

Documento de Trabajo

Working Paper

**La participación de las Fuerzas Armadas
en los proyectos del populismo-nacionalista
en América Latina**

Sonia Alda Mejías
30/07/2008

Documento de Trabajo N° 36/2008

La participación de las Fuerzas Armadas en los proyectos del populismo-nacionalista en América Latina

Sonia Alda Mejías

Introducción

En América Latina, la subordinación militar al poder civil es un hecho y en la actualidad es impensable la posibilidad de un golpe de Estado militar. Sin embargo, esto no significa que el proceso de democratización esté concluido. El motivo principal es que pese a los importantes avances realizados, las autoridades gubernamentales no ejercen un control capaz de eliminar la autonomía militar. Aunque en diferente grado y con importantes diferencias, según los países, los militares han conservado espacios de autonomía e influencia política y social. En este sentido, las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas (FFAA) han sido uno de los factores decisivos para favorecer o restringir estos espacios de poder.

El papel de las FFAA es un elemento fundamental tanto en la configuración de las bases de la defensa, como en la definición de la política de defensa, donde están integradas. En una sociedad democrática las líneas generales de las políticas de defensa han de estar orientadas a neutralizar y, llegado el caso, combatir amenazas externas. Excepcionalmente y de manera coyuntural podrían contribuir a resolver situaciones de emergencia interna y poner a disposición de las autoridades políticas sus capacidades ante urgencias, catástrofes y crisis. Por ello, se consideran misiones propiamente militares aquellas volcadas en la defensa de la soberanía nacional. Sin embargo, en la actualidad, en mayor o menor medida, los gobiernos de Latinoamérica están asignando misiones de seguridad interior a las FFAA, desbordados ante la falta de fuerzas y recursos para combatir las nuevas amenazas como la inseguridad ciudadana, el narcotráfico y el terrorismo. En estos casos, el problema no es sólo que las FFAA desempeñan funciones para las que no han sido diseñadas sino que, además, se corre el riesgo de que los militares acaben gestionando y controlando espacios de poder que corresponden al ámbito civil. Todo ello acabaría revirtiendo en la consolidación o aumento de la autonomía militar, un elemento incompatible con el control civil y con la democratización de la defensa.

Ante la existencia de un problema común que, aunque en diferente medida, afecta a toda la región cabe preguntarse si en los cambios que están introduciendo los actuales populismos nacionalistas se contemplan alternativas que aseguren, en el ámbito de la defensa, el control civil de las FFAA. Las medidas adoptadas o los proyectos de transformación propuestos por los presidentes de Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador, Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa y Daniel Ortega, respectivamente, se justifican bajo la intención de llevar a cabo, de acuerdo al término especialmente empleado por estos mandatarios, “una revolución democrática”. En este caso particular, a través del análisis de las políticas de defensa y muy especialmente de las misiones asignadas a las FFAA, el objetivo del presente trabajo es comprobar si dicha “revolución” significa una auténtica transformación y si las propuestas realizadas son una alternativa mediante la cual se elimine, o por el contrario se potencie la autonomía militar. Con ello es posible profundizar sobre el modelo de democracia propuesto, por dichos gobernantes.

Pese a que existen más factores que han de ser considerados, se adoptarán las misiones asignadas a las FFAA como referencia para comprobar si estos gobiernos aplican políticas orientadas a fomentar la supremacía civil o no. Con el análisis de estas medidas, el objetivo es indagar sobre los criterios adoptados en estas “revoluciones democráticas” para articular las relaciones civiles-militares y con ello la prioridad que se otorga al control civil.

Las alternativas de la llamada “revolución democrática”

Buena parte de los especialistas en seguridad y defensa latinoamericanos coinciden en señalar que continúa siendo necesario abordar reformas en el sector para alcanzar dicho control civil.¹ Consideran que, hasta el momento, estas reformas han carecido de planificación, sin un criterio político o institucional que las guíase. En general, se observa que este esfuerzo de modernización es insuficiente y la consecuencia directa es la autonomía con la que cuentan las FFAA para generar sus políticas institucionales, de presupuesto e incluso para generar sus propias misiones.²

En el caso de Ecuador, Bolivia, Venezuela y Nicaragua, los países actualmente regentados por gobernantes populistas, tienen importantes retos que abordar para reformar la defensa. A pesar de las diferencias existentes entre ellos, ninguno de estos países ha logrado culminar el proceso de democratización en este ámbito. Incluso si se compara su situación con otras subregiones como el Cono Sur, tienen un camino mayor por recorrer. En estos países, tradicionalmente las FFAA han conservado espacios propios de poder. En Bolivia y Ecuador no han perdido, aun después de implantarse la democracia, un importante papel arbitral en la política nacional.³ En el caso ecuatoriano, el respaldo proporcionado por el importante grupo empresarial regentado por las FFAA únicamente ha venido a reforzar esta posición. En Nicaragua, a pesar de finalizar el régimen sandinista, su cúpula militar ha permanecido acaparando los altos mandos y conservando prerrogativas que le han proporcionado poder e influencia.⁴ En cuanto a Venezuela, antes de la llegada a la presidencia de Hugo Chávez, pese a la ventaja de no haber padecido un régimen militar anteriormente, tenía importantes retos que superar para lograr la supremacía civil.⁵

Aunque nunca se insiste demasiado en afirmar la pluralidad estructural y coyuntural de la región, al mismo tiempo han de señalarse la existencia de problemas comunes, si bien en diferente grado e intensidad. Entre ellos, un proceso inacabado de democratización que también afecta al ámbito de la defensa, ya que la transformación de la defensa está intrínsecamente vinculada al proceso de democratización general de cada una de las sociedades latinoamericanas y en este momento buena parte de la ciudadanía cuestiona los resultados del mismo. La democratización de la defensa no puede progresar sin un proceso de democratización general en el ámbito legal-institucional, político y social. Las deficiencias de este proceso repercuten directamente en la incapacidad de los gobiernos latinoamericanos para ejercer plenamente el control civil.

La crisis de gobernabilidad actual agrava este problema. Buena parte de los gobiernos de la región han recurrido a las FFAA para reprimir la movilización social, motivada por el descontento ciudadano. El nivel de protesta ha llegado a provocar la caída de varios presidentes constitucionales.⁶ Sin embargo, además de la movilización y de la protesta, los ciudadanos han optado por apoyar opciones políticas alternativas cuyo atractivo se basa en dar respuesta rápida a las

¹ Claudia Fuentes y Claudio Fuentes (coords.), *Gobernabilidad del sector seguridad en América Latina*, FLACSO, 2006, pp. 33 y ss. Este trabajo es un informe realizado por FLACSO a petición del Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría de la ONU y la Dirección Regional para América Latina y El Caribe del PNUD. Buena parte de las conclusiones del informe se obtuvieron mediante una encuesta realizada a 13 expertos de Bolivia, Brasil, Colombia, México, Chile, Uruguay, Argentina, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Costa Rica, Nicaragua y Perú.

² *Ibid.*, pp. 33 y ss. Entre los expertos de los países citados, ante la pregunta de que “si creen que las FFAA en su país tienen autonomía para establecer su doctrina”, sólo Argentina y El Salvador contestaron negativamente.

³ Sobre la presencia de las FFAA en la política y la sociedad ecuatoriana y boliviana, véase Berta García Gallegos, “Ecuador: democratización y FFAA; el contexto histórico, social y político en una relación ambivalente”, pp. 185-221, y Sonia Alda Mejías, “El reto de alcanzar la supremacía civil en Bolivia”, pp. 27-50, en Isidro Sepúlveda y Sonia Alda Mejías (eds.), *La Administración de la Defensa*, T. II, IUGM, Madrid, 2008.

⁴ Roberto Cajina, “Transición política, democracia y reconversión del sector Defensa”, pp. 293-304, en Sepúlveda y Alda, *La Administración de la Defensa*, *op. cit.*

⁵ Miguel Manrique, “Cambio y reestructuración del Ministerio de la Defensa y la FA venezolana a comienzos del siglo XXI”, en Sepúlveda y Alda, *La Administración de la Defensa*, *op. cit.*, pp. 405-438.

⁶ Así ocurrió en el Ecuador con la caída por presión popular de Abdalá Bucaram en 1997, de Jamil Mahuad en 2000 y de Lucio Gutiérrez en 2005. En Perú la protesta generalizada forzó la renuncia de Alberto Fujimori, tras cometer fraude electoral. En Argentina las movilizaciones forzaron la renuncia de Fernando de la Rúa en 2001 y, en Bolivia, las renuncias de Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003 y de Carlos Mesa en 2005 tuvieron lugar tras movilizaciones populares que paralizaron el país.

demandas populares. La principal propuesta de los presidentes Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa y Daniel Ortega es la de llevar a cabo una “revolución democrática”, basada según estos dirigentes, en establecer una relación directa con el pueblo con el fin de asegurar que las decisiones gubernamentales respondan a las peticiones y las necesidades populares.⁷ El carácter global de la propuesta populista, que aspira a proporcionar un nuevo modelo de democracia, también alcanza al ámbito de la defensa. La consideración de las propuestas de estos gobiernos se justifica en tanto posibles alternativas a los problemas comunes de la región, particularmente respecto al liderazgo civil frente a la autonomía militar.

Las misiones en seguridad interior y las alternativas ¿revolucionarias?

Dentro de los problemas compartidos por la región, también se encuentra el riesgo de militarización debido a la asignación de misiones a las FFAA relacionadas con la seguridad interior. Bajo la influencia del concepto de Seguridad Humana, la Declaración sobre Seguridad de las Américas, adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en octubre de 2003,⁸ asumió un concepto multidimensional de seguridad para el ámbito hemisférico, ampliando así la definición tradicional de la seguridad de los Estados. El riesgo de este planteamiento es favorecer o potenciar la intervención de las FFAA en el ámbito interno.

En América Latina, tanto los civiles como los militares se encuentran tentados de instrumentalizar este concepto multidimensional de seguridad.⁹ Ante la imposibilidad de los gobiernos civiles de atender las necesidades ciudadanas, controlar íntegramente el territorio nacional y/o hacer cumplir la ley, han recurrido a las FFAA. Las principales misiones asignadas han sido la represión de la protesta social, la lucha antidroga y el combate a la delincuencia.¹⁰ Por su parte, las FFAA han sido muy receptivas a estas misiones por su anhelo de encontrar “nuevas amenazas” que justificasen su papel, después del fin de la Guerra Fría.¹¹ Sin embargo, en la medida que las misiones de seguridad interior adquieren cada vez más importancia, la principal consecuencia es el riesgo de *militarizar la seguridad interior*. Si bien este proceso se confirma como una tendencia, es obligado matizar ante la pluralidad de situaciones. Los problemas son diferentes y desde luego no se han afrontado de forma idéntica en todos los países, lo que impide hacer generalizaciones. De hecho, en determinados países se ha procurado mantener a las FFAA al margen de la seguridad interior.

En todo caso, el riesgo de la militarización de la seguridad interior incide directamente en las relaciones cívico-militares, ya que puede proporcionar un poder e influencia social a las FFAA que finalmente revierta en una mayor autonomía militar. Ya se ha mencionado que uno de los principales obstáculos presentes en la región, que impiden la democratización de la defensa, es la persistencia de la autonomía militar, en buena parte debido a la incapacidad civil para consolidar su liderazgo en las relaciones cívico-militares. La alternativa proporcionada a la militarización de la

⁷ Sobre la crisis de gobernabilidad y las alternativas del populismo, véase Sonia Alda Mejías, “‘La revolución democrática’ de los nuevos movimientos sociales y de los populismos de izquierda ante la crisis de gobernabilidad en América Latina”, *Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos*, Cuadernos de Estrategia, 136, IEEE-IUGM, 2007, pp. 53-88.

⁸ “Declaración OEA sobre Seguridad en las Américas”, emitida por los países de la OEA el 28 de octubre de 2003, http://usinfo.state.gov/esp/Archive_Index/Declaracin_OEA_sobre_Seguridad_en_las_Americas.html. De acuerdo a este concepto de seguridad, la “Declaración de Quito” (correspondiente a la VI Conferencia de ministros de Defensa de las Américas, noviembre de 2004, <http://www.icj.org/IMG/pdf/MoDdec.pdf>) no establece líneas divisorias entre las competencias de las FFAA y de Seguridad.

⁹ *Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina y el Caribe*, Seminario Internacional, FLACSO, Chile, 20-22/VIII/2003, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001406/140625s.pdf>.

¹⁰ La mayoría de los textos constitucionales latinoamericanos contemplan la participación de las FFAA en la Seguridad Interior de forma plena o como apoyo a las fuerzas policiales; véase <http://www.iugm.es/ADEFAL/index.htm>, apartado TABLAS, donde es posible consultar las misiones de las FFAA en la región. En Centroamérica y Brasil las FFAA se encuentran directamente implicadas en la lucha contra el narcotráfico, la delincuencia organizada y la seguridad ciudadana; en México, desde hace años los militares combaten el narcotráfico, como también lo hacen en América del Sur, en Venezuela, Brasil, Ecuador, Colombia y Bolivia. Sin embargo, en Perú, en la actualidad, la lucha contra el narcotráfico ha dejado de ser una misión militar, aunque colaboran con la policía regularmente en garantizar el orden interno. Esta misión también la han tenido hasta hace poco las FFAA bolivianas.

¹¹ Lilian Bobea, “¿Juntos pero no revueltos?: De la militarización policial a la policialización militar. Tendencias e implicaciones”, en *Políticas de Defensa: Desafíos externos y restricciones internas*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2002, p. 30.

seguridad interior por los nuevos gobiernos populistas es la dedicación de las FFAA al desarrollo social, si bien esto lleva consigo el riesgo de *securitizar la agenda de desarrollo nacional*. El planteamiento es rechazar la represión de la movilización social o la lucha antidroga, basada en la erradicación forzosa de cultivos, como tales misiones militares y al mismo tiempo implicar a las FFAA en tareas relacionadas con el desarrollo nacional. No deja de llamar la atención que estas misiones se consideren una aportación imprescindible a la realización del pretendido proceso de transformación revolucionaria, ya que no son ni rupturistas ni novedosas. Muy al contrario, estas misiones cuentan con una larga tradición. No sólo fueron desempeñadas por las FFAA durante la Guerra Fría sino también tras las transiciones democráticas. Aunque se realice con diferente intensidad, los textos constitucionales han seguido contemplando esta labor como una misión militar prácticamente en toda la región.¹²

La concepción de la defensa en los proyectos populistas-nacionalistas

Pese a su larga tradición, este tipo de misión militar se articula coherentemente en la alianza civil-militar propugnada por estos gobiernos, ya que la participación de las FFAA en el desarrollo nacional es un de los instrumentos para llevar a cabo la pretendida “revolución democrática”, particularmente en Venezuela y Bolivia. No obstante, mas allá de la relevancia otorgada a la unidad pueblo-FFAA para alcanzar este objetivo, todos estos gobiernos comparten la necesidad de llevar a cabo esta “revolución ciudadana”, usando los términos empleados por Rafael Correa, para gobernar de acuerdo a las demandas y necesidades populares. Frente a las “partidocracias” y las democracias corruptas dominantes hasta el momento, se trata de establecer un auténtico “poder ciudadano”, como igualmente proclama Daniel Ortega.

Las llamadas “refundaciones nacionales” son las bases que guían estos procesos. Para ello, salvo en el caso nicaragüense, se han convocado asambleas constituyentes encargadas de redactar un nuevo texto constitucional donde queden consagrados sus principales objetivos.¹³ Entre ellos se encuentra establecer las bases de una democracia donde prime la acción directa de los ciudadanos y de los gobernantes, y la relación directa entre unos y otros como medio para garantizar el cumplimiento del mandato popular. El antiimperialismo, el nacionalismo y el anticapitalismo son otros de los planteamientos compartidos por estos gobernantes, convencidos de la necesidad de recuperar la acción estatal en la economía y la sociedad.

En el ámbito de la defensa también hay coincidencias, si bien como en el resto de las cuestiones mencionadas, dada la acusada desideologización característica de estos populismos, no hay un corpus doctrinal coherente utilizado como referencia común para construir las políticas de estos gobiernos. Pese a todo, hay suficientes presupuestos sociales, políticos y económicos para que estos nuevos gobiernos constituyan un “bloque regional de poder popular” (BRPP)¹⁴ que, bajo el

¹² Consúltese el “Programa de Investigación sobre la Administración de la Defensa en América Latina” (ADEFAL) del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, <http://www.iugm.es/ADEFAL/index.htm>, apartado TABLAS, de cada uno de los países analizados permite comprobar la permanencia de esta misión en la mayoría de los países latinoamericanos.

¹³ En Venezuela, la Constitución de 1999 representa este momento refundacional. En Bolivia, la nueva Constitución ha sido motivo de tensión política. Ha sido redactada una nueva Constitución que está pendiente de ser aprobada por referéndum popular. El texto fue aprobado, en medio de violentos disturbios, en diciembre de 2007 en el interior de un cuartel y sólo por diputados del oficialista Movimiento al Socialismo (MAS). La celebración de este referéndum tendrá lugar después del referéndum revocatorio, convocado para el 10 de agosto, del cargo de presidente, vicepresidente y prefectos. En Ecuador, el 30 de septiembre de 2007 se celebraron elecciones de diputados para constituirse una Asamblea Constituyente que se encuentra discutiendo un nuevo texto constitucional, con un plazo para aprobar todos los artículos hasta el 25 de julio de 2008. En octubre del mismo año está prevista la celebración de un referéndum para su aprobación. La excepción es Nicaragua, pues el presidente Ortega no ha planteado la necesidad de una nueva Constitución, ya que de hacerlo deslegitimaría su propia labor anterior, puesto que la Constitución vigente, de 1987, fue aprobada por el régimen sandinista.

¹⁴ Así fueron denominados por H. Dieterich, ideólogo del régimen chavista, los países que, en principio, estarían alineados por su identificación con la izquierda. En origen este bloque estuvo integrado por Venezuela, Brasil y Argentina, ante la identificación progresista de estos gobiernos. La incorporación de Bolivia, Ecuador y Nicaragua ha impulsado esta alineación internacional y ha venido a compensar la falta de “vocación revolucionaria” de los primeros. Sobre este bloque regional de poder, véase Heinz Dieterich, “Bloque regional de poder (BRP): Única salvación nacional y popular posible en América Latina”, II y III, *Rebelión*, marzo-abril 2004, y del mismo autor, “Hugo Chávez: salto cualitativo en el Bloque Regional de Poder”, *Rebelión*, 4/X/2005.

liderazgo de Hugo Chávez, pretende defender y expandir en la región su concepto de proyecto “revolucionario bolivariano”. Estos presupuestos han sido englobados por Hugo Chávez bajo el socialismo del siglo XXI, como así también lo ha calificado Rafael Correa. Evo Morales, sin embargo, ha recurrido más particularmente al de “socialismo comunitario” para definir su planteamiento ideológico. No obstante, aunque cada uno pretende destacar la particularidad de su propio socialismo y pese a la heterogeneidad ideológica y al nivel de indefinición que caracteriza a cada uno de ellos, todos comparten los planteamientos señalados.

Aunque con diferente nivel de prioridad, los actuales gobiernos de estos países, de una manera u otra, han abordado la cuestión de la defensa, si bien Venezuela y Bolivia lo han hecho en mayor profundidad que Ecuador y Nicaragua. Hugo Chávez y Evo Morales han otorgado carácter prioritario al ámbito de la defensa, destacando en ambos casos la importancia de una unidad cívico-militar, basada en la colaboración entre el pueblo y las FFAA. No es el caso de los gobiernos de Daniel Ortega y de Rafael Correa. Por el momento la cuestión militar no ocupa un lugar central en sus planes de gobierno. Desde que iniciaron su campaña electoral no hubo referencias al ámbito de la defensa. Tampoco el presidente Morales hizo apenas mención a esta cuestión durante su campaña, ni en su programa electoral, y, sin embargo, inmediatamente después de jurar su cargo declaró la importancia de las FFAA y la necesidad de una reforma integral en el ámbito de la defensa¹⁵. No ha sido este el caso de Rafael Correa o de Daniel Ortega, ya que la defensa ocupa un lugar marginal en los discursos presidenciales. Esto no significa que no se hayan introducido importantes novedades. En Ecuador cabe destacar el “Plan Ecuador” o las propuestas planteadas por el Ministerio de Defensa para debatir en la Asamblea Constituyente de inminente convocatoria. En este momento, el presidente Correa se ha propuesto la reforma del sistema de inteligencia militar, si bien esta decisión no se debe al cumplimiento de una propuesta programática sino a una crisis coyuntural con Colombia. En el caso de Nicaragua, la reforma del Decreto n° 290, llevada a cabo poco después del ascenso a la presidencia de Ortega, ha afectado directamente a la configuración del Ministerio y a sus competencias.

La unidad cívico-militar

La importancia otorgada a la defensa por Chávez y Morales se explica en buena parte por la relevancia dada a la relación pueblo-FFAA. Si tradicionalmente estos actores se han considerado enemigos, la voluntad explícita de estos mandatarios es que ahora sean aliados.¹⁶ La solidez de esta unidad estaría respaldada por una particular manera de entender la Historia: según Evo Morales, las FFAA habrían participado, junto a los indígenas, en la Independencia, por la “liberación de nuestros pueblos”.¹⁷ La diferencia respecto al pasado, siguiendo esta versión, es que en la actualidad el esfuerzo militar está dirigido hacia la recuperación de los recursos naturales del país y la asistencia social.¹⁸ El período de enemistad y enfrentamiento se correspondería con los gobiernos oligárquicos que habrían instrumentalizado a las FFAA a favor de sus intereses y en contra del pueblo. De esta forma, las FFAA serían eximidas de cualquier responsabilidad ya que habrían sido víctimas de la manipulación de aquellos gobiernos, como en numerosas ocasiones también ha declarado el

¹⁵ “Palabras del Presidente de la República”, Evo Morales Ayma, en la posesión del Alto Mando militar y policial”, La Paz, 24/I/2006,

<http://www.comunica.gov.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200601/24.01.06PoseAltoManMil.html>.

¹⁶ Sonia Alda Mejías, “Los nuevos movimientos sociales: ¿nuevas amenazas o aliados de las FFAA?”, *El mundo Iberoamericano ante los actuales retos estratégicos*, Monografías del CESEDEN, Ministerio de Defensa, n° 2007, pp. 91-124.

¹⁷ En este intento de reconstruir un pasado que recree la unidad de las FFAA y la población indígena no habría mucho rigor histórico. En primer lugar, porque en el período de la Independencia no es posible hablar de las FFAA, pues la institución no existía. La creación de ejércitos profesionales tuvo lugar a finales del siglo XIX. Por lo que respecta a la participación de la población indígena en este proceso, sobre la que no hay ninguna duda, hay que tener presente que no todas las comunidades indígenas apoyaron la causa independentista, sino que hubo algunas que mantuvieron su fidelidad a la Monarquía.

¹⁸ “Palabras del Presidente de la República Evo Morales, Ayma, en la inauguración del año académico militar en la escuela de sargentos de Cochabamba”, 11/II/2008, <http://abi.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200802/11.02.08InauAcadeMilitarCocho.html>.

presidente Morales.¹⁹ En la actualidad, restablecidos los vínculos, las FFAA, a través de esta labor social, se convertirían en actores imprescindibles de la pretendida “revolución” que proclaman estos gobiernos. No obstante, aún partiendo de la existencia de esta unidad, hay diferencias entre el caso venezolano y el boliviano.

En Venezuela, como consecuencia de esta relación se entiende que, además del Estado, la sociedad es corresponsable de la defensa de la Nación, como así dispone la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional. El nivel de implicación de la ciudadanía en la Defensa llega incluso a su participación directa en caso de guerra, como así se contempla en la guerra asimétrica a la que debería hacer frente el país. La superioridad militar del que el régimen chavista considera el principal enemigo nacional, EEUU, y la existencia de una amenaza de invasión por esta gran potencia, según el mismo Chávez, justifica la creación de una estrategia defensiva en la que se considera crucial la actuación de la ciudadanía para combatir y derrotar a tan poderoso enemigo. El referente cubano de la “guerra de todo el pueblo” para combatir a EEUU es fundamental en la concepción estratégica venezolana. Bajo el concepto de “guerra popular de resistencia” se pretende, como en Cuba, que cada ciudadano sea un combatiente en una guerra de desgaste en la que se trataría de ir debilitando al atacante para que finalmente las FFAA pudieran combatirle.²⁰ En la última reforma constitucional propuesta por el presidente Chávez se propuso incorporar este concepto de guerra popular a la Constitución y así consagrar la unidad cívico-militar. Sin embargo, los resultados del referéndum, celebrado en diciembre de 2007, contra la reforma de la Constitución, han frustrado esta posibilidad. La expresión institucional de este concepto de guerra integral, en la que participa el pueblo, son la Reserva Nacional y la Guardia Territorial.²¹ La culminación de esta unidad civil-militar hubiera sido la incorporación de la reserva a las FFAA con la denominación de Milicias Populares Bolivarianas.²² Sin embargo, por el momento esto no tendrá lugar puesto que era otra de las propuestas de la fracasada reforma constitucional. Esta nueva estructura militar representaría “la unión del pueblo con el ejército, la compenetración de la FAN con el resto de la sociedad venezolana”.²³ Pese a todo, los resultados del referéndum no han desmotivado al presidente venezolano a continuar con el fortalecimiento y la potenciación de la reserva. En la celebración del sexto aniversario del “Día de la Recuperación de la Dignidad Nacional” (13/IV/2008),²⁴ anunció la creación del comando nacional de reserva y movilización, dependiente directamente del presidente, y con presupuesto propio. También se activaron siete nuevos batallones.²⁵ La contraparte de esta relación de reciprocidad, sobre la que se fundamenta la unidad cívico-militar, es la aportación de las FFAA al desarrollo nacional y al proyecto revolucionario bolivariano. El nivel de implicación militar en este proyecto, sin embargo, ha acabado por otorgar a los militares la formulación y, especialmente, la ejecución de las citadas políticas sociales.

¹⁹ Este mensaje es reiteradamente repetido por el presidente; sirva como ejemplo una de sus últimas afirmaciones en este sentido: “Palabras del Presidente de la República, Evo Morales Ayma, en el CXVII aniversario de la creación del colegio militar”, 18/IV/2008, <http://abi.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200804/18.04.08AniverColMilitar.html>.

²⁰ Sobre esta concepción estratégica véase “Pensamiento militar venezolano 2005”, <http://www.militarvenezuela2005.blogspot.com>.

²¹ “Los reservistas son todos los venezolanos y venezolanas mayores de edad que no estén en servicio militar activo, que hayan cumplido con el servicio militar o que voluntariamente se incorporen a las unidades de reserva que al efecto sean conformados”. “La Guardia Territorial son todos los venezolanos y venezolanas que de manera voluntaria se organicen para cumplir las respectivas funciones de resistencia local. Los Guardias Territoriales son verdaderos operadores psicológicos. Que es el medio para orientar y desarrollar acciones hacia los diferentes blancos y audiencia: población, propias tropas, el enemigo”. <http://www.reservanacional.mil.ve>.

²² Bajo estos términos se formuló la propuesta del presidente Chávez en la reforma del art. 329 de la Constitución, <http://archivos.minci.gob.ve/doc/reforma280807web.pdf>.

²³ Afirmación del diputado oficialista Irán Aguilera en relación a la reforma constitucional, <http://elnuevodia.com.ve/content/view/22488/41/>.

²⁴ Conmemora la vuelta de Hugo Chávez al poder, 72 horas mas tarde de su salida temporal por la intentona golpista de abril de 2002.

²⁵ En la conmemoración citada Chávez definió la reserva nacional como “batallones populares para la resistencia... sigue creciendo la Reserva Nacional que no son sino el pueblo en armas, junto con la Fuerza Armada de primera línea”, <http://www.eltiempo.com.ve/noticias/imprimir.asp?id=146301>.

En el caso boliviano, la relación pueblo-FFAA se expresa en los mismos términos de reciprocidad. Sin embargo, es menos comprometida e intensa, aunque cabe advertir una evolución cada vez más próxima al modelo venezolano.²⁶ Esta unión civil-militar ha sido decisiva en la formulación de un nuevo sistema de defensa, donde también, en coherencia con esta idea de unidad, se ha implicado a la población civil en la defensa nacional. Ciertamente, en la actualidad no se han organizado milicias ciudadanas o una reserva que favorezca la militarización de la sociedad,²⁷ pero en el diseño de este sistema de defensa “atípico”, llamado “lucha de patriotas” se considera imprescindible la participación de los ciudadanos de todo el país. Este nuevo plan defensivo ha sido concebido bajo un “nueva visión de hipótesis de conflictos” por los recursos naturales y para una “lucha prolongada de pequeños núcleos y asistidos por las comunidades a lo largo y ancho del país”.²⁸ La implicación de la población civil y la guerra de resistencia que se plantea son elementos comunes a la concepción defensiva de la “guerra de resistencia popular” venezolana o a la estrategia cubana de la “guerra de todo el pueblo”. Por su parte, las FFAA, en esta relación de reciprocidad con el pueblo, responderán “a las necesidades de cambio, de transformación y de justicia social que necesita y reclama el pueblo para liberarse de la dependencia, del neocolonialismo político y económico, la miseria, el atraso... y la usurpación sistemática de sus riquezas y recursos naturales”.²⁹ Aunque este planteamiento implica directamente a los militares en el desarrollo nacional, las FFAA no diseñan ni gestionan la política social, como en Venezuela, si bien son imprescindibles para su ejecución. En cualquier caso, y pese a las diferencias también en este aspecto, cabe señalar una evolución en la que progresivamente han ido aumentando las competencias y la presencia de las FFAA en las políticas sociales y económicas del país.

En Ecuador, el actual gobierno no ha otorgado la misma importancia a la defensa, ni ha planteado, en los términos descritos, la relación FFAA-pueblo. La prioridad que recientemente ha reconocido a las FFAA responde más a la crisis surgida con Colombia en relación con las FARC,³⁰ que a un planteamiento ideológico o a una propuesta programática. Cabe pensar que la reforma integral del sistema de inteligencia militar, que acaba de disponer el presidente Correa, quizá no se hubiera abordado de no haber tenido lugar el conflicto. La decisión está motivada por la certidumbre del presidente de que la CIA estaba infiltrada en el servicio de inteligencia de Ecuador y proporcionaba información a Colombia. Hay otras cuestiones asumidas por su gobierno, desde el inicio de su mandato, que proporcionan una idea más precisa de su concepción de la defensa, comenzando por la adopción oficial de la Seguridad Humana como referencia doctrinal. El carácter multidimensional de este concepto, sin embargo, ha significado la militarización de la agenda social en buena parte de la región, legitimando la dedicación de las FFAA a la seguridad interior y muy particularmente a las labores de desarrollo nacional.³¹ El Plan Ecuador,³² plan de seguridad ideado por el gobierno

²⁶ Sobre la influencia y la relación de Venezuela con Bolivia en materia de Defensa, véase Sonia Alda Mejías, “La participación de las FFAA en la Revolución democrática del MAS. El proyecto de Evo Morales”, en I. Sepúlveda, *Seguridad Humana y nuevas políticas de Defensa en Iberoamérica*, IUGM, Madrid, 2007, pp. 468-471.

²⁷ Los ponchos rojos podrían ser un ejemplo de milicia. Sin embargo, no fueron creados por el gobierno, pues su origen es anterior, y no esta previsto utilizarlos como un medio para prepara a la población civil ante una posible guerra. No obstante, el presidente Evo Morales convocó a esta milicia indígena a defender la unidad del país junto a las FFAA ante las aspiraciones autonómicas de provincias ricas del Oriente boliviano. Públicamente, Morales llegó comparar su misión con la del Ejército regular boliviano. Las críticas ante estas declaraciones empujaron al presidente a desarmarles y cambiar sus armas por alimentos. Sus dirigentes dicen que cuentan con 100.000 hombres armados pero su armamento es muy antiguo y poco operativo.

²⁸ “Discurso del Comandante General del Ejército en el 197 aniversario de la creación del Ejército Nacional”, 17/XI/2007, http://www.aviacionboliviana.net/uae/not_001107a.htm. “En el campo de operaciones, y en la nueva visión de las hipótesis de conflictos por nuestros recursos naturales, especialmente los energéticos, mineralógicos, ecológicos, acuíferos y de nuestras tierras cultivables, estas ya no se limitarán solamente a los países limítrofes. Para ello hemos diseñado un sistema de defensa atípico, llamado lucha de patriotas, concebido para una lucha prolongada de pequeños núcleos y asistidos por las comunidades a lo largo y ancho del país, los mismos que combatirán al invasor en forma permanente, hasta derrotarlo, teniendo como aliado el propio medio ambiente”.

²⁹ “FFAA”, Programa del Movimiento al Socialismo (MAS).

³⁰ Ecuador rompió relaciones diplomáticas con Colombia a raíz del ataque militar el 1 de marzo de 2008 contra un campamento guerrillero en territorio ecuatoriano, en el que murió “Raúl Reyes”, miembro de la cúpula de las FARC.

³¹ Véase *Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina y el Caribe*, Seminario Internacional, FLACSO, Chile, 20-22/VIII/2003, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001406/140625s.pdf>.

³² <http://midena.gov.ec/images/pdf/planecuador2007/planecuador2007.pdf>.

ecuatoriano para la frontera con Colombia, se desarrolla en torno a este concepto de seguridad. La particular importancia otorgada a la Seguridad Humana se revela en la intención gubernamental de incorporarla a la nueva Constitución, como ha propuesto a la Asamblea Constituyente. La actividad económica reconocida a las FFAA en el mismo proyecto pareciera confirmar que la Seguridad Humana legitimaría el tradicional papel de las FFAA como un poderoso agente económico en la sociedad ecuatoriana.³³

Respecto a Nicaragua, tampoco consta la articulación de una particular relación entre la sociedad y las FFAA. La defensa y el papel de los militares no parecen ser un ámbito prioritario, aunque las decisiones adoptadas tampoco potencian la dirección civil de la defensa. En este caso, la reforma de la ley n° 290, poco después del acceso de Daniel Ortega a la presidencia, ha reducido drásticamente las competencias del Ministerio de Defensa, frustrando así la posibilidad de asegurar la dirección civil de la defensa.

Además de las diferencias que de manera general distinguen a los gobiernos considerados respecto a la centralidad de la defensa, también hay diferencias particulares respecto a las misiones asignadas a las FFAA. La unidad civil-militar articula y justifica las misiones de carácter social y económico que muy particularmente desarrollan Venezuela y Bolivia. Ecuador ya cuenta con una larga tradición en este ámbito, a la que el gobierno pretende dar continuidad, bajo las nuevas concepciones de la Seguridad Humana. En el caso de Nicaragua, su gobierno no ha introducido modificación alguna. Las FFAA nicaragüenses desempeñan esta labor desde la década de los 80 y de forma más sistemática desde los 90, junto a otros cometidos. En cualquier caso y pese a las diferencias, ante el objetivo común de llevar a cabo una revolución democrática, estos gobiernos han recurrido a una misión ya tradicional para las FFAA en América Latina. Mediante dicha misión se corre el riesgo de proporcionar espacios de gestión y poder a los militares que en una democracia corresponden a la esfera civil, fortaleciendo de esta manera la autonomía de las FFAA.

Desarrollo nacional y FFAA

Entre las diferencias y los puntos en común señalados, se ha insistido en la importancia que la unidad cívico-militar, proclamada por el gobierno venezolano y boliviano, tiene en la articulación y concepción de la defensa. Dentro de los términos de reciprocidad de la relación, la aportación militar es participar en el desarrollo nacional. Esto implica la dedicación de las FFAA a la educación, la pobreza, la asistencia social, el medio ambiente o actividades económicas dedicadas a la gestión de recursos naturales y/o su exportación. Así, mediante esta reciprocidad, pueblo y FFAA contribuyen a la defensa y al desarrollo de la revolución pretendida, ya que unos y otros son actores de ella. La cuestión es que esta implicación conduce inexorablemente a la politización de las FFAA, en tanto actores activos de dicha revolución. Es una cuestión que abiertamente ha asumido y así proclama el presidente Chávez y que, sin embargo, no reconoce el presidente boliviano. Si bien Ecuador y Nicaragua no han asumido esta unidad, no significa que no existan riesgos de militarización o que no se haya potenciado la presencia de las FFAA en actividades y espacios de la administración estatal que correspondan al ámbito civil, así como posibles intentos de politización de las FFAA.

El mismo concepto de seguridad que han oficializado estos gobiernos fomenta la presencia militar en la esfera civil. El carácter omnicompreensivo de esta seguridad favorece la militarización de ámbitos de iniciativa y de gestión civil. En Venezuela se considera que la defensa militar se “sustenta en conceptos modernos de la Economía de la defensa con criterios amplios e integrales”.³⁴ De acuerdo a esta multidimensionalidad, todo puede ser considerado dentro de la agenda de seguridad y el desarrollo de la nación se puede considerar piedra angular de la seguridad nacional.

³³ “Propuesta preliminar del Ministerio de Defensa Nacional sobre los temas referentes a la ‘Fuerza Pública’ a ser considerados por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) en la Asamblea Nacional Constituyente”.

³⁴ “Concepto estratégico militar de la Fuerza Armada Nacional”, http://www.seguridadregional-fes.org/upload/0965-001_g.pdf.

Así se entiende también en Bolivia con la reciente adopción de un concepto de seguridad “indivisible”, que hace imposible distinguir la seguridad interna de la externa, “la seguridad se conceptualiza como un todo” y por ello la seguridad esta “implícita en la soberanía, la independencia, la integridad, la unión, la solidaridad, la dignidad, la identidad, la alimentación, la salud, la vivienda, la libertad, la justicia, la igualdad, el trabajo, la recreación, la cultura, la identidad, la continuidad población y otros”.³⁵ Bajo esta concepción de seguridad, las FFAA, en su aportación de reciprocidad con el pueblo, tienen legitimado un amplio campo de acción que se manifiesta en los espacios que ocupa en la administración del Estado, muy particularmente en las políticas sociales y de desarrollo. En Ecuador la adscripción del gobierno de Rafael Correa a la seguridad humana podría ser el argumento principal para vincular a las FFAA al desarrollo nacional.

El caso venezolano, de nuevo, es el ejemplo más ilustrativo del planteamiento expuesto. La implicación militar en el desarrollo del país se plasmó en la Constitución de 1999, cuyo artículo 328 asigna a las FFAA una participación “activa” en esta tarea. Seguidamente, se aprobó el proyecto Bolívar 2000, concebido como un plan cívico-militar orientado a atender las necesidades sociales más urgentes del país.³⁶ Para llevar a cabo este proyecto y poder cumplir con la misión constitucional encomendada se creó, también en 1999, la Fundación “Proyecto País”, un organismo adscrito al Ministerio de Defensa.³⁷ De acuerdo a las áreas contempladas en el Proyecto Bolívar, se otorgó a las FFAA un papel rector en el diseño y la ejecución de políticas públicas, tanto en el área económica como social. Para atender a las necesidades sociales previstas se han fundado las llamadas misiones dedicadas a la salud, la educación, infraestructura, empleo, seguridad y alimentación, llegando en este último caso a la instalación de mercados populares, que recordarían a los del EJT cubano.³⁸ El nivel de institucionalización de esta labor, su dirección y ejecución militar, da una idea aproximada del grado de securitización de la agenda de desarrollo. La propuesta de reforma del artículo constitucional del presidente Chávez indica no sólo una afirmación de esta opción, sino la voluntad de dar un ámbito de mayor actuación a las FFAA. En dicha propuesta había un cambio sustancial en lo referente a las misiones, ya que de mencionarse una “participación activa en el desarrollo nacional”, se proponía que dicha participación también fuera en “los planes de desarrollo económico, social y tecnológico de la nación”.³⁹ Con este enunciado, la presencia e intervención militar cabía en todos los ámbitos de la sociedad civil.

En Bolivia, bajo la presidencia de Evo Morales ha habido una reorientación respecto a las misiones asignadas a las FFAA. El gobierno, al inicio de su gestión, denunció el abandono de las fronteras y la necesidad de recuperar como misión la seguridad exterior. La cooperación y la inserción en procesos de integración regional se consideraron como la mejor forma de desarrollar la seguridad exterior. Igualmente denunció el escaso interés prestado a las misiones de paz internacionales por los anteriores gobiernos. Pese a estas declaraciones, no parece que éstas hayan sido las principales prioridades gubernamentales. Por encima de todas las posibles misiones se encuentra la de desempeñar tareas que impulsen el desarrollo nacional. Ésta no es realmente una tarea nueva, ya que se contempla en la Ley Orgánica Nacional vigente y cuenta con la tradición previa de las dictaduras militares, en las que las FFAA desempeñaron tareas de acción cívica.

³⁵ “Discurso del Comandante General del Ejército en el 197 aniversario de la creación del Ejército Nacional”, 17/XI/2007, http://www.aviacionboliviana.net/uae/not_001107a.htm.

³⁶ <http://www.mpd.gob.ve/prog-gob/proyb2000.htm>. El Proyecto Bolívar consta de varias fases: (1) Proyecto País (Propaís), que proporcionará asistencia urgente a la población más necesitada y en máxima exclusión social; (2) Proyecto Patria (Propatria), que incorporará a empleados públicos y desempleados a las actividades de atención a la sociedad y organizará a las comunidades para el trabajo productivo; y (3) Proyecto Nación (Pronación), bajo la dirección de Cordiplan, fase durante la cual se desarrollarán proyectos estructurales, como las industrias petroquímica, del gas y agrícola, así como un proyecto de educación masiva.

³⁷ http://www.mindefensa.gov.ve/FUNDAPROPAIS/index.php?option=com_content&task=view&id=25&Itemid=41.

³⁸ El ejemplo cubano es una referencia fundamental en la organización de la defensa en Venezuela. El Ejército Juvenil del Trabajo (EJT), es considerado el brazo productivo de las FAR, atiende todas las necesidades de la población: médicas, alimenticias y productivas e incluso recreativas.

³⁹ <http://www.mindefensa.gov.ve/Reforma%20Constitucional%20referente%20a%20la%20FAN.pdf>.

Desde el primer año de gobierno se insistió en el apoyo a proyectos de desarrollo y a programas de conservación del medio ambiente en áreas rurales.⁴⁰ Las primeras medidas se orientaron hacia campañas de atención médica, construcción de infraestructuras, participación en campañas de alfabetización o en la protección del medio ambiente.⁴¹ Además de estas tareas, el ejército también asumió en 2006 la distribución del bono “Juancito Pinto”⁴² y en 2008 el pago de la “Renta Dignidad”.⁴³ Junto a esta labor, las FFAA se han incorporado al control aduanero. La presidencia de este órgano estatal está a cargo de un general retirado y la aduana regional de La Paz también está dirigida por un militar. En 2008 se encuentran actividades programadas que multiplican las funciones de las FFAA, al punto de encontrarse presentes en numerosas actividades económicas y sociales. A la labor que ya realizan efectivos militares en la Empresa Estatal de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), se suma el proyecto de colaborar en la distribución de alimentos. Igualmente, ha sido contemplado el control de vías y carreteras, y el transporte de hidrocarburos, mediante la aportación por las FFAA de barcasas de transporte de líquidos o, como el mismo presidente propuso en el mes de marzo, a la Fuerza Naval, la exportación de minerales. Las tareas de exportación se concretarían también en la exportación de hierro de El Mutún (Santa Cruz).⁴⁴ Asimismo, ha sido aprobado un proyecto de la Armada para la construcción de la primera terminal portuaria, con carácter público y estatal en Puerto Guijarro (Santa Cruz), que será utilizado para la exportación de la soja y minerales no ferrosos, por vía fluvial. La recuperación de una antigua propuesta del Ejército habría igualmente animado al ejecutivo a involucrar a las FFAA en la producción de alimentos, ya que dispondrían de la tierra, los conocimientos y los medios para llevarlo a cabo.⁴⁵ También se ha contemplado la conversión de cuarteles en centros tecnológicos, que el presidente ha calificado como la “universidad de los pobres, para los pobres mediante las FFAA”.⁴⁶ No cabe duda de que la aspiración del presidente Morales de convertir las FFAA en una “gran empresa” no solamente de defensa del país, sino también en “una empresa de desarrollo” expresa gráficamente las misiones que el mandatario entiende que han de desempeñar los militares.⁴⁷

Los presupuestos teóricos bajo los que se han asignado estas misiones a las FFAA son los mismos que en Venezuela. En ambos casos se insiste en la relación de reciprocidad entre el pueblo-FFAA, bajo la cual se pretende llevar a cabo el proceso de transformación revolucionaria. La aportación militar en esta relación es la contribución al desarrollo nacional y a la política social. A pesar de este planteamiento común, la presencia militar en el diseño y dirección de la política social es menor en Bolivia que en Venezuela. El Ejército boliviano carece de los medios y del entramado institucional que posee el venezolano para llevar a cabo esta labor. Pese a todo, su presencia en la sociedad civil es suficiente para que exista el riesgo de securitizar la agenda social, máxime cuando, como ya se ha apuntado, la lista de actividades relacionadas con la actividad económica y la labor social no ha parado de aumentar.

Como ya se ha visto respecto a los gobiernos de Ecuador y Nicaragua, parece posible prever la presencia militar en ámbitos civiles debido al tipo de misiones asignadas a las FFAA. El gobierno

⁴⁰ “Defensa de la Patria”, Propuesta a la Asamblea Constituyente (Cuarta Parte).

⁴¹ *El Diario*, 14/III/2006. La idea era crear “batallones ecológicos”, véase *La Razón*, 10/IX/2006.

⁴² Programa gubernamental basado en prestar ayudas familiares para fomentar la escolarización regular de la población infantil.

⁴³ La renta consiste en el pago de 320 dólares anuales a personas mayores de 60 años sin jubilación, mientras los jubilados de la misma edad reciben 240 dólares mensuales.

⁴⁴ Una recopilación de las diferentes misiones realizadas y programadas para las FFAA bolivianas se encuentra en http://www.laprensa.com.bo/noticias/16-03-08/16_03_08_segul.php. Respecto a la exportación de hierro en particular, véase “Palabras del Presidente de la República, Evo Morales Ayma, en el aniversario de la escuela naval militar”, 24/IV/2008.

⁴⁵ *Los Tiempos.com*, http://www.lostiempos.com/noticias/23-05-08/23_05_08_ultimas_nac11.php.

⁴⁶ “Palabras del Presidente de la República, Evo Morales Ayma, en el acto de posesión del Alto Mando militar”, 2/I/2008, <http://abi.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200801/02.01.08PoseAltoMandoMil.html>, y “Palabras del Presidente de la República, Evo Morales Ayma, en el 197 aniversario del Ejército boliviano”, 14/XI/2007, <http://abi.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200711/14.11.07AniversarioEjercito.html>.

⁴⁷ “Palabras del Presidente de la República, Evo Morales Ayma, en el 197 aniversario del Ejército boliviano”, 14/XI/2007, <http://abi.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200711/14.11.07AniversarioEjercito.html>.

de Rafael Correa apoya la participación de las FFAA en el desarrollo nacional, como se refleja en las propuestas de reforma entregada por el Ministerio de Defensa a la Asamblea Constituyente. Esta misión ya estaba contemplada en la anterior Constitución, pero la diferencia es que el Ministerio propone que las actividades militares desempeñadas en relación con esta misión han de estar en coordinación con las entidades estatales encargadas de la planificación y la ejecución de las políticas de desarrollo.⁴⁸ Con esta medida podría evitarse un diseño autónomo de políticas de desarrollo por parte de las FFAA, al margen de las autoridades gubernamentales, pero no se garantizaría necesariamente la securitización de las políticas sociales y de desarrollo, ya que el mismo gobierno podría fomentar esta tendencia designando misiones en este ámbito a las FFAA, como así ha ocurrido en el caso venezolano y boliviano.

La discusión sobre las FFAA llegó a principio de junio de 2008 a la Asamblea Constituyente y la posición defendida por el ministro de Defensa, Javier Ponce, y los asambleístas de PAIS, el partido oficialista, confirman las posiciones mantenidas en aquella propuesta inicial. Con la misma intensidad que defienden que las FFAA dejen de ser garantes del ordenamiento jurídico, apoyan la ampliación de las tareas de las FFAA en actividades de índole social y económica para contribuir a la seguridad humana.⁴⁹ Este tipo de misión militar cuenta con una larga tradición en Ecuador: de hecho, las FFAA llegaron a convertirse en un poderoso actor económico en la economía nacional como consecuencia de las actividades desarrolladas para contribuir al desarrollo nacional.⁵⁰ Aunque la reciente Ley Orgánica de la Defensa, aprobada en enero de 2007, no suprime las actividades económicas, al menos las limita al ámbito estrictamente de la defensa; sin embargo, la propuesta del gobierno podría moderar esta tendencia. Lejos de plantear mayores restricciones o concretar las limitaciones establecidas, se propone ampliar la actividad económica militar en su propuesta de reforma constitucional. Mientras el art. 190 de la todavía vigente Constitución dispone que “las FFAA podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional”, el Ministerio de Defensa propuso que además de esas actividades, las FFAA “subsidiariamente” podrían también participar “en el desarrollo social y económico de la población, acorde a las políticas del Estado”.⁵¹

Los decretos de emergencia del presidente evidencian que el mandatario no pretende disminuir la presencia de las FFAA en la actividad económica o la contribución de estas al desarrollo social. Más bien ha fomentado dicha actividad desde 2007. Tras declarar en emergencia la empresa estatal Petroecuador, dispuso que fuera la fuerza naval quien se encargara de su administración para lograr su recuperación. Pese a que la Constitución y la legislación ordinaria vigente prohíben que los miembros de la institución armada en servicio activo puedan participar en labores ajenas a su función de seguridad nacional, se le ha dado continuidad a esta gestión, renovando recientemente la dirección con un nuevo miembro de la Armada (mayo de 2008). Sin embargo, ésta no ha sido la única medida adoptada, ya que mediante un nuevo decreto de urgencia, el Cuerpo de Ingenieros del Ejército se convirtió en la unidad ejecutora de obras viales, como carreteras y puentes. Pese a las críticas dirigidas a estas decisiones, el presidente Correa ha persistido en fomentar la presencia militar en la actividad y el desarrollo nacional. En junio de 2007, Petroecuador, sin concurso público, adjudicó un proyecto para el almacenamiento de gas licuado a la Flota Petrolera Ecuatoriana (FLOPEC), una empresa de las FFAA. La argumentación empleada para justificar estas actuaciones es de carácter fundamentalmente nacionalista y estatista. Mientras las FFAA tengan profesionales preparados y medios suficientes para abordar estas funciones, se evita que esta labor y los beneficios que reporten acaben bien en una multinacional, bien en una poderosa empresa de la

⁴⁸ “Propuesta elaborada por el Ministerio de Defensa Nacional, sobre los temas referentes a la ‘Fuerza Pública’ a ser considerado por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) para la Asamblea Nacional Constituyente”, julio de 2007.

⁴⁹ *El Universo*, 3/VI/2008.

⁵⁰ Bertha García Gallegos, “De la ‘acción cívica’ al ‘apoyo al desarrollo’; la seguridad interna como doctrina de resolución de conflictos”, Proyecto de Investigación *Las dimensiones societales y estratégicas de la reconversión militar en el Ecuador*, COMUEP y la PUCE, 1996.

⁵¹ “Propuesta elaborada por el Ministerio de Defensa Nacional, sobre los temas referentes a la “Fuerza Pública” a ser considerado por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) para la Asamblea Nacional Constituyente”, julio de 2007.

oligarquía nacional.⁵² En la medida que las FFAA se encarguen de estas tareas, “los fondos quedan en el propio sector público”, según palabras del mandatario.⁵³ Con un planteamiento muy similar, Evo Morales también ha justificado la actividad económica de las FFAA.⁵⁴

En Nicaragua cabe hablar más de continuidad que de cambio. El presidente Ortega, hasta el momento, no ha anunciado ninguna novedad respecto a las misiones que han venido realizando las FFAA nicaragüenses. El jefe del Ejército, general Omar Hallelevens, en el 28 aniversario de su constitución, enumeró las misiones llevadas a cabo por el ejército durante 2007. Entre ellas se encontraban las vinculadas con el desarrollo nacional y la política social del gobierno. Cabe destacar la participación en el Programa “Hambre Cero”,⁵⁵ mediante la distribución de recursos destinados a diferentes municipios del país o el transporte de material didáctico para el desarrollo de la campaña de alfabetización “Yo sí puedo”. El esfuerzo de las FFAA también estuvo volcado en tareas de distribución de agua y la limpieza de embalses, la habilitación de caminos rurales y el cuidado del medio ambiente, las labores de rescate y las tareas humanitarias ante desastres naturales. Las campañas preventivas sanitarias y el cuidado del medio ambiente también fueron otros cometidos realizados por las FFAA.⁵⁶ En el presente año, el gobierno lleva a cabo una campaña para garantizar la producción agraria y la aportación militar se considera de particular importancia. Mediante el “Plan de Seguridad en el Campo” se pretende asegurar la actividad agraria y, para ello, dicho plan contempla la lucha contra el narcotráfico, el abigeato, el secuestro, la piratería marítima, la pesca ilegal, el tráfico ilícito de armas, personas, maderas, especies protegidas y otros, relacionados al crimen organizado y las actividades conexas. Igualmente, se propone apoyar la seguridad de los principales programas de desarrollo socio-económico del país, priorizando, por supuesto, las actividades agropecuarias.⁵⁷

En términos generales, la dedicación al desarrollo nacional puede proporcionar a las FFAA márgenes de maniobra política autónoma y una legitimidad inversamente proporcional al liderazgo civil. La labor que llevan a cabo en amplias áreas de sus respectivos países, sin ninguna fiscalización ni presencia civil, les proporciona la posibilidad de capitalizar los beneficios políticos de esta actuación. Los militares, al fin y al cabo, son vistos por la ciudadanía como la única autoridad que les ayuda. Asimismo, esta labor también les puede asegurar la capacidad de establecer, en las zonas donde actúan, redes clientelares que les aseguren un espacio de maniobra política autónoma, especialmente en áreas de aguda pobreza e indefensión.⁵⁸ Todo ello contribuiría a una progresiva militarización y a la consolidación de la autonomía militar.

Misiones de seguridad interior en los gobiernos revolucionarios

La dedicación militar al desarrollo nacional pretende ser una opción mediante la cual las FFAA no desempeñen otras tareas en seguridad interior, fundamentalmente represivas. En coherencia con la alianza anunciada entre el pueblo y las FFAA, Evo Morales anunció que las FFAA ya no serían

⁵² “Entrevista a Rafael Correa”, 13/I/2008,

<http://archivo.eluniverso.com/2008/01/13/0001/8/E6F9445F4D18452BBBCB4D5139031F55.aspx>.

⁵³ *Ibid.*, esta posición ha sido definida por Correa como de “nacionalismo patriótico”. Homero Arellano, ex almirante de la Marina y defensor de las políticas del gobierno entendió que ésta forma de actuar respondía a una forma de administrar los recursos nacionales de forma “nacionalista, honesta y soberana”, véase <http://www.periodicopcion.net/article155030.htm>.

⁵⁴ “Palabras del Presidente de la República, Evo Morales Ayma, en el aniversario 45 de la Escuela Naval Militar”, 24/IV/2008.

⁵⁵ Programa social del actual gobierno nicaragüense destinado a erradicar la pobreza extrema, el hambre y la desnutrición, así como la falta de agua.

⁵⁶ “Acto de conmemoración del XVIII aniversario del Ejército de Nicaragua. Discurso del Jefe del Ejército de Nicaragua Omar Hallelevens”, 1/IX/2007.

⁵⁷ “Producir para liberar Nicaragua del hambre y la pobreza VI!”, Palabras del general Oscar Balladares, Jefe de Operaciones Generales del Ejército ante el presidente y los productores del país, 7/VI/2008,

http://www.presidencia.gob.ni/index.php?option=com_content&view=article&id=83:producir-para-liberar-nicaragua-del-hambre-y-la-pobreza-vi-&catid=46:junio2008&Itemid=54.

⁵⁸ Respecto a todas las consecuencias políticas e institucionales derivadas de la misión de apoyo al desarrollo social, véase J.R. Quintana, “Gobernabilidad democrática y FFAA en Bolivia”, Proyecto de Investigación Estratégica de Bolivia”, La Paz, Bolivia, pp. 18-19, <http://larc.sdsu.edu/humanrights/rr/Bolivia/PolyDem.pdf>.

enemigos y que, por tanto, ya no reprimirían las movilizaciones sociales o ejecutarían la política de erradicación forzosa del cultivo de coca. Entre los motivos que han justificado esta decisión se encuentran las víctimas mortales y la violación de derechos humanos que llevó consigo la realización de estas misiones durante la década de los 90. Hasta el momento, así se ha cumplido y las FFAA han dejado de llevar a cabo tareas de carácter policial, si bien continúan desempeñando otras tareas de seguridad interior.

Este punto de vista es compartido por el gobierno venezolano, que bajo el mismo planteamiento hizo explícito que las FFAA dejarían de ser cuerpos represores del pueblo, pues eran aliados naturales. Podría entonces deducirse que si bien bajo los gobiernos populistas cabe el riesgo de securitización de la agenda social, al menos no se llevaría a cabo una militarización de la seguridad nacional. En otras palabras, pese a que las FFAA continuarían destinándose en estos gobiernos al ámbito interno, en principio no desempeñarían funciones relacionadas con la seguridad interior, propias de la policía. Sin embargo, tampoco esta última afirmación es válida para todos los casos considerados. El gobierno venezolano, además de orientar a las FFAA al desarrollo nacional, en su propuesta de reforma constitucional también defendió el mantenimiento del orden interno como misión militar,⁵⁹ así como la lucha contra el narcotráfico. No obstante, ésta no sería una novedad, ya que en el texto de la Constitución de 1999 figura esta misión, y se reiteró en la propuesta de reforma constitucional del art. 328. Igualmente, se contemplaría la seguridad ciudadana como tarea militar. Por su parte, el gobierno boliviano, pese a no emplear a las FFAA para la represión de la movilización social, se ha ido incorporando progresivamente a tareas de control propiamente policiales,⁶⁰ que se suman a la larga lista de tareas militares.

Nicaragua podría plantearse como otro ejemplo en el cual las FFAA se dedican, junto al desarrollo social, a otras tareas directamente relacionadas con la seguridad interior, como la seguridad ciudadana y el narcotráfico. Además de las ya citadas, en 2007 el ejército nicaragüense, en colaboración con la policía, practicó numerosas “detenciones” por delitos comunes o narcotráfico. Estos resultados se deben al esfuerzo en combatir “la delincuencia en el campo”, “la pesca ilegal”, la “piratería” y “el narcotráfico”, en definitiva, a “brindar seguridad al desarrollo de la actividad productiva, comercial y económica” del país.⁶¹ Además de estas tareas, cabe destacar la labor de orden interno realizado por las FFAA, junto a la policía, en diferentes momentos de conflictividad social, aunque parece responder más a una excepción que a la norma de este gobierno.⁶²

Pese a las importantes diferencias entre estos países, ambos ejemplos pueden ilustrar hasta qué punto los nuevos gobiernos populistas no solo caen en los mismos problemas de securitización de la agenda social que el resto de la región, sino que además pueden llegar a sumar problemas de militarización de la seguridad interior. Este dato no pretende exponer estos ejemplos como excepcionales ya que hay otros países cuyas FFAA también se dedican a ambas tareas; el objetivo es poner de manifiesto que estos gobiernos, pese a presentarse como revolucionarios y transformadores, están reproduciendo los mismos problemas que el resto de la región en cuanto a las misiones en particular y a las relaciones civiles-militares en general. E incluso en Venezuela, de acuerdo a las misiones asignadas y sobre todo al poder otorgado a las FFAA, más que un caso común habría de ser calificado de excepcional ante el nivel de militarización alcanzada con respecto

⁵⁹ <http://www.mindefensa.gov.ve/Reforma%20Constitucional%20referente%20a%20la%20FAN.pdf>.

⁶⁰ En 2007, bajo el llamado Plan Búho, los militares participaron en la lucha contra el contrabando, tráfico de armas, drogas, órganos humanos y vehículos *La Razón*, 21/XI/2007, http://www.la-razon.com/versiones/20071121_006097/nota_256_509384.htm. En abril de 2008 se dispuso la creación de cinco comandos militares conjuntos para evitar el contrabando de alimentos y combustibles con el objeto de garantizar el abastecimiento interno y la especulación en los comercializadores. En noviembre se ordenó la militarización de 11 puentes fronterizos con Perú y Chile para evitar el ingreso y salida de mercadería ilegal y de combustible, bajo el “Plan Negro Uno”, que finalizó en abril de 2008, http://www.lostiempos.com/noticias/23-05-08/23_05_08_ultimas_nac11.php.

⁶¹ “Acto de conmemoración del XVIII aniversario del Ejército de Nicaragua. Discurso del Jefe del Ejército de Nicaragua Omar Halleslevens”, 1/IX/2007.

⁶² En mayo de 2008 se desplegó al Ejército en tramos de carretera ocupados por transportistas en huelga y en este mismo mes tuvo lugar un enfrentamiento entre policía y FFAA y campesinos, véase <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/15311> y http://www.laprensa.com.ni/archivo/2008/mayo/27/noticias/nacionales/262135_print.shtml, respectivamente.

al resto de la región.

Conclusiones

Tras este análisis comparado es posible concluir que las propuestas en materia de defensa de los populismos nacionalistas no constituyen una alternativa respecto a las deficiencias del liderazgo civil existente en la región. Uno de los problemas que, en mayor o menor medida, afecta a los países del área para concluir la reforma de la defensa es la permanencia de espacios de autonomía militar, pues son incompatibles con el control civil de la defensa. En este sentido, las misiones asignadas a las FFAA pueden ser un medio de favorecer o bien de restringir dichos espacios.

La dedicación de las FFAA a funciones propias de la seguridad interior generalmente acaba proporcionando tareas a lo militares que son propias de las autoridades civiles. Con ello se tiende a la militarización de la seguridad interior, favoreciendo la consolidación de espacios de autonomía e influencia militar. Esta es una tendencia que afecta a buena parte de los países de la región. Los Estados latinoamericanos, con importantes debilidades estructurales, recurren a las FFAA ante su impotencia e incapacidad para combatir problemas que afectan directamente a la seguridad interior, como el narcotráfico, el crimen organizado y la seguridad ciudadana. Salvo el caso argentino y el chileno, en el que las FFAA se dedican a garantizar la seguridad frente a una amenaza externa, en el resto de la región la institución armada combate algunos de los problemas mencionados e incluso llega a hacer frente a todos ellos. El ejemplo centroamericano sería significativo en este sentido.

Por lo que respecta a los gobiernos populistas, lejos de restringir las actividades militares a la seguridad exterior o plantear otra alternativa distinta y novedosa, en realidad han optado por dedicar buena parte de la actividad militar al desarrollo nacional y a la ejecución y, según los casos, al diseño de la política social. Este aspecto permite cuestionar el supuesto carácter revolucionario bajo el que se autoidentifican estos gobiernos, ya que esta es una misión que contempla la mayoría de las constituciones de la región desde la Guerra Fría. En estos casos, las FFAA están también implicadas en el ámbito interior y participan en esferas correspondientes al ámbito de las autoridades civiles. Con ello cabe el riesgo de militarización de la agenda social y de determinadas actividades económicas, como consecuencia de favorecer espacios de autonomía militar. El ejemplo venezolano es particularmente paradigmático, pues la presencia militar en la administración del Estado esta sobredimensionada de manera extraordinaria. A las tareas de carácter económico o social relacionadas con el desarrollo nacional es preciso agrega misiones relacionadas con la seguridad y el orden interno, como en Venezuela y Nicaragua, particularmente.

Aunque las diferencias entre estos gobiernos impiden hablar de un modelo de defensa populista, hay una tendencia similar. Considerando las misiones de las FFAA y los riesgos de militarización existentes en la realización de las mismas, puede afirmarse que la autonomía militar no se contempla como un problema a erradicar o como problema en sí mismo. De hecho, en el caso de Venezuela y de Bolivia, aunque en menor medida, es posible constatar un proceso de militarización de la sociedad y de politización de las FFAA. Desde 2006 han ido aumentando las similitudes en la concepción de la defensa entre el presidente Chavez y Evo Morales a partir de una concepción común de la Defensa basada en la idea de una alianza cívico-militar. En el caso ecuatoriano y nicaragüense, la defensa no tiene la misma relevancia pese a que cabe prever un aumento de la influencia de las FFAA en el ámbito civil. La pretensión de implicar directamente a las FFAA como actores imprescindibles de estas llamadas “revoluciones democráticas”, a través de las misiones asignadas, conduce a una politización que en Venezuela se manifiesta de forma explícita. Una de las expresiones mas evidentes de esta politización es el actual saludo militar: “Socialismo, Patria o Muerte”. El adoctrinamiento de las ahora llamadas FFAA Bolivarianas se entiende como imprescindible ya que el presidente Hugo Chávez pretende que éstas sean un actor trascendental en la creación de una nueva sociedad configurada a partir del “Socialismo del siglo XXI”. En la medida en que las FFAA se consideran un actor fundamental de un proyecto político determinado

su politización es inevitable, como así expresan el propio presidente y su ministro de Defensa. De la misma manera, Evo Morales pretende hacer de las FFAA un aliado político frente a sus opositores. Así ha ocurrido con el proyecto autonomista del Oriente del país, en el cual ha intentado desde un principio implicar a las FFAA en este conflicto político. La diferencia con el presidente venezolano es el empeño de Morales en negar persistentemente esta politización. Sea reconocido o no, según los casos, este proceso de politización favorece formas de intervención y presencia militar en el ámbito social y político que lejos de dar soluciones significa un paso atrás en el proceso de democratización.

Sonia Alda Mejías
Instituto Universitario Gutiérrez Mellado