marco de la transición del chavismo sin Chávez, los diversos sectores identificados con el oficialismo requieren de una alianza pragmática para mantenerse en el poder, incluyendo a las altas cúpulas militares.

Contraviniendo la Constitución de 1999, que en su artículo 328 contempla que la Fuerza Armada no tiene militancia política y que es una institución profesional, a partir de la asunción del presidente Maduro se profundizó el discurso oficial, inclusive el de los altos mandos militares, respecto al carácter chavista de la Fanb y la obediencia al legado del llamado líder supremo y comandante eterno. En la tabla 1 se presentan algunos de estos pronunciamientos.

Tabla 1.
Declaraciones de miembros de la Fuerza Armada, y del presidente Maduro, en relación con el chavismo

FUNCIONARIO	DECLARACIÓN PÚBLICA
Ministro de la Defensa, almirante en jefe Diego Molero. Actualmente embajador en Brasil	<ul style="list-style-type: none"> “Cumpliremos con la voluntad del comandante Chávez, votar por Nicolás Maduro”. “Aquí hay un pueblo y una Fuerza Armada que está unida (...). Estamos para promover la ideología bolivariana y socialista (...)" (<i>El Universal</i>, 2013a).
Presidente Nicolás Maduro	<ul style="list-style-type: none"> La necesidad del “fortalecimiento ideológico de la Fanb”. La Fanb es una “(...) fuerza profundamente nacionalista, bolivariana, republicana, antiimperialista, socialista y todo eso se enmarca en un concepto del siglo XXI, profundamente chavista” (<i>El Universal</i>, 2013b). “Cada vez más nuestras academias militares tienen que formar oficiales socialistas, antiimperialistas, revolucionarios, chavistas, bolivarianos” (Morales, 2013).
Ministra de la Defensa, almirante en jefe Carmen Meléndez	<ul style="list-style-type: none"> “(...) todos tenemos que ser Chávez en el pensamiento y en la acción para hacer irreversible la vía venezolana al socialismo”. “Cuente usted, mi comandante en jefe Nicolás Maduro, con que estaremos hombro con hombro con usted en la defensa del proceso revolucionario (...)" (Da Corte, 2013).
Ministro de Relaciones Interiores, Justicia y Paz, mayor general Miguel Rodríguez Torres	<ul style="list-style-type: none"> “No soy del PSUV, soy revolucionario” (Lugo/Molina, 2013).
Comandante General de la Guardia Nacional Bolivariana, mayor general Justo Noguera	<ul style="list-style-type: none"> “Tengan la seguridad que los integrantes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y chavista (...)" (Lozano, 2013).



Uno de los aspectos que más preocupa de estas posiciones de los altos mandos de la Fanb, es que ello implica que esta se identifica con la mitad de la población que apoya el proyecto político oficialista. Pero ¿qué sucede con el otro 50% que manifestó su oposición de acuerdo con los resultados electorales de abril de 2013?

A raíz de los primeros ascensos militares decretados por el presidente Maduro en julio, se mostró que aun cuando se consideraron los méritos y no solo la lealtad al proceso político, otro factor que entró en consideración fue el desempeño de los oficiales en la administración pública. Por ejemplo, los nuevos comandantes generales de la Aviación y de la Guardia Nacional no tenían cargos recientes dentro de la estructura militar sino en la administración pública (Nederr, 2013a).

Militarización de la sociedad

A octubre de 2013 desde el poder ejecutivo se habían tomado seis decisiones importantes que profundizan la militarización de la sociedad: primero, la expansión de la presencia militar en la seguridad ciudadana por medio del plan Patria Segura. Segundo, al componente de la Milicia Nacional Bolivariana se añadió la creación de las milicias obreras. En tercer lugar, la conformación de las Zonas Operativas de Defensa Integral para la Fanb y, en el caso específico de la frontera con Colombia, el Estado Mayor Fronterizo Cívico Militar así como la Fuerza de Tarea Conjunta Fronteriza Cívico Militar. Más recientemente, el poder ejecutivo incentivó el desarrollo de actividades empresariales por parte de los militares. Quinto, bajo una concepción militar se anunció la creación de "estados mayores" en la administración pública. Por último, se conformó el Centro Estratégico de Seguridad y Protección de la Patria, bajo la dirección de un militar, como se señaló.

El 13 de mayo el presidente Maduro inauguró el plan Patria Segura, que se constituye en el vigesimoprimero del gobierno nacional en los últimos catorce

años, calificándolo como un plan "especial". En este marco, el plan ha consistido fundamentalmente en aumentar el número de efectivos militares que participan en labores de seguridad ciudadana. Se decretó que estaría presente en los setenta y nueve municipios con más altos índices delictivos, con atención especial en Caracas, habiéndose desplegado tres mil efectivos militares. En este mismo sentido, el 26 de mayo el presidente ordenó el despliegue de siete mil efectivos para garantizar la seguridad en los estados fronterizos de Táchira y Barinas.

A este plan y a la presencia militar dominante en el mismo se le hacen tres críticas fundamentales. La principal es que la presencia militar es inconstitucional, debido a que en su artículo 332 la carta de 1999 establece que "los órganos de seguridad ciudadana son de carácter civil". Segundo, se estima que esta presencia militar persigue más bien reforzar el control político y social de la protesta, pues incrementa los niveles de temor de los ciudadanos a manifestar su descontento. Por último, que son grandes los riesgos de uso desproporcionado e inoportuno de la fuerza.

En este sentido, en su informe de 2012 el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea) determinó que en 44,33% de los casos de torturas estuvieron involucrados miembros de la Guardia Nacional y del Ejército (www.derechos.org.ve). Más recientemente, la organización denunció casos de violación de derechos humanos en el marco de este plan, entre ellos ocho muertes violentas. A lo cual se suma que en una encuesta efectuada por el Observatorio Venezolano de la Violencia, 56% de los entrevistados señalaban que los cuerpos de seguridad violan sistemáticamente la ley (Mayorca, 2013).

En mayo, el primer magistrado ordenó la creación de las milicias obreras, con el fin de que los obreros y trabajadores de las empresas privadas y del estado participen en la defensa integral de la nación para consolidar el proceso del "pueblo en armas". El 23 de mayo el presidente Maduro declaró que se busca fortalecer la "alianza obrero-militar", y estimó que



los trabajadores obtendrán mayor respeto en la medida que estén “uniformados, armados, preparados para la defensa de la soberanía (...) y de la revolución” (*El Universal*, 2013c). Su objetivo fundamental: la defensa de la revolución, aun cuando algunos críticos señalan que en este caso se trata también, más bien, de lograr el control de los obreros y sus sindicatos.

Las milicias obreras formarán parte de las Milicias Bolivarianas, creadas hace ocho años por el entonces presidente Chávez. En un acto del 27 de agosto el presidente Maduro sostuvo: “Tenemos ahora 400.000 milicianos, pero debemos llegar, más temprano que tarde, a un millón de milicianos. Todos los barrios tienen que estar con la milicia, con su fusil, su organización, para defender la patria” (Rodríguez, Lugo, 2013). Si estas cifras son ciertas, el grupo de civiles en armas es casi cuatro veces mayor al número de efectivos de la Fanb, calculado en alrededor de 120.000.

Se considera que la iniciativa de las milicias obreras tiene como norte establecer un mayor control del oficialismo sobre los sectores trabajadores y obreros no solo del sector privado, sino también de las empresas estatales y de la administración pública. En la medida que las protestas sindicales se incrementen, esta sería una respuesta para controlar el descontento, especialmente ante su fracaso en lograr la dirección de las organizaciones sindicales así como en su respuesta de conformación de sindicatos y organizaciones laborales oficialistas.

Esta estrategia formaría parte del análisis promovido por el Comando Estratégico Operacional, creado por las leyes decretadas por el presidente Chávez, sobre la nueva doctrina militar venezolana. Esta nueva doctrina estaría centrada en operaciones orientadas a una “guerra popular de resistencia”, desarrollada en diferentes países (por ejemplo, Cuba, China y Corea del Norte), pero en circunstancias bastante distintas de la situación actual de Venezuela. Dicha doctrina favorece la creación de organismos como las milicias obreras, fundamentados en la noción del

“pueblo en armas”. Inclusive, el 7 de noviembre de 2013 el presidente anunció la instalación de baterías antiaéreas en distintos puntos de Caracas y otras ciudades del país (Alonso, 2013), proyecto este cuya viabilidad es dudosa.

En función de ello, cabe destacar que Klepak (2010) identificó seis indicadores fundamentales en cuanto a la doctrina de seguridad y defensa cubana. Un análisis de la situación venezolana actual muestra similitudes importantes, a saber:

- El principal escenario de conflicto es un ataque de Estados Unidos. Ante esto se estableció la doctrina de la “guerra de todo el pueblo”, que en el caso venezolano se reproduce desde inicios del gobierno del presidente Hugo Chávez. En los primeros nueve meses del régimen del presidente Maduro el discurso sobre la posible intervención estadounidense se ha acentuado, enfocándose en su participación en actividades de sabotaje y desestabilización. Maduro declaró que el plan actual “es aún peor que el que le aplicaron a Chávez” (Morales, 2013). Lo cual, como se vio, lleva a plantear la necesidad de incorporar más efectivos a los diferentes componentes de las milicias.
- “La organización de instituciones de seguridad para defender la revolución de enemigos internos” (Klepak, 2010: 246). En el caso venezolano son básicamente las milicias.
- La actividad empresarial de las fuerzas armadas y la militarización de la seguridad interna. Klepak señala que la fuerza armada cubana asumió funciones que incluyeron “producción agrícola y la administración de negocios, y enfatizar otras áreas como las operaciones antinarcóticos” (p. 249). Como se ha visto, el actual gobierno venezolano no solo ha incrementado la presencia de militares en la administración pública y la militarización de la seguridad interna, sino que está creando empresas específicas para el sector militar, como se verá más adelante.

- El aumento masivo en las fuerzas de la reserva, que en el caso cubano llegaron a ser alrededor de 800.000. Como se señaló, en Venezuela se hacen anuncios sobre la presencia de entre 200.000 y 400.000 miembros en la Milicia Nacional Bolivariana, sin que existan datos oficiales concretos.
- Las fuerzas de seguridad se han mostrado más que capaces de defender el “experimento revolucionario de su nación en contra de enemigos internos y externos” (p. 253). Es un intento que se trata de reproducir en Venezuela.

En noviembre de 2012 se decretó la creación de ocho Zonas Operativas de Defensa Integral para la Fanb, que según el gobierno buscaban fortalecer la unión cívico-militar en la defensa del país, que se rige por el mandato constitucional de la responsabilidad entre la sociedad y el estado para la defensa y la seguridad. Desde otra perspectiva surgieron alertas respecto al control político que se pretendía ejercer, especialmente debido a que en ese momento de los ocho estados incluidos en esa iniciativa, tres tenían gobernadores de oposición. En este sentido se interpretó como un paso para ir hacia un modelo de control interno por parte de las Fanb, rompiendo con el modelo tradicional de defensa ante enemigos externos (Nederr, 2012).

En este marco, en el caso de la frontera con Colombia, después de la reunión entre los primeros mandatarios en julio de 2013, en Venezuela se crearon el Estado Mayor Fronterizo Cívico Militar así como la Fuerza de Tarea Conjunta Fronteriza Cívico Militar (Nederr, 2013c), cuya finalidad según voceros gubernamentales es combatir los delitos fronterizos. No obstante, existen críticas que sostienen que es, más bien, una forma más para afianzar el control sobre las poblaciones fronterizas, especialmente en los estados Táchira y Zulia, donde los sectores opositores tienen una presencia importante.

Se ha alertado también sobre la superposición de funciones con otras instancias como las fuerzas de

tarea, los teatros de operaciones de las regiones y las Zonas Estratégicas de Defensa Integral, lo que a la larga podría dar lugar a conflictos entre los diferentes comandos (Nederr, 2013c). Sin embargo, se anunció que la estructura de la Fuerza de Tarea Conjunta Fronteriza Cívico Militar estará comandada por un general de brigada o contraalmirante, y que tendrá un Estado Mayor Cívico Militar constituido por el Estado Mayor Conjunto de las Zonas Estratégicas de Defensa Integral y representantes del gobierno nacional, las gobernaciones, los municipios y comunas. En cuanto a la parte operativa, se contempla la participación del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (Sebin), del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) y de la Policía Nacional Bolivariana (PNB), aun cuando el predominio de los componentes militares es evidente.

Desde hace varios años existe preocupación por la participación de los militares en tareas de desarrollo económico. No obstante, el presidente Maduro les otorgó funciones que los convierten en nuevos empresarios. Similar a los casos de Cuba² y Ecuador, se han creado empresas especiales, con la finalidad de que el sector se integre al proceso productivo del país. A septiembre de 2013 eran cuatro las empresas creadas: el Banco de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (BanFanb), un canal de televisión (TvFanb), Emiltra (Empresa Militar de Trasnsporte), que se dedicará al transporte de carga por aire, mar y tierra, así como AgroFanb, la empresa agrícola de los militares. Las principales críticas a este nuevo rumbo de los militares como empresarios se fundamentan en la preocupación por la posibilidad del incremento de la corrupción y su desprofesionalización, recordándose entonces el caso emblemático de corrupción que fue el plan Bolívar 2000, que trece años después no ha sido investigado por la Contraloría y la Fiscalía General de la República. En función de ello,

2 Klepak (2010: 245) ha documentado como el ejército de Cuba se “involucró pronto en el manejo del gran programa de reforma agraria, de muchas de las industrias nacionalizadas que pasaron a control del gobierno (...”).



debe indicarse que el índice gubernamental anticorrupción del sector defensa (www.defenceindex.org) de Transparencia Internacional uk, señaló que aun cuando en la Asamblea Nacional exista una Comisión de Seguridad y Defensa, no tiene ningún poder de supervisión en cuanto a aspectos doctrinarios, de recursos y ejecución financiera. El acceso a la información pública es prácticamente inexistente en el país, más aún en estas áreas.

El presidente Maduro tomó otras dos decisiones que amplían la perspectiva militar de su gobierno. Por un lado, como se dijo, anunció la reestructuración de la administración pública mediante la organización de "estados mayores" en todos los ministerios. Sostuvo que, "digo estados mayores tomando el concepto de organización militar de máximo nivel" (en López, 2013). Ya que no existe una propuesta específica, se ha planteado (López, 2013) que podrían asumir diversos objetivos como aumentar aún más la presencia de efectivos militares en la administración pública, intimidar a los ciudadanos que protestan o incrementar la burocracia estatal con organismos asesores adicionales. Entre agosto y septiembre se crearon el Estado Mayor de Salud, el Estado Mayor del Órgano Superior de la Economía y el Estado Mayor Internacional, del cual forma parte la Fanb.

Por otro lado, el 30 de septiembre se creó mediante decreto presidencial el Centro Estratégico de Seguridad y Protección de la Patria (Cesspa), con el objetivo de centralizar la información de inteligencia, para "derrotar planes, conspiraciones y ataques" contra el país. El artículo 9º le otorga a su director el derecho de clasificar y censurar la información, ya que tiene la potestad de declarar el carácter sensible de una información y clasificarla como reservada. Los casos de competencia son muy ambiguos y amplios, lo cual permitirá que sea utilizado en forma discrecional. Tiene la potestad de censurar información tanto sobre seguridad nacional como, por ejemplo, sobre la crisis económica, sanitaria o alimentaria, censura que se ejercería aduciendo razones de seguridad nacional o desestabilización política.

En conclusión, bajo el gobierno del presidente Maduro la Fanb ha adquirido una autonomía aún mayor frente a la sociedad y al liderazgo político civil. No se han dado pasos para que los civiles ejerzan un mayor control sobre los sectores de defensa y seguridad, sino lo contrario, y la posibilidad de que los militares acepten un control civil es cada vez menor. Esta autonomía creciente se ve en el gobierno de calle militar, iniciado el 8 de agosto y cuya finalidad es atender fundamentalmente la situación de bienestar social de la Fanb, la infraestructura de las instalaciones castrenses y, también, las necesidades de la población.

Al contrario de lo que sucede en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la Fanb desempeña un papel de tutelaje cada vez mayor sobre la sociedad venezolana, que podría conducir a que asuma en forma discreta el papel de árbitro, no solo ante la polarización política del país, sino en los conflictos internos por el poder dentro del oficialismo.

La política de defensa en la Alba y la Unasur: ¿cambios o continuidad?

Como se señaló, la enfermedad y el fallecimiento del presidente Chávez tuvieron impactos en el ámbito doméstico y, también, en el internacional. Así como el presidente Maduro no es Chávez en la vida nacional, tampoco lo es en el escenario internacional. A lo cual se suma que la actual situación económica del país restringe considerablemente los recursos financieros utilizables para las iniciativas centradas en la cooperación energética y financiera, que han apuntalado la presencia internacional del gobierno venezolano en los últimos quince años.

El desempeño del presidente Maduro en el campo internacional durante sus primeros nueve meses de gobierno se centró en tres objetivos fundamentales. Primero, en la búsqueda de legitimidad en el exterior con el fin de proyectar una imagen de fortaleza y legitimidad también en el plano doméstico. Segundo,



en difundir una imagen de normalidad, que busca afianzar su liderazgo regional, para lo cual ha desarrollado una estrategia alrededor de tres ejes: 1) su área de influencia natural que sigue siendo la Alba-TCP y Petrocaribe; 2) la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), que le permitió influir en la agenda y decisiones del organismo en los primeros nueve meses de 2013; y 3) la presidencia *pro tempore* del Mercosur a partir de julio y que tiene un periodo de seis meses. Tercero, en el área específica de la defensa, ha dado continuidad al establecimiento, por lo menos en el discurso, de una institucionalidad paralela entre la Unasur y la Alba. En este sentido, mientras que en el marco de la primera se decidió la conformación de una Escuela de Defensa, el primer mandatario boliviano anunciaba la puesta en marcha de la Escuela de Defensa de la Alba.

En función de la continuidad, no hay indicios de que el cambio de gobierno vaya a influir sobre las políticas desarrolladas en el marco de los organismos regionales. Se mantienen además los acuerdos de defensa con Rusia e Irán, aun cuando es importante evaluar la posibilidad de cumplir con las compras de armas programadas, especialmente con Rusia.

Búsqueda de legitimidad

Durante sus primeros nueve meses de gobierno, el desempeño del presidente Maduro en el ámbito internacional estuvo caracterizado por la búsqueda de legitimidad en el exterior, con el fin también de obtenerla en el plano doméstico. El primer espaldarazo fue de la Unasur que, dada la crisis política por el desconocimiento de los resultados electorales por parte de la oposición, convocó a una cumbre extraordinaria en Lima, el 18 de abril. Instancia que reconoció la elección de Maduro pero, al mismo tiempo, decidió respaldar la auditoría del ciento por ciento de los votos prometida por el presidente electo y el Consejo Nacional Electoral, auditoría que fue parcial y no contó con la presencia de la oposición ni de una veeduría independiente. El organismo aprobó asimismo la conformación de una comisión que

visitaría al país para investigar las denuncias de actos de violencia después de las elecciones, comisión que no se formó, por lo que la investigación acordada no se hizo. Esta actuación de la Unasur da razones a quienes sostienen que es una instancia que defiende más los intereses presidenciales que los valores democráticos.

Como señala Cardozo (2013), con el fin de mantener la gobernabilidad interna, a partir de abril el presidente Maduro y otros altos funcionarios desplegaron una activa agenda internacional. No solo para buscar el reconocimiento del nuevo gobierno, sino también para establecer acuerdos que permitan afrontar los problemas internos cada vez mayores, especialmente en cuanto a la escasez y al desabastecimiento de productos en el sector alimentario. Los principales destinos del presidente, vicepresidente, canciller, ministro de Energía y presidente de PDVSA, así como del presidente de la Asamblea Nacional, quienes conforman una especie de liderazgo colegiado para la transición, fueron regionales y mundiales.

En el ámbito de América Latina y el Caribe, Cuba fue la prioridad, con visitas múltiples y frecuentes de distintos personeros del régimen, que visitaron también Uruguay, Argentina, Brasil y Haití. En cuanto a las actividades relacionadas con organismos regionales, son de destacar la participación en las cumbres extraordinarias de la Unasur tanto en Lima, el 18 de abril para discutir el caso venezolano, así como la reunión de emergencia en Bolivia, el 4 de julio. El 12 de ese mes el primer mandatario viajó a Montevideo para asumir la presidencia *pro tempore* del Mercosur. Posteriormente, el 30 de julio, asistió a la XII Cumbre de la Alba-TCP en Ecuador.

En el ámbito mundial los principales destinos en los primeros nueve meses de gobierno fueron China, Rusia y Bielorrusia, considerados los principales aliados, y países europeos como España, Italia, Portugal y Francia.



Continuidad del liderazgo regional

Aparte de ello, para proveer una imagen de normalidad y proyectar su liderazgo regional, el gobierno bolivariano ha desarrollado una estrategia fundamentada en tres ejes. En el caso de la Alba-TCP, esquema de cooperación con fuerte acento político-ideológico, continúa dependiendo de los recursos venezolanos y respondiendo a sus intereses. Durante 2013 hubo varias reuniones, fundamentalmente en Caracas, cuyo objetivo principal fue mostrar la solidaridad y el apoyo de sus integrantes al nuevo gobierno. Sin embargo, debido a la crisis económica local, el interrogante es si será posible continuar desembolsando recursos cuantiosos en el marco de estos esquemas de cooperación.

Respecto a la Unasur, cabe destacar que bajo el mando del secretario general venezolano, Alí Rodríguez Araque, con poca presencia en la sede del organismo en Quito, en la agenda ganaron importancia, por lo menos en el discurso, los asuntos de energía y medio ambiente (De Lisio, 2013). Uno de los eventos más destacados fue la conferencia de la Unasur sobre “Recursos naturales para el desarrollo integral de la región”, efectuada en Caracas del 27 al 30 de mayo de 2013. Posteriormente, en su Memoria y cuenta de gestión durante la VII reunión ordinaria de jefas y jefes de estado y de gobierno, realizada en Surinam el 30 de agosto, el secretario resaltó la importancia de los recursos naturales de la región para el impulso del desarrollo económico y social. En esa misma reunión, durante la cual Perú traspasó a Surinam la presidencia *pro témpore* del organismo, se decidió que a finales de septiembre se daría a conocer el sustituto del secretario general venezolano, Rodríguez Araque (www.unasursg.org). Sin embargo, a finales de noviembre no se había logrado consenso para nombrar a su sucesor.

Como correspondía, aun cuando haya cuestionamientos sobre su ingreso, Venezuela asumió la presidencia *pro témpore* del Mercosur en julio. Su liderazgo de este mecanismo, que luce estancado, no ha tenido repercusiones importantes y más bien ha estado orientado a no convertir el reingreso de Para-

guay en asunto de debate. En este sentido, su postura conciliadora se entiende porque requiere del apoyo de sus socios regionales, entre los que destacan Brasil y Argentina en el plano comercial y, en menor medida, el apoyo político del gobierno uruguayo.

Como señaló Maldonado (2013), Caracas planteó como su prioridad adelantar la aplicación de una agenda social dentro del Mercosur, aunque esta iniciativa no muestra logros destacados. Esto puede estar asociado a que el presidente Maduro asumió la necesidad de una mayor participación comercial en este bloque por los déficits domésticos que tiene, especialmente en función del desabastecimiento de alimentos de la canasta básica. Esta participación ha acentuado una balanza comercial desfavorable para el país.

El gobierno de Venezuela ha hecho críticas a la Alianza del Pacífico, aun cuando en su agenda regional no parece estar el fomento de una polarización ideológica que pueda afectar sus intereses en la Unasur o en la Celac, presidida actualmente por Cuba, su mayor aliado estratégico. En la actualidad, la agenda de proyección regional está opacada por la problemática nacional que incluye graves problemas de desabastecimiento, uno de los niveles de inflación más altos del mundo, índices crecientes de homicidios así como las elecciones municipales del 8 de diciembre.

Alba y Unasur: institucionalidad paralela en defensa

En el campo de la defensa, se ha dado continuidad, por lo menos en el discurso, al establecimiento de una institucionalidad paralela entre la Unasur y la Alba. En este sentido, mientras que en el marco de la primera se decidía la conformación de una Escuela de Defensa, el primer mandatario boliviano anunciaaba la puesta en marcha de la Escuela de Defensa de la Alba.

Para adelantar estos planes hubo una nueva reunión en Caracas, el 10 de junio de 2013, entre los altos

mandos militares de Bolivia y Venezuela, en la que participaron los presidentes Morales y Maduro, con el objetivo de un intercambio estratégico operacional. Se señaló que era preciso “profundizar el ideario bolivariano en la doctrina militar” de ambos países, y diseñar acciones conjuntas ante amenazas externas. De ahí la propuesta de profundizar la iniciativa de la Escuela de Defensa de la Alba (www.alianzabolivariana.org).

Entre el 25 y 26 de julio se efectuó en Santa Cruz, Bolivia, el I seminario internacional sobre seguridad y defensa de los países de la Alba, en el que participaron representantes de las fuerzas armadas de Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela. En este sentido, es importante anotar que los países del Caribe de habla inglesa miembros de la organización, no participan en ninguna de las instancias de seguridad y defensa, por cuanto desde el inicio manifestaron ser miembros del sistema de seguridad regional del Caribe.

Durante este seminario, el presidente Morales presentó las principales propuestas en torno a la nueva doctrina militar que regirá esta escuela, centradas en la concepción de la “seguridad cooperativa”, entre las que se destacan:

- Construir una región de paz.
- Defender la soberanía regional.
- Construir un “bloque estratégico militar”.
- La solidaridad inmediata. Las acciones de ataque a un miembro se considerarán un ataque a todos.
- El papel de la fuerza armada en la protección y preservación de los recursos naturales.
- La principal amenaza a la región es Estados Unidos. En la actualidad se materializa en la expansión del Comando Sur con su IV flota naval en la región.
- En función de la necesidad de tener unas fuerzas armadas que además de su entrenamiento

militar estén formadas política e ideológicamente, tendrá una orientación “anticolonialista, antiimperialista y anticapitalista”.

- Como conclusión de este evento se firmó un acta de compromiso para impulsar la Escuela de Defensa y se definieron los próximos pasos: presentar en la reunión del Comité Político de la Alba, que se realizó en Lima, la propuesta de creación de la escuela con el fin de garantizar su institucionalización y la aprobación de los recursos financieros que la hagan viable. Y que el poder legislativo de cada país analice las conclusiones del seminario de Santa Cruz y las propuestas iniciales.

A noviembre de 2013, cuando se acabó de redactar este artículo, se conoce la existencia de una única acta de compromiso para su funcionamiento, siendo uno de los problemas fundamentales contar con los recursos que permitan su operatividad, que se esperaba vendrían fundamentalmente de Venezuela. Sin embargo, en el marco de la crisis económica actual que enfrenta el país, los dineros que puedan destinarse a esta iniciativa serán escasos.

A lo cual se suma que, como señala Klepak (2010), actualmente Cuba tiene poco interés en una alianza militar anti Estados Unidos. Desde una visión realista se considera que ninguna de las fuerzas de los países de la Alba está en condiciones de desarrollar operaciones militares importantes para defender a Cuba. Lo cual es claro por la falta de protagonismo de la isla en las diferentes esferas de defensa promovidas en la Alba, como se vio principalmente por parte de Bolivia. Inclusive, en cuanto al narcotráfico, las autoridades cubanas cooperan con diferentes instancias estadounidenses.

En el contexto regional llama la atención que la idea de darle prioridad a una Escuela de Defensa de la Alba surgiera poco después de la iniciativa de creación de la Escuela Suramericana de Defensa (Esude) efectuada el 9 de mayo en Quito en la reunión de la Unasur. Desde la Alba pareciera ser una respues-



ta a la intención del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), de la Unasur, de tener una doctrina de seguridad y defensa que acepta la diversidad de las doctrinas nacionales y que no está definida ideológicamente.

En el marco del CDS, a la reunión de Quito asistieron delegaciones militares de Argentina, Brasil y Ecuador, y se presentó la propuesta de crear un centro académico de estudios de seguridad y defensa con el objetivo de convertir a la región en una zona de paz, planteamientos similares a los de la Alba. En este sentido, se propuso formular también una nueva doctrina, que incluya la participación militar en nuevas competencias como la prevención, el control fronterizo y la atención a emergencias.

Esto produjo un importante debate interno en la Unasur, siendo los puntos de mayor desacuerdo la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad ciudadana y en la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico. Inclusive, en función de ello, desde sus inicios en su estructura institucional se creó el CDS y posteriormente otros dos consejos encargados de los asuntos de seguridad: el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, y el Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

La dinámica de conformación de la Escuela Suramericana de Defensa parece estar más adelantada que la iniciativa bolivariana. El documento de la reunión de Quito, que recibió el respaldo de otros gobiernos como los de Guyana, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, fue presentado en la VIII reunión de la instancia ejecutiva del CDS en Lima, el 19 de mayo³. El cronograma aprobado para adelantar la propuesta de la Esude fue:

- Presentación durante la segunda semana de julio de la propuesta académica.

³ En esta reunión se ratificó a Argentina en la dirección del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa de la CDS y a Ecuador en la subdirección.

- Reunión en Brasilia la segunda semana de agosto para elaborar el estatuto y confirmar su sede.
- Presentación en noviembre de la propuesta completa a los ministros de Defensa de cada país.

No obstante, el asunto no se debatió durante el I foro sobre políticas y estrategias de defensa regional ni en el IV seminario enfoques conceptuales de defensa, riesgos y amenazas a la región, efectuados en Caracas entre el 5 y el 7 de noviembre. El representante venezolano destacó que los cuatro puntos centrales de las reuniones fueron: defensa de la paz; defensa y desarrollo de la democracia; profundización de la política soberana; y valoración de los recursos naturales (www.unasur.org).

En conclusión, la Escuela de Defensa de la Alba parece formar parte de la retórica política de los gobiernos participantes, básicamente de Bolivia, y su puesta en marcha será lenta. En cambio, la iniciativa de la Unasur tiene un potencial mayor, especialmente porque parece contar con el apoyo del gobierno de Brasil, que ha participado, junto con Argentina y Ecuador, en la concepción de la Esude.

Conclusión

Especialmente a partir de 2007, Venezuela ha estado sujeta a una mayor intervención de los militares en espacios civiles, acompañada por una agenda de militarización de la sociedad. Desde entonces se viene alertando sobre el creciente debilitamiento del control democrático en el sector defensa y seguridad. A esto se suma, en años recientes, la profundización de la partidización política de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. En este contexto, en sus primeros nueve meses el llamado chavismo sin Chávez ha mostrado no solo que dará continuidad a estas tendencias, sino que las profundizará. En cuanto a las conclusiones, son de destacar tres puntos.



Primero, el nuevo gobierno, que se percibe como débil y cuya legitimidad de origen ha sido cuestionada, parece depender cada vez más de la presencia militar y de un nuevo modelo de tutelaje de los militares.

Segundo, el incremento de la participación del estamento militar en la vida política del país tendrá un costo institucional a corto y mediano plazo. Son tres los aspectos más significativos. Por un lado, distintos estudios llaman la atención en cuanto al aumento de la percepción negativa en la ciudadanía con respecto a las fuerzas militares y a las de seguridad, especialmente la Policía Nacional Bolivariana. Según encuesta del Instituto Venezolano de Análisis de Datos (Ivad) realizada en julio de 2013 (Martínez, E., 2013), las instituciones que generan mayor desconfianza son la Policía Nacional Bolivariana (52%), el Consejo Nacional Electoral (51%), el Tribunal Supremo de Justicia (47%) y la Guardia Nacional Bolivariana (45%).

Por otro lado, en la medida que los militares participen más en los planes de seguridad y haya casos de violación de los derechos humanos, el rechazo por parte de la población será mayor. Ello se agudizará si, como se espera, se acentúa su papel en la represión de protestas sociales y políticas, pues los principales actores en la represión física serán los cuerpos policiales y militares.

En cuanto a la seguridad ciudadana, de acuerdo con las consideradas buenas prácticas internacionales, las fuerzas policiales civiles son las que deben cumplir un papel central. Venezuela más bien va a contracorriente, debido a la incorporación creciente de las fuerzas militares a estas labores. Ante la consideración general de que el eje principal del control de la inseguridad es la prevención, es una contradicción tratar de hacerlo con efectivos que utilizan armas de guerra. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha aconsejado evitar la intervención de las fuerzas militares en labores de seguridad interna y mantener una separación clara entre las funciones de seguridad interior y las de defensa nacional (Segovia, 2013).

Si bien es cierto que Venezuela salió de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir del 10 de septiembre de 2013, continúa estando sujeta a la CIDH. Irónicamente, asumió la misma posición de Estados Unidos, que tampoco la reconoce. El último caso similar en América Latina fue el del régimen de Alberto Fujimori (1990-1995; 1995-2000). Además, va en contravía de las iniciativas de la Unasur, que ha desarrollado un gran esfuerzo para mantener esta distinción, al ubicar los asuntos de defensa en el Consejo de Defensa Suramericano, y crear dos consejos que deben ocuparse de aspectos relativos a la inseguridad y el narcotráfico⁴.

Por último, en los costos para la credibilidad y legitimidad de la institución militar se incluyen las acusaciones cada vez mayores de la participación de militares, activos y retirados, en actos de corrupción, así como su asociación con el narcotráfico, el crimen organizado y el contrabando. Según el índice anticorrupción gubernamental en el sector defensa (Transparencia Internacional UK, 2013), de los siete países de las Américas evaluados⁵, Venezuela muestra tener una fuerza armada expuesta a mayores amenazas frente a actos de corrupción. De los ochenta y dos países estudiados, se encuentra en la “banda” E, que agrupa a 22% de los países con un grado de vulnerabilidad muy alta, siendo el único de las Américas incluido en esta categoría. En el estudio del Observatorio Venezolano de la Violencia, 52% de los entrevistados señalaron que consideran que los militares están involucrados en el narcotráfico (Mayorca, 2013).

El tercer aspecto central se relaciona con el debate sobre la gobernabilidad en esta etapa pos Chávez. El interrogante fundamental es si Venezuela está en una transición de una gobernabilidad híbrida hacia un modelo de gobernabilidad neoautoritaria.

4 Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

5 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Estados Unidos, México y Venezuela.

Desde hace quince años se viene alertando respecto al creciente deterioro de la democracia en el país y su tránsito hacia un sistema cada vez más personalista, militarista y autoritario. Los primeros nueve meses del gobierno encabezado por el presidente Maduro parecen indicar un giro aún mayor hacia el militarismo y el autoritarismo, alejando al país cada vez más de la gobernabilidad democrática.

Elsa Cardozo (2013) ha desarrollado la tesis que Venezuela está actualmente en un escenario de la llamada “gobernabilidad híbrida”, caracterizada por, “La naturaleza autoritaria competitiva, es decir, la combinación de procesos electorales marcados por el ventajismo oficialista, con un desempeño gubernamental que niega la democracia formalmente proclamada” (Levitsky y Way, 2010: 4, 16-23, en Cardozo, 2013: 2). En este sentido, el informe *Democracy 2012* de The Economist Intelligence Unit (2013) concluyó que el país estaba en el puesto noventa y cinco entre las democracias híbridas⁶. De los países de América Latina y el Caribe, superó solamente a Haití, en el puesto ciento dieciséis, y a Cuba, en el lugar ciento veintisiete entre los regímenes autoritarios.

Por otro lado, el Índice de Desarrollo Democrático señaló en sus resultados de 2012 (IDD-LAT, 2012) que Venezuela se ubicó de nuevo en el último lugar entre los dieciocho países evaluados en la región. Aun cuando este índice utiliza estadísticas de organismos públicos venezolanos, cuya transparencia y veracidad han sido cuestionadas, los resultados se vieron afectados principalmente por los indicadores referidos a inequidad, la presencia del crimen organizado así como del narcotráfico. Está ubicado entre los países que tienen un desarrollo democrático mínimo

6 Entre sus principales características se encuentran: 1) irregularidades en las elecciones que llevan a que no sean totalmente libres y transparentes; 2) gobiernos que presionan a los partidos y candidatos de la oposición; 3) debilidad en la cultura política, en el funcionamiento del gobierno y en la participación política; 4) corrupción generalizada y estado de derecho débil; 5) restricciones de participación de la sociedad civil; 6) persecución y presión sobre los medios de comunicación; y 7) ausencia de independencia del poder judicial.

que enfrentan mayores riesgos a su democracia. De un puntaje máximo de 10, la calificación venezolana fue de 2,418, la más baja en once años de medición con excepción de 2002, cuando obtuvo 2,243.

Existen elementos importantes para señalar que las acciones del presidente Maduro muestran más bien una tendencia orientada a imponer un modelo de gobernabilidad autoritaria⁷. Cardozo (2013) ha puntualizado que “La gobernabilidad de un régimen abiertamente autoritario prescinde, cuando menos, de las elecciones genuinamente competitivas y justas, los controles y contrapesos institucionales al ejercicio del poder, así como del respeto a la pluralidad y de la procura de acuerdos sociales y de la rendición de cuentas” (Cardozo, 2013: 5). Indicadores todos presentes en la actualidad.

Como se observa, los primeros nueve meses de 2013 presentan pruebas importantes de que en el sector de seguridad y defensa hay una tendencia que parece mostrar el tránsito hacia un modelo de gobernabilidad que se asienta cada vez más en el autoritarismo. Uno de cuyos elementos más significativos es el papel que se les está otorgando a los militares, de tutelaje sobre la sociedad.

¿Cuáles pueden ser algunas propuestas para iniciar la recuperación de la gobernabilidad democrática, fundamentadas en el respeto a la Constitución de 1999, la vuelta a la institucionalidad, la independencia de los poderes y en el control democrático del sector defensa y seguridad? En función de ello, algunas recomendaciones fundamentales serían:

7 The Economist Intelligence Unit (2013) señala entre las principales características de un régimen autoritario: 1) violación de los derechos humanos y ausencia de un estado de derecho; 2) una reducida élite que controla los recursos nacionales; 3) niveles importantes de corrupción y nepotismo; 4) altos índices de desempleo; 5) aumento de la inflación; y 6) líderes con mucho tiempo en el poder.

Política de defensa

- Un elemento fundamental es la reforma de la doctrina de defensa que está establecida actualmente en una serie de leyes, especialmente en la ley orgánica de la Fanb (2011) y la ley de seguridad de la nación (2002), así como en algunos artículos de la Constitución de 1999.
- En función de lo anterior, el primer paso puede ser el debate y la formulación del Libro blanco de defensa, que tendría como puntos centrales:
 - Sin descartar posibles hipótesis de conflicto, reorientar la doctrina hacia la cooperación regional para la defensa, la disuasión y el fomento de medidas de confianza mutua.
 - Eliminar la noción constitucional de la “corresponsabilidad” entre el estado y la sociedad para la defensa y seguridad –el planteamiento de la alianza cívico-militar–.
 - La desmilitarización de las “nuevas amenazas”: narcotráfico, ambiente, desastres naturales, crimen organizado, desarrollo y seguridad ciudadana. Puede asumirse una visión intermedia de transición, que permita la participación de los militares cuando se produzca una emergencia que sobreponga las capacidades civiles, preferiblemente bajo el mando civil. Estas situaciones tendrían que estar claramente definidas.
 - La distinción clara entre defensa y seguridad. La primera es la disuasión y respuesta armada frente a agresiones desde el exterior; es la protección de la nación: responsabilidad de los militares. Mientras que la seguridad es la protección frente a amenazas provenientes del interior y del exterior, en manos de civiles.
 - Otros elementos por incluir: análisis de la situación global y regional, definición de

los intereses nacionales, los objetivos nacionales en seguridad y defensa, procesos de modernización y profesionalización militar, un control civil efectivo por medio del Ministerio de Defensa y el poder legislativo, manejo eficaz del presupuesto y definición clara de los campos de acción de los militares.

Este debate debe darse en espacios que incluyan a funcionarios de los ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores, miembros de la Fanb, representantes de la Asamblea Nacional, especialmente de la Comisión de Defensa, centros de estudios especializados, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil.

- Tener como eje central la profesionalización y la institucionalización de la Fanb, y limitar su autonomía.
- Fortalecer el Ministerio de Defensa como instancia de formulación de la política de defensa, especialmente buscando la reforma legal que le devuelva su poder de decisión sobre el ámbito operacional y no la restrinja a la instancia administrativa. Debe constituirse como el órgano principal de conducción de este sector y ser la instancia en la que se define la política de defensa y se gestionan eficiente y transparentemente los aspectos administrativos y financieros. Deberá contar con un grupo de funcionarios profesionales, y deben irse incorporando civiles a las posiciones de toma de decisiones, con la idea de promover la designación futura de un civil en esta cartera.

Control civil sobre el sector militar

- Es necesario cambiar la percepción de los civiles sobre los militares así como la percepción de los militares sobre la democracia. Para ello es



primordial la formulación civil de las políticas públicas de defensa. Los civiles han mostrado desinterés por los asuntos de la defensa, que han dejado en manos de los militares. Ambos sectores deben superar la visión de tutelaje de los militares sobre la sociedad, eliminando la idea que las fuerzas armadas serán el árbitro que definirá la situación en momentos de crisis.

- Para que la política de defensa pueda formularse desde el ámbito civil, se necesitan programas de capacitación en defensa. Sin esto es imposible pensar en el control civil sobre lo militar. Ello debe incluir a funcionarios públicos, especialmente del Ministerio de Defensa, representantes de partidos políticos así como de las organizaciones de la sociedad civil que hacen seguimiento y evaluación de materias de defensa y seguridad. En este caso, es importante que se realicen mediante metodologías que permitan la formulación de análisis y propuestas, para que no se limiten solo a presentar denuncias.
- Fortalecer el papel del poder legislativo en la supervisión de la política de defensa y la actuación del sector militar. La Comisión de Defensa de la Asamblea Nacional no debe limitarse a recibir poca información, sino que debe ejercer un papel de consulta y supervisión. Asimismo, debe tener poder de decisión sobre los ascensos.
- Para participar en la toma de decisiones, y en la ejecución y supervisión de las políticas de defensa, es imprescindible el acceso a la información pública no solo sobre dichas políticas, sino también sobre los gastos militares. Esta información debe ir más allá del presupuesto anual e incluir datos detallados sobre su ejecución, así como créditos adicionales y otras fuentes de financiamiento.
- Restringir la actuación de la justicia militar a delitos militares y descartar que puedan procesar a civiles. Los militares activos y retirados deben

someterse a la justicia civil en casos de violación de derechos humanos y delitos comunes, incluyendo el narcotráfico.

Referencias

- Alonso, Juan.** 2013. "Maduro instalará baterías anti-aéreas en los barrios". *El Universal*. Caracas, 8 de noviembre, p. 1-2.
- Bello, Iraxis.** 2013. "Rusia proveyó 66% del armamento que compró Venezuela desde 2008". *El Nacional*. Caracas, 19 de marzo, p. 9 Mundo.
- Breneau, Thomas, Steven Boraz, Cristiana Matei.** 2008. "Towards a new understanding of civil-military relations". En Fredy Rivera (ed.). *Seguridad multidimensional en América Latina*. Flacso/Ministerio de Cultura. Quito.
- Cardozo, Elsa.** 2013. "La gobernabilidad en Venezuela y la seguridad regional: presente y perspectiva". Caracas, documento interno de discusión del Grupo de Trabajo Venezuela del Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Ildis.
- Da Corte, María Lilibeth.** 2013. "Defenderemos la revolución con nuestras vidas si es necesario". *El Universal*. Caracas, 12 de julio (www.el-universal.com).
- De Lisio, Antonio.** 2013. "Desarrollo sustentable e integración regional". Caracas, documento interno de discusión del Grupo de Trabajo Venezuela del Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Ildis.
- El Nacional.** 2013. "La Fanb es la columna vertebral del Gobierno". Caracas, 1 de agosto, p. Nación-3.
- El Universal.** 2013a. "Ministro Molero llamó a votar por Maduro "para dar en la madre a fascistas"". Caracas, 6 de marzo (www.el-universal.com).
- . 2013b. "Maduro destaca el espíritu chavista en la Fuerza Armada Nacional". Caracas, 19 de abril (www.el-universal.com).
- . 2013c. "Prevén formar millones de obreros militianos en el país". Caracas, 24 de mayo, p. 1-10.
- IDD-LAT.** 2012. Índice de desarrollo democrático de América Latina 2012. Konrad Adenauer Stiftung/Polilat (www.idd-lat.org).
- Klepak, Hal.** 2010. ""Aquí no se rinde nadie": Seguridad y defensa cubana en contexto". En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Seguridad regional*



- en América Latina y el Caribe. Anuario 2010.* Friedrich Ebert Stiftung-Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá.
- López, Édgar.** 2013. "Maduro usa estrategia militar para afrontar problemas críticos". *El Nacional.* Caracas, 6 de octubre, p. 3 Nación.
- Lozano, Diana.** 2013. "Comandante de la GN insiste en que la FAN es chavista". *El Nacional.* Caracas, 12 de agosto, p. 2 Nación.
- Lugo Galicia, Hernán.** 2013. "Maduro sustenta gobierno en estructura colectiva de mando". *El Nacional.* Caracas, 29 de abril, p. 4 Nación.
- Lugo, Hernán, Thabata Molina.** 2013. "No soy del PSUV, soy revolucionario". *El Nacional.* Caracas, 1 de julio, p. 4 Nación.
- Maldonado, Víctor.** 2013. "El Mercosur: un horizonte lejano". Ildis. Caracas (www.ildis.org.ve).
- Mayorca, Javier.** 2013. "Delito organizado pone a prueba estabilidad democrática". *El Nacional.* Caracas, 27 de septiembre, p. 1 Ciudadanos.
- Morales, Maru.** 2013. "Maduro: Tenemos identificados a periódicos y televisoras golpistas". *El Nacional.* Caracas, 12 de septiembre, p. 4 Nación.
- Nederr, Sofía.** 2012. "Nuevas zonas estratégicas operativas implicarían control político". *El Nacional.* Caracas, 10 de noviembre, p. 2 Nación.
- . 2013a. "Jefes de Aviación y GN vienen de la administración pública". *El Nacional.* Caracas, 9 de julio, p. 3 Nación.
- . 2013c. "Fuerza fronteriza cívico militar fortalece la guerra asimétrica". *El Nacional.* Caracas, 23 de agosto, p. 3 Nación.
- Rivera, Adriana.** 2013. "El tablero de Diosdado". *El Nacional.* Caracas, 26 de mayo, pp. 1-2 Siete Días.
- Rodríguez, Jolguer, Hernán Lugo.** 2013. "Maduro: La meta es 1 millón de milicianos". *El Nacional.* Caracas, 28 de agosto, p. Nación 3.
- Romero, Carlos.** 2013. "Venezuela y su seguridad ante Estados Unidos y Cuba". Caracas, documento interno de discusión del Grupo de Trabajo Venezuela del Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Ildis.
- The Economist Intelligence Unit.** 2013. Democracy Index 2012-Democracy at a standstill (www.eiu.com).
- Transparencia Internacional UK.** 2013. Government Defence Anti-Corruption Index (www.defenceindex.org).
- Vicente, Martha.** 2008. "Las Fuerzas Armadas y la construcción de un espacio social democrático". En Fredy Rivera (ed.). *Seguridad multidimensional en América Latina.* Flacso/Ministerio de Cultura. Quito.
- Zerpa, Fabiola.** 2013. "Los montilleros al poder". *El Nacional.* Caracas, 26 de mayo, p. 3 Siete Días.

Portales

- www.alianzabolivariana.org
www.derechos.org.ve
www.defenceindex.org
www.seguridadjusticiaypaz.org.mx
www.seguridadregional-fes.org
www.transparencia.org.ve
www.unasursg.org



Acerca de la autora

Francine Jácome. Antropóloga con estudios de posgrado en ciencias políticas de la Universidad Central de Venezuela. Investigadora y directora ejecutiva del Invesp. Coordinadora para Venezuela del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert. Integrante del equipo hemisférico del proyecto Participación ciudadana en el proceso de Cumbres de las Américas, y del proyecto Reformas políticas y movimientos sociales en la región andina.

Pie de imprenta

Programa de Cooperación en Seguridad Regional-Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Teléfono (57 1) 347 30 77

Fax (57 1) 217 31 15

www.fes-seguridadregional.org

Para solicitar publicaciones:

nicolas.martinez@fescol.org.co

ISSN 2357-6804

Programa de Cooperación en Seguridad Regional

El Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la FES busca contribuir al debate y a la construcción de propuestas de política pública para atender los diversos problemas de seguridad en América Latina, en donde amenazas globales, regionales y locales plantean un panorama complejo, ante todo por el desafío que estos problemas, en particular el crimen organizado, representan a la gobernabilidad democrática en la región.

El programa cuenta con una amplia red de trabajo en América Latina, en la que participan expertos, funcionarios, legisladores y representantes de la sociedad civil de diversas disciplinas. Con apoyo de esta red y mediante diversos eventos y publicaciones, el Programa promueve el debate y la difusión de conocimientos sobre asuntos de seguridad regional.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.