

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

Sonia Alda Mejías. Investigadora IUGM



2007

La participación de las FFAA en los proyectos del populismo-nacionalista en América Latina¹

Sonia Alda Mejías. . Investigadora del Área de América Latina. IUGM

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 FFAA han sido uno de los factores decisivos para favorecer o restringir estos espacios de poder.

El rol de las fuerzas armadas 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 la región 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 o el terrorismo. En estos casos el problema no es sólo que las FFAA

¹ Este trabajo ha sido publicado en el Real Instituto Elcano como *documento de trabajo (DT)*, N° 36/2008, 30/07/08, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas es/América+Latina/DT36-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/América+Latina/DT36-2008).

desempeñan funciones para las que no han sido 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 en 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 mas 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 civil². Consideran que, hasta el momento, estas reformas han carecido de planificación, sin un criterio político o institucional que las guiase. En general se observa que este esfuerzo de modernización es insuficiente y la consecuencia directa es la autonomía con la que cuentan las fuerzas armadas para generar sus políticas institucionales, de presupuesto e incluso para generar sus propias misiones³.

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 fuerzas armadas han conservado espacios propios de poder. En Bolivia y Ecuador no han perdido, aún después de implantarse la democracia, un importante papel arbitral en la política nacional⁴. 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 influencia⁵. En cuanto a Venezuela, antes de la llegada a la presidencia de Hugo

² Claudia 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 trece expertos de Bolivia, Brasil, Colombia, México, Chile, Uruguay, Argentina, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Costa Rica, Nicaragua y Perú.

³ *Ibid.*, pp. 33 y ss. Entre los expertos de los países citados, ante la pregunta de si cree usted que las fuerzas armadas en su país tienen autonomía para establecer su doctrina sólo Argentina y El Salvador contestaron negativamente.

⁴ Sobre la presencia de las Fuerzas Armadas en la política y la sociedad ecuatoriana y boliviana, Berta García Gallegos, "Ecuador: democratización y Fuerzas Armadas; 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, *La Administración de la Defensa*, T. II, IUGM, Madrid, 2008.

⁵ Roberto Cajina, "Transición política, democracia y reconversión del sector Defensa", pp. 293-304, en Isidro Sepúlveda y Sonia Alda Mejías, *La Administración de la Defensa*, T. II, IUGM, Madrid, 2008.

Chávez, pese a la ventaja de no haber padecido un régimen militar anteriormente, tenía importantes retos que superar para lograr la supremacía civil⁶.

Aunque nunca se insiste demasiadas veces 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 esta 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 constitucionales⁷. 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 demandas populares. La principal propuesta de los presidentes Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa o Daniel Ortega es la de llevar a cabo una “revolución democrática”, basada según sus 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 populares⁸. El carácter

⁶ Miguel Manrique, “Cambio y reestructuración del Ministerio de la Defensa y la FA venezolana a comienzos del siglo XXI”, en Isidro Sepúlveda y Sonia Alda Mejías (eds.), *La Administración de la Defensa*, T. II, IUGM, Madrid, 2008, pp. 405-438.

⁷ 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 la 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.

⁸ Sobre la crisis de gobernabilidad y las alternativas del populismo 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, IIEEE-IUGM, 2007, pp. 53-88.

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 versus 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 en octubre de 2003⁹, 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 fuerzas armadas en el ámbito interno

En América Latina tanto los civiles como los militares se encuentran tentados de instrumentalizar este concepto multidimensional de seguridad¹⁰. 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 fuerzas armadas. Las principales misiones asignadas han sido la represión de la protesta social, la lucha antidroga y el combate a la delincuencia¹¹. Por su parte, las fuerzas armadas

⁹ “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 Fuerzas Armadas y de Seguridad.

¹⁰ *Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina y el Caribe*, Seminario Internacional, FLACSO, Chile, 20-22 de agosto 2003, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001406/140625s.pdf>.

¹¹ 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 o Brasil las FFAA se encuentran directamente implicadas en la lucha contra el narcotráfico, la delincuencia organizada o la seguridad ciudadana; en México desde hace

han sido muy receptivas a estas misiones por su anhelo de encontrar “nuevas amenazas” que justificasen su papel, después del fin de la Guerra Fría¹². 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 FF.AA al margen de la seguridad interior.

En todo caso el riesgo de la militarización de la seguridad interior incide directamente en las relaciones civico-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 civico-militares. La alternativa proporcionada a la militarización de la 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 fuerzas armadas 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 rupturistas ni son novedosas. Muy al contrario, estas misiones cuentan con una larga tradición. No sólo fue desempeñadas por las FFAA durante la Guerra Fría sino también tras las transiciones democráticas. Aunque se realice con diferente

años los militares combaten el narcotráfico, como también se realiza en Sur América, Venezuela, Brasil, Ecuador, Colombia o 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. Una misión que hasta hace poco también han tenido las FFAA bolivianas.

¹² 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

intensidad, los textos constitucionales han seguido contemplando esta labor como una misión militar prácticamente en toda la región¹³.

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 objetivos¹⁴. Entre ellos se encuentra establecer las bases de una democracia donde prime la acción directa de los ciudadanos y de los gobernantes y

¹³ Consúltense 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.

¹⁴ En Venezuela, la Constitución de 1999 representa este momento refundacional. En Bolivia, la nueva Constitución ha sido motivo de tensión política. En Bolivia ha sido redactada una nueva Constitución que esta 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 el un nuevo texto constitucional, elplazo para aprobar todos los artículos es hasta el 25 de julio de 2008. En octubre del mismo año esta 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.

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” (BPRR)¹⁵ que, bajo el 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

¹⁵ Así fue denominado 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, además de 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*, 04/10/05.

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 defensa¹⁶. 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 el 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 del inicial sino a una crisis coyuntural con Colombia. En el caso de Nicaragua, la reforma del Decreto n° 290, llevada poco después del ascenso a la presidencia de Ortega, ha afectado directamente a la configuración del ministerio y a sus competencias.

La unidad civico-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 aliados¹⁷. La solidez de esta unidad estaría respaldada por particular manera de entender la Historia, según Evo Morales, las fuerzas armadas habrían participado, junto a los indígenas, en la Independencia, por la “liberación de nuestros pueblos”¹⁸. La diferencia respecto al pasado, siguiendo esta versión, es que en la actualidad el esfuerzo

¹⁶ “Palabras del Presidente de la República , Evo Morales Ayma, en la posesión del Alto Mando militar y policial”, La Paz, 24/01/06, <http://www.comunica.gov.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200601/24.01.06PoseAltoMandMil.html>.

¹⁷ Sonia Alda Mejías, “Los nuevos movimientos sociales: ¿nuevas amenazas o aliados de las Fuerzas Armadas?”, *El mundo Iberoamericano ante los actuales retos estratégicos*, Monografías del CESEDEN, Ministerio de Defensa, n°, 2007, pp. 91-124.

¹⁸ 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 Fuerzas Armadas pues esta 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.

militar esta dirigido hacia la recuperación de los recursos naturales del país y la asistencia social¹⁹. El período de enemistad y enfrentamiento, se correspondería con los gobiernos oligárquicos que habrían instrumentalizado a las fuerzas armadas 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 presidente Morales²⁰. En la actualidad, restablecidos los vínculos, las fuerzas armadas, 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, los Estados Unidos, 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 los EE.UU 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 fuerzas armadas pudieran combatirle²¹. 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

¹⁹ “Palabras del Presidente de la República Evo Morales, Ayma, en la inauguración del año académico militar en la escuela de sargentos de Cochabamba”, 11/02/08, <http://abi.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200802/11.02.08InauAcadeMilitarCocha.html>.

²⁰ Este mensaje es reiteradamente repetido por el Presidente, sirva como ejemplo una de sus últimas afirmaciones en este sentido véase, “Palabras del Presidente de la República, Evo Morales Ayma, en el CXVII aniversario de la creación del colegio militar”, 18/IV/08, <http://abi.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200804/18.04.08AniverColMilitar.html>.

²¹ Sobre esta concepción estratégica véase “Pensamiento militar venezolano 2005”, <http://www.militarvenezuela2005.blogspot.com>.

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, es la Reserva Nacional y la Guardia Territorial²². La culminación de esta unidad civil-militar hubiera sido la incorporación de la reserva a las fuerzas armadas con la denominación de Milicias Populares Bolivarianas²³. 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”²⁴. 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)²⁵ anunció la creación del comando nacional de reserva y movilización, dependiente directamente del presidente, y con presupuesto propio. También se activaron siete nuevos batallones²⁶. 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.

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

²² “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>.

²³ Bajo estos términos se formuló la propuesta del presidente Chávez en la reforma del artículo 329 de la Constitución, <http://archivos.minci.gob.ve/doc/reforma280807web.pdf>

²⁴ Afirmación del diputado oficialista Irán Aguilera en relación a la reforma constitucional, <http://elnuevodia.com.ve/content/view/22488/41/>.

²⁵ Conmemora la vuelta de Hugo Chávez al poder, 72 horas mas tarde de su salida temporal por la intentona golpista de abril de 2002.

²⁶ 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>.

advertir una evolución cada vez más próxima al modelo venezolano²⁷. 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 sociedad²⁸, 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”²⁹. 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”³⁰. 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

²⁷ Sobre la influencia y la relación de Venezuela con Bolivia en materia de Defensa, S. Alda Mejías, “La participación de las Fuerzas Armadas 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.

²⁸ Los ponchos rojos podría ser un ejemplo de milicia sin embargo no fueron creados por el gobierno, su origen es anterior, y no esta previsto utilizarla 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 Fuerzas Armadas 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.

²⁹ “Discurso del Comandante General del Ejército en el 197 aniversario de la creación del Ejército Nacional”, 17/11/2007, 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 combatirían al invasor en forma permanente, hasta derrotarlo, teniendo como aliado el propio medio ambiente”.

³⁰ “Fuerzas Armadas”, Programa del Movimiento al Socialismo (MAS).

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 fuerzas armadas 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 fuerzas armadas responde más a la crisis surgida con Colombia en relación con las FARC³¹, 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, quizás no se hubiera abordado de no haber tenido lugar este conflicto. Esta decisión está motivada por la certidumbre del presidente de que la CIA estaba infiltrada en el servicio de inteligencia del 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 fuerzas armadas a la seguridad interior y muy particularmente a la labores de desarrollo nacional³². El Plan Ecuador³³, plan de seguridad ideado por el gobierno 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 fuerzas armadas en el mismo proyecto pareciera confirmar que la

³¹ Ecuador rompió relaciones diplomáticas con Colombia a raíz del ataque militar 1/III/2008 contra un campamento guerrillero en territorio ecuatoriano, en el que murió "Raúl Reyes", miembro de la cúpula de las FARC.

³² Véase *Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina y el Caribe*, Seminario Internacional, FLACSO, Chile, 20-22 de agosto 2003, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001406/140625s.pdf>.

³³ <http://midena.gov.ec/images/pdf/planecuador2007/planecuador2007.pdf>.

Seguridad Humana legitimaría el tradicional papel de las FFAA como un poderoso agente económico en la sociedad ecuatoriana³⁴.

Respecto a Nicaragua tampoco consta la articulación de una particular relación entre la sociedad y las fuerzas armadas. 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 fuerzas armadas. 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 fuerzas armadas nicaragüenses desempeñan esta labor desde la década de los ochenta y de forma más sistemática desde los noventa, 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 fuerzas armadas en América Latina. Mediante dicha misión se corre el riesgo de proporcionar espacios de gestión y poder a los militares que en una democracia corresponde a la esfera civil, fortaleciendo de esta manera la autonomía de las fuerzas armadas.

Desarrollo nacional y fuerzas armadas

³⁴ “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”.

Entre las diferencias y los puntos en común señalados se ha insistido en la importancia que la unidad civico-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 fuerzas armadas 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 esta revolución. La cuestión es que esta implicación conduce inexorablemente a la politización de las fuerzas armadas, en tanto actores activos de dichas revoluciones. 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 no se haya potenciado la presencia de las fuerzas armadas 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”³⁵. De acuerdo a esta multidimensionalidad todo pueda ser considerado dentro de la agenda de seguridad y que el desarrollo de la nación se considere piedra angular de la seguridad nacional. 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

³⁵ “Concepto estratégico militar de la Fuerza Armada Nacional”, http://www.seguridadregional-fes.org/upload/0965-001_g.pdf,

identidad, la continuidad población y otros”³⁶. Bajo esta concepción de seguridad, las fuerzas armadas, 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 país³⁷. 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 la Defensa³⁸. 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 cubano³⁹. 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

³⁶ “Discurso del Comandante General del Ejército en el 197 aniversario de la creación del Ejército Nacional”, 17/11/2007, http://www.aviacionboliviana.net/uae/not_001107a.htm.

³⁷ <http://www.mpd.gob.ve/prog-gob/proyb2000.htm>. El Proyecto Bolívar consta de varias fases: Proyecto País (Propaís) que proporcionará asistencia urgente a la población más necesitada y en máxima exclusión social. 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. Proyecto Nación (Pronación), bajo la dirección de Cordiplan, fase durante la cual se desarrollarán proyectos estructurales, como las industrias petroquímica, del gas y agrícol, así como el de una educación masiva.

³⁸ http://www.mindefensa.gov.ve/FUNDAPROPAIS/index.php?option=com_content&task=view&id=25&Itemid=41.

³⁹ 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, desde médicas, alimenticias, productivas o incluso recreativas.

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”⁴⁰. 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 fuerzas armadas desempeñaron tareas de acción cívica.

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 rurales⁴¹. Las primeras medidas se orientaron hacia campañas de atención médica, construcción de infraestructuras, participación en campañas de alfabetización o en la protección del medio ambiente⁴². Además de estas tareas, el ejército también asumió en 2006 la distribución del bono “Juancito Pinto”⁴³ y en 2008 el pago de la “Renta Dignidad”⁴⁴. Junto a esta labor, las fuerzas armadas 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 esta dirigida por un militar. En 2008 se encuentran actividades programadas que multiplican las funciones de las FFAA, al punto de

⁴⁰ <http://www.mindefensa.gov.ve/Reforma%20Constitucional%20referente%20a%20la%20FAN.pdf>.

⁴¹ “Defensa de la Patria”, Propuesta a la Asamblea Constituyente (Cuarta Parte).

⁴² *El Diario*, 14/03/06. La idea era crear “batallones ecológicos”, véase *La Razón*, 10/09/06.

⁴³ Programa gubernamental basado en prestar ayudas familiares para fomentar la escolarización regular de la población infantil.

⁴⁴ 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.

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; 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)⁴⁵. Así mismo 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 cabo⁴⁶. Así mismo se ha contempló, la conversión de cuarteles en centros tecnológicos que el presidente ha calificado como la “universidad de los pobres, para los pobres mediante las fuerzas armadas”⁴⁷. No cabe duda que la aspiración del presidente Morales de convertir las fuerzas armadas 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 militares⁴⁸.

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-fuerzas armadas, bajo la cual se pretende llevar a cabo el

⁴⁵ 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”, 24/04/08.

⁴⁶ Los Tiempos.com, http://www.lostiempos.com/noticias/23-05-08/23_05_08_ultimas_nac11.php.

⁴⁷ “Palabras del Presidente de la República, Evo Morales Ayma, en el acto de posesión del alto mando militar”, 2/01/08, <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”, 14/11/07, <http://abi.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200711/14.11.07AniversarioEjercito.html>.

⁴⁸ “Palabras del Presidente de la República, Evo Morales Ayma, en el 197 aniversario del Ejército boliviano”, 14/11/07, <http://abi.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200711/14.11.07AniversarioEjercito.html>.

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 labor y 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 a tipo de misiones asignadas a las FFAA. El gobierno 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, 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 desarrollo⁴⁹. 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 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 actividades de las FFAA en actividades de índole social y económica para contribuir a la seguridad

⁴⁹ “Propuesta elaborada por el Ministerio de Defensa Nacional, sobre los temas referentes a la “Fuerza Pública” a ser considerador por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) para la Asamblea Nacional Constituyente”, julio, 2007.

humana⁵⁰. 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 nacional⁵¹. 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 Constitución vigente dispone que “las fuerzas armadas podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional”, el ministerio de Defensa propuso que además de estas actividades, las FFAA “subsidiariamente” también podrán participar “en el desarrollo social y económico de la población, acorde a las políticas del Estado”⁵².

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

⁵⁰ El Universo, 3/06/08.

⁵¹ 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.

⁵² “Propuesta elaborada por el Ministerio de Defensa Nacional, sobre los temas referentes a la “Fuerza Pública” a ser considerador por el Consejo Nacional de Ecuación Superior (CONESUP) para la Asamblea Nacional Constituyente”, julio, 2007.

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 en una multinacional o bien en una poderosa empresa de la oligarquía nacional⁵³. En la medida que las FFAA se encarguen de estas tareas, “los fondos quedan en el propio sector público”, según palabras del mandatario⁵⁴. Con un planteamiento muy similar, Evo Morales también ha justificado la actividad económica de las FFAA⁵⁵.

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 Halleslevens, 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”⁵⁶, 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 o el cuidado del medio ambiente; las labores de rescate y las tareas humanitarias ante desastres naturales; las campañas preventivas sanitarias o el cuidado del medio ambiente también fueron otros cometidos realizados por las FFAA⁵⁷. 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

⁵³“Entrevista a Rafael Correa”, 13/01/08, <http://archivo.eluniverso.com/2008/01/13/0001/8/E6F9445F4D18452BBBCB4D5139031F55.aspx>.

⁵⁴ Ibidem., 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>.

⁵⁵ “Palabras del Presidente de la República, Evo Morales Ayma, en el aniversario 45 de la Escuela Naval Militar”, 24/04/08.

⁵⁶ Programa social del actual gobierno nicaragüense destinado a erradicar la pobreza extrema, el hambre y la desnutrición, así como la falta de agua.

⁵⁷ “Acto de conmemoración del XVIII aniversario del Ejército de Nicaragua. Discurso del Jefe del Ejército de Nicaragua Omar Halleslevens”, 1/IX/07.

de Seguridad en el Campo” se pretende asegurar la actividad agraria y para ello dentro de dicho plan se 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, apoyar la seguridad de los principales programas de desarrollo socio-económico del país, priorizando, por supuesto, las actividades agropecuarias⁵⁸.

En términos generales, la dedicación al desarrollo nacional puede proporcionar a las fuerzas armadas 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 visualizados pro la ciudadanía como la única autoridad que les ayuda. Así mismo, 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 indefensión⁵⁹. 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 enemigos y 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

⁵⁸ “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, 7/06/08, 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.

⁵⁹ Respecto a todas las consecuencias políticas e institucionales derivadas de la misión de apoyo al desarrollo social véase. J. R. Quintana, “*Gobernabilidad democrática y Fuerzas Armadas en Bolivia*”, Proyecto de Investigación Estratégica de Bolivia”, La Paz, Bolivia, pp. 18-19, <http://larc.sdsu.edu/humanrights/rr/Bolivia/PolyDem.pdf>.

misiones durante la década de los noventa. Hasta el momento, así se ha cumplido y las FFAA han dejado de llevar a cabo tareas de carácter policial, respecto a esta tarea, si bien continua 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. De acuerdo a este planteamiento 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 militar⁶⁰ o 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 artículo 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 policiales⁶¹, 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 o el narcotráfico. Además de las ya citadas, en 2007 el ejército nicaragüense, en colaboración con la policía, practicó

⁶⁰ <http://www.mindefensa.gov.ve/Reforma%20Constitucional%20referente%20a%20la%20FAN.pdf>.

⁶¹ 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*, 21/11/07, 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.

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” o “el narcotráfico”, en definitiva a “brindar seguridad al desarrollo de la actividad productiva, comercial y económica” del país⁶². 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 gobierno⁶³.

Pese a las importantes diferencias entre estos países, ambos ejemplos pueden ilustrar hasta qué punto los nuevos gobiernos populistas no sólo 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 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

⁶² “Acto de conmemoración del XVIII aniversario del Ejército de Nicaragua. Discurso del Jefe del Ejército de Nicaragua Omar Halleslevens”, 1/IX/07.

⁶³ 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.

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 fuerzas armadas 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, 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 y como consecuencia de favorecer espacios de autonomía militar. El ejemplo venezolano es particularmente paradigmático, donde 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 civico-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. El adoctrinamiento de las ahora llamadas fuerzas armadas Bolivarianas, puede ser necesario si como pretende el presidente Hugo Chávez éstas sean un actor trascendental en la creación de una nueva sociedad configurada a partir del Socialismo del S. XXI. 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. 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.