

¿REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN LA DEFENSA?
**(Análisis comparado sobre los Ministerios de Defensa
en los gobiernos populistas de izquierda de América Latina)**

Por SONIA ALDA MEJÍAS

Introducción

A partir de las transiciones democráticas ha tenido lugar una importante transformación en América Latina en el ámbito de las relaciones civiles-militares. 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 y por tanto se haya logrado establecer un control político que asegure el principio de supremacía civil. Aunque en diferente grado y con importantes diferencias, según los países, los militares han conservado espacios de autonomía e influencia política y social en toda la región y estos elementos son incompatibles con la democratización de la defensa. El control civil es la única vía posible para restringir esta autonomía y el medio de lograr dicha democratización.

El objeto del presente análisis es analizar en qué medida la «revolución democrática» pretendida por los nuevos gobiernos, calificados como populismos de izquierda, han propuesto soluciones a este problema regional. Los Gobiernos electos del Ecuador, Nicaragua, Bolivia y Venezuela y sus respectivos presidentes, Rafael Correa, Daniel Ortega, Evo Morales y Hugo Chávez tienen como objetivo común lograr una «auténtica democracia», como respuesta a la crisis de gobernabilidad que afecta actualmente a la región. El apoyo electoral recibido se debe a la promesa

de establecer una nueva democracia basada en las necesidades populares y cuya puesta en práctica garantice la participación del pueblo.

La pregunta que justifica este trabajo es hasta qué punto, en esta revolución democrática, se contempla, en el ámbito de la defensa, acabar con la autonomía militar como requisito para asegurar la implantación de este modelo de democracia propuesto. Para ello se abordará un análisis comparado de los Ministerios de Defensa, ya que se consideran herramienta imprescindible para asegurar el control civil. Entre las principales funciones de un ministerio se encuentra asegurar la conducción política de la defensa y el control sobre los militares. Por ello si se analiza en qué medida estos gobiernos han potenciado o pretenden potenciar dichos ministerios, se podrá considerar la concepción de estos populismos en torno a las relaciones civiles-militares y la importancia otorgada al liderazgo civil. La principal referencia que se tendrá en cuenta para este análisis será el lugar que ocupan los ministerios en los sistemas de defensa respecto a las Fuerzas Armadas.

La defensa como una política pública. La labor de los Ministerios de Defensa

En democracia, las autoridades elegidas mediante sufragio son quienes han de diseñar las políticas de Estado, incluida la política de defensa. De hecho este ámbito no es diferente de otras instancias estatales, por ello los militares han de ser profesionales como el resto de los empleados públicos y como éstos limitarse a ejecutar dichas políticas. Esto explica que las relaciones civiles-militares se articulen bajo el principio de supremacía civil. A partir del mismo, de acuerdo al modelo de democracia ideal, se establece una jerarquía en cuya cúspide se encuentra el presidente de la República, comandante supremo de las Fuerzas Armadas, y seguidamente el ministro de Defensa, quien diseña y ejecuta, tras la consiguiente aprobación por el Ejecutivo, una política de defensa, coherente con las demandas del electorado. En esta organización de la defensa no caben espacios de autonomía militar, incompatibles con la legalidad y la legitimidad democrática.

Tras el retorno de los militares a los cuarteles en las transiciones democráticas de la década de los ochenta, la preocupación inicial fue la amenaza de un golpe de Estado. En la década de los noventa, cuando progresivamente comienza a superarse este temor, y se asegura la subordinación

militar, se inician una serie de reformas orientadas a garantizar la conducción civil de la defensa. Desde entonces se han logrado importantes avances y cambios. Reformas, en el Ejecutivo, cuyo objetivo han sido reforzar los ministerios y sus competencias, impulsar la presencia de civiles en la Administración, empezado por los propios ministros, o intentar dar mayor transparencia, en general, a la administración de la defensa. La redacción de los *Libros Blancos* ha sido un signo emblemático. Este esfuerzo se ha generalizado a todos los poderes del Estado. Los mecanismos de control del Legislativo también han sido potenciados y con respecto al judicial, se han llevado a cabo reformas limitando la jurisdicción militar, quedando sometida a la justicia general.

Pese a todos los avances logrados, ya que la mayoría de los países de la región han iniciado algún tipo de reforma en aspectos legales, presupuestarios, de personal, etc., los resultados han sido muy desiguales. Se advierte incluso que la región se encuentra en una fase de estancamiento y corre el riesgo de acabar en una situación de retroceso respecto al proceso de democratización de la defensa (1). Hay un alto nivel de consenso entre los especialistas en seguridad y defensa latinoamericanos en que continúa siendo necesario abordar reformas en el sector para alcanzar un mayor control civil (2). La mayoría de estos expertos coinciden en señalar que, hasta el momento, estas reformas han carecido de planificación, sin un criterio político o institucional que las guíase. En general se considera que este esfuerzo de modernización es insuficiente y la consecuencia directa es la «autonomía casi total» con la que cuentan las Fuerzas Armadas para generar sus políticas institucionales, de presupuesto e incluso para generar sus propias misiones (3).

(1) RIAL, Juan y BARRACHINA, Carlos: «Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad», Red de Seguridad y Defensa en América Latina (RESDAL), 2006, p. 2, disponible en: www.resdal.org,

(2) FUENTES, Claudia y FUENTES, Claudio (coords.): *Gobernabilidad del sector seguridad en América Latina*, pp. 33 y siguientes, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2006. Este trabajo es un informe realizado por FLACSO a petición del Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría de la Organización de Naciones Unidas y la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 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.

(3) *Ibidem*, pp. 33 y siguientes. Entre los expertos de los países citados, ante la pregunta si cree usted que las Fuerzas Armadas en su país tiene autonomía para establecer su doctrina sólo Argentina y El Salvador contestaron negativamente.

Ministerios de Defensa, medidores de la democratización de la defensa

De los diferentes aspectos contemplados para la modernización de la defensa, el papel desempeñado por los ministerios se considera un factor imprescindible (4). Su fortaleza y capacidad es un elemento esencial para medir el grado de consolidación democrática y de modernización de este ámbito (5). Son el principal medio de control civil que posee el poder ejecutivo para garantizar la conducción civil de la defensa y la dirección de las Fuerzas Armadas. Además hay otros mecanismos de control ejercidos por el poder legislativo y por el judicial fundamentales para lograr el control civil y con ello eliminar los espacios de poder y de autonomía de las Fuerzas Armadas.

Los Ministerios de Defensa son los encargados de diseñar, ejecutar, previa autorización del Ejecutivo, y dirigir la política de defensa y para ello es imprescindible que sean capaces de liderar las relaciones civiles-militares. El ministerio es el mecanismo institucional idóneo para estructurar las relaciones de poder entre los civiles democráticamente elegidos y las Fuerzas Armadas (6). Los mecanismos y los canales institucionales establecidos por los ministerios regulan y formalizan las relaciones civiles-militares. Con ello se trata de evitar relaciones informales, mediante las cuales civiles y militares se intercambien favores, ya que éste es un medio para que los militares puedan obtener prerrogativas corporativas que garanticen la conservación de espacios propios de poder y de autonomía.

Los ministerios también se constituyen para lograr una defensa eficaz y eficiente. Por ello entre sus propósitos también figura definir y distribuir las responsabilidades de civiles y militares, optimizar el empleo de las Fuerzas Armadas y obtener el uso más eficiente de los recursos disponibles (fondos, personal y equipo) (7). Con la puesta en práctica de estos propósitos no sólo se logra eficiencia y eficacia sino también se redundan en la regularización de las relaciones civiles-militares bajo el control civil.

(4) SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo: «Los procesos de modernización: institucionalidad y misiones de defensa», en *Atlas comparativo de la Defensa*, pp. 24-26, RESDAL, 2007.

(5) RIAL, Juan y BARRACHINA, Carlos: «Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad», pp. 2-3.

(6) BRUNEAU, Thomas C.: «Ministerios de Defensa y relaciones civiles-militares en democracia», en OLMEDA, J. A. (comp.): *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, p. 169, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mella-do» (IUGGM)-Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005.

(7) *Ibidem*, pp. 178-185.

Control civil, eficiencia y eficacia, también son las razones fundamentales que justifican la presencia de personal civil en los ministerios. La incorporación de civiles a la defensa pone de manifiesto que éste no es un ámbito exclusivo de los militares. De hecho con su presencia se pretende evitar una dirección de la defensa orientada exclusivamente a los intereses de las Fuerzas Armadas y a sus pretensiones corporativas. La selección de personal civil proporciona otras ventajas en relación a la gestión administrativa a realizar. La movilidad permanente de los militares es un inconveniente para cargos que, por sus características, requieren ser ocupados durante largo tiempo por la misma persona para un desempeño eficaz. Asimismo en la medida en que la defensa es una política pública más, el Estado debe disponer del personal con el perfil más adecuado para desarrollar de la manera más eficiente su gestión (8).

Las competencias que han de ser reconocidas a un Ministerio de Defensa para poder llevar a cabo los propósitos señalados, reafirman en cada una de ellas la dirección y el control civil sobre las Fuerzas Armadas. Dichas competencias son (9):

1. La distribución y el control de los recursos asignados al sector de la defensa.
2. La definición de las misiones de las Fuerzas Armadas.
3. Las decisiones sobre personal y entrenamiento en relación con las misiones asignadas.
4. Equipamiento e instalaciones, otro factor que dependerá de la misión asignada a las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, además de la creación de un ministerio, se precisa que éste tenga la estructura, las potestades adecuadas y los recursos suficientes para cumplir con sus cometidos. De ahí que es necesario (10):

1. Una jerarquía real que asuma la función de la defensa.
2. Capacidad material y jurídica de decisión acorde con su cometido.

(8) Véase, RIAL, Juan y BARRACHINA, Carlos: «Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad», p. 7.

(9) BRUNEAU, T. C.: «Ministerios de Defensa y relaciones civiles-militares en democracia», pp. 189-190.

(10) Estas funciones se señalan en NAVARRO MEZA, Miguel: «La conducción política de la Defensa. Una aproximación conceptual», julio de 2006, disponible en: http://www.anepe.cl/3_foro/Articulos/columna_navarro1.htm y en PACHECO GAITÁN, Guillermo: «Los Ministerios de Defensa en la agencia de modernización del Estado», *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina*, p. 84, RESDAL, 2007.

3. Una estructura capaz de soportar las responsabilidades derivadas de la conducción de la defensa y de la relación política entre Ejecutivo y Fuerzas Armadas.

Si cotejamos estas referencias ideales con los ministerios latinoamericanos podremos comprobar que buena parte de éstos no cumplen todos los requisitos enunciados. En la actualidad, pese al esfuerzo concentrado en la transformación de los ministerios, por el momento, no tienen capacidad para acabar con la autonomía militar e institucionalizar las relaciones civiles-militares. La incorporación progresiva de civiles a los ministerios, muy en particular en el cargo de ministro, incluso el nombramiento de mujeres para dicho cargo es una clara muestra de los avances realizados. Sin embargo, estos cambios no han resuelto la injerencia militar en las estructuras ministeriales. La limitación de funciones y de competencias, la inexistencia de un marco legal y jurídico que proporcione entidad y capacidad de decisión al ministerio, la falta de recursos y/o el escaso número de civiles, con la adecuada preparación profesional, han sido algunos factores que, por separado o juntos, según los casos nacionales, han impedido la constitución de un poder ministerial fuerte. Esta debilidad estructural de los Ministerios de Defensa es uno de los principales problemas de los gobiernos democráticos para administrar la defensa como una política pública, mediante el necesario liderazgo civil.

Son muchos los factores que han de tenerse en cuenta para analizar si los Ministerios de Defensa poseen el suficiente poder y capacidad para desempeñar sus funciones (11). En el presente capítulo se considerará, particularmente, el lugar que éstos ocupan en el sistema de defensa respecto a las Fuerzas Armadas en Ecuador, Venezuela, Bolivia y Nicaragua. Aunque las conclusiones puedan ser parciales, pues no se consideran todos los factores, al considerar el lugar que ocupan los ministerios en la cadena de mando será posible comprobar si dichos organismos tienen el suficiente poder para ejercer el control de las Fuerzas Armadas.

Las propuestas del populismo de izquierda en el ámbito de la defensa

Hasta aquí se han perfilado los problemas comunes compartidos por la región en las relaciones civiles-militares. La permanencia de espacios de

(11) Véase los trabajos de PACHECO, Guillermo y LLENDERROZAS, Elsa: «Metodologías para el análisis de los Ministerios de Defensa», disponible en: www.resdal.org.

autonomía militar y como consecuencia las limitaciones de liderazgo civil son una tendencia general, aunque de nuevo sea necesario insistir en las diferencias subregionales y nacionales. En el caso de Ecuador, Bolivia, Venezuela y Nicaragua, los países actualmente regentados por gobiernos 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 largo camino por recorrer. En estos países, las Fuerzas Armadas, aún después de la transición han conservado espacios propios de poder. En Bolivia y en Ecuador no han perdido, en todo este periodo, un importante papel arbitral en la política nacional (12). En Nicaragua, a pesar de finalizar el régimen sandinista, la cúpula militar ha permanecido acaparando los altos mandos y conservando prerrogativas que le han proporcionado poder e influencia (13). En cuanto a Venezuela, antes de la llegada a la presidencia de Hugo Chávez, pese a la ventaja de no padecer un régimen militar, el país tenía importantes retos que superar para lograr la supremacía civil (14). En ninguno de ellos, los ministerios se han constituido, desde la transición democrática, como poderes por sí mismos capaces de dirigir la política de defensa y de ejercer el control político necesario para restringir la autonomía militar.

En esta situación han surgido nuevos gobiernos, que comparten presupuestos en materia política, económica y social, con suficientes preocupaciones comunes para constituirse en un «bloque regional de poder»

-
- (12) Sobre la presencia de las Fuerzas Armadas en la política y la sociedad ecuatoriana y boliviana, GARCÍA GALLEGOS, Berta: «Ecuador: democratización y Fuerzas Armadas; el contexto histórico, social y político en una relación ambivalente», en *Análisis del proyecto investigación ADEFAL*, IUGGM, disponible en: <http://iugm.es/ADEFAL/documentacion/ANALISIS%20ECUADOR.pdf> y ALDA MEJÍAS, Sonia: «El reto de alcanzar la supremacía civil en Bolivia», en *Análisis del proyecto investigación ADEFAL*, IUGGM, disponible en: <http://iugm.es/ADEFAL/documentacion/ANALISISBOLIVIA.pdf>.
- (13) CAJINA, Roberto: «Nicaragua, transición política, democracia y reconversión del sector de la Defensa», en *Análisis del proyecto investigación ADEFAL*, IUGGM, disponible en: <http://iugm.es/ADEFAL/documentacion/ANALISISNICARAGUA.pdf>.
- (14) MANRIQUE, Miguel: «Cambio y reestructura del Ministerio de la Defensa y de la Fuerza Armada venezolana a comienzos del siglo XXI», en *Análisis del proyecto investigación ADEFAL*, IUGGM, disponible en: <http://iugm.es/ADEFAL/documentacion/Análisis%20Venezuela.pdf>.

(15), que bajo el liderazgo de Hugo Chávez, tiene como objetivo extender en toda América Latina esta revolución democrática. En alianza con los nuevos movimientos sociales, esta alineación internacional, se ha entendido como un instrumento para expandir los presupuestos fundamentales de dicha revolución. Los planteamientos compartidos por estos Gobiernos, en distintos ámbitos, induce a pensar en la posible existencia de un planteamiento común en materia de defensa. Ante los retos de la región en materia de relaciones civiles-militares, el objeto es analizar en qué medida el liderazgo civil se entiende como el elemento articulador de dichas relaciones.

*La revolución democrática de los populismos de izquierda.
Preocupaciones y concepciones políticas comunes*

Pese a las diferencias existentes entre los gobiernos de Rafael Correa, Daniel Ortega, Evo Morales y Hugo Chávez, presidentes de Ecuador, Nicaragua, Bolivia y Venezuela, respectivamente, comparten un origen y objetivos comunes (16). La victoria electoral de cada uno de ellos es consecuencia de la crisis de gobernabilidad que afecta en diferente medida a la región. Como reacción a esta crisis han surgido nuevos actores que están forzando un nuevo cambio político cuyo alcance hoy se desconoce. La incapacidad de los partidos políticos y de las instituciones representativas de formular y aplicar políticas que respondan a las necesidades de la sociedad ha generado una frustración generalizada de la ciudadanía manifestada en una contundente capacidad de movilización, hasta el punto de lograr el derrocamiento de distintos presidentes constitucionales. En esta coyuntura, estos nuevos populismos, convertidos en portavo-

(15) Así fue denominado por Heinz 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, según el autor citado. Sobre este bloque regional de poder véase DIETERICH, Heinz: «Bloque Regional de Poder (BRP): Única salvación nacional y popular posible en América Latina», II y III, en *Rebelión*, marzo-abril 2004 y del mismo autor: «Hugo Chávez: salto cualitativo en el BRP», en *Rebelión*, 4 de octubre de 2005.

(16) ALDA MEJÍAS, Sonia: «La “revolución democrática” de los nuevos movimientos sociales y de los populismos de izquierda ante la crisis de gobernabilidad en América Latina», en «Iberoamerica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos», en *Cuadernos de Estrategia*, número 13, pp. 53-88, Instituto Español de Estudios Estratégicos-IUGGM, 2007.

ces de dicha frustración, coinciden en señalar que la solución se encuentra en introducir cambios radicales dirigidos hacia una revolución que garantice la participación directa de la ciudadanía en las decisiones de gobierno. El comienzo de esta revolución son las llamadas «refundaciones nacionales». Mediante la convocatoria de una Asamblea Constituyente que redacte una nueva Constitución, se pretenden establecer los cimientos fundamentales, que rigen dicha revolución, para implantar una «auténtica democracia» (17).

El referente castrista o el socialismo del siglo XXI, proclamado por Hugo Chávez no implica la existencia de una marcada identidad ideológica. El empeño en etiquetar ideológicamente a este grupo, en concreto bajo la rúbrica de la izquierda, ha dado lugar a que no se preste atención a una de sus principales características, su desideologización. Una característica por otra parte muy propia del populismo. Podría hablarse incluso de rechazo a cualquier *corpus* doctrinal, pues han llegado a considerarse una desvirtuación de la auténtica voluntad popular.

A esta indeterminación ideológica, se suman otros elementos comunes. Todos estos gobiernos consideran necesario un cambio integral, expresado en la llamada revolución democrática (18). En dicha revolución el combate a las políticas neoliberales y al imperialismo se consideran expresiones de auténtica voluntad popular, ya que el principal perjudicado de la aplicación de estas políticas y de las imposiciones extranjeras, particularmente de Estados Unidos, ha sido el pueblo. Estos aspectos junto a la crítica a la democracia representativa son los principales elementos aglutinadores que hacen posible, pese a la heterogeneidad de todos estos actores, crear vínculos entre los populismos. Las propuestas alternativas para neutralizar el imperialismo y el neoliberalismo se expresan en una marcada afirmación nacionalista. Mediante este sentimiento se rechaza lo

(17) A excepción de Nicaragua, cuyo Gobierno no ha planteado la necesidad de una nueva Constitución, Venezuela ya la creó en el año 1999. En Bolivia la Asamblea Constituyente lleva casi un año trabajando en una nueva Constitución y Ecuador celebrará elecciones para dicha Asamblea el 30 de septiembre del presente año.

(18) «El plan de gobierno del Movimiento País, 2007-2011», del presidente Rafael Correa, disponible en: http://www.rafaelcorrea.com/docs/Plan_de_Gobierno_Alianza_PAIS.pdf, expresa la idea de transformación radical e integral pretendida por los gobernantes populistas. Según el Documento se trata de llevar a cabo una revolución constitucional y democrática, ética (combate frontal a la corrupción), económica y productiva, educativa y de salud y por último una revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana.

que se han considerado intromisiones a la soberanía nacional, por parte de Estados Unidos, y se aspira a la recuperación, por el Estado (19), de empresas adquiridas por multinacionales mediante las privatizaciones de la década de los noventa. En este sentido, las alternativas de desarrollo propuestas para poner fin al neoliberalismo no son nuevas, pues están basadas en recetas ya experimentadas. En éstas el Estado se considera un potente agente económico, se aplican medidas proteccionistas frente al comercio exterior y se apuesta por el desarrollo endógeno (20). También hay coincidencia en la importancia otorgada a la política social, si bien ésta queda reducida al asistencialismo (21).

*La centralidad de la defensa y las Fuerzas Armadas
en la revolución democrática*

Más allá de lo discutible que pueda ser el carácter revolucionario de los planteamientos comunes descritos anteriormente, cabe preguntarse, en cualquier caso, si dicha revolución, alcanza el ámbito de la defensa y en qué sentido. En otras palabras, cuáles son las principales preocupaciones de estos gobiernos en torno a este ámbito y en qué medida resuelven las deficiencias de liderazgo civil que comparte, en general, la región y particularmente estos países. Las medidas adoptadas en relación a los ministerios y a su estructura es un indicador de la profundidad de las reformas y de su alcance. Con ello será posible analizar si estos organis-

(19) Venezuela y Bolivia ya han tomado medidas en este sentido. Hugo Chávez ha anunciado tras su reelección una nueva fase de nacionalizaciones de sectores estratégicos como el gas, empresas del ámbito de las telecomunicaciones y la electricidad. Por su parte Evo Morales después de la nacionalización del gas, ya ha adelantado la nacionalización de la minería. Por el momento Nicaragua y Ecuador han descartado la nacionalización de ningún sector, lo que no significa que renuncien a que el Estado tenga una mayor presencia estatal para garantizar los servicios de educación, cultura, vivienda o sanidad a la población.

(20) Respecto al desarrollo endógeno se concede particular importancia a la soberanía alimentaria. Consiste en prescindir de las empresas extranjeras instaladas en territorio nacional o de las importaciones de productos agrícolas o alimenticios cuya competencia arruinan al pequeño agricultor y los productos de tradición nacional.

(21) Las misiones, en Venezuela, el bono «Juancito Pinto», en Bolivia o el bono de desarrollo humano, en Ecuador, que el presidente Correa ha prometido potenciar son soluciones temporales y limitadas más que auténticas políticas redistributivas o las bases para garantizar un desarrollo sustentable. Como es característico del populismo se priorizan las soluciones inmediatas, una exigencia popular ineludible después de comprobar reiteradamente que nunca se han materializado políticas que beneficiasen directamente a la población.

mos pueden ejercer una de las principales funciones, el control de las Fuerzas Armadas. Como se verá en los casos seleccionados, en la línea de mando, las Fuerzas Armadas no se encuentran bajo la autoridad ministerial, sino al mismo nivel.

Aunque con diferente grado de prioridad, los actuales gobiernos de estos países, de una manera u otra, han abordado la cuestión de la defensa. Si bien es cierto que de forma más integral Venezuela y Bolivia 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 Fuerzas Armadas. No es el caso de los gobiernos de Daniel Ortega y de Rafael Correa. Por el momento la cuestión militar no ocupa un lugar muy central en sus planes de gobierno. Quizás se aborde posteriormente, ya que en realidad sus Presidencias se han iniciado en enero de 2007, no obstante en sus campañas electorales no hubo referencias al ámbito de la defensa, ni tampoco en sus programas electorales. Sin embargo, ésta no debe ser una referencia fiable. El presidente Morales tampoco ni en su programa ni en su campaña electoral hizo apenas mención a esta cuestión e inmediatamente después de jurar su cargo declaró la importancia de las Fuerzas Armadas y la necesidad de una reforma integral en el ámbito de la defensa (22). No ha sido este el caso de Rafael Correa o de Daniel Ortega ya que la defensa sigue ocupando, a lo largo de estos meses, un lugar marginal o prácticamente inexistente en los discursos presidenciales. Pese a todo, 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 el caso de Nicaragua, la reforma del Decreto número 290, llevada poco después del ascenso a la Presidencia de Ortega, ha afectado directamente a la configuración del ministerio y a sus competencias.

La importancia otorgada a la defensa por Hugo Chávez y Evo Morales se explica en buena parte por la relevancia dada a la relación Pueblo-Fuerzas Armadas. Frente a la tradicional misión represiva ejercida por las Fuer-

(22) «Palabras del presidente de la República, Evo Morales Ayma, en la posesión del Alto Mando Militar y Policial», La Paz, 24 de enero de 2006, disponible en: <http://www.comunica.gov.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200601/24.01.06PoseAltoManMil.html>.

zas Armadas contra la movilización social, ambos Gobiernos pretenden establecer nuevas pautas de colaboración recíproca. La aportación militar consiste en contribuir al desarrollo del proyecto de transformación revolucionaria defendido por ambos mandatarios. No obstante, pese a este planteamiento común hay importantes diferencias entre ambos.

En el caso de Venezuela, dicha relación se expresa en términos de unidad cívico-militar y su razón de ser estaría, en parte, justificada por la supuesta amenaza de una guerra asimétrica. Venezuela podría enfrentarse a un enemigo con un potencial militar muy superior al suyo, como Estados Unidos. Ante la posibilidad de este ataque se ha optado por una estrategia defensiva que implica a la población civil. Para combatir tan poderoso enemigo se considera crucial la participación de la ciudadanía. El referente cubano de la «guerra de todo el pueblo», para enfrentarse también a la posible invasión de la potencia norteamericana es fundamental en la concepción estratégica venezolana. Bajo el concepto de «guerra popular de resistencia» (23), 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 combatirle (24).

La expresión institucional de este concepto de guerra integral en la que participa el pueblo es la Reserva Nacional y la Guardia Territorial (25). La contraparte de esta relación de reciprocidad, sobre la que se fundamenta la unidad cívico-militar, es la aportación de las Fuerzas Armadas al desarrollo nacional y al proyecto revolucionario (26). Esto explica la participación militar en la construcción de infraestructura, contribución al desarrollo de seguridad alimentaria y al desarrollo industrial civil y militar basado en el concepto de desarrollo sustentable y endógeno. Dicha labor ha acabado por otorgar a los militares la formulación y especialmente la ejecución de las políticas sociales, bajo el Proyecto Bolívar año 2000 (27), ini-

(23) En agosto de 2007 se ha propuesto como reforma constitucional la incorporación de este concepto a la Constitución, con ello quedaría consagrado la unidad cívico-militar defendida por el presidente Chávez.

(24) Sobre esta concepción estratégica véase «Pensamiento militar venezolano 2005», disponible en: <http://www.militarvenezuela2005.blogspot.com>.

(25) Disponible en: <http://www.reservanacional.mil.ve>.

(26) La defensa no sólo incluye un amplio ámbito de acción sino también significa la participación de instituciones y personas públicas y privadas, y de personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras según la Ley de Seguridad Nacional.

(27) Disponible en: <http://www.mpd.gob.ve/prog-gob/proyb2000.htm>. Dicho proyecto se articuló como un plan cívico-militar, cuya dirección se encuentra bajo el Comando Único de las Fuerzas Armadas Nacionales, a través de la Fundación Proyecto País.

ciado en el año 1999. Al otorgar a los militares estas competencias adquieren forzosamente una presencia relevante en la sociedad, en los servicios estatales y en sus instituciones. A ello ha de sumarse la presencia de militares en todos los ámbitos de la Administración estatal y en cargos públicos (28).

En el caso boliviano, esta relación se entiende también como una alianza basada en la reciprocidad. Sin embargo, hasta ahora, es menos comprometida. La población civil no está directamente implicada en la Defensa Nacional y la presencia militar en la sociedad no es tan acusada como en Venezuela. Por el momento, el Gobierno boliviano no se encuentra inminentemente amenazado por un enemigo, como Estados Unidos, pese a su acusado antiimperialismo. Probablemente por este motivo no hay justificación para organizar las milicias ciudadanas o una reserva que favorezca la militarización de la sociedad. Por lo que respecta a las Fuerzas Armadas aunque se encuentran directamente implicadas en el desarrollo nacional, hasta ahora, carecen de la capacidad de diseño y de gestión de la política social. Sin embargo, pese a las diferencias con Venezuela, el presidente Morales ha implicado a las Fuerzas Armadas en las dos cuestiones más importantes de su Presidencia: la nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria de la Asamblea Constituyente. El objetivo es que respondan:

«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, etc., y la usurpación sistemática de sus riquezas y recursos naturales» (29).

Asimismo, el presidente ha pedido a las Fuerzas Armadas y a los dirigentes de los movimientos sociales participar en la conformación de los directorios de las empresas petroleras, proponiendo a las personas que po-

De acuerdo a las áreas a atender 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 Ejército de Tierra cubano.

(28) MANRIQUE, Miguel: «La participación política de las Fuerzas Armadas venezolanas en el sistema político (1998-2001)» en TANAKA, Martín: *Las Fuerzas Armadas en la región andina ¿no deliberantes o actores políticos?*, pp. 314-334, Embajada de Finlandia-Comisión de Juristas Andinos, 2001.

(29) «Fuerzas Armadas», Programa del MAS.

drían asumir esta responsabilidad (30). En este ofrecimiento se aprecian reunidos los efectos generados por esta política. Además de poner en evidencia el intento de alianza cívico-militar propuesta, la medida hace evidente el aumento de la presencia militar en las instituciones civiles. Por último esta participación demuestra la intención premeditada del gobierno de implicar a las Fuerzas Armadas en organismos y políticas particularmente identificadas con su propuesta de transformación, favoreciendo de esta manera la politización de los militares.

Aunque siempre considerando las diferencias citadas, las Fuerzas Armadas se conciben, para ambos mandatarios como «agentes de la revolución». Los posibles efectos generados por esta relación tienen importantes consecuencias políticas ya que puede desembocar en un proceso de militarización de la sociedad y de las instituciones civiles así como en la politización de las Fuerzas Armadas. En Venezuela ha tenido lugar un proceso continuo de politización, al punto de llegar al adoctrinamiento revolucionario de las Fuerzas Armadas bolivarianas, como ahora son llamadas. Recientemente el lema asumido por éstas ha sido «¡Socialismo, Patria o Muerte!».

En Ecuador, su actual Gobierno no ha otorgado la misma importancia a la defensa, ni ha planteado, en los términos descritos, la relación Fuerzas Armadas-Pueblo. Sin embargo, la adopción por éste de la Doctrina de Seguridad Humana como principal referencia doctrinal puede sobredimensionar la presencia militar. El carácter multidimensional de este concepto 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 nacional (31). El Plan Ecuador (32), Plan de seguridad ideado por el Gobierno ecuatoriano para la frontera con Colombia, se desarrolla en torno a este concepto de seguridad. La seguridad humana no ha articulado únicamente dicho Plan, en realidad el Gobierno propondrá a la futura Asamblea Constituyente incorporar esta doctrina a la nueva Constitución (33). La actividad econó-

(30) «Presidente pide a Fuerzas Armadas y Policía participar en formación de directorio en empresas petroleras», disponible en: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2006050208>.

(31) Sobre las implicaciones de este concepto de seguridad en América Latina véase *Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina y el Caribe*, Seminario Internacional, FLACSO, Chile, 20-22 de agosto de 2003, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001406/140625s.pdf>.

(32) Disponible en: <http://midena.gov.ec/images/pdf/planecuador2007/planecuador2007.pdf>.

(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 en la Asamblea Nacional Constituyente.

mica reconocida a las Fuerzas Armadas en la misma propuesta pareciera confirmar, en efecto, que la seguridad humana legitimaría, en este caso, el tradicional papel de éstas como un poderoso agente económico en la sociedad ecuatoriana. 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 es la contraria. Lejos de plantear restricción mayor o concretar las limitaciones establecidas, el gobierno de Correa pretende ampliar el tipo de actividad económica y empresarial a todos los ámbitos posibles. De acuerdo al texto propuesto para la reforma del artículo 190 de la Constitución dichas actividades podrían estar relacionadas «con la seguridad humana, la Defensa Nacional y actividades para el desarrollo social y económico de su población» (34). De esta forma aunque en las primeras manifestaciones del Gobierno se ha afirmado con rotundidad la intención de regular las relaciones civiles militares bajo el principio de supremacía civil (35), al mismo tiempo se han propuesto otorgar espacios de actuación en la sociedad y actividades económicas a las Fuerzas Armadas que irían más allá de las estrictamente militares. En cuanto a la politización de las Fuerzas Armadas, el Gobierno ecuatoriano, a diferencia de Bolivia y Venezuela, no ha implicado a los militares como principales actores de la revolución que pretende abordar, sin embargo hay críticas respecto al empleo partidista que dicho Gobierno está realizando de las Fuerzas Armadas (36).

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, pero al igual que en Ecuador, las decisiones adoptadas tampoco potencian la Dirección Civil de la Defensa. En este caso, la reforma de la Ley número 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.

(34) *Ibidem*.

(35) «Discurso de la ministra de Defensa Nacional, doctora Lorena Escudero durante su posesión como Secretaria de Estado», 2 de febrero de 2007, disponible en: <http://www.presidencia.gov.ec/noticias.asp?noid=8471>

(36) GARCÍA GALLEGOS, B.: «El tema seguridad en la política gubernamental: ambivalencias de un estado en terapia intensiva», en «Democracia, Seguridad y Defensa», en *Boletín Bimestral*, mayo/junio de 2007. A juicio de la autora el Gobierno no estaría implantando una política de Estado, sino que las Fuerzas Armadas serían el aparato de ejecución de los planes y programas gubernamentales, muchas veces orientados a mantener clientelas políticas.

Así pese a la principal diferencia entre Bolivia y Venezuela, por un lado y Ecuador y Nicaragua, por otro, es posible encontrar una similitud en relación al liderazgo civil. En términos generales, pese a las necesarias matizaciones, ninguno de los gobiernos considerados proporciona una solución a este problema, en todo caso sus planteamientos y las decisiones adoptadas, hasta el momento, lo agravan. Los casos mas evidentes serían Venezuela y Bolivia. El análisis de la posición que ocupa el Ministerio de Defensa respecto a los máximos órganos militares pone de manifiesto este aspecto.

*Propuestas alternativas en la constitución
de los Ministerios de Defensa
y la designación de misiones de las Fuerzas Armadas*

En Ecuador, Bolivia, Venezuela y Nicaragua con el inicio de la transición democrática se han introducido cambios en la administración de la defensa, aunque no en todos estos países han tenido la misma magnitud y alcance. Si tomamos como referencia el marco legal aprobado desde la transición democrática para lograr la implantación de controles democráticos los resultados, bajo una perspectiva comparada, son desiguales. Ecuador acaba de aprobar una nueva Ley Orgánica de la Defensa, sustituyendo a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas del año 1990 y la Ley Reformatoria de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, mientras Ecuador renueva la legislación, aprobada dentro del mismo periodo democrático, Bolivia todavía carece de Ley de la Defensa y se encuentra vigente una Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1993 (37). En Venezuela, aunque hay un amplio campo en el ámbito de la defensa por legislar (38), en la actualidad, la legislación vigente que regula la administración de la defensa ha sido dictada bajo los principios rectores de la Constitución de 1999, aprobada, tras el ascenso de Hugo Chávez a la Presidencia de la República en el año 1998. Estas leyes son la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación y la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, aprobadas en 2002 y 2005, respectivamente. En cuanto a Nicaragua cuenta con la Ley de Emergencia de 1988, completada con la Ley de Orga-

(37) ALDA MEJÍAS, Sonia: «Informe de Bolivia», *Documentación de ADEFAL*, IUGGM, disponible en: <http://iugm.es/ADEFAL/index.htm>.

(38) SAN MIGUEL, Rocío: «La Fuerza Armada Nacional y el sector de la defensa en los tiempos de la revolución bolivariana», en *Atlas comparativo de la Defensa*, p. 304, 2007.

nización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo de 1998 (Decreto número 290), recientemente reformada por iniciativa del gobierno de Daniel Ortega, y con el Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar. Si adoptamos también como referencia la publicación de *Libros Blancos*, en este caso únicamente es Venezuela quien no ha publicado hasta el momento ninguno. El Ecuador lo editó en el año 2002 y Bolivia y Nicaragua en el año 2005. No obstante, aunque la existencia de esta legislación y de los *Libros Blancos* son en sí mismos un avance importante en la democratización de la defensa, no aseguran la articulación de las relaciones civiles-militares de acuerdo a las exigencias democráticas.

En relación directa con los ministerios, la incorporación de personal civil es otro importante avance para el control civil de la defensa. En este sentido, Nicaragua (39) y Ecuador han sido más rupturistas, al designar como ministros de Defensa no sólo a un civil sino también a mujeres (40). No obstante no son casos aislados, ya que el nombramiento de mujeres como ministras de Defensa es un hecho que se está produciendo en la región desde hace algunos años. El caso ecuatoriano es particularmente importante, ya que incluso en democracia, los ministros de Defensa han sido militares retirados. En Bolivia, el actual ministro de Defensa también es un civil, en este caso se sigue la tendencia de la región y la del mismo país, ya que desde la transición democrática (1982) los ministros han sido mayoritariamente civiles (41). La excepción es Venezuela, el actual ministro de Defensa es un militar, siguiendo la tradición de nombrar militares para este cargo desde la creación del ministerio de Defensa en 1951 (42). Sin embargo, la presencia de civiles en la administración de la defensa y los progresos en este sentido tampoco han sido suficientes para culminar el proceso de liderazgo civil.

(39) En Nicaragua desde la creación del Ministerio desde 1997 los ministros han sido civiles.

(40) Lorena Escudero, fue la ministra de Defensa hasta el 30 de agosto, fecha en que presentó su dimisión. Su nombramiento fue en febrero de 2007. La señora Escudero ha sido la segunda mujer que ha ocupado este cargo. La primera mujer fue Guadalupe Larriva que falleció en un accidente aéreo sólo días después de su nombramiento en enero de 2007.

(41) La proporción ha sido seis militares y 15 civiles, en *Atlas comparativo de la Defensa*, p. 122, 2007.

(42) El único ministro de Defensa civil que ha habido en Venezuela, desde 1951, ha sido Jose V. Rángel de febrero de 2001 a abril de 2002, bajo la Presidencia de Hugo Chávez, en *Atlas comparativo de la Defensa*, p. 122.

En cuanto a la capacidad, competencias y poder ministerial aunque han sido, en mayor o menor medida, regulados por la legislación mencionada no siempre queda garantizada la constitución de organismos fuertes con capacidad para establecer las pautas de estas relaciones. Caben varias posibilidades que explican esta circunstancia. Por un lado, que el mismo marco legal, pese haber sido aprobado en regímenes democráticos, no reconozca el papel rector que corresponde a dicho organismo. El poder militar no queda sometido a la autoridad ministerial ya que es equiparado al mismo nivel, de forma que las Fuerzas Armadas tienen relación directa con el presidente de la República. La segunda posibilidad es que pese a que la legislación reconozca un poder ministerial y le proporcione entidad, en la práctica esta disposición quede reducida a papel mojado. En este caso, las prerrogativas negociadas informalmente entre los gobiernos civiles y los militares se situarían por encima de la legalidad. Ambas cuestiones explican que el ministerio no pueda ejercer sus funciones de control civil y en consecuencia tampoco tengan capacidad para diseñar y ejecutar la política de defensa.

El ejemplo de Ecuador y de Bolivia ilustran el primer caso. En ambos países la legalidad democrática ha seguido reconociendo el poder militar y ha impedido la constitución de un poder ministerial que dirija la defensa y las relaciones civiles-militares. En Ecuador, hasta enero de 2007, ha estado vigente la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1990. Esta Ley ha reconocido y respaldado el poder sobredimensionado del Comando Conjunto, impidiendo establecer una jerarquía en la que éste se encontrara bajo la dependencia del ministro. Pese a que las funciones de un órgano como éste deben limitarse al planeamiento técnico de las operaciones de defensa, las atribuciones reconocidas, en este caso, le convirtieron prácticamente en un «ministerio paralelo», con sus propias unidades administrativas que incluían una asesoría jurídica, unidades de finanzas y de contratación, direcciones para el control de las Fuerzas Armadas e incluso el Hospital General dependen del Comando Conjunto (43). De hecho, el artículo 3 equipara a los dos órganos, al considerar a ambos asesores directos del presidente. Respecto a sus principales atribuciones superaban las de un comando operativo, ya que debía «planificar el empleo y conducir a las Fuerzas Armadas, para contribuir al mantenimiento de la seguridad nacio-

(43) AGUILAR, Juan Pablo: «El Comando Conjunto en la organización militar y en la política ecuatoriano», Programa Relaciones civil-militares, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

nal» (44). El texto legal no se hace referencia a la planificación y al empleo en operaciones concretas, sino al concepto general de seguridad nacional, de forma que las atribuciones reconocidas superaban el plano operativo, y alcanzaban el ámbito de la definición de políticas públicas (45).

La aprobación de la actual legislación, días antes del nombramiento del nuevo gobierno, se entiende dentro de un esfuerzo mas global de institucionalización, racionalización y modernización de la defensa (46). Siguiendo sus disposiciones supone un avance en la democratización de la defensa, ya que establece mecanismos de control sobre el presupuesto y sobre el gasto de las Fuerzas Armadas y limita la jurisdicción militar, entre otros aspectos. Las empresas militares, aunque no se eliminan, se restringe su área de actuación al ámbito estrictamente militar. Además el presidente de la República recupera la dirección política de la guerra, pues hasta el momento debía delegar forzosamente en el jefe del Comando Conjunto. En relación al ministerio y su estructura también hay importantes avances, ya que se considera una instancia superior de dirección política y administrativa de la defensa y al mismo tiempo se define al Comando Conjunto como un órgano de asesoramiento técnico. Con ello se refuerza la intención de asignar a la Presidencia y al ministerio una función directiva en la elaboración de las políticas de defensa y a la organización militar darle el carácter operativo que le corresponde (47). Pese a la importancia de estos cambios y a la intención de la Ley por reforzar el poder civil en la dirección de la defensa, se sigue reconociendo atribuciones al Comando Conjunto que impiden definirle como un órgano subordinado y no deliberante. Las competencias en materia de informe, política exterior y manejo del Registro Oficial Reservado le convierten en un órgano de control de la actividad administrativa, funciones que sin embargo corresponden al Ministerio de Defensa (48). Con este nuevo marco legal Rafael

(44) Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, 28 de noviembre de 1990, artículo 17.b. Véase GARCÍA GALLEGOS, Berta: «Informe Ecuador», ADEFAL, IUGGM, disponible en: <http://iugm.es/ADEFAL/index.htm>.

(45) *Ibidem*.

(46) CELI, Pablo: «Ecuador: transformación de la defensa y reestructuración de las Fuerzas Armadas», en *Atlas comparativo de la Defensa*, pp. 177-181, 2007.

(47) Para toda la crítica expuesta véase «Civiles y militares frente al proceso de reforma a la legislación militar. Notas para la Historia», en *Boletín Democracia, Seguridad y Defensa*, p. 3, enero-febrero de 2007.

(48) AGUILAR, Juan Pablo: «Ley Orgánica de la Defensa Nacional», en *Boletín Democracia Seguridad y Defensa*, p. 5, enero-febrero de 2007.

Correa inició su gestión y, hasta el momento, el ministerio no ha realizado ninguna crítica a las limitaciones de esta Ley por lo que respecta al poder que aún conserva el Comando Conjunto. Aunque el avance conseguido es indudable, los posibles obstáculos que persisten para lograr el control civil no parece, sin embargo, que sean un motivo prioritario de preocupación gubernamental.

En Bolivia de acuerdo a la Ley Orgánica de la Nación, el presidente administra la defensa a través de dos conductos. En lo administrativo, a través del Ministerio de Defensa, en lo técnico a través del comandante en jefe (artículo 18). Esta diferenciación y el rango de ministro reconocida al comandante en jefe, que recibe las órdenes directamente del presidente (artículo 39) determina que el máximo representante de las Fuerzas Armadas no se integre jerárquicamente bajo la autoridad del ministro de Defensa. Con estos antecedentes, el presidente Morales ha presentado un ambicioso plan de modernización en el que encuentra imprescindible la institucionalización de las relaciones civiles-militares bajo liderazgo civil. Aunque este objetivo se contradice con los riesgos de politización de las Fuerzas Armadas y de militarización de la sociedad que el propio Gobierno esta fomentando, en su discurso, insiste en la importancia de este aspecto para lograr la democratización de la defensa (49). En esa misma contradicción se encuentra la propuesta realizada por la Presidencia a la Asamblea Constituyente, respecto al Comando Conjunto, ya que no modifica en nada el contenido del artículo 210 donde se reconoce que el poder militar no se encuentra sometido jerárquicamente a la dirección ministerial (50). Con ello pese a las intenciones de democratización de la defensa, el poder reconocido a este órgano militar impide la constitución

(49) Sobre esta contradicción en el proyecto de transformación de la defensa del presidente Morales, ALDA MEJÍAS, Sonia: «La participación de las Fuerzas Armadas en la revolución democrática del MAS. El proyecto de Evo Morales», en SEPÚLVEDA, I. (ed.): *Seguridad Humana y Nuevas Políticas de Defensa en Iberoamérica*, pp. 445-472, IV Semana Iberoamericana, IUGGM, Madrid, 2007.

(50) En la Constitución política del Estado, en su artículo 210, se considera que las «Fuerzas Armadas dependen del presidente de la República y reciben sus órdenes en lo administrativo, por intermedio del Ministerio de Defensa y en lo técnico del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas». En la propuesta del Gobierno se dice que «Las Fuerzas Armadas dependen del capitán general y reciben sus órdenes en lo administrativo, por intermedio del Ministerio de Defensa y en lo técnico del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas». La única diferencia entre un artículo y otro es la forma de mencionar al presidente de la República que como tal también es capitán general de las Fuerzas Armadas.

de un ministerio capaz de liderar las relaciones civiles militares y dirigir la política de defensa (51).

Venezuela puede considerarse el ejemplo mas extremo. El proceso global de militarización descrito mas arriba es más evidente en la administración de la defensa. Partiendo de la Presidencia, en la estructura de mando establecida, el ministerio no es el único poder que ejerce una función de dirección, con ello se bloquea la posibilidad de instituir un poder civil, a través de un ministerio fuerte, que administre la defensa. La Ley Orgánica de Seguridad de la Nación y la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional establecen un organigrama en el cual el presidente de la República ejerce la dirección no sólo política sino también militar de la defensa. Siguiendo la cadena de mando, en relación directa con la Presidencia, y jerárquicamente equiparados se encuentran el Comando Estratégico Operacional, el Ministerio de Defensa y el Comando General de la Reserva Nacional y de Movilización (52). En este organigrama no se concibe la idea de un ministerio que ejerza una función de dirección y de control sobre las Fuerzas Armadas, ya que los máximos órganos militares se encuentran equiparados jerárquicamente al organismo ministerial y tiene relación directa con la Presidencia de la República (53). A ello ha de sumarse que esta administración directa, ejercida por el propio presidente, agudiza las carencias de institucionalización. Si el cambio de nombre del ministerio como «Ministerio del Poder Popular para la Defensa» pretende estar en consonancia con la revolución democrática a la que aspira el régimen chavista, no parece que la defensa, en dicha revolución, se

(51) Tras meses de discusión en el seno de la Comisión de Defensa de la Asamblea Constituyente, los diputados por el MAS están siendo particularmente conservadores, ya que también están defendiendo que las misiones otorgadas a las Fuerzas Armadas en la Constitución vigente se conserven en el nuevo texto constitucional. Dichas misiones según el artículo 208 son: defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República y el honor y soberanía nacionales; asegurar el imperio de la Constitución política, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país. Esta posición se justificaría para evitar el malestar de las Fuerzas Armadas si llegado el caso, como pretendía la policía, dejaran de velar por el orden legal y político interno. Esta cuestión podría ser una muestra del grado de compromisos adquiridos por gobierno ante los militares.

(52) MANRIQUE, Marcelo: «Cambio y reestructuración del Ministerio de Defensa», pp. 17 y 21.

(53) El 9 de agosto de 2007, en *Gaceta*, número 38.743, se publicó la resolución que organiza provisionalmente la estructura del ministerio hasta que el presidente de la República fije mediante decreto dicha organización.

entienda como una política pública y como tal sometida a los necesarios controles democráticos. Así lo evidencia la organización jerárquica que organiza los poderes de la defensa, pues ésta es incompatible con la conformación de un ministerio fuerte capaz de garantizar la supremacía civil. Un principio incompatible con el proceso de militarización que se está dando en Venezuela.

En Nicaragua, la reforma de la Ley 290 (54), que vacía de contenido y de competencias el Ministerio de Defensa, y la falta de un Ministro de Defensa, hasta el mes de mayo, sólo pueden dar a entender la inexistencia de una agenda de gobierno en materia de defensa. Sin embargo, de mayor gravedad es la escasa preocupación por la institucionalidad y el liderazgo civil que también ambas cuestiones ponen de manifiesto. Respecto al nombramiento del ministro, ciertamente ha de tenerse en cuenta que no es un hecho inédito en el país. Violeta Chamorro, presidenta entre los años 1990 y 1997, asumió directamente el cargo y nunca nombró un ministro. La presidenta justificó esta decisión por la situación de transición política de aquel momento, Daniel Ortega no ha dado ninguna justificación, favoreciendo un estado de alarma social y críticas por la oposición y los medios de comunicación. No obstante también es cierto que, en los dos anteriores gobiernos, aún habiendo ministros de Defensa hubo una comunicación directa entre el presidente y las Fuerzas Armadas al margen de aquél. De hecho el Ministerio nunca tuvo los recursos, el personal y la voluntad política precisa para llevar a cabo su cometido, indicando la escasa importancia otorgada, por los mismos civiles, a la administración civil de la defensa. El retraso del nombramiento sólo ha aumentado la gravedad de un problema ya existente, aunque no por ello deja de poner en evidencia la posición del actual gobernante respecto a la institucionalidad y al liderazgo civil.

El examen de la reforma del Decreto confirma la intención de consolidar no sólo de hecho sino también de derecho la debilidad del control civil, que los propios gobiernos civiles han favorecido para garantizar autonomía militar. A diferencia de Ecuador, Bolivia y Venezuela donde el derecho reflejaba la posición de poder de los militares que de hecho existe en estos países; en Nicaragua el derecho limitaba esta situación de poder, mediante la capacidad de control reconocida al ministerio, si bien dicho

(54) La Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, fue sancionada el 3 de junio de 1998. En la misma se establecen las funciones y atribuciones propias del Ministerio de Defensa.

control quedó reducido a papel mojado. Pese a sus limitaciones, la Ley 290 ha sido un hito fundamental con respecto a la legislación precedente. El contenido de la misma reflejaba un nivel de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil mediante el ministerio inédito en Nicaragua (55). Por ello aunque en la práctica éste no fuera más que un «adorno democrático», su reforma no deja de ser un retroceso, pues aunque se suprimen funciones que el ministerio no ejercía, al menos existía un marco legal que reconocía la necesidad de dicho poder ministerial y las competencias suficientes para ejercer su función de control (56). En este sentido puede entenderse que dicha reforma vulnera el principio de la supremacía civil. Sus resultados sólo han alimentado las críticas orientadas a denunciar la intención de asegurar una relación de mutua conveniencia entre el presidente y las Fuerzas Armadas, eliminando intermediarios. A partir de esta relación sería fácil deducir la intención de politizar las Fuerzas Armadas, aunque por el momento los especialistas coinciden en señalar que no ha habido ningún intento por parte del presidente en este sentido (57).

Conclusiones

Ciertamente las situaciones constatadas son muy diferentes. Tras considerar el papel otorgado a los ministerios, no es posible deducir una concepción común en el ámbito de la defensa, o más particularmente en las relaciones civiles-militares y el liderazgo civil en el actual populismo latinoamericano. No obstante sí podría destacarse una tendencia similar aunque con grados de intensidad muy diferentes, en relación al liderazgo ejercido por los ministerios en las relaciones civiles-militares. En los cuatro casos no parece que los ministerios vayan a constituirse como medios de control civil para la administración de la defensa, deduciendo con ello que la supremacía civil no se considera un elemento imprescindible para lograr la revolución democrática pretendida por estos gobiernos. En este sentido, no hay ruptura revolucionaria, se sigue la tendencia general de la

(55) Sobre esta Ley, MELÉNDEZ, Javier: «Los escenarios Institucionales de la Defensa Nacional en Nicaragua», Programa para el fortalecimiento institucional del control civil en la formulación de políticas de defensa y seguridad, Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua, pp. 25-26.

(56) CAJINA, Roberto: «Nicaragua: reforma y retos del sector defensa», en *Atlas de la defensa*, pp. 242-247, 2007.

(57) «Informe de Gestión Defensa Nacional», Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, enero-abril de 2007.

región o en el peor de los casos puede agravarse. En Nicaragua y Ecuador aunque los actuales gobernantes no llevan un año en el poder y la evaluación de su gestión no puede ser completa, han tomado determinaciones que pueden significar un retroceso en el liderazgo civil, muy particularmente en el caso nicaragüense con la eliminación de las principales competencias ministeriales. En el Ecuador, el actual Gobierno, no ha demostrado intención de modificar la reciente legislación aprobada, en la que si bien sitúan al Ministerio de Defensa jerárquicamente por encima del Comando Conjunto, dicho órgano continúa manteniendo importantes competencias.

En el caso de Bolivia y Venezuela bajo la alianza del Pueblo y las Fuerzas Armadas hay una tendencia de militarización donde el proyecto democrático de liderazgo civil no parece que pueda avanzar, sino retroceder. Este proceso de militarización es particularmente acusado en Venezuela, donde los militares ejercen funciones civiles, mediante el acceso de éstos a todos los ámbitos de la Administración estatal. En este contexto el ministerio, equiparado jerárquicamente con los máximos órganos militares, no ejerce una labor de dirección de la defensa. Por lo que respecta a Bolivia tampoco parece que, en su revolución democrática, la supremacía civil sea una cuestión imprescindible. En las propuestas del Gobierno, el ministerio no ostenta una posición jerárquica por encima de las Fuerzas Armadas, sino que se mantiene, como hasta el momento, equiparado al máximo órgano militar. Este aspecto junto con el riesgo de militarización, así como de politización de las Fuerzas Armadas es incompatible con la institucionalización de la defensa, donde las relaciones civiles-militares se articulan bajo el principio de supremacía civil.

Los nuevos gobiernos populistas no han otorgado una particular importancia al liderazgo civil, sin embargo, no puede considerarse como una tendencia excepcional, sino mas bien general. Como ha sido comentado el control civil sigue siendo un reto para toda la región. Si bien ha de destacarse la progresiva militarización de Venezuela y de Bolivia, aunque en menor medida e intensidad esta última.

La existencia de problemas comunes en la región explican, en parte, dicha tendencia. La mayoría de los especialistas coinciden en señalar la incapacidad de los gobiernos civiles como el principal problema. Aún contemplando la mayor o menor resistencia de los militares para renunciar a espacios de autonomía, la responsabilidad de administrar la defensa bajo liderazgo y control civil es de los gobiernos electos. Esta incapacidad civil

para ejercer dicho control genera una «modalidad de relaciones civiles-militares calificadas como de dualismo civil-militar por acomodamiento civil deficiente, etc.», donde no hay un ejercicio efectivo de la conducción político-institucional sobre las instituciones castrenses (58). Hay varios factores que explican esta falta de conducción. Inicialmente en la transición se supuso que la propia dinámica del proceso transformaría prácticamente por sí sola el ámbito de la defensa. A este error de cálculo hay que agregar que la defensa no fue una prioridad, quedó marginada y sometida a una inercia donde, ante la falta de dirección de las autoridades civiles, fue posible conservar e incluso consolidar espacios de poder militar. Máxime cuando, por parte de los mismos gobiernos democráticos, se dio por supuesto que la defensa era un asunto de militares.

Todos estos factores han influido para explicar esta tendencia, pero todo indica que de contar con sólidas estructuras estatales no hubieran tenido el mismo peso. La defensa y su transformación se ha visto igualmente afectada por las consecuencias derivadas de un Estado institucionalmente débil (59). Parece fuera de toda discusión que más allá de las propuestas concretas, populistas o no, ninguna medida será eficaz de no afirmarse el control civil en las relaciones civiles-militares. Para ello, además de voluntad política se precisa contar con sólidas estructuras estatales. De lo contrario, los gobiernos civiles no tendrán capacidad para establecer dicho control y siempre habrá espacios de gestión y de dirección de la defensa que, aunque no les correspondan, siempre cubrirán los militares. De hecho esta debilidad estatal tentara permanentemente a los civiles a recurrir a los militares para llevar a cabo funciones que no les son propias y aunque a corto plazo la intervención militar puede resolver problemas políticos y sociales coyunturales, acabará por proporcionar influencia y autonomía a la corporación militar. Esto significa que para lograr la democratización de la defensa es preciso trascender los límites estrictos de este ámbito. De hecho para asegurar un eficaz control civil, mediante una

(58) FABIÁN SAIN, Marcelo: «Las relaciones civiles-militares en la Argentina democrática (1982-2002)» en OLMEDA, J. A.: *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares*, pp. 305-306.

(59) Sobre la debilidad del Estado, WALDMANN, Peter: *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana*, Iberoamericana Vervuert, Barcelona 2006. Véase ESCALANTE GONZALBO, Fernando: «Especulaciones a partir del concepto de anomía», pp. 12-13, disponible en: <http://clas.uchicago.edu/events/briefings/Anomia%20y%20Estado.pdf#search=%22Especulaciones%20a%20partir%20del%20concepto%20de%20anom%C3%ADa%22>.

efectiva conducción político-institucional de las instituciones militares, es imprescindible primeramente garantizar la existencia de unas instituciones sólidas capaces de atender las necesidades básicas de todos los ciudadanos en de todo el territorio nacional. De esta forma, no será necesario ceder espacios a los militares propios del ámbito civil para atender dichas necesidades.

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS EVOLUTIVO DE LA ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA Y ESFUERZO ECONÓMICO EN DEFENSA DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DESDE LA PERSPECTIVA DEL FENÓMENO DE LA GLOBALIZACIÓN

