

## ¿Autoridad civil sin dominación civil?

*Las relaciones político-militares en la Venezuela de Chávez*

Desde que asumió el gobierno, Hugo Chávez inició un proceso de transformación de Venezuela dentro del cual los militares ocupan un lugar fundamental. Para garantizar su control sobre las Fuerzas Armadas, Chávez incorporó a militares al gobierno, promovió a oficiales leales y buscó la construcción de una serie de valores compartidos, basados en los ideales socialistas y el antiimperialismo, además de asignarles nuevos roles internos. La convergencia entre la política militar del gobierno y sus políticas de seguridad y defensa le ha permitido ganar cierta autoridad sobre las Fuerzas Armadas y mantener el control civil, pero no ha logrado establecer una dominación más amplia, en parte por la falta de manejo político. El sistema político venezolano se encuentra en un periodo de transición que, hasta que no se complete, impedirá la construcción de una relación cívico-militar verdaderamente estable.

**DEBORAH NORDEN**

### ■ Dominación, manejo y autoridad civil

Décadas después de que los gobiernos militares dieran paso a un orden civil en América Latina, las relaciones cívico-militares siguen siendo un tema de preocupación. Aun aquellos países con una larga historia democrática, como

---

**Deborah Norden:** doctora en Ciencias Políticas; profesora en el Whittier College. Entre sus últimas publicaciones se encuentran *Military Rebellion in Argentina: Between Coups and Consolidation* (University of Nebraska Press, Lincoln-Londres, 1996) y *The United States and Argentina: Changing Relations in a Changing World* (en coautoría con Roberto Russell, Routledge, Nueva York, 2002).

**Palabras claves:** militares, control civil, autoridad, socialismo, Hugo Chávez, Venezuela.

**Nota:** traducción de Silvina Cucchi. La versión original de este artículo en inglés puede consultarse en <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

---

Venezuela, han enfrentado la amenaza de sectores militares rebeldes. Las preocupaciones incluyen a países sin amenazas militares recientes, por lo que algunos observadores se preguntan si los civiles realmente tienen la capacidad de manejar a las Fuerzas Armadas, o si su limitada pericia en temas de defensa debilita su capacidad de controlar a los militares. En este artículo, sugiero que estas cuestiones pueden comprenderse mejor desagregando varios conceptos: en primer lugar, distinguiendo la política militar de las políticas de defensa y seguridad; en segundo lugar, analizando los objetivos de las políticas militares bajo los diversos aspectos del control civil, que incluyen la dominación, el manejo y la autoridad.

Luego utilizo estos conceptos para evaluar las relaciones político-militares en la Venezuela de Hugo Chávez. Mi postura es que, aunque el gobierno ha establecido una débil supervisión sobre las Fuerzas Armadas y las ha utilizado en roles que a menudo se consideran problemáticos, su habilidad para insertarlas en el marco de sus objetivos políticos más generales le ha otorgado cierta autoridad política sobre los militares.

Esta perspectiva relativamente optimista deriva de observar las relaciones entre las políticas militares, por un lado, y las de defensa y seguridad, por otro. En general, los análisis del tema tienden a confundir o combinar conceptualmente unas con otras. Pero se trata en realidad de cuestiones muy diferentes, si bien se relacionan estrechamente. La política militar involucra las políticas específicas del gobierno hacia la institución militar; en democracias relativamente nuevas o frágiles, en general pone el énfasis en establecer la autoridad civil sobre las Fuerzas Armadas. Las políticas de defensa y seguridad, en cambio, apuntan a proteger al país de amenazas a la seguridad, externas en el primer caso e internas en el segundo. Como ambas políticas, las específicamente militares y las de defensa y seguridad, involucran a las Fuerzas Armadas, muchas veces se superponen. Sin embargo, dado que sus prioridades son diferentes, las políticas pueden también ser diferentes. Cuando el gobierno desarrolla adecuadamente las políticas de defensa y seguridad, y cuando estas son compatibles con los objetivos de la política militar, entonces ambas tienen más probabilidad de éxito. Pero cuando se desatienden las políticas de defensa y seguridad en favor de las políticas militares, o cuando parece haber conflicto entre las dos áreas, ambas pueden verse perjudicadas. Este problema sucede especialmente en relación con el control civil: a veces, las políticas militares diseñadas para tratar de imponer la autoridad civil resultan contraproducentes al contradecir los intereses defensivos.

**Luego de aplastar el golpe en su  
contra de 2002, Chávez pareció  
avanzar en el control de las  
Fuerzas Armadas, a pesar de no  
manejarlas realmente. Su gobierno  
ha intentado subordinar a las  
Fuerzas Armadas por medio de la  
convergencia ideológica ■**

En Venezuela, las relaciones cívico-militares violan muchas de las condiciones que supuestamente aseguran la autoridad civil sobre las Fuerzas Armadas, y por esa razón el caso es útil para examinar tales condiciones más de cerca. ¿Se tambalea Venezuela al borde de una nueva insurrección militar o, por el contrario, se encuentra en proceso de

consolidar el control civil? Este artículo sostiene que el control civil no debe entenderse solo como la simple certidumbre de que los militares no intentarán derrocar al presidente; también debe abarcar el objetivo más ambicioso de que los militares cooperen con las políticas de seguridad del gobierno. En algunos aspectos, el gobierno de Chávez ha hecho importantes avances en ese sentido, a pesar de su fracaso en establecer la supervisión institucional de las Fuerzas Armadas y del impacto de las divisiones generadas en los militares por el plan de transformar a Venezuela en una semidemocracia socialista. Luego de aplastar el golpe en su contra de 2002, Chávez pareció avanzar en el control de las Fuerzas Armadas, a pesar de no *manejarlas* realmente. Su gobierno ha intentado subordinar a las Fuerzas Armadas por medio de la convergencia ideológica. Aunque este método puede ser problemático para el control democrático, que supone la neutralidad política de la institución militar, podría ayudar, mediante el desarrollo de valores revolucionarios compartidos, a crear una autoridad más profunda sobre las Fuerzas Armadas.

■ **Control civil y políticas militares**

La mayoría de los modelos de análisis del control civil de los militares suponen un marco democrático o, al menos, un régimen que intenta consolidar la democracia. La formulación clásica es la de Samuel Huntington (1957, pp. 80-85), quien define dos modelos alternativos: el de «control objetivo» y el de «control subjetivo». En el modelo «objetivo», los civiles controlan las Fuerzas Armadas apoyándose en el profesionalismo y la neutralidad política. El gobierno diseña las políticas de defensa, pero otorga a los militares una autonomía considerable en el dominio de su competencia. Los civiles ejercen el poder sobre los militares, pero lo hacen sobre todo a través de una división del trabajo. En contraste, el modelo de «control subjetivo» parte de la idea de que existen luchas de poder, tanto entre distintos grupos de civiles que intentan

controlar a los militares, como entre militares y civiles. En este modelo, los grupos civiles intentan controlar a los militares convirtiéndolos en un «espejo del Estado». Esto, según el autor, «presupone un conflicto entre el control civil y los requerimientos de seguridad militar» (1957, pp. 81 y 84). La conceptualización de Huntington sugiere que este modelo podría conducir a una desatención de la defensa, y posiblemente incluso a la inestabilidad del control civil, mientras que los modelos objetivos, basados en la existencia de esferas de conocimiento diferentes pero compatibles, podrían fortalecer tanto el control civil como la defensa. En última instancia, el objetivo de las autoridades políticas debería ser dirigir con eficacia las políticas de defensa, desarrollar cualquier política sin amenaza de interferencia militar y forjar una relación con las Fuerzas Armadas que permitiera alcanzar estos fines.

¿Cuáles son, entonces, esos diferentes aspectos del control civil y cómo interactúan con las diferentes relaciones entre la política militar y de defensa? Planteo una concepción del control civil que incluye tres dimensiones posibles: la dominación, el manejo y la autoridad. El éxito en cualquiera de estas dimensiones podría otorgar al gobierno cierto nivel de control sobre las Fuerzas Armadas, pero su nivel de control será mayor si se verifican las tres dimensiones.

**La dominación: quién comanda las Fuerzas Armadas.** La *dominación* podría ser considerada la dimensión menos exigente del control civil de las Fuerzas Armadas. De acuerdo con Max Weber, la dominación es «la probabilidad de que una orden con un contenido específico dado sea obedecida por un grupo de personas» (1978, p. 53). Esto implica que los receptores acepten y cumplan esas órdenes sin resistencia. En relación con el control civil de los militares, esto significaría, en términos de Alfred Stepan, que los militares no «impugnan» las políticas del gobierno, pero aun así pueden tener «prerrogativas» considerables, tales como la autonomía en la determinación de las misiones militares, la asignación del presupuesto y el control de las promociones, así como la posibilidad de mantener un sistema separado de justicia militar o incluso la supervisión de la policía y las agencias de inteligencia (Stepan 1988, pp. 94-97). Según este autor, este «acuerdo civil desigual» puede resultar inestable. Las prerrogativas de los militares podrían otorgarles una influencia desproporcionada sobre las políticas gubernamentales y, además, los gobiernos civiles posteriores podrían cuestionar tales prerrogativas, lo que provocaría una reacción (ibíd., pp. 100-101).

Pero cuando las prerrogativas militares se limitan a las áreas de su competencia específica, el equilibrio resultante se parece mucho a lo que Huntington

define como control objetivo. Ernesto López sostiene que el control objetivo, parcialmente reflejado en esta forma de acuerdo, es especialmente adecuado a la democracia (2001, p. 101), ya que tanto su aceptación de las reglas y los procedimientos de la democracia como su neutralidad política permiten a los militares adaptarse a la variedad de partidos políticos que pueden alcanzar el poder. Sin embargo, la autoridad derivada de la simple «dominación» podría resultar insuficiente, como se argumentará más adelante. La dominación requiere obediencia, no cooperación, y puede depender de que el gobierno no se aleje mucho de las preferencias políticas de los militares ni interfiera demasiado en sus asuntos.

***El manejo: quién dirige las Fuerzas Armadas.*** En comparación con la dominación, el *manejo* requiere un grado mayor de compromiso civil en la dirección, organización y supervisión de las cuestiones de defensa y seguridad. La mayoría de los gobiernos civiles de América Latina tienen carencias en este aspecto, tanto en términos de personal como de competencia (v. Bruneau 2005; Saín 2005). En teoría, el Congreso debería participar en la definición detallada del modo en que se gasta el presupuesto militar, además de establecer las pautas generales de utilización de las Fuerzas Armadas. En cuanto al Ministerio de Defensa, las exigencias son aún mayores: no solo debería estar a cargo de civiles designados políticamente, sino que debería contar con el personal civil suficiente para poder supervisar al menos parcialmente el modo en que las Fuerzas Armadas se preparan para sus misiones y las desarrollan, lo que incluye la educación, el entrenamiento y el despliegue militar. Para esto, sería necesario que los civiles responsables de la formulación de políticas fueran más allá de la política específicamente *militar* y se enfocaran más en las políticas de defensa y seguridad.

**Una de las principales razones por las que en América Latina la competencia civil en el área de defensa es limitada es la ausencia de conflictos entre Estados ■**

De acuerdo con David Pion-Berlin, una de las principales razones por las que en América Latina la competencia civil en el área de defensa es limitada es la ausencia de conflictos entre Estados (2005). Sin amenazas serias, los civiles están poco motivados para desarrollar competencias en el área de defensa y los gobiernos tienen pocos incentivos para invertir en el desarrollo de ministerios de Defensa dotados de personal adecuado. Sin embargo, Pion-Berlin afirma que, aun así, los gobiernos han logrado la obediencia militar mediante el uso del «control político civil». El método consiste en obtener la lealtad personal

de acuerdo con David Pion-Berlin, una de las principales razones por las que en América Latina la competencia civil en el área de defensa es limitada es la ausencia de conflictos entre Estados (2005). Sin amenazas serias, los civiles están poco motivados para desarrollar competencias en el área de defensa y los gobiernos tienen pocos incentivos para invertir en el desarrollo de ministerios de Defensa dotados de personal adecuado. Sin embargo, Pion-Berlin afirma que, aun así, los gobiernos han logrado la obediencia militar mediante el uso del «control político civil». El método consiste en obtener la lealtad personal

de ciertos militares, con los que en algunos casos existen relaciones personales o familiares, y a quienes promueven a altos rangos o designan al frente del Ministerio de Defensa. En estos casos, los gobiernos civiles pueden lograr la *dominación*, pero no el *manejo*, de los militares. El acuerdo puede ser tolerable siempre y cuando no haya amenazas externas serias. El problema es que, si no se asegura el manejo político, el gobierno puede verse limitado en su capacidad de utilizar con eficacia a las Fuerzas Armadas para apoyar sus objetivos políticos exteriores más amplios, y posiblemente también los internos.

**La autoridad: lo que los militares creen.** De acuerdo con Weber, quienes ejercen la dominación buscarán también legitimar esa dominación. La autoridad legítima implica no solo obedecer a la persona o entidad que emite las órdenes, sino también creer en el derecho de esos individuos o grupos a dar esas órdenes. La autoridad va más allá de la mera obediencia. En consecuencia, la autoridad descansa sobre una convergencia de ideas más profunda entre los jefes políticos y quienes los siguen. Esta forma de convergencia va más allá tanto del «control subjetivo» de Huntington como del «control político civil» de Pion-Berlin, ya que ambos conceptos parecen apoyarse en simples alianzas entre un gobernante civil y una fracción de jefes militares. El control «subjetivo» o control político civil puede basarse en la lealtad compartida hacia un determinado partido político, en lazos personales no políticos o incluso en intereses materiales, pero supone que esa lealtad se limita a la relación entre ciertos militares y ciertos gobernantes o facciones políticas. Sin embargo, para que los civiles puedan ejercer una autoridad más perdurable sobre los militares, la obediencia debe basarse en un reconocimiento más profundo de la legitimidad del liderazgo civil. La autoridad puede emanar de dos fuentes: un conjunto compartido de creencias y preferencias en relación con la forma del sistema político, o el reconocimiento militar de la eficacia del régimen político.

De esa manera, las *creencias militares* resultan fundamentales. En América Latina, estas jugaron un papel central, durante los 60 y 70, en alentar a las Fuerzas Armadas a intervenir en la política. En particular, las doctrinas de seguridad nacional impulsaron a considerar que todo, desde el desarrollo económico hasta la política exterior, pasando por la educación y los movimientos políticos internos, debía quedar bajo el paraguas de la «seguridad nacional». Fue aún más importante que los militares se hayan considerado a sí mismos como los responsables últimos de garantizar la seguridad de la nación, más allá de la defensa. En el contexto de la Guerra Fría y la lucha contra el comunismo,

los militares latinoamericanos terminaron creyendo que muchos gobiernos elegidos democráticamente eran incapaces de afrontar estas amenazas, o incluso que eran responsables de ellas. Así, este sistema de creencias alentó los golpes de Estado.

Pero así como las doctrinas de seguridad nacional pueden haber contribuido a las tensiones de los militares con la democracia o a su lucha contra los movimientos revolucionarios, otros sistemas de creencias pueden conducir a otros resultados. En un sistema democrático, esto significaría que los militares acepten las reglas y los procedimientos de la democracia, incluidas las elecciones como único modo legítimo de seleccionar a los gobernantes. Dado que la democracia presupone que las elecciones producen cambios en el liderazgo, esto implicaría también que las Fuerzas Armadas sean relativamente neutrales en el terreno político, de modo de poder funcionar bajo cualquier líder o partido. En el caso de los procesos revolucionarios, un conjunto distinto de creencias militares también podría resultar compatible; sin embargo, las creencias se enfocarían más en resultados que en procesos. Los regímenes revolucionarios, ya sean basados en ideologías religiosas o seculares, tienden a poner el énfasis en los fines antes que en los medios. Por lo tanto, la autoridad descansaría sobre un consenso político-militar acerca de los valores y fines últimos del régimen, más que en los procedimientos de acceso al poder.

Por último, la eficacia política también puede ser un camino adecuado para garantizar la autoridad, independientemente del modelo político del régimen. Como

**Venezuela enfrenta el desafío de establecer la autoridad política en un régimen que no es estrictamente democrático ni estrictamente revolucionario. En algunos aspectos, es un problema similar al que enfrentó México en el periodo posterior a la Revolución de 1910 ■**

las cuestiones más importantes para las Fuerzas Armadas son la defensa y la seguridad, es más probable que reconozcan la autoridad de los gobernantes si tienen éxito en esas áreas.

En la actualidad, Venezuela enfrenta el desafío de establecer la autoridad política en un régimen que no es estrictamente democrático ni estrictamente revo-

lucionario. En algunos aspectos, es un problema similar al que enfrentó México en el periodo posterior a la Revolución de 1910. El régimen mexicano se fundó en esta revolución, que condujo a una prolongada etapa de gobierno

de un partido único revolucionario, pero también consagró los principios democráticos. Entonces, ¿qué es lo que domina? ¿La neutralidad política esencial a un régimen democrático con alternancia de gobernantes, o la ideología política compartida adecuada a un régimen revolucionario? Roderic Camp afirma que «la pasividad o neutralidad política del cuerpo de oficiales es un lujo que pueden darse los regímenes solo después de haber logrado un nivel mínimo de integración nacional que promueve un consenso de valores subyacente acerca de la naturaleza fundamental del régimen» (2005, pp. 21-22). En México, el partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), reconoció a las Fuerzas Armadas como uno de los actores revolucionarios fundamentales de la nación y de ese modo las incorporó a una agenda política compartida. Cuando el régimen avanzó hacia la democratización, los militares ya se habían profesionalizado lo suficiente como para aceptar un rol más neutral (además de que el PRI se había alejado de sus objetivos revolucionarios originales). En Venezuela, el camino ha sido diferente. La «revolución» de Chávez ha avanzado de arriba abajo, cambiando una democracia fuerte por un gobierno concentrado que enfatiza los objetivos revolucionarios y debilita los controles democráticos. Así, Chávez ha enfrentado el desafío de convencer a los militares venezolanos, históricamente comprometidos con procesos democráticos, a que acepten el camino hacia el socialismo.

**Convergencia política versus conflicto: lo que los militares hacen.** Un factor esencial para determinar hasta qué punto los gobiernos ejercen autoridad sobre las Fuerzas Armadas es el de los roles y las misiones de los militares. Un gobierno tendrá más éxito en lograr la cooperación militar si presta atención a lo que los militares hacen y los convierte en partícipes fundamentales –o al menos útiles– en la ejecución de sus políticas.

La opinión tradicional es que la intervención militar en temas internos, especialmente en la seguridad, politiza a las Fuerzas Armadas y las alienta a involucrarse en política. Otra inquietud deriva de la idea de que los militares tienden a apelar a la fuerza letal en mayor medida que la policía y corren el riesgo de violar derechos civiles si se los utiliza para tareas de inteligencia interna. Para algunos, aun las tareas de acción comunitaria, como la construcción de puentes y escuelas, la colaboración en la medicina preventiva o la distribución de alimentos durante periodos de escasez, pueden resultar problemáticos, ya que podrían empujar a los militares a una concepción expandida de sus roles y responsabilidades. Para muchos analistas, la expansión de roles podría alentar el retorno de las doctrinas de seguridad nacional del siglo pasado, con sus devastadoras consecuencias para

**Una cuestión central es si los militares tienen realmente un lugar dentro de la agenda del gobierno.**

**En Argentina, el presidente más exitoso en la tarea de subordinar a las Fuerzas Armadas desde el retorno de la democracia fue Carlos Menem, en buena medida gracias a la estrecha integración entre política exterior, política de defensa y política militar ■**

cuestión central es si los militares tienen realmente un lugar dentro de la agenda política más amplia del gobierno. En Argentina, el presidente más exitoso en la tarea de subordinar a las Fuerzas Armadas desde la recuperación de la democracia fue Carlos Menem, en buena medida gracias a la estrecha integración entre política exterior, política de defensa y política militar durante su gobierno. Menem desarrolló una política exterior internacionalista y proestadounidense y, en consecuencia, implementó una política de defensa orientada a las operaciones internacionales para el mantenimiento de la paz, lo cual se combinó muy bien con políticas militares diseñadas para mantener a las Fuerzas Armadas alejadas de cualquier rol interno. De esa manera, pese al muy limitado manejo político de los militares durante este periodo, el gobierno fue capaz de mejorar su control sobre ellos. Esta agenda cívico-militar compartida amplió la autoridad civil sobre las Fuerzas Armadas.

los derechos humanos<sup>1</sup>. Otros, sin embargo, sostienen que lo más importante no es qué hacen los militares, sino quién decide qué hacen (Pion-Berlin). Si los civiles deciden qué roles deben asumir los militares, y si estos obedecen, entonces los civiles controlarán, al menos hasta cierto punto, a las Fuerzas Armadas.

Pero los roles que asumen los militares sí importan. Una

### ■ **La democracia popular venezolana: ¿democracia o revolución?**

En Venezuela, mantener el control civil sobre las Fuerzas Armadas ha resultado especialmente difícil durante la presidencia de Chávez, en buena medida debido a sus intentos de transformar el sistema político. Allí, como se mencionó anteriormente, tanto la manera en que se manejan las cuestiones de defensa como los roles asignados a los militares violan lo que se considera las «mejores prácticas» de control democrático de las Fuerzas Armadas. Chávez ha intentado desarrollar la autoridad de varias maneras: estableciendo

---

1. Basado en esta premisa, el régimen democrático argentino ha intentado dividir estrictamente los roles de defensa y seguridad, limitando por ley a las Fuerzas Armadas únicamente a la defensa exterior. Ver el artículo de Rut Diamint en esta misma edición.

alianzas con jefes militares (algo semejante al control subjetivo), alentando a los militares a que adopten los valores del nuevo régimen y permitiendo que las políticas de seguridad y defensa tengan prioridad sobre la política militar.

Pero ¿es Venezuela democrática todavía? En muchos aspectos, Chávez se ha desplazado gradualmente de una democracia populista a un socialismo revolucionario semidemocrático. Este proceso comenzó con su ascunción en 1999 y alcanzó su punto más alto en 2007, con su intento de reformar la Constitución e implementar un modelo político mucho más radical. Este proceso ha tenido importantes consecuencias para las relaciones cívico-militares. Por una parte, los intentos de Chávez de cambiar el modelo político provocaron una fuerte reacción en algunos sectores de las Fuerzas Armadas, de manera notoria durante el intento de golpe en su contra de 2002, pero también durante la campaña por la reforma constitucional de 2007. Pero, al mismo tiempo, los intentos de profundizar la identificación ideológica de los militares con el nuevo régimen ofreciéndoles roles de apoyo a la agenda política general del gobierno abrieron un camino alternativo para el control civil de los militares.

Chávez se hizo conocido luego del intento de golpe de febrero de 1992. Aunque el golpe fracasó, Chávez logró utilizar el episodio para llamar la atención sobre el estancamiento del sistema político y su falta de respuestas a los sectores más pobres. Decidido a tomar el poder, durante un tiempo siguió analizando la posibilidad de un nuevo intento de golpe o una revuelta popular, hasta que en 1998 se decidió por la ruta electoral. Luego de asumir el gobierno, puso en marcha una estrategia para consolidar su poder. Siguiendo una de sus principales promesas de la campaña presidencial, convocó a una Asamblea Constituyente diseñada en buena medida para arrancarles poder a los dos partidos políticos tradicionales. A fines de 1999 se sancionó la nueva Constitución, inicio de un proceso de expansión del poder político presidencial, en buena medida gracias a la decisión de cerrar la Legislatura bicameral, remover a sus integrantes e instalar una nueva Asamblea Nacional unicameral. También se extendió el mandato del presidente de cinco a seis años y, lo más importante, se le cedieron poderes para legislar por decreto supeditados a la aprobación de una ley habilitante.

Pero la oposición no se quedó quieta, y utilizó todos los medios disponibles para tratar de echarlo: un golpe de Estado en abril de 2002, que fue rápidamente revertido por un contragolpe; una huelga general que paralizó la estratégica industria petrolera entre fines de 2002 y principios de 2003; y finalmente, luego de un esfuerzo considerable para obtener el número requerido de firmas, un

Referéndum Revocatorio en agosto de 2004. Pero un porcentaje inesperadamente elevado de venezolanos, 59%, votó en contra de la remoción del presidente, y los esfuerzos de la oposición fracasaron de nuevo (Kornblith 2005, p. 124).

Así, lejos de derrocar a Chávez, el Referéndum Revocatorio, pese a las denuncias de fraude de la oposición, le permitió a Chávez avanzar aún más en la consolidación de su poder y la radicalización del régimen. El gobierno se volvió mucho menos tolerante con la oposición y silenció cada vez más a quienes expresaban sus disidencias. El momento más tenso ocurrió en mayo de 2007, cuando cerró el canal de televisión opositor más importante del país, RCTV, acusándolo de complicidad con el golpe de 2002. En noviembre de 2007, la Asamblea Nacional votó un proyecto de reforma constitucional que prometía a la vez extender drásticamente la «Revolución Bolivariana» y acrecentar el poder del presidente. No solo proponía extender el mandato presidencial de seis a siete años, sino que también habilitaba la reelección indefinida<sup>2</sup>. La propuesta también pretendía otorgar al presidente amplios poderes para declarar estados de «alarma», emergencia o «conmoción interna o externa», que permitirían restringir en gran medida los derechos civiles. A la vez, pretendía crear nuevos obstáculos a futuros referéndums revocatorios como el de 2004, lo cual haría aún más difícil remover a Chávez.

Pero el referéndum por la reforma constitucional fracasó, con cerca de 51% de votos en contra y alrededor de 49% de votos a favor, de acuerdo con los informes oficiales. Las interpretaciones fueron muy variadas: algunas apuntaron a las fallas del gobierno en la resolución cotidiana de los problemas de la población, otras lo vieron como un rechazo general a la «revolución» de Chávez e incluso algunas señalaron como factor crítico el artículo que habilitaba la reelección indefinida. Los opositores al chavismo proclamaron el fin de la revolución, mientras que el presidente recordó sus palabras luego del golpe fallido de 1992, cuando aceptó la derrota con un célebre «Por ahora». En ese sentido, si bien indudablemente se trata de un contratiempo, no debería interpretarse como la muerte del proyecto revolucionario de Chávez. De hecho, ya comenzaron a considerarse otras opciones: presentar petitorios para someter nuevamente la reforma constitucional a votación, analizar de qué manera modificar el proyecto para volverlo más aceptable y

---

2. Esto contrasta marcadamente con las muy firmes y detalladas prohibiciones de reelección que establecía la Constitución de 1961, que incluso intentaba impedir que los miembros de una misma familia se perpetuaran en el poder.

seguir adelante con al menos algunos puntos mediante leyes y decretos. Lo que quedó claro, sin embargo, es que los venezolanos difícilmente apoyarán una propuesta que limite de forma tan drástica los aspectos democráticos del sistema político.

### ■ Los militares y la política en la Venezuela actual

El proceso revolucionario llevado adelante por Chávez tuvo importantes consecuencias para las Fuerzas Armadas. Poco después de asumir la Presidencia, Chávez comenzó a rediseñar la relación entre los militares y el gobierno. Hasta el intento de golpe de 1992, los militares venezolanos habían estado notoriamente ausentes de la política, en parte obligados por la Constitución de 1961, que declaraba que las Fuerzas Armadas eran «una institución apolítica, obediente y no deliberante» y parcialmente responsable de «la estabilidad de las instituciones democráticas». Los gobiernos democráticos habían logrado la subordinación de los militares mediante una combinación de lazos personales con algunos oficiales, una autonomía militar considerable y un sistema de rápida rotación de los cargos más altos, con promociones relativamente aceleradas.

**Hasta el intento de golpe de 1992, los militares venezolanos habían estado notoriamente ausentes de la política ■**

Con la Constitución de 1999, el gobierno trató de lograr una transformación duradera del rol de los militares en la sociedad venezolana. De este modo, la nueva Constitución moderó la prohibición a los militares de desarrollar actividad política, al otorgarles el derecho a votar y al cambiar la definición de las Fuerzas Armadas, que en lugar de una institución «apolítica» fue calificada como «sin militancia política». Además, amplió la autoridad de los militares en temas de armamento e incorporó formalmente «la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la activa participación en el desarrollo nacional» a la lista de sus misiones (Trinkunas 2005, p. 211). Estos roles no eran nuevos para las Fuerzas Armadas. Sin embargo, como señala Harold Trinkunas, incluir estas misiones en la Constitución hizo que modificarlas o restringirlas se volviera más difícil que antes (2005, p. 211).

En cierto sentido, la Constitución de 1999 prefiguró tanto el futuro general del régimen de Chávez como la expectativa acerca del rol que jugarían los militares en él. La transformación interna es un elemento esencial en cualquier régimen revolucionario y los militares suelen ser actores claves en ese proceso.

**Asignarles a las Fuerzas Armadas un rol más politizado y fortalecer sus funciones internas, sin que por eso pierdan el mandato simultáneo de defender el país, sintonizaba perfectamente con los objetivos de llevar a Venezuela al socialismo ■**

Por lo tanto, asignarles a las Fuerzas Armadas un rol más politizado y fortalecer sus funciones internas, sin que por eso pierdan el mandato simultáneo de defender el país, sintonizaba perfectamente con los objetivos de llevar a Venezuela al socialismo. La propuesta de reforma constitucional impulsada en 2007 definía las funciones militares de manera de ajustarse aún más claramente a esos objetivos y buscaba reestructurar a las Fuerzas Armadas de un modo coherente con la profundización y la defensa de un régimen revolucionario. Pese a su derrota en el referéndum, el proyecto resulta útil para entender la concepción del régimen que intenta crear el gobierno, dentro de la cual la política militar y de defensa ocupan un lugar importante. En relación con las funciones militares, el documento establece que

La Fuerza Armada Bolivariana constituye un cuerpo esencialmente patriótico, popular y antiimperialista. (...) La Fuerza Armada Bolivariana será organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación, defenderla de cualquier ataque externo o interno y asegurar la integridad del espacio geográfico mediante el estudio, planificación y ejecución de la doctrina militar bolivariana, la aplicación de los principios de la defensa integral y la guerra popular de resistencia, la cooperación en tareas de mantenimiento de la seguridad ciudadana y del orden interno, así como la participación activa en planes para el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de la Nación, de acuerdo con esta Constitución y la ley. (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 328 a.)

Además de involucrar a los militares en la profundización de la revolución socialista, el documento revelaba la preocupación del gobierno ante la posibilidad de tener que defenderse tanto de las elites nacionales como de enemigos extranjeros –presumiblemente de Estados Unidos– y en consecuencia enfatizaba que las Fuerzas Armadas estarían «siempre al servicio del pueblo venezolano en defensa de sus sagrados intereses y en ningún caso al de oligarquía alguna o poder imperial extranjero» (ibíd., artículo 328). Para prepararse para un eventual combate contra un oponente más fuerte, la reforma constitucional proponía crear una quinta rama de las Fuerzas Armadas, la Milicia Nacional Bolivariana, que se habría sumado al Ejército, la Marina, la Fuerza Aérea y la Guardia Nacional.

**Modelar creencias e ideologías: ¿en defensa de la democracia o del socialismo?** La reforma constitucional propuesta en 2007 confirmaba uno de los principales componentes de la política militar gubernamental: procurar la autoridad política sobre las Fuerzas Armadas alentando la identificación ideológica o los valores compartidos. Sin embargo, este conjunto de valores es complejo: aunque el gobierno de Chávez continuaba avanzando hacia un régimen socialista y de concentración de poder en el presidente, la Constitución seguía manteniendo algunos elementos propios de un sistema democrático. Aunque, si la reforma se hubiera aprobado, el presidente habría sido inusualmente poderoso, los objetivos socialistas predominarían sobre los democráticos y la representación se habría desplazado parcialmente a consejos de base local o grupos de la sociedad civil. Sin embargo, el mantenimiento de cierta neutralidad militar seguiría siendo ventajoso mientras la oposición preservara la posibilidad de asumir la Presidencia en algún momento, una opción que se fortaleció luego del referéndum de 2007.

Sin embargo, en abril de 2007 Chávez declaró que había terminado el tiempo de la neutralidad para los militares venezolanos, que debían, desde ahora, abrazar el socialismo. Los oficiales, afirmó el presidente, debían «declararse cada día con más fuerza y radicalidad, a ser antiimperialistas, revolucionarios, bolivarianos y socialistas»<sup>3</sup>. Al mismo tiempo, proclamó que el nuevo eslogan militar era «patria, socialismo o muerte» y explicó posteriormente que «El Ejército norteamericano es un instrumento para imponer el imperialismo, la Fuerza Armada venezolana es un instrumento para establecer el socialismo»<sup>4</sup>. Así que los valores compartidos buscados por Chávez enfatizaron objetivos nacionalistas y de justicia social, en lugar de los procedimientos democráticos.

**Misiones y roles: expandir la acción comunitaria, prepararse para la invasión.** El proyecto de Chávez de modificar los valores militares para ponerlos en línea con su régimen socialista encontró dificultades debido a las antiguas tradiciones democráticas venezolanas. Sin embargo, el hecho de que las políticas de seguridad y defensa estén a tono con sus políticas militares ha contribuido a establecer su autoridad. Desde que asumió la Presidencia, Chávez utilizó a los militares para una amplia variedad de acciones comunitarias, primero a través del Plan de Acción Inmediata Sostenible (PAIS) y luego mediante el Plan

---

3. *El Universal*, 13/4/2007, disponible en <[www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com)>.

4. En Gadio Saravini Di Turno: «Chávez y la Fuerza Armada» en *El Universal*, 1/5/2007, disponible en <[www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com)>.

Bolívar 2000, mucho más duradero. Estos proyectos involucraron a las Fuerzas Armadas en tareas relacionadas con el alivio directo de la pobreza y la búsqueda del desarrollo. Los militares fueron enviados a reparar escuelas y hospitales, proveer asistencia médica e incluso a vender alimentos a bajo precio en zonas pobres. Por alejadas que hayan estado estas misiones de sus roles tradicionales, convirtieron a las Fuerzas Armadas en jugadores valiosos dentro de la agenda política más amplia del gobierno.

Pero esto no significa que no fueran utilizadas también para seguridad y defensa. Con el objetivo de enfrentar los serios problemas de seguridad pública, las Fuerzas Armadas –y en especial la Guardia Nacional– adquirieron nuevas responsabilidades en la lucha contra el crimen, uno de los roles habitualmente considerados más problemáticos para el control civil. Al mismo tiempo, las tensas relaciones de Chávez con EEUU contribuyeron a justificar la inversión creciente en la defensa territorial, mediante las compras de armamentos y el entrenamiento para el combate contra un invasor poderoso. Así, en la medida en que los militares compartan la percepción de Chávez de una posible amenaza externa, la defensa nacional podría funcionar como un tema común que fortalezca la autoridad del gobierno frente a las Fuerzas Armadas.

**La ausencia de manejo civil en Venezuela.** Aunque el gobierno ha luchado por ejercer la dominación sobre las Fuerzas Armadas, incluso dando de baja a los oficiales implicados en el golpe de 2002, y aunque ha procurado ganar autoridad frente a los militares mediante la construcción de una ideología

**Venezuela sigue siendo uno de los pocos países de América Latina donde los ministros de Defensa son casi exclusivamente militares ■**

compartida, ha desatendido ampliamente el manejo político. Los límites de la supervisión civil de las Fuerzas Armadas en Venezuela se notan con solo observar al ministro de Defensa, hoy formalmente titulado

«Ministro del Poder Popular para la Defensa de Venezuela». De hecho, Venezuela sigue siendo uno de los pocos países de América Latina donde los ministros de Defensa son casi exclusivamente militares<sup>5</sup>. La supervisión legislativa también es mínima. Para enviar tropas al exterior, por ejemplo, es necesaria la aprobación de la Asamblea Nacional, pero no así para declarar la

---

5. La única vez que Chávez hizo una excepción a esta regla, el civil designado no logró ganar la obediencia de las Fuerzas Armadas.

guerra. Del mismo modo, el Poder Legislativo tampoco tiene poder sobre los ascensos de oficiales.

A pesar de la ausencia de manejo civil, las Fuerzas Armadas han aceptado los roles no tradicionales que el gobierno les ha asignado. Esto se debe, al menos en parte, a que el gobierno no ha buscado una separación total entre civiles y militares. En suma, en lugar de desarrollar el manejo político de las Fuerzas Armadas, el gobierno de Chávez las ha llevado al campo de la política.

### ■ **Conclusión: ¿control civil sobre los militares venezolanos?**

Las estrategias del gobierno de Chávez para lograr el control de las Fuerzas Armadas se han diferenciado de manera significativa de las de sus predecesores. En las décadas anteriores, la política militar de Venezuela se adaptó a las condiciones democráticas y, en consecuencia, se orientó a desarrollar un cuerpo militar relativamente profesional y políticamente neutral. Pero Chávez nunca intentó ser un presidente democrático como cualquier otro. Los métodos que Chávez utilizó para obtener el poder, comenzando por el golpe de 1992, demostraron que es improbable que valore los procedimientos más que los resultados. Así, el gobierno ha intentado establecer el control sobre las Fuerzas Armadas a través de mecanismos muy distintos del modelo de control objetivo de Huntington: integró al gobierno a miembros de la institución militar, dejó en manos de estos el Ministerio de Defensa, apostó a la construcción de una ideología compartida y utilizó a las Fuerzas Armadas para una variedad de roles internos, incluso la seguridad interior.

Al mismo tiempo, la sociedad venezolana se ha desgarrado, dividida entre chavistas y antichavistas, en un conflicto similar al que enfrentó a peronistas y antiperonistas en Argentina durante muchas décadas. Los esfuerzos del gobierno por restringir la libertad de expresión y consolidar la transformación del sistema político a través del proyecto de reforma constitucional de 2007 desencadenaron airadas protestas por parte de la oposición, que incluye un incipientemente poderoso movimiento estudiantil y a algunos miembros de las Fuerzas Armadas. En una democracia, la politización de los militares tiene sus riesgos, y los desafíos a las reglas y procedimientos democráticos planteados por el proyecto provocaron una respuesta, cuyo vocero más notorio fue el ex-ministro de Defensa de Chávez, el general retirado Raúl Isaías Baduel. El disenso interno, combinado con el fuerte

antagonismo internacional hacia el gobierno de Chávez, ha configurado sin duda un escenario difícil para la construcción de relaciones cívico-militares estables.

Dicho esto, también hay que reconocer que Chávez ha tomado algunas decisiones que permitieron establecer un control civil –aunque no democrático– de los militares. Parece haber hecho un progreso considerable en establecer la dominación luego del golpe de 2002, eligiendo a sus aliados como jefes y debilitando gradualmente a buena parte de la oposición militar. Aunque su autoridad no ha podido apoyarse en los conceptos tradicionales, basados sobre todo en valores democráticos compartidos, sin embargo ha transmitido un nuevo conjunto de valores que espera modele tanto las creencias civiles como las militares. Y, lo que quizás es más importante, hay una conexión entre las políticas militares con las de defensa y seguridad, orientadas todas a la misma transformación socialista. De este modo, coincide lo que se ha pedido a los militares que hagan con lo que se les ha pedido que crean. Esto facilita la creación de una agenda político-militar compartida y puede aumentar la autoridad del gobierno sobre las Fuerzas Armadas. Sin embargo, el sistema político venezolano se encuentra en un periodo de transición que, hasta que no se complete, impedirá la construcción de una relación cívico-militar verdaderamente estable. ☒

## **Bibliografía**

- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela: «Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela», 2 de noviembre de 2007, en <[www.eluniversal.com//2007/11/05/reformaconstitucionaldefinitiva.doc](http://www.eluniversal.com//2007/11/05/reformaconstitucionaldefinitiva.doc)>, fecha de consulta: 15/11/2007.
- Bruneau, Thomas C.: «Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited» en *Fuerzas Armadas y Sociedad* vol. 19 Nº 1, 2005, pp. 111-131.
- Camp, Roderic: *Mexico's Military on the Democratic Stage*, Praeger Security International, Westport, Connecticut, 2005.
- Donadio, Marcela (ed.): *Atlas comparativo de la defensa en América Latina. Edición 2007*, Resdal / SER en el 2000, Buenos Aires, 2007.
- Kornblith, Miriam: «Elections versus Democracy: The Referendum in Venezuela» en *Journal of Democracy* vol. 16 Nº 1, 2005, pp. 124-137.
- Huntington, Samuel: *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass.-Londres, 1957.
- López, Ernesto: «Latin America: Objective and Subjective Control Revisited» en David Pion-Berlin (ed.): *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2001, pp. 88-107.
- Norden, Deborah: «Democracy in Uniform: Chávez and the Venezuelan Armed Forces» en Steve Ellner y Daniel Hellinger (eds.): *Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class, Polarization & Conflict*, Lynne Rienner, Boulder, 2003. [Hay edición en español: *La política venezolana en la época de*

- Chávez: clases, polarización y conflicto*, Consejo de Investigación de la Universidad de Oriente (UDO) / Nueva Sociedad, Caracas, 2003.]
- Pion-Berlin, David: «Political Management of the Military in Latin America» en *Military Review* 1-2/2005, pp. 19-31.
- Saín, Marcelo: «Las relaciones civiles-militares en la Argentina democrática (1983-2002)» en José A. Olmeda (comp.): *Democracias frágiles: las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 303-390.
- Stepan, Alfred: *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, Princeton, 1988.
- Trinkunas, Harold: *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2005.
- Weber, Max: *Economy and Society*, Guenther Roth y Clause Wittich (eds.), University of California Press, Berkeley, Los Ángeles-Londres, 1978. [En español: *Economía y sociedad*, varias ediciones.]



## Revista de la CEPAL

Diciembre de 2007

Santiago de Chile

Nº 93

ARTÍCULOS: **José Antonio Ocampo**, La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana. **Roberto Frenkel**, La sostenibilidad de la política de esterilización monetaria. **Benedict Clements**, **Christopher Faircloth** y **Marijn Verhoeven**, Gasto público en América Latina: tendencias y aspectos clave de política. **José Antonio Alonso**, Desigualdad, instituciones y progreso: un debate entre la historia y el presente. **Oswaldo Rosales** y **Mikio Kuwayama**, América Latina al encuentro de China e India: perspectivas y desafíos en comercio e inversión. **René A. Hernández**, ¿Se erosiona la competitividad de Centroamérica y la República Dominicana con el fin del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido? **Esteban Pérez Caldentey** y **Anesa Ali**, La ventaja comparativa como falacia y una regla para la convergencia. **Norberto E. García** s, Auge y heterogeneidad productiva. Perú 2002-2006. **Flávio Sacco dos Anjos** y **Nádia Velleda Caldas**, Pluriactividad y agricultura familiar en Brasil: el caso de Rio Grande do Sul.

Revista de la Cepal es una publicación cuatrimestral, en español e inglés. Pedidos: Unidad de Distribución de la Cepal, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Correo electrónico: <carlos.eggeling@cepal.org>.