

Las Relaciones Civil-Militares en la Venezuela de hoy

El control civil personalista

Xavier Rodríguez-Franco*

A lo largo de la historia política venezolana (aunque no de forma uniforme) se ha registrado una fuerte presencia de la impronta militar en el ejercicio de gobierno (bien sea como única forma de política posible en el siglo XIX, o como fundamento de Estado en el siglo XX) (Irwin; 2000). Tomando en cuenta sus variaciones e intensidades, lo militar ha estado presente socio-culturalmente en nuestra construcción del poder político, y nuestra realidad no está exenta. En Venezuela rige un régimen de gobierno, que tiene a la Fuerza Armada Nacional como principal institución de apoyo político (de mayor empleo político que los partidos oficiales), de manera que la organización sociológica del trabajo, la administración de las políticas públicas y hasta la disciplina tributaria tienen presente la lógica castrense y a sus oficiales (activos o retirados). En efecto, el "Poder Militar", es expresión contemporánea de esa invisible separación que ha habido entre la política y lo castrense, y más aún es materialización de la tendencia de la sociedad a ser modelada por los imperativos morales y doctrinarios de la mentalidad militar, articulada especialmente por la nueva élite gobernante.

Recientemente ha sido aprobada la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, uno de los pilares jurídicos fundamentales que permiten reglamentar (y a su vez controlar)

el funcionamiento y rango de acción de las Fuerzas Armadas, en el marco de las leyes y la Constitución. Este instrumento legal, constituye un mecanismo real, con el cual se materializa uno de los principios políticos de crucial importancia tanto para los sistemas democráticos, como para las formas políticas modernas en general: *el control civil sobre lo militar*. (Huntington; 1957). Si bien este artículo no pretende un examen jurídico riguroso, da cuentas sobre la naturaleza de una novedosa fórmula de control del considerable potencial político de la FAN. Es decir, se plantea acá un nuevo concepto para la sociología militar y para el estudio de las relaciones civil-militares en Venezuela: *el control civil personalista*.

Dentro de la abundante literatura referida a las fórmulas de control civil sobre el Poder Militar, no existe un modelo completamente aplicable en Venezuela, que abarque las particularidades del control que tiene la actual administración gubernamental sobre los militares. Especialmente por la particularidad de que el Presidente Chávez y el alto gobierno, si bien no son militares activos que imponen sus pautas de gobierno como producto de una medida de fuerza, han tenido un considerable respaldo social tal como lo evidencia nuestra historia electoral de los últimos 6 años. Asimismo, no ha habido

Si bien este artículo no pretende un examen jurídico riguroso, da cuentas sobre la naturaleza de una novedosa fórmula de control del considerable potencial político de la FAN. Es decir, se plantea acá un nuevo concepto para la sociología militar y para el estudio de las relaciones civil-militares en Venezuela: *el control civil personalista*.





Conceptos como Seguridad y Defensa son tan extensos y abarcanes como la retórica presidencial. De ahí que resulte concebible que en cualquier área pública, privada, nacional o regional esté presente el creciente sector militar.

sino hasta ahora una política estricta y burocráticamente definida sobre el control político del poder militar, y es en esto que la experiencia venezolana ha sido compleja de evaluar, especialmente por la particularidad de que el fundamento de poder real, tiene una organización estilo militar en su andamiaje en la administración pública (nivel táctico) y una lógica doctrinal militar (nivel estratégico). También es pertinente señalar que la implementación de ciertas pautas de control y autorregulación hacia la organización militar, que en algunos casos exacerbaron los rangos legales vigentes, han suscitado fuertes tensiones a la interno y externo de la institución hasta prin-

cipios del año 2003 con el fin del “paro petrolero”. Es ahora cuando se ha reactivado la reestructuración, formación y administración de la Fuerza Armada, basado en la nueva orientación profesional prevista para la oficialidad venezolana¹.

La situación del control civil al sector militar en Venezuela, podría ser evaluada a la luz de lo que nos plantea uno de los padres de la Sociología Militar, como lo es Morris Janowitz a partir de las formas de control presentes en países en vías de desarrollo o países “emergentes”, a diferencia de las categorías dedicadas a los modelos históricos (*aristocrático-feudal, democrático, totalitario y estado-guarnición*):

Modelo de Control de las FFAA

Explicación

1. Control Personal – Autoritario	El poder militar está restringido y la supremacía civil se mantiene, por autocracia personalizada. También este personalismo, hace parte de su legitimidad a través del excesivo empleo de la Fuerza Armada
2. Grupo de Partidos – Autoritario	Es aquel en el que el rol militar está limitado institucionalmente subordinado al grupo de partidos dominantes
3. Control Democrático – Competitivo	Las instituciones civiles democráticamente consolidadas y los partidos políticos, mantienen a los militares restringidos a los asuntos inherentes a la Defensa Militar del Estado
4. Coalición Civil – Militar	Modelo generalmente inestable, en el cual el militar asume un papel político sobresaliente e interviene en política algunas veces de forma negociada con sus pares civiles
5. Oligarquía Militar	Gobierno militar, que descansa sobre privilegios de casta y donde tradicionalmente la burguesía, es la que se encarga de la dirección de la Fuerza Armada. Aristocracia y Milicia se encuentra en el mismo estrato social

Cfr. Janowitz, Morris (1971) "Military organizations". En Roger Little (ed.) Handbook of military institutions. Sage Publications Beverly Hills, pp. 24-26.



Si bien el modelo anteriormente expuesto sería aplicable, a países africanos y asiáticos en los años setenta, en América Latina su aplicabilidad es parcialmente más útil que el limitado modelo dicotómico de Huntington (1957) de *control civil objetivo y control civil subjetivo*. Aún así, la Venezuela actual podría centrarse *grosso modo* en el primer modelo (*Control Personal-Autoritario*). Los aspectos que se señalan a continuación representan los mecanismos de control empleados por la actual administración Chávez, sobre los oficiales de la FAN y que si bien han provocado fuertes resistencias y conflictos político-militares, han sido el modo de control que ha prevalecido en el tiempo hasta la actualidad (2003 -200?).

En primer lugar, al militar profesional en la actualidad se le reconoce su condición "cívica" y se le habilita parcialmente la expresión política, a través del derecho al voto (art. 333 de la Constitución) el cual no tenía anteriormente el oficial venezolano. Esta participación restringida debe evitar la "militancia política"; sin embargo, su uso demuestra que no bastan los valores tradicionales de la obediencia, la disciplina y la subordinación de la oficialidad, para alejar la posibilidad de intervención del sector militar en ámbitos de la vida política que le son impropios desde el punto de vista de la modernidad (por ejemplo la ocupación de cargos públicos). El "apoliticismo" propugnado por la Constitución de 1961, es abolido por la Constitución de 1999 a una forma de actuación políticamente más activa. Conceptos como Seguridad y Defensa son tan extensos y abarcantes como la retórica presidencial. De ahí que resulte concebible que en cualquier área pública, privada, nacional o regional esté presente el creciente sector militar (Buttó; 2001).

En segundo lugar, no existen restricciones ni limitaciones jurídicas, al "dualismo burocrático" que ejercen actualmente los oficiales venezolanos, quienes han sido libremente nombrados y removidos por el presidente Chávez a lo largo y ancho de la estructura pública del Estado. Esta posibilidad de nombramiento, en momentos ha funcionado como mecanismo de incentivo a oficiales leales al presidente Chávez. El imperativo moral es la lealtad al Presidente, no tanto la especialización y capacitación para su trabajo profesional. Siendo el control y la rendición de cuentas, una relación personalizada entre el oficial Director de Ministerio, Ministro o administrador presupuestario y el Jefe de Estado (Buttó; 2005).

En tercer lugar, uno de los mecanismos institucionales más ampliamente difundidos por los Sistemas Políticos modernos para controlar las intenciones políticas del sector militar, es la potestad gubernamental de adjudicar los ascensos y los "pases a retiro" desde Coroneles y Capitanes de Navío, hasta Generales y Almirantes (Trinkunas; 1998). En el Sistema Político venezolano, con los cambios constitucionales de 1999 y el presidencialismo desbordante de la nueva LOFAN, la facultad institucional de los ascensos militares ya no corren por cuenta de la Comisión de Defensa del Senado (antiguo Congreso) sino que son voluntad exclusiva del Presidente de la República. Anteriormente era posible la participación y opinión de los diversos representantes parlamentarios incluyendo a la oposición, en la actualidad es el Presidente quien tiene la potestad única, de uno de los aspectos más importantes para el profesional de las armas, como lo es el "ascenso militar" (Álvarez; 2002). Este arbitrio



...no existen restricciones ni limitaciones jurídicas, al "dualismo burocrático" que ejercen actualmente los oficiales venezolanos, quienes han sido libremente nombrados y removidos por el presidente Chávez a lo largo y ancho de la estructura pública del Estado.

personalista, obliga a la oficialidad de rendir lealtad directa al Jefe de Estado², y no a ninguna otra instancia pública.

En cuarto lugar, el Jefe del Estado como parte de su gestión política, promueve una creciente "socialización" del profesional castrense, por medio de órdenes directas que son aplicadas y coordinadas por personal militar en labores de asistencia social (la mayoría de estas tareas sociales están previstas en las "misiones"). Estas acciones que sobrepasan el funcionamiento "neutral" de la institución armada, tienen una doble faceta: por una parte difunden un sentido de proximidad de las acciones del Presidente para con la población, por medio del personal uniformado a quien se le identifica como "leal", disciplinado y políticamente capaz de difundir las bondades del "Gobierno Revolucionario" (función difusora); y por otra parte, mantienen a los oficiales en con-



En la actualidad es el Presidente quien tiene la potestad única, de uno de los aspectos más importantes para el profesional de las armas, como lo es el "ascenso militar". Este arbitrio personalista, obliga a la oficialidad de rendir lealtad directa al Jefe de Estado, y no a ninguna otra instancia pública.

El tipo de control civil militar de la "era revolucionaria" en el Estado venezolano, podemos conceptualizarlo como de Control Civil Personalista.

tacto directo con las necesidades populares, lo cual facilita el desarrollo de una conciencia social más experimental (función socializadora), y restringe la formación táctica de la defensa militar del Estado. Esta situación es una acción más propicia para evitar conspiraciones militares, que para acondicionar al sistema de Defensa Nacional para una guerra asimétrica de cuarta generación. En este sentido, el concepto del "deber militar" queda transfigurado por un "deber social", impuesto bajo la forma de una "orden" presidencial³.

En consecuencia, el tipo de control civil militar de la "era revolucionaria" en el Estado venezolano,

podemos conceptualizarlo como de *Control Civil Personalista*. Este es gestionado y monopolizado por el Presidente Chávez, y cuyo principal criterio de funcionamiento es la abnegada lealtad al Presidente y al gobierno del Estado al que de forma *personalista* representa. Este es una versión tropical, del conocido *Control Civil Subjetivo*, que definió Huntington en 1957 y que tanto se dio a conocer con la desmilitarización de los Sistemas Políticos de América Latina de finales de los ochenta. Las labores del oficial venezolano, deben estar amparadas por el marco del "Nuevo Profesionalismo Militar de Seguridad Interna y Desarrollo Social" el cual ha sido muy vagamente establecido en la legislación militar y en la misma Constitución (Irwin; 2003). Este último aspecto, ha hecho hasta ahora que el control político sobre los militares sea manejado voluntariamente por el Jefe del Estado, un amplio conocedor del mundo militar venezolano por su antigua pertenencia a él⁴. En consecuencia, para el Presidente Chávez, el Ejército cumple la función de apoyo que los partidos políticos ofrecían en los gobiernos civiles anteriores a 1998, con el añadido de que este crucial soporte del actual gobierno está en quienes detentan el control de las armas y se han encargado en la historia política nacional de agenciar el cambio político de *facto* (Machillanda; 1998). Rasgo de ventajismo que tensa los límites democráticos y condiciona políticamente la sociedad venezolana, ya que "la FAN se regirá por la doctrina de la consolidación del Poder Militar (...) y la movilización popular mediante la defensa militar dentro del concepto integral de la nación..."⁵. Por lo tanto, es el Control Civil Personalista, la principal clave de comprensión de nuestra realidad político-militar.

- 1 El año 2005, presumiblemente será el año en el cual "El Nuevo Pensamiento militar venezolano", quede impreso como adaptación del uso que se le ha dado a la FAN. Este manual (o grupo de manuales) deberá regular el carácter operativo de cada componente, bajo los nuevos conceptos de "Seguridad Interna y Desarrollo Nacional" contemplado en la Constitución de 1999, la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación de 2002 y en la reciente Ley Orgánica de la Fuerza Armada.
- 2 Quien adicionalmente al ascenso pudiera ofrecer algún otro cargo en la administración pública del Estado, sin que ninguna instancia militar o pública, pueda servir de controladora a este acto de voluntad del Presidente de la República.
- 3 Esta particular ampliación del concepto del "deber" y del "honor militar", que implica una relación directa con el Presidente de la República, redimensiona la convicción psicológica tradicional del oficial militar que en cierto sentido, "se desprendían del control de la sociedad civil" en sus rasgos operativos cotidianos, al ingresar en una unidad militar (Gutiérrez Valdebenito; 2002: 112). En este caso, el control operativo lo gestiona directamente el líder civil del Estado, en un ampliado rol de Comandante en Jefe de la Fuerza Armada.
- 4 Además de saber mejor que ningún político civil, las implicaciones de asumir posición política desde el entorno interno militar.
- 5 Artículo 4 de la reciente Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.

* *Politólogo y Magíster en Estudios Latinoamericanos, por la Universidad de Salamanca (España). Ha sido investigador de la Universidad de Salamanca y Profesor en la Universidad Simón Bolívar y Universidad Central de Venezuela.*