

Los militares en la política y la economía de Venezuela

El creciente papel de los militares en la economía y política venezolanas ha ido a contracorriente de los objetivos de un mayor control democrático sobre los sectores de seguridad y defensa. Su creciente participación política y partidista –que incluye su desempeño como represores de protestas sociales y sus labores en el sector de inteligencia– y sus actividades empresariales han potenciado el auge del militarismo. El resultado es la desinstitucionalización, la desprofesionalización y la desconfianza social respecto de las Fuerzas Armadas y la constitución de una suerte de «socialismo militar».

FRANCINE JÁCOME

■ Auge del militarismo

El creciente papel de los militares en la economía y la política de Venezuela durante los últimos 18 años ha ido a contracorriente de los objetivos de un mayor control democrático sobre los sectores de seguridad y defensa que se plantearon en varios países de América Latina y el Caribe. Como ejes centrales de ese control democrático están la garantía de supervisión de las actividades militares, así como las de policías y organismos de inteligencia por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y también por organizaciones de

Francine Jácome: es directora ejecutiva del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP). Ha participado en el Observatorio de Crimen Organizado y el Programa de Cooperación en Seguridad Regional en América Latina y el Caribe de la Fundación Friedrich Ebert (FES).

Palabras claves: corrupción, democracia, militarismo, Nicolás Maduro, Venezuela.

la sociedad civil y medios de comunicación¹. Como condiciones mínimas, se plantean las siguientes: existencia de un liderazgo civil en los ministerios de Defensa y del Interior y en los organismos de inteligencia; control, supervisión y seguimiento por parte del Poder Legislativo de las políticas y los presupuestos de los sectores de defensa y seguridad; y establecimiento de mecanismos claros que permitan a los civiles ejercer autoridad sobre la definición del papel, la misión y la actuación de las Fuerzas Armadas².

En América Latina se han realizado esfuerzos por promover sistemas democráticos sostenidos en el ejercicio del poder basado en la Constitución y las leyes, en el marco del Estado de derecho. Sin embargo, durante las casi dos décadas del siglo XXI, en varios países se han desarrollado modelos de gobernabilidad autoritaria. Las evidencias muestran que estos pueden darse en un marco de una institucionalidad democrática formal, pero con gobiernos personalistas y caudillistas o basados en las Fuerzas Armadas como fuente del uso abusivo del poder. El caso venezolano es emblemático en este sentido.

Luego de dos intentos de golpe de Estado en 1992, la actual elite, bajo el liderazgo del ex-presidente Hugo Chávez, llegó al poder por la vía electoral tras vencer en los comicios de diciembre de 1998. Aunque en distintas etapas, se dio inicio a un proceso de gobernabilidad autoritaria, acompañado por la creciente militarización de la sociedad. A grandes rasgos, existe una diferencia respecto al papel de los militares en los periodos de los gobiernos de Chávez (1999-2013) y Nicolás Maduro (en la Presidencia desde 2013).

El ex-presidente Chávez provenía de las Fuerzas Armadas, fue uno de los líderes fundamentales de un fallido golpe de Estado y tuvo un liderazgo carismático que le permitió incorporar al sector militar a su proyecto político. Su perspectiva fue la de la unión cívico-militar y se desarrolló en dos etapas. La primera, entre 1999 y 2007, con el fortalecimiento de una emergente elite económica, política y militar que desarrolló cambios en la concepción de la defensa y la seguridad. En este marco, se plantearon como nuevas amenazas potenciales acciones desde Estados Unidos y una posible intervención a través de Colombia y se dio inicio al discurso sobre el «enemigo interno». Una segunda etapa, desde mediados de 2007 hasta 2013, se centró en el proyecto del «socialismo del siglo XXI», en el cual se profundizaron la politización y

1. Thomas Breneau, Steven Boraz y Cristiana Matei: «Towards a New Understanding of Civil-Military Relations» en Fredy Rivera (ed.): *Seguridad multidimensional en América Latina*, Flacso / Ministerio de Cultura, Quito, 2008.

2. *Ibíd.*

la partidización de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB). Y la tercera etapa se inició tras la muerte del presidente Chávez, cuando en abril de 2013 tomó el mando Maduro, lo que dio inicio a un periodo de «chavismo sin Chávez». Sin un ascendente sobre el sector militar, pero con una creciente dependencia de este para mantenerse en el poder, el presidente Maduro abrió espacios no solamente para una mayor militarización del poder sino también para un creciente poderío económico de las Fuerzas Armadas. Es posible sostener, entonces, que durante los gobiernos de Chávez fue predominante, aunque no exclusivamente, el desarrollo del papel político de la fuerza armada, mientras que en el gobierno de Maduro predominó su incorporación como agente hegemónico en la economía y otras áreas estratégicas del país. De esta forma, la consigna chavista de la relación cívico-militar para gobernar el país devino en una gobernabilidad abiertamente autoritaria, que le otorgó al sector militar un papel central en la economía y la política. A partir de 1999, se avanzó paulatinamente en una militarización de la sociedad. Este proceso puede ser considerado por algunos como un ejemplo de la consolidación de un nuevo tipo de régimen militar del siglo XXI, mientras que para otros es un modelo de «Estado cuartel». Independientemente de los necesarios debates teóricos, es evidente que en Venezuela los militares han estado al mando de la sociedad, de su dinámica política y económica, especialmente entre 2013 y la actualidad.

Maduro abrió espacios para un creciente poderío económico de las Fuerzas Armadas ■

En este artículo, se plantea el debate sobre esta situación en tres áreas fundamentales: los militares a cargo del gobierno, su papel como empresarios, pero también el lado más oscuro de su participación, como actores políticos en las áreas de represión e inteligencia. Todo ello ha conducido a una desinstitutionalización y a la ausencia de credibilidad de este sector. Según encuestas recientes, más de 70% de la población desconfía de la FANB y de los demás organismos de seguridad del Estado³.

■ La politización, ideologización y partidización de la FANB

Chávez se centró en una concepción tradicional de la seguridad nacional, en la necesidad de defenderse de las amenazas externas –fundamentalmente, de

3. Marco Tarre Briceño: «La corrupción militar y policial: un mal que crece en Venezuela» en *InSight Crime*, 23/9/2016.

una intervención de Estados Unidos—, así como de los «enemigos internos» acusados de estar vinculados a esos poderes externos. Bajo la premisa de un gobierno cívico-militar, se profundizó legalmente y en la práctica el apoyo de la rebautizada FANB a su proyecto político, un proyecto personalista que incluía a los militares como base de apoyo, pero que no dependía de ellos en virtud del liderazgo carismático de Chávez. Esta concepción estadocéntrica de la seguridad fue profundizada por Maduro, especialmente ante la creciente crisis económica y social del país.

El primer paso en el proceso fueron los cambios introducidos a través de la Constitución de 1999, que incluyeron la transformación de las Fuerzas Armadas en Fuerza Armada Nacional, con lo que se creó un solo mando; el planteamiento de la «corresponsabilidad» entre el Estado y la sociedad en materia de seguridad y defensa, así como la incorporación formal a las funciones de la Fuerza Armada de la cooperación en tareas de seguridad interna y su participación en el desarrollo nacional. Igualmente, se eliminó el papel supervisor del Poder Legislativo, que quedó en manos del presidente de la República, y se otorgó a los militares mayor autonomía frente al poder civil, lo que contraviene uno de los principios importantes del control democrático sobre este sector.

En esta primera etapa, el énfasis estuvo puesto en la identificación de la Fuerza Armada como «bolivariana». En 2007, después de su reelección, Chávez privilegió la revolución «socialista» y el papel militar en su defensa.

**En esta primera
etapa, el énfasis estuvo
puesto en la identificación
de la Fuerza Armada
como «bolivariana» ■**

Se introdujo el lema «Patria, socialismo o muerte. Venceremos», que vulnera el artículo 328 de la vigente Constitución de 1999, que señala que la Fuerza Armada es una institución profesional y sin militancia política. Adicionalmente, a partir de 2008, mediante leyes habilitantes otorgadas por una Asamblea Nacional donde estaba so-

lamente presente el oficialismo, el fallecido primer mandatario implementó una serie de normas legales que servían como apoyo a su proyecto de partidización de la Fuerza Armada. El 22 de julio de 2008, por decreto, promulgó la nueva Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Esta norma, que fue reformada varias veces por decretos presidenciales, conllevó transformaciones no solamente en la estructura e institucionalidad, sino también en la doctrina militar. Fue en este momento cuando se incorporó el término «bolivariana», por entenderse que la Fuerza Armada

pasaba a ser representante del proyecto político de una parte del país. Adicionalmente, se la definió como un cuerpo «patriótico, popular y anti-imperialista».

Esta misma ley fue la que incorporó a la Milicia Nacional Bolivariana, definida en ese momento como un complemento de la Fuerza Armada, que según la Constitución de 1999 estaba conformada por cuatro componentes (Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional). Esta milicia dependería directamente del presidente de la República y su actuación incluiría el mantenimiento del orden interno. Se creó el Comando Estratégico Operacional de la FANB, presidido por el presidente de la República, con lo cual el Ministerio para la Defensa quedaba reducido a funciones básicamente administrativas. Este cambio importante profundizaba así lo que se advertía desde hace varios años: el carácter pretoriano que se iba instaurando en el país y la cada vez más difusa separación entre las áreas de defensa y seguridad pública, en el marco de una creciente militarización de la sociedad.

Durante el gobierno del presidente Maduro, su gabinete ejecutivo ha tenido un promedio de más de 30% de carteras ocupadas por militares activos o retirados. Entre las más importantes, nuevamente contraviniendo las premisas de un control democrático, están las de Defensa, así como el despacho de Interior, Justicia y Paz, todas bajo el mando de militares activos. Pero pese al dominio que han tenido los militares sobre las instancias de seguridad ciudadana, aunque no existen cifras oficiales, el número de homicidios y la violencia se han incrementado anualmente. En este sentido, hay discrepancias entre los datos oficiales y los de diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) que efectúan seguimiento de la violencia en el país. El ministro de Interior, Justicia y Paz, a través de un tuit, anunció que en 2017 los homicidios habían caído en 15,2% y se contabilizaban 14.389. Sin embargo, no existe un informe oficial que permita corroborar esta afirmación. En cambio, el Observatorio Venezolano de Violencia, que presenta informes anuales públicos, informó que en ese mismo periodo se produjeron 26.616 muertes violentas, que indican que con un número de 89 por cada 100.000 habitantes, el país sigue siendo uno de los más violentos del mundo⁴. Un capítulo aparte es que los servicios de inteligencia han estado en manos de militares activos y que estos organismos han irrespetado las actuaciones de tribunales judiciales, del Ministerio Público y los más

4. «OVV: 26.616 personas murieron de forma violenta en 2017» en *El Nacional*, 28/12/2017.

mínimos protocolos de actuación en la defensa de los derechos humanos. El Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (Sebin) no aceptó decisiones de órganos civiles y judiciales. Según la ONG Foro Penal, para el 28 de enero de 2018 había 231 presos políticos; en su informe de diciembre de 2017, destacó que 760 civiles fueron presentados y procesados inconstitucionalmente ante la jurisdicción penal militar⁵.

Las acusaciones contra opositores muchas veces los señalan como «terroristas». En el ciclo de protestas de 2017, desde finales de 2017 e inicios de 2018, se produjeron manifestaciones en sectores populares en todo el país por escasez de alimentos, medicinas, agua y electricidad y como respuesta, el presidente Maduro declaró: «Mano dura, y el que haga armas contra la República, que la FANB se encargue de él con todo su poder de fuego, así lo ordeno»⁶. Indirectamente, a los militares también se les otorgó un mayor poder en los ámbitos

En las elecciones para gobernadores de octubre de 2017, de 19 funcionarios elegidos por el oficialismo, 8 eran militares retirados ■

regional y local. En las elecciones para gobernadores de octubre de 2017, que líderes políticos y analistas consideraron como fraudulentas, de 19 funcionarios elegidos por el oficialismo, 8 eran militares retirados. En este sentido, el gobierno del presidente Maduro ha combinado el control militar con una colonización de

los poderes locales por parte del partido de gobierno. Adicionalmente, con la finalidad de restar poder a las autoridades civiles, el presidente Chávez creó las Zonas de Defensa Integral (ZODI), así como las Regiones Estratégicas de Defensa Integral (REDI), bajo el mando de militares activos. Profundizando el control militar sobre los poderes descentralizados, el 22 de enero de 2018 el Comando de Abastecimiento Soberano emitió un decreto que prohibía a autoridades regionales y municipales llevar a cabo acciones relacionadas con el control y la distribución de alimentos.

Con el presidente Maduro, en la medida en que los militares adquirieron un mayor protagonismo, se fueron profundizando las declaraciones públicas de lealtad al proyecto socialista. Pero también, a medida que avanzó la crisis económica, a esta politización y partidización, especialmente del Alto Mando Militar, se añadió su mayor poder sobre la economía del país. En conclusión, Venezuela se ha convertido en un claro ejemplo de los riesgos que se

5. Foro Penal Venezolano: «Reporte sobre represión en Venezuela. Diciembre 2017», 20/1/2018.

6. «Maduro ordena a la FANB impedir el resurgimiento de los 'grupos violentos'» en *El Nacional*, 28/12/2017.

enfrentan cuando la institucionalidad militar es sometida a la ideologización y convertida en un factor de apoyo para determinado proyecto político⁷. En primer término, las lealtades políticas e ideológicas pueden generar indisciplina y quiebre de la jerarquía; asimismo, generan un esquema interno en la institución de «amigo/enemigo», que lleva a fricciones y divisiones; y, por último, la inteligencia pasa a tener un papel preponderante de control.

■ El papel económico de los militares

Después del fallecimiento de Chávez y la elección de Maduro en abril de 2013, en medio de denuncias de la oposición sobre el conteo de los votos, se hizo necesario un mayor apoyo militar para el gobierno del heredero. El nuevo mandatario tuvo que enfrentar desde el inicio una crisis económica que era inevitable debido al modelo rentista, estatista y extremadamente centralizado que había heredado. En lugar de iniciar reformas, más bien profundizó el modelo de controles, lo que llevó a que la crisis se agudizara. Por su debilidad, tuvo que ceder espacios de poder económico cada vez más importantes. Lo evidencian las declaraciones de la ministra para la Defensa, en 2013, que posteriormente ocupó varios cargos una vez que pasó a retiro y actualmente es gobernadora del estado Lara: «Para el presidente Maduro la FANB es muy importante, es la columna vertebral de lo que está sucediendo en el gobierno»⁸.

Un análisis de la participación de los militares en la economía del país entre 2013 y 2017 confirma esta afirmación. El sostén del gobierno del presidente Maduro han sido los militares, convertidos no solo en actores políticos sino también en empresarios que controlan los sectores más importantes de la economía. Bajo el mandato del presidente Chávez, los militares habían desempeñado actividades en el sector económico, como por ejemplo el Plan Bolívar 2000 para la distribución de alimentos e inclusive la presidencia de la estatal petrolera Petróleos de Venezuela (PDVSA). No obstante, con el presidente Maduro su papel pasó a ser predominante, ya que se les otorgó a militares activos y retirados el control del sector eléctrico, el metro de Caracas, las empresas de aluminio, hierro y acero en el sur del país, así como los puertos y las aduanas. A partir de 2013, se conformaron cuatro empresas militares: el Banco de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (BANFANB), un

7. Diego Pérez, Galo Cruz y Lorena Paredes: *Agenda para la reflexión política del sector seguridad y defensa: Elementos para la discusión sobre relaciones civiles-militares en Ecuador*, Friedrich-Ebert-Stiftung-ILDIS, Quito, 4/2017.

8. «Meléndez: La FANB es la columna vertebral de nuestro gobierno», video en *YouTube*, 15/3/2014.

canal de televisión (TVFANB), EMILTRA para transporte de carga por aire, mar y tierra y la empresa agrícola AGROFANB. En 2016, ante la creciente crisis económica, el proceso de control del sector castrense se expandió a áreas estratégicas, como la alimentación y los recursos extractivos.

Frente a los graves problemas de escasez de alimentos y medicinas, así como de otros servicios básicos de salud y educación, el régimen decidió establecer en agosto de 2016 la Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro,

18 generales se encargarían de la compra/importación y distribución de alimentos y medicinas prioritarios ■

bajo el mando del ministro para la Defensa, un militar activo. En este marco, se designaron 18 generales que se encargarían de la compra/importación y distribución de los rubros de alimentos y medicinas considerados prioritarios. Cabe notar que ya desde 2004, de los 11 ministros de Alimentación, 10 habían sido militares. Sin embargo, pese al control militar, la situación de desabastecimiento de alimentos y medicinas se

profundizó continuamente. No hay acceso a datos oficiales, pero a inicios de 2018 los expertos calculan que el desabastecimiento de alimentos está en alrededor de 80%. La escasez de alimentos, medicinas y prestación de servicios de salud llevó a que desde 2017 diferentes ONG catalogaran la situación como una «emergencia humanitaria».

A pesar de que no mostró capacidad alguna para afrontar estos problemas básicos, el gobierno del presidente Maduro le otorgó al sector militar mayor presencia en las áreas estratégicas del país. El 10 de febrero de 2016 se estableció la Compañía Anónima Militar de Industrias Minera, Petrolífera y de Gas (CAMIMPEG), la cual firmó varios memorandos de entendimiento con PDVSA. También se le otorgó un papel importante en el Arco Minero del Orinoco, que según el gobierno busca superar el «rentismo petrolero» y diversificar su actividad hacia la minería, entre otros, de oro, diamantes y coltán.

El 26 de noviembre de 2017, el poder militar sobre la economía venezolana se consolidó con el nombramiento de un general de la Guardia Nacional Bolivariana, sin ninguna experiencia en el área, como presidente de la estatal PDVSA y, simultáneamente, como ministro de Energía. De esta forma, la elite castrense pasó a dominar el sector más importante de la economía, que aporta más de 95% de los ingresos del presupuesto nacional. Una investigación del portal *Armando.info* divulgó que las actividades económicas del

sector militar no se restringen solamente a su participación institucional. Se comprobó que al menos 785 oficiales activos y retirados han dirigido empresas que contaron con contrataciones con el gobierno en áreas de construcción, importación de medicina y alimentos, así como insumos para el sector salud, entre otros⁹.

■ Debilitamiento y desprofesionalización de la institución militar

El avance del papel político y económico de los militares durante los últimos 18 años ha conducido a la erosión del control democrático sobre el sector de seguridad y defensa. Como se señaló anteriormente, existen debates sobre si este proceso podría considerarse un ejemplo de un nuevo tipo de régimen militar. Sin embargo, tanto nacional como internacionalmente, hay un consenso sobre la desprofesionalización de las Fuerzas Armadas, así como denuncias sobre la participación de algunos de sus funcionarios –de alto, mediano y bajo rango– en actividades de narcotráfico y crimen organizado transnacional y en contrabando de gasolina, alimentos y tráfico de personas, especialmente en la frontera colombo-venezolana¹⁰. Este debilitamiento de la institucionalidad también se observa en la creciente preocupación dentro de la FANB respecto a robos y extorsión por parte de miembros de la tropa, así como abusos de poder y recientes denuncias sobre la falta de alimentos que inclusive se han dado a conocer a través de las redes sociales. Se estima que hay una ausencia de ética, valores y principios dentro del sector y que se han incrementado los casos de impunidad.

Según el historiador Tomás Straka, el presidente Maduro enfrenta tres grandes retos: la falta de apoyo popular, el desastre de la economía y el descrédito internacional¹¹. En este escenario, dado el papel que ocupan los militares en la cúpula del poder, su papel parecería ser importante para sostener lo que ya muchos líderes políticos y académicos consideran como una dictadura. En el caso de una reelección de Maduro en 2018, un interrogante importante es el papel que tendrían los militares para sostener su régimen. Ante los pronósticos de una inflación de cinco dígitos (alrededor de 30.000%) y una caída de la economía de alrededor de 15%, serían un factor determinante en la represión del descontento popular, que se considera que podría escalar en violencia. Además

9. «El gobierno bolivariano subcontrata a los caudillos de la Fuerza Armada» en *ArmandoInfo*, 11/2017.

10. F. Jácome: «Crisis, seguridad y fuerza armada en Venezuela. Retos en la relación colombo-venezolana», Documentos de Política Venezolana N° 11, Universidad del Rosario, Bogotá, 13/11/2017.

11. T. Straka: «Los retos del 'chavo-madurismo'» en *Nueva Sociedad* edición digital, 12/2017.

de mantener su control (corrupto) sobre alimentos, medicinas y otros servicios, ¿se podría esperar una profundización de su participación en el narcotráfico y el crimen organizado transnacional?

Otro escenario sería la posibilidad de una transición política, que allane el camino hacia la construcción de una gobernabilidad democrática que logre implementar estrategias y mecanismos para el control democrático sobre el sector militar por parte de las autoridades civiles, tanto en el área de defensa como en lo referente a la seguridad ciudadana. Debido al poder político y económico que han acumulado los militares, el futuro es ciertamente incierto. ☒

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Enero de 2018

Quito

Nº 60

DOSSIER: Las dimensiones del trabajo político: destrezas, escalas, recursos y trayectorias. Presentación del dossier, **Edison Hurtado Arroba**, **Martín Paladino** y **Gabriel Vommaro**. Trabajo político territorial y (auto)clasificaciones del quehacer político. Perspectiva desde la trayectoria de un líder barrial en la Ciudad de México, **Hélène Combes**. El trabajo de los armadores políticos en Argentina: desafíos, instrumentos y competencias para el detrás de escena, **Mariana Gené**. Obras, fotos y trabajo político: aportes antropológicos sobre su producción social, **Julieta Gaztañaga**. Dinámica sociopolítica de la revolución ciudadana. El arte de servir como trabajo político que une y separa sociedad y Estado, **José Antonio Villarreal Velásquez**. Del intercambio al interconocimiento: la etnografía ante los hechos invisibles del trabajo político, **Julieta Quirós**. La Democracia Cristiana en el área chica de la posdictadura. Prácticas políticas y relaciones clientelares en una comuna chilena, **David Luján Verón** y **Aníbal Pérez Contreras**. DIÁLOGO: Los sistemas de protesta, el Estado y la pasión por la sociología política. Un diálogo con Marco Estrada Saavedra, **Edison Hurtado Arroba**. ENSAYO VISUAL: Política siempre, **Hugo Chávez Carvajal**. TEMAS: De salidas y derivas. *Anthropological Groove* y “la noche” como espacio etnográfico, **Gustavo Blázquez** y **Agustín Liarte Tiloca**. Construir la interculturalidad. Políticas educativas, diversidad cultural y desigualdad en Ecuador, **Marta Rodríguez Cruz**. RESEÑAS.

Íconos es una publicación cuatrimestral de Flacso-Ecuador, La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito, Ecuador. Tel.: (593 2) 3238888. Correo electrónico: <revistaiconos@flacso.org.ec>. Página web: <www.revistaiconos.ec>.