

El control civil de los militares

Domingo Irwin

Buenos días, se me pidió que hablara sobre el control civil de los militares, y yo le agrego un subtítulo “Una frustrada aspiración venezolana que se hará realidad en siglo XXI”.

La expresión control civil forma parte del léxico incorporado a la academia universitaria por un área del saber relativamente reciente, como son las relaciones civiles y militares. Los estudios pioneros y polémicos son de finales de la década de 1950, destacan en las ciencias políticas la propuesta de Samuel Perham, de los estudios sociológicos que hace Morris Yanowitz, y una visión crítica ante ambos, las tiene el científico social británico Samuel Edward Finer.

La preocupación básica de esta área interdisciplinaria del saber es una consecuencia de la formación de gigantescas fuerzas armadas durante la segunda guerra mundial y el desarrollo de las armas atómicas. Responden en buena medida a las advertencias del sociólogo Harold Lasswell en su célebre artículo en el *American Journal of Sociology* de 1941 sobre los potenciales peligros de lo que califica como Estado Cuartel. Este expresa el añejo temor liberal, racional, ante el militarismo cuando los especialistas de la violencia, los militares, según Lasswell, llegan por una suerte de metástasis a permear todo el tejido de una sociedad y la subordina a su corporativo interés.

Samuel Perham en 1957 propone dos tipos ideales de corte weberiano para lograr el control civil: subjetivo y objetivo, en el segundo enfatiza el profesionalismo castrense y en el primero los mecanismos de control político e institucional de los militares ajenos al mundillo estrictamente militar, tales como los constitucionales, parlamentarios, administrativos, entre otros. El argumento central de su propuesta es el profesionalismo militar, el cual fracciona en dos tipos básicos: alto y bajo. El profesionalismo militar para Huntington es el garante del control civil y tal es el caso del bajo profesionalismo.

Morris Yanowitz en 1960 propone una situación distinta al desarrollar lo que califica como *Modelo de Gendarmería*, donde las fuerzas armadas son quienes ejercen un proceder protector de la sociedad, respondiendo a sus muy castrenses condiciones vinculadas con la defensa exterior pero bajo la rectoría civilista aceptada por el sector militar mismo.

El británico S.E. Finer en 1962 critica ambos al proponer sus órdenes o niveles de cultura política. Argumenta que el asunto central es tomar el fenómeno de la intervención ilegal en la política de los militares como una experiencia que presenta condiciones generalizadas en la historia y en el globo terráqueo, si las sociedades no han logrado un orden cultural en el cual los militares son rechazados socialmente en su accionar político militante, tal puede ser el caso.

Desde estos argumentos iniciales de 1957 a 1962 mucha tinta se ha vertido en estudios referidos al control civil, un aporte destacado es el propuesto por Samuel J. Fitch en 1998; la idea es de una sencillez impresionante, a formas parciales de accionar político de los militares hay formas parciales de control civil y viceversa.

Al referir al profesor Fitch nos adentramos más en el tema del aspecto teórico, pero por obvias razones de honestidad intelectual se debe hacer mención al primer investigador universitario que se aboca al estudio sistemático de las relaciones civiles y militares venezolanas. Me refiero a Winfield Burggraaff y su tesis doctoral aprobada en 1967 en la Universidad de Nuevo México en el núcleo de Albuquerque y luego publicada bajo el título de *The Venezuelan Armed Forces In Politics* por la Universidad de Missouri en 1962. Lo importante del aporte de Burggraaff es que no es solo un estudio histórico de la evolución del sector militar venezolano, el primero que se hace académicamente a nivel de una tesis doctoral de forma sistemática y rigurosa, sino que para 1962 el lector cuidadoso puede entender que su obra señala una idea que está bien vinculada con las condiciones recientes del país, el control civil no está plenamente consolidado en Venezuela.

El enfoque que voy a desarrollar es básicamente de carácter histórico, y considero que para poder entender una situación de coyuntura debemos tomar en cuenta las variables intervinientes que se dan en situaciones anteriores, es ese peso del ayer que ejerce influencia determinante en algunos casos sobre el presente, por eso parto de señalar que el efectivo ejército nacional se estructura durante el proceso de guerra civil en 1898/1903, pero evidencia su potencial político efectivo es en diciembre de 1908 cuando el general Juan Vicente Gómez desplaza del poder a su compadre y amigo Cipriano Castro. Así, de las guerras civiles del siglo XIX pasamos a los golpes de Estado del siglo XX.

La realidad militar venezolana se estructura operativamente en los inicios del siglo XX venezolano, el avance de las condiciones corporativas militares es lento, sinuoso pero constante, desde la segunda década de este siglo. La condición corporativa se fortalece en las décadas de 1930/1950 y este es un aspecto que no se debe perder de vista, que se debe mantener como un elemento clave al estudiar el tema de las relaciones civiles y militares.

Al morir Gómez en 1935, el sector con más formación militar impone al Ministro de Guerra y Marina como Presidente de la República, Eleazar López Contreras. El sucesor de este, también general y Ministro de Guerra y Marina, Isaías Medina Angarita, avanza en el proceso de entregar la dirección política del país a los civiles mediante el fenómeno político novedoso del siglo XX venezolano, los partidos políticos modernos que se decían doctrinales y con una cobertura nacional.

Las tensiones que se manifiestan entre militares con una desproporcionada formación corporativa, versus una élite política civil con ambiciones de ejercer totalmente el poder, traen como resultado el surgimiento de las primeras logias modernas conspiradoras y militares desde 1943, con la intención de llegar al poder vía Golpe de Estado con impronta castrense.

La última situación expuesta reflejaba el problema de fondo que ya hemos mencionado, esta contradicción se resolvió vía Golpes de Estado, exitosos los de 1945, 1948 y 1958; o fracasados como el rosario de Golpes de Estado desde 1946 hasta 1962. Los resultados políticos fueron el trienio 1945/1948, la llamada década de gobiernos militares en 1948 a 1958 y el engranaje institucional entre las entonces calificadas Fuerzas Armadas Nacionales y el sector político civil representado en los partidos políticos modernos de tal estirpe, consolidado desde 1958/1962 hasta 1992. Esto constituye un auténtico record en la historia venezolana del siglo XX y por ahora también del siglo XXI.

Pero existen realidades que evidencian el potencial poder político corporativo castrense venezolano y esto es capital entenderlo; antes, durante y después de 1958/1962. Uno que es el más evidente es la condición de oficial militar activo, mayoritariamente con el grado de General o Almirante de los Ministros de la Defensa. Constitucionalmente bien podría ser un civil, pero la dirigencia política nunca se decidió a dar ese paso.

Vinculada con lo anterior está la ausencia de especialistas civiles en las áreas de defensa y seguridad con alta calificación especializada estratégica, con posiciones burocráticas destacadas en el Ministerio de la Defensa y funciones de asesoría experta en las comisiones de defensa del Congreso Nacional. Proceder que resultaba una necesidad vital para el fortalecimiento del control civil.

Los funcionarios civiles que laboraron para las instancias militares lo hicieron dentro de su desempeño profesional como abogados, educadores, ingenieros, entre otros. Mención aparte deben recibir los profesionales universitarios y civiles que desempeñaron e imagino que aún desempeñan actividades que gustan en calificar de analistas en los distintos sectores de la inteligencia militar.

La conformación de las redes de inteligencia con participación civil bien podría ser un medio de lucro para los oficiales militares, necesidad cierta durante las acciones

contra la actividad subversiva tanto civil como militar de la década de 1960, en grado menor en 1970, pero que fue degenerando en labores de espionaje en diversos niveles fuera del ámbito cierto de la seguridad del Estado.

Como un proceso gradual, la fortaleza corporativa del sector militar venezolano se incrementa después de 1962 cubriéndose con el manto de la, calificada por ellos mismos, como institucionalidad militar. Muy a pesar de esto ya se tiene noticia incuestionablemente cierta y exacta sobre el resurgir de los grupos conspirativos castrenses en pleno auge de la renta petrolera venezolana de exportación en la década de 1970, los avances técnicos, educativos y organizacionales del sector militar en las décadas de 1970/1990 tuvieron dos efectos contrastantes. Por un lado fortalecen a la condición corporativa militar y, paradójicamente van construyendo la fábula del aislamiento del sector militar del resto de la sociedad venezolana.

Es importante entender que el sector militar venezolano participa en proyectos del desarrollo nacional y un ejemplo palpable lo tenemos acá en Guayana, la CVG es creación del General Alfonso Ravard y fue sumamente exitoso y luego va a ser exitoso también como primer presidente de PDVSA. Hay otros oficiales militares con excelente calificación gerencial, como el general Montaña Madrid, que en su momento fue director de la petroquímica e hizo un excelente trabajo. Otro como Carnevalli Rangel en la Corporación Venezolana del Petróleo.

Es decir, el hecho que una persona sea militar no lo capacita ni lo discapacita para ejercer importantes funciones gerenciales vinculadas con políticas públicas. Depende por supuesto de la formación especializada, técnica y la experiencia gerencial cierta que tenga ese individuo. Así como resulta absurdo pensar que con solo graduarte de oficial militar y sacar una que otra maestría ya se está capacitado para ejercer funciones de gerencia pública en instituciones del Estado sumamente complejas, dinámicas e importantes.

Tras estudiar el aspecto de la injerencia de la corporación militar en los temas vinculados con la delimitación territorial nacional, se aprecia con nitidez la creciente fortaleza de la corporación militar como grupo de presión, esto post 1960. El resultado a largo plazo fue la formación de especialistas militares, particularmente en la armada, en el tema limítrofe de la fachada caribeña y atlántica venezolana.

Destaca la obra escrita del vicealmirante retirado Elías Daniels, autor de una valiosa e inteligente crónica bajo el título de “Militares y democracia” publicado en Caracas por don José Agustín Catalá, Ediciones Centauro, 1993.

La autonomía administrativa de la organización militar venezolana se fortalece con las acciones desarrolladas para derrocar a la Fuerza Armada de Liberación (FAL) y Fuerza de Liberación Nacional (FLN), expresadas estas en los frentes guerrilleros de provincia y las Unidades Tácticas de Combate (UTC) urbanas. La idea básica es que los gastos militares deben ser supervisados por los órganos controladores castrenses, y en casos se cubren con el argumento del secreto militar. Esto limitaba en la práctica la injerencia efectiva de la Contraloría General de la República, los medios de comunicación y la ciudadanía en general. El llamado ciudadano de a pie no tenía conocimiento de esta situación y percibía que los militares eran supervisados administrativamente con rigor, pero era un rigor más de fachada que real y es una de las limitantes que tuvieron las comisiones de defensa de senadores y diputados de la época.

Con algunas adquisiciones de equipos militares el tema llegaba a la prensa nacional o al Congreso de la República, como fue el caso de la adquisición de los aviones de combate, para solo señalar uno de los varios que fueron reportados. Pero el aspecto que debe resaltarse es la autonomía, discrecionalidad e independencia administrativa efectiva de buena parte del gasto militar. Reflejo indirecto de esta situación es la comisión de enlace militar en el parlamento de ese entonces, con oficiales activos y la ausencia de reciprocidad, ocurrido esto por carecer el legislativo nacional y las comisiones de defensa de ambas cámaras de una representación civil en el Ministerio de la Defensa.

Concretando, desde la década del 60 hasta la década del 90, el control civil en Venezuela presentaba imperfecciones, otro tanto podemos señalar de la democracia venezolana de aquellos tiempos, no admitirlo sería un error.

Luego de superar divisiones internas entre 1958/1962 la realidad corporativa militar venezolana era ciertamente dominante en lo relativo a defensa exterior y a la seguridad interna. Sí admitía políticamente su injerencia vía individualidades militares muy capacitados técnicamente en actividad gerencial, en el diseño e implementación de políticas públicas, en una especie de efectiva responsabilidad compartida con los civiles.

También tenemos el caso de los Planes República, donde hay cierta injerencia del sector militar, garantizando la neutralidad política-militante en los procesos electorales de resguardo de sus materiales.

Debemos resaltar que las categorías analíticas, defensa exterior, seguridad interior, políticas públicas y selección de liderazgo con las condiciones de militares en control, autoridades compartidas y civiles dominantes, fueron acuñadas por Harold. Harold es un venezolano-estadounidense que tiene un PHD obtenido en la Universidad de Stanford, su tesis doctoral compara el proceso de inicio democrático en Argentina y en Venezuela. Fue profesor de la Escuela de Postgrado de la Armada de Estados Unidos en Monterrey – California y tiene un trabajo bien interesante publicado por la North Carolina Press de 2005 que lleva por título “*Crafting Civilian Control of the Military In Venezuela, A Comparative Perspective*”. Además de desarrollar estas categorías en la obra ya indicada, en parte repite una ponencia que presentó bajo el título “*A Crisis In Civilian Control Of The Civil-Military Relation In The Army*” en la Latin-American Study Association en Washignton DC el 5 y 8 de septiembre del 2001. En esta ponencia ya señala que existía en Venezuela para el año 2000 una responsabilidad compartida militar y civil en lo atinente a políticas públicas y selección de liderazgo, pero mencionaba como dominante a los militares en lo referido a seguridad interior y defensa exterior.

Examinando con ojos de historiador llegamos a la conclusión que la situación antes descrita ya existía en nuestro país desde 1958 en adelante, aunque no era notoriamente visible a la sociedad en general.

Ya para ir finalizando, sé que muchos de los presentes se deben estar preguntando ¿Cómo lograr el control civil de los militares? Somos de la opinión que deben existir varios proyectos sobre este tema, elaborados por militares venezolanos, unos en condición de retiro y otros en servicio activo. No los conocemos, ni los hemos leído. Y es solo una suposición que se apoya en la constante histórica de la oficialidad venezolana de producir trabajos que ellos entienden como analíticos y vinculados a resolver problemas que identifican como sensibles para la nación venezolana.

Para darles un ejemplo sencillo, ahora el sector militar gobernante no político son los que estuvieron vinculados con los golpes de estado fracasados del 1992, tanto el de febrero como el de noviembre, y dentro de estos grupos conspiradores tenían como columna vertebral los llamados MVR 200, el primero de ellos tenía el carácter civil-militar, luego es que se crea el MVR 200 de carácter militar e inclusive dentro de él crecen diferencias, surgiendo un sector muy radical llamado Frente Bolivariano de Salvación Nacional, estableciendo contacto con Bandera Roja y son realmente los que impulsan el golpe del 4 de febrero de 1992. Este sector de militares activos estuvo trabajando por años sobre propuestas teóricas acerca de cómo organizar, dirigir y actuar una vez que llegasen al poder por el medio tradicional del siglo XX venezolano, el Golpe de Estado.

Entonces, esto lo presento como ejemplo, aunque no conozco oficiales que estén en eso, aun cuando no he leído ninguna de sus propuestas, la historia nos enseña que es altamente probable que existan.

Ahora, la opinión que les voy a dar es la de un civil y civilista, profesor e investigador universitario, sin otro interés que la pesquisa académica. Es mi debilidad y dialécticamente mi fortaleza. La primera idea ya está sugerida, depende en muy buena medida de los oficiales militares mismos, la frase efectista puede ser muy breve, sacar

la política partidista de los cuarteles, es decir, que la mayoría de la oficialidad militar se imponga sobre la minoría de la oficialidad que son políticos y militares.

La segunda está directamente vinculada con la primera, que se consolide un alto profesionalismo militar en los términos del vocablo que Huntington propone desde el punto de vista teórico, Military Expertise, el dominio cierto de las ciencias y artes militares. El sentimiento corporativo sano, no exagerado y la responsabilidad social.

Hablar de responsabilidad social es asumir que la dirección política de la sociedad debe estar en manos de los civiles y no de los militares, porque si estos dirigen a la sociedad deja de existir la sociedad civil y estamos ante el militarismo que es cuando lo militar, por una suerte de metástasis, domina todos los tejidos sociales subordinándolos a sus intereses e históricamente el militarismo como lo expresaba Lasswell con su Estado Cuartel, el cual resulta más breve y catastrófico para la sociedad, que recurre a él más que a cualquier otra alternativa política. En otras palabras es tan nefasto como el fascismo italiano y el nacional socialismo alemán, así como el militarismo japonés.

La tercera propuesta está vinculada con el sector civil, reconocer el papel político de los militares como defensores de la nación, eso es básico, son los defensores de la sociedad, más no la definen. Cuando el sector militar avanza en procesos de definir la sociedad entramos en el pretorianismo y en casos extremos en ese desastre que es el estado cuartel o el militarismo.

Si hay una profesión que es exigente en el punto de vista de los estudios sistemáticos es la profesión militar, yo tengo una maestría en seguridad y defensa, he hecho una especialización en integración cívico-militar en el último año de la llamada Academia Militar de Venezuela, antes de que crearan la Universidad Militar Bolivariana. El nivel de exigencia es realmente intenso, ahora claro, está centrado en ir capacitando al oficial de manera gradual para hacerlo un experto en las ciencias y artes militares para que llegue a operaciones combinadas y conjuntas y para que sea un asesor de alto nivel

en temas operativos de defensa. Y así como nosotros respetamos al civil porque somos civiles debemos respetar al militar su área de experiencia, su área profesional.

Es una profesión muy exigente, interesante y que bien desarrollada tiene un beneficio social indiscutible, el problema está cuando los militares abandonan los cuarteles e incursionan en la política, cuando comienzan a crear partidos políticos que dicen tener una matriz militar, cuando abandonan el uniforme y pretenden convertirse en líderes de la sociedad en general.

La cuarta es también predominantemente civil en lo cuantitativo, entender la necesaria existencia del sector militar en la sociedad, las consecuencias de ello son múltiples. Suponen, siendo breve, la necesaria atención a lo militar, en infraestructura, equipamiento, educación, entre otros aspectos. Pero también, la supervisión administrativa, contraloría y transparencia del gasto militar. Si hay un gasto que es oscuro en la administración venezolana es el militar.

¿Por qué si tenemos todos los datos de un Ministerio del Poder Popular para la Educación o el de Ciencia y Tecnología no puede la sociedad exigir igual transparencia en los gastos de Defensa? Ahora, el Poder Legislativo debe tener una comisión en el Ministerio del Poder Popular para la Defensa, así como este tiene un enlace en el Poder Legislativo, por obvias condiciones de reciprocidad.

El control civil en Venezuela es una tendencia histórica que se impondrá, quizás su implementación sea el resultado de hábiles negociaciones entre los dirigentes con esas responsabilidades, quizás sea el resultado de condiciones violentas, quizás sea el resultado de ambas, lo que me preocupa es la violencia política-física.

En términos históricos en Venezuela hemos tenido tres tipos de violencia política física: las guerras civiles del siglo XIX, los golpes de estado cuando llegan a ser realmente violentos como el de octubre de 1945, en el cual sectores enfrentados de la oficialidad militar dirimen sus diferencias enfrentados con las armas en la mano, tanto en

Caracas como en Maracay; ese es el segundo nivel de violencia, intensa, centralizada y breve. Existe un tercer tipo de violencia que es la policial, de esa quedó un subproducto después de la derrota de las guerrillas rurales y urbanas porque se acompañaba la actividad policial violenta con medidas judiciales, respetando claro, el ordenamiento jurídico y recientemente hemos conocido un renacer de la violencia política con un nivel policial.

¿Cuál será la vía que tome la sociedad civil venezolana para avanzar en la dirección del control civil? Con rubor intelectual les digo que no lo sé, honestamente no lo sé, pero con seguridad afirmo que el control civil se impondrá en el siglo XXI, es un fenómeno que se va a dar en este siglo, usted lo podrá retrasar, pero se va a dar. Y es una tendencia histórica de la sociedad venezolana aún no materializada plenamente, por ello es que sé que se impondrá, superando frustraciones sociopolíticas pasadas y actuales.