

Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa

Conferencia Subregional

**Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo:
Cooperación y Divergencia en Suramérica**

Julio 27-31, 2009

Cartagena de Indias, Colombia

**Políticas de Seguridad y Defensa Nacionales.
Tendencias en las relaciones político/civil-militar**

**La nueva Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, 2008
(Opiniones de un académico civil y civilista)**

Domingo Irwin

Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Católica “Andrés Bello”
(UCAB).

Montalbán, Caracas, Venezuela.

internacional-58-212-2643650 y 0416-2728975.

dirwin@cantv.net

La nueva Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, 2008 (Opiniones de un académico civil y civilista)

Resumen

El jueves 31 de julio de 2008 se “sustituye” la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional de 2005 por la calificada, en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.891 extraordinario, como Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Se da un nuevo paso en el proceso de reestructurar la legislación castrense criolla y con ella al sector militar, para adecuarlos a las características esenciales del proyecto político impulsado por un sector hasta ahora dominante de la oficialidad militar venezolana desde 1999. Recurriendo al criterio metodológico de la historia reciente, se analiza la novel legislación antes aludida procurando dar respuesta a la interrogante de investigación: ¿Avanza en Venezuela un proyecto político que procura una versión tropical del llamado por Lasswell (1941) “Estado Guarnición” o estamos ante una versión remozada del tradicional personalismo político criollo o una peculiar mezcla de ambos? En todo caso, pese a la novel legislación castrense, los resultados electorales recientes (diciembre 2007 y noviembre 2008) evidencian a las Fuerzas Armadas en su condición de “grandes árbitros” de la política nacional, pero también, han puesto de manifiesto los límites del personalismo político en la Venezuela de inicios del siglo XXI.

Amanera de introducción

Con la vigencia de la nueva Constitución, en 1999, la legislación militar venezolana debía adecuarse a los parámetros legales establecidos en ella. Desde esa fecha hasta el presente se avanza, con niveles variados de éxito, en ese proceder. En la legislación castrense de la última década se aprecia un carácter “dual”, por darle un nombre, que llama particularmente la atención al historiador de oficio. Por un lado se desarrollan reformas legislativas con un entendido carácter técnico profesional, procurando modernizar en lo jurídico formal la funcionalidad militar criolla; pero al mismo tiempo, de allí la perplejidad que surge en el analista imparcial cuando estudia estas nuevas disposiciones legales, se acentúa una evidente intensión por adecuar la nueva legislación a un proyecto político partidista con ribetes personalistas.

Como hemos escrito en otros textos¹, somos de la opinión que mucho del acontecer militar de la última década tiene su punto de partida en las conspiradoras logias subversivas militares venezolanas de los años 1970-1980. En ellas Oficiales militares con distintas orientaciones ideológicas, compartían una común vocación de poder político. Aquellos con una nebulosa orientación socialista, en buena parte actuales gobernantes del país, por razones temáticas que escapan al análisis expuesto en este escrito, vienen imponiendo su peculiar criterio y ello bien se refleja en la legislación militar.

El texto que presentamos se centra en el caso de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, de julio de 2008. Inicialmente se procede a una descripción general de sus contenidos; luego un comentario analítico sobre estos, examinando estos con ojo de historiador no de jurista. Apoyándonos en los criterios de la historia reciente, se procura dar respuesta a la interrogante de investigación en el sentido de determinar hasta que punto la Ley en cuestión echa las bases para una versión tropical de un estado guarnición, también traducido por algunos como estado cuartel, en Venezuela o es una expresión del tradicional

¹ Véase Domingo Irwin e Ingrid Micett *Caudillos, Militares y Poder. Una historia del pretorianismo en Venezuela*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB)-Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), 2008, pp. 240-265.

personalismo político criollo o bien una fusión de ambos. El estudio de la legislación militar resulta imprescindible para entender aspectos básicos y hasta contradictorios del sector militar contemporáneo venezolano; así como, el papel político desempeñado por los hombres de uniforme en la patria natal de Bolívar en los inicios del nuevo milenio y como este proceder afecta a la sociedad en su conjunto.

La LOFANB²

La Ley consta de una Exposición de Motivos; cuatro Títulos, fraccionados en Capítulos y contentivos de 138 artículos; doce Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y otra Final. Señala haber sido presentada en Consejo de Ministros como el Decreto N° 6.239 del 22 de julio de 2008. El la Exposición de Motivos, remite a la de la Constitución de 1999 y al artículo 328 de ésta. Es decir, asegura adecuarse a lo que en ésta está establecido. Refiere a varios aspectos que desarrolla el articulado subsiguiente, como las normas fundamentales de la Carrera Militar; así como el constitucional planteamiento de corresponsabilidad entre la sociedad en general y la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) en la defensa nacional, esto último para justificar la propuesta de una Milicia Nacional Bolivariana (MNB).

Menciona, también, en la Exposición de Motivos, la novedad de los anteriormente calificados de Suboficiales Profesionales de Carrera, los cuales serán ahora Oficiales Técnicos. Como cambio significativo califica el de los nuevos grados de Mayor General y Almirante en Jefe. Establece la novel Ley las normas jurídicas básicas para la educación militar, la cual debe aceleradamente profundizar en la consolidación del llamado Nuevo Pensamiento Militar Venezolano. En este punto no puede menos que citarse textualmente un par de frases, así: “Simón Bolívar que fue un pensador pre-socialista [...] Simón Rodríguez, el ‘Sócrates de

² Se emplea la versión que apareció en la *Gaceta Oficial De La República Bolivariana De Venezuela*. Año CXXXV-Mes X, Caracas, jueves 31 de julio de 2008. N° 5.891 Extraordinario, pp. 24-39. Las citas textuales de esta fuente serán destacadas en el texto indicado su ubicación temática y articulado correspondiente.

Caracas' [Sic] quien profundizó aún más que Bolívar en el proyecto socialista original para las Naciones Sudamericanas"; lo recién presentado busca, según los autores del texto de Ley, "esa igualdad social que debe estar contemplada en la nueva educación militar, en todos los espacios, lugares y momentos." Una cita textual de Bolívar culmina la Exposición de motivos.

Título I

Consta de cinco Capítulos que abarcan los primeros 54 artículos. Se inicia destacando que se inspiran en los valores de Simón Bolívar, que su ámbito de acción es el personal al servicio de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y que la misión fundamental de ésta, es asegurar la independencia soberana de la Nación y su espacio geográfico recurriendo a la defensa militar, el cooperar en el mantenimiento del orden interno y su participación activa en el desarrollo nacional. Enumera una larga lista de atribuciones (veintidós en total); en síntesis, se expresa la condición simbiótica de la defensa y seguridad con el desarrollo nacional y en consecuencia abarca la generalidad del quehacer social. Interesa la atribución: "7. Contribuir en preservar o restituir el orden Interno, [Sic] frente a graves perturbaciones sociales, previa decisión del Presidente"...

El Capítulo II, está dedicado a la organización de la FANB. Se establece que la conforman la Comandancia en Jefe, el también novel Comando Estratégico Operacional, los tradicional Componentes y la novedosa Milicia Nacional Bolivariana. Toda la estructura está bajo el mando supremo y operativo, según la Constitución y las Leyes, del Presidente³, quien también dirige y manda la calificada de Comandancia en Jefe. Ésta presenta un Estado mayor y las unidades que designe el Presidente. El uniforme e insignias de grado del Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, así como, la organización y funcionamiento de la Comandancia en Jefe, será determinada en un Reglamento. No se debe confundir la anterior "instancia" militar con la Guardia de Honor del Presidente; ésta está misionada de garantizar el libre desenvolvimiento de la familia presidencial y depende de la Comandancia en

³ En el texto se emplean la condición de genero masculino y femenino: Presidente o Presidenta, Capitán de Navío o Capitana de Navío, etc., obviamos esta diferenciación para los fines de este escrito y referimos siempre al genero masculino.

Jefe; al mando inmediato estará un General o Coronel, o bien sus equivalentes en la Armada.

Interesa destacar el carácter administrativo del Ministerio del Poder Popular para la Defensa (MPPPD); sometido a la Ley Orgánica de la Administración Pública, encargado del diseño, implementación y seguimiento evaluativo de “las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del sector Defensa”. La estructura interna del Ministerio en cuestión será fijada por un Reglamento, otra norma del tenor recién mencionado pautará lo referente a la Inspectoría General, la cual depende del Ministerio antes aludido. Interesante resulta ser el caso del Contralor General de la FANB. Éste será seleccionado por dos años mediante un concurso de oposición, organizado por el Ministro del Poder Popular para la Defensa, pudiendo ser nombrado por otros dos años más; el Oficial en cuestión debe ser un General o Almirante; sus atribuciones fiscalizadoras son trece, que en síntesis expresan ser el ente administrativo contralor del sector militar venezolano, ciñéndose también a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal.

El Capítulo siguiente está dedicado al novedoso Comando Estratégico Operacional (artículos 18 al 28). Este, según el primero de los artículos mencionados recién, es el órgano máximo de “planificación, programación, dirección, ejecución y control estratégico operacional específico, conjunto y combinado” de la LOFAB. Está bajo el mando directo del Presidente en todo lo relativo a lo operacional, aunque depende administrativamente del MPPPD. El Presidente “podrá transmitir órdenes de carácter operacional por intermedio del Ministro del Poder Popular para la Defensa”. Lo conforman un comandante, un estado mayor y conjunto y necesarios elementos de apoyo para el logro de sus responsabilidades de Ley. Las funciones, son doce (artículo 19), entre ellas. “7. Planificar, organizar, coordinar y supervisar el apoyo y participación activa en el desarrollo nacional, regional y municipal;” el Comandante Estratégico Operacional, depende directamente del Presidente y en lo administrativo del MPPD y entre sus funciones está (artículo 21): “Supervisar y aprobar los planes operacionales para la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional;” controla y dirige lo referente a las actividades de los Componentes Militares, las Regiones Estratégicas, su Estado Mayor Conjunto y la MNB. El Estado Mayor Conjunto, estará conformado por

personal de los cuatro Componentes Militares y la MNB y su organización y funciones será fijada por un Reglamento.

Otra novedad legal militar son las calificadas de Regiones de Defensa Integral, artículos 23 al último de este Capítulo III. La organización en cuestión presenta tres niveles; las Regiones Estratégicas de Defensa Integral, con su correspondiente Jefe y Estado Mayor Conjunto, que se organizan en Zonas Operativas de Defensa Integral, con su Comando y Estado Mayor, a su vez éstas se fraccionan en Áreas de Defensa Integral, con su Comando y plana mayor. Es facultativo del Presidente, el establecer, para cumplir misiones específicas y circunstancias especiales, distritos militares temporales con su comandante respectivo. No se indica en el articulado cuales serían estas Regiones, Zonas, Áreas; solo se señala que es un segmento del territorio que presenta condiciones geoestratégicas de defensa.

El Comandante de la Región Estratégica de Defensa, será nombrado por el Presidente y será un Oficial con rango de Almirante o General. De las funciones de estos Comandos, doce en total (artículo 26), mencionaremos la de coordinar con la LOFAB “el restablecimiento del orden público en su jurisdicción”; también, “7. Planificar, organizar, coordinar y supervisar el apoyo a las autoridades civiles y participación activa en el desarrollo de la región bajo su responsabilidad” y “11. Coordinar con las instituciones del sector público y privado, la participación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en la planificación del desarrollo de la región;” llama la atención que los buques de la Armada pueden ser catalogados como Zona de Defensa Integral.

El Capítulo IV (artículos 29 al 42) está dedicado a los Componentes Militares: Ejército, Armada, Aviación Militar y Guardia Nacional, Bolivarianos todos. Están bajo el mando del Presidente o si éste así lo designa el Comandante Estratégico Operacional. Administrativamente dependen del MPPD. Cada Componente está bajo las órdenes de su respectivo Comandante General y con la adecuada organización, infraestructura, equipamiento, etc., para su eficaz funcionamiento. Entre las funciones de cada una de los Componentes Militares se repite “1. Contribuir con el análisis, formulación, estudio y difusión del pensamiento militar [naval, para el caso de la Armada] venezolano.”

El Capítulo V, contiene el articulado (43- 51) referente a la MNB. Ésta es catalogada no como un Componente sino “un cuerpo especial” conformado por la

Reserva Militar y la Milicia Territorial, estando “destinada a complementar a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en la Defensa Integral de la Nación”; los aspectos organizativos operacionales y administrativos serán fijados por un Reglamento. La MNB depende de la Presidencia para los aspectos operacionales y administrativamente del MPPD. La misión de ésta es complementar a los Componentes Militares en el apresto operacional, contribuir al mantenimiento del orden interno y el desarrollo integral de la nación. Para lograr lo antes señalado cuenta con (artículo 45) un “Comando General, Segundo Comando y Jefatura de Estado Mayor, Inspectoría General, Direcciones Generales, Dirección General de Conscripción y Alistamiento para la Defensa Integral, Agrupamientos, Batallones de Reserva Militar, Unidades de Milicia Territorial, Cuerpos Combatientes y los órganos operativos y administrativos funcionales necesarios para coadyuvar en la ejecución de acciones de Seguridad, Defensa y Desarrollo Integral de la Nación.”

Entre las quince funciones de la MNB, están el preparar a la Milicia Territorial para sus responsabilidades de defensa; robustecer la unidad cívico-militar mediante su asesoramiento en la formación y afianzamiento de los Comités de Defensa Comunales. “12. [artículo 46] Recabar, procesar y difundir la información de los Consejos Comunales, instituciones del sector público y privado, necesaria para la elaboración de los planes, programas, proyectos de Desarrollo Integral de la Nación y Movilización Nacional.” También, es responsabilidad de la MNB, el llevar un listado actualizado de los residentes reservistas en las, ya comentadas, Regiones Estratégicas de Defensa Integral, así como de los que pertenecen a la Milicia Territorial.

La movilización de la MNB está normada en el artículo 49. Contempla tres situaciones: instrucción, empleo temporal y Estado de Excepción; éste último cuando sea declarado según lo establece la Constitución vigente. El personal debe ponerse a la orden en la unidad de la MNB que quede más próxima a su domicilio. La Reserva Militar está normada en el artículo 50; la conforman aquellos ciudadanos mayores de edad que se incorporen voluntariamente o bien, aquellos que ya prestaron el servicio militar. Está conformada por Cuerpos Combatientes bajo el mando y dirección de la Comandancia General de la MNB. La Milicia Territorial (artículo 51) está constituida por los voluntarios que se organicen para implementar funciones de Defensa Integral. Están bajo el registro, conducción y mando de la Comandancia General de la MNB.

Título II

Bajo el calificativo “De la Carrera Militar”, abarca los artículos 52 a 114. El breve Capítulo I, define las condiciones del Oficial y de la Tropa Profesional. La primera corresponde el nombramiento al Presidente cuando la persona cumpla con los requisitos exigidos por la Ley; la tropa depende de la Orden General que emita para tal fin el Comandante del Componente Militar respectivo (desde los Sargentos Segundos hasta los Sargentos Supervisores, según destaca el artículo 63); queda entendido que en ambos casos es el primer grado castrense y jerarquía respectivamente. El Capítulo II se avoca a los Grados y Jerarquías. Incorpora los grados de Mayor General y Almirante en Jefe [Sic]; el primero como inmediato superior al General de División, el segundo como grado inmediato superior al de Almirante. Son potestad presidencial los grados desde, inclusive, Coronel y Capitán de Navío.

La condición de Oficial efectivo es accesible en todos sus grados al venezolano por nacimiento, aquellos que sean naturalizados hasta los de Coronel y Capitán de Navío y los extranjeros egresados de los Institutos de formación militar de la FANB, se regirán por un Reglamento. Los Oficiales Técnicos (llamados anteriormente Suboficiales Profesionales de Carrera), podrán lograr el grado de General de Brigada o Contralmirante, de ser venezolanos por nacimiento, si son naturalizados podrán alcanzar los de Coronel y Capitán de Navío, los extranjeros con iguales condiciones a las arriba señaladas tendrán igual destino, dependiendo del Reglamento respectivo. Los Oficiales Asimilados, únicamente los venezolanos y hasta el grado de Coronel o Capitán de Navío. Los Oficiales de la Reserva venezolanos no podrán aspirar a un grado superior a la de Capitán de Navío o Coronel. Los Oficiales retirados y Tropa Profesional de Carrera que ingresen a la Reserva, mantendrán su última jerarquía o grado. Se califican de Oficiales Honorarios, aquellos de otros países que según el Reglamento respectivo ostentarán un grado militar venezolano. Hábilmente, destacan que (artículo 60): “La jerarquía de la Tropa Profesional se otorgará en las categorías de Efectivo y Reserva.” Se establecen las jerarquías de los Cadetes y la tropa alistada; las del personal militar y alumnos en formación de la MNB serán fijas por un Reglamento.

En el Capítulo III, que aborda lo concerniente a los empleos de la FANB, se indica en el artículo 76 como potestativo del Presidente, nombrar al personal militar activo, en comisión de servicio, para cargos en la administración pública. Los empleos en la FANB serán con la condición de titular, interino y accidental. El Capítulo IV norma lo referente al mando y subordinación. En lo que atañe al mando, el artículo 79 señala “Corresponderá el mando accidental al militar de mayor graduación y antigüedad que esté prestando servicio en la unidad o dependencia donde ocurra la vacante. En igualdad de grado y mérito, prevalecerá la antigüedad. En este caso se considera el empleo desempeñado en forma accidental.”

La carrera del personal militar es el contenido desarrollado en el Capítulo V. En los artículos iniciales (82 al 86) establece lo referente al patrón de carrera e historial personal. Éste último es de carácter confidencial y podrá ser conocido por el interesado y las autoridades competentes, según un Reglamento a ser producido para tal efecto. Para los Oficiales los tiempos de servicio mínimo en cada jerarquía son de tres años, para los Subtenientes y Alférez de Navío, cinco años para cada uno de los grados hasta Coronel o Capitán de Navío; es decir Capitanes, Mayores, Tenientes Coroneles y sus equivalentes en la Armada; tres años para los Generales de Brigada y División; quedando sin especificar los Mayores Generales y Generales en Jefe, Almirantes y Almirantes en Jefe.

Luego de cumplidos los tiempos mínimos para ascender en cada grado o jerarquía, aquel oficial que no sea ascendido (artículo 92) “podrá permanecer en el mismo por un lapso de dos años. Cumplido éste lapso y no obtenido los méritos o no existir la vacante para ascender, pasará a la situación de retiro.” La edad de retiro de los Oficiales del servicio activo es la de sesenta años, a no ser que el Presidente, la prolongue según lo establecerá un Reglamento al respecto. En el artículo 96, se faculta al Presidente para reincorporar a Oficiales ya retirados, éstos ingresaran de nuevo con el último grado que antes tenían y podrán ser ascendidos a uno superior por el Presidente.

El Capítulo siguiente es el último de este Título II. La temática que aborda la califica: “De la Situación Militar.” Conforman la FANB (artículo 97) los “Oficiales, Tropa Profesional, Cadetes, Alumnos, Aspirantes a Oficiales, Tropa Profesional [Sic] y Tropa Alistada.” Las categorías militares son Comando, Técnico, Asimilado, Reserva y Honorario; el artículo 100 señala. “Pertenece a la categoría de efectivo, los

Oficiales de Comando, Técnico y Tropa Profesional egresados de los Institutos de Formación Militar [...] o procedentes de los Cuerpos de Tropa que hayan obtenido el Despacho y/o Resolución correspondiente y ejercerán la carrera militar de modo permanente.” Los Oficiales y Tropas Profesionales de la Reserva, serán los venezolanos que aprueben los cursos para tal condición, acreditados por el MPPD y un Reglamento fijará la forma en que ejercerán la carrera militar. El artículo 114 es bueno reproducirlo a la letra: “Los militares en situación de actividad no podrán dar declaraciones ni hacer publicaciones por los medios de comunicación social sobre asuntos militares ni políticos, sin la debida autorización del Ministro del Poder popular para la Defensa.”

Títulos III y IV

La educación militar es el tema que aborda el Título III (artículos 115 al 121) y contiene un sólo Capítulo. Señala como necesario promover las ideologías de los próceres venezolanos; particularmente Simón Bolívar, Simón Rodríguez y Ezequiel Zamora [Sic, artículo 118]. Presenta dos dimensiones, la militar y la cívico-militar; la primera de reserva exclusiva para los miembros activos de la FANB; la segunda comprende (artículo 119) “todos los centros educativos de formación no militar en sus diferentes niveles y modalidades.” Señala que es el MPPPD, en coordinación con los Comandos de Educación de los respectivos Componentes, los encargados de todo lo referente con la Educación Militar, los aspectos específicos serán presentados en una Ley y un Reglamento.

El Título IV versa sobre el “Régimen Administrativo.” En su Capítulo I establece las bases de la Disciplina Militar en tres artículos (122 al 124); destacando en el primero de éstos que la disciplina militar será normada en un instrumento jurídico por elaborarse. Los Consejos de Investigación y Consejos Disciplinarios son referidos en los artículos siguientes. El Capítulo II, presenta un articulado sobre el “Sistema de Justicia Militar.” El sistema en cuestión lo conforman, jerárquicamente, la Corte Marcial, Tribunales de Control, Juicio y Ejecución de Sentencia; la Fiscalía Militar, Defensoría Militar, así como los Órganos Auxiliares y de Investigación. Se destaca la del ámbito militar de esta jurisdicción penal en los artículos 126 al 128. La separación de la FANB se produce según el artículo 129 por cuatro causas: medida disciplinaria,

por aplicación de sentencia firme de los tribunales militares o civiles con pena de presidio o comisión de hecho punible, falta de idoneidad y capacidad profesional y: “Haber sido inhabilitado para el ejercicio de la función pública por un período mayor de seis meses”.

El Capítulo IV presenta un articulado referido al obligatorio cumplimiento por parte del personal militar venezolano de las disposiciones del derecho internacional humanitario, así como el debido respeto a los derechos humanos. El Capítulo V, el último de la LOFANB, consta de los artículos 137 y 138. Ambos se refieren al régimen integral de seguridad social propio que tienen los miembros del personal militar y sus familiares, tanto en situación de actividad o bien de retiro. Estos aspectos están normados en la Ley Orgánica de Seguridad Social de la FANB. Tanto la MNB como la Tropa Alistada tienen derecho a la protección y cuidado integral de la salud mientras estén en servicio activo. Los discapacitados por actos de servicio de la MNB caso de fallecer se extiende a sus familiares.

Las Disposiciones Transitorias son doce en total. Señala la vigencia del Reglamento de Castigos Disciplinarios N° 6, en tanto no contradiga la Constitución o la LOFANB; extensible esta idea al ordenamiento sublegal [Sic] y legal castrense que no contradiga la LOFANB. Dan un plazo de un año, desde julio 2008 para la elaboración del Plan Integral de Educación Militar y Patrón de Empleo y los Reglamentos mencionados en esta Ley Orgánica. Se establece un plazo de cuatro meses para normar e iniciar la transición de los Suboficiales Profesionales de Carrera a Oficiales Técnicos, reseñando que ésta debe estar efectuada en los próximos cinco años. El proceso de formación de los Oficiales será, de nuevo de cuatro años.

La Escuela Básica de la FANB cesará en sus funciones y será desde el primero de enero de 2009 la nueva Escuela de Formación de Oficiales Técnicos. La Décima Segunda indica que los Servicios de Guarnición son “asumidos por los Comandantes de Regiones Estratégicas y de Defensa Integral, de Zonas Operativas de Defensa Integral y Áreas de Defensa Integral, en cada una de las áreas geográficas de su responsabilidad.” Finaliza, señalando que están derogadas las LOFAN anteriores (1995 y 2005) y todas “las demás disposiciones contenidas en las resoluciones, directivas e instrumentos normativos que colida con lo dispuesto” en la LOFANB.

Comentarios de un historiador civil y civilista

Quien haya estudiado la evolución histórica de la realidad castrense venezolana en los siglos XIX y XX, encuentra una condición que se hace particularmente evidente desde hace unos cien años: el esfuerzo continuo, muy accidentado y sin prisa pero sin pausa, por modernizar y profesionalizar al inicialmente Ejército y Marina de Guerra y luego en los últimos cuarenta años del siglo pasado, procurando la síntesis didáctica: Fuerzas Armadas Nacionales (FF.AA.NN); el nombre en cuestión sobrevive hasta la Constitución de 1999, cuando buscando dar la impresión de unidad, una que será desmentida por los sucesos de abril de 2002, el plural se convierte en singular: Fuerza Armada Nacional. Ésta desde la LOFAMB, pasa a llamarse Fuerza Armada Nacional Bolivariana; ya anteriormente tantas veces referida como FANB.

El argumento para referir a la FANB en cambio de la FAN, es de una candidez que sorprende al lector con algo de cultura. Si la Constitución es de la República Bolivariana de Venezuela, la Fuerza Armada debe igualmente presentar el calificativo de Bolivariana; es decir los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente que produjeron luego de arduos debates esa Carta Magna, se les escapo ese detalle que ahora se corrige en la LOFANB. El hecho cierto es que la Constitución vigente desde 1999 menciona en todos sus artículos (322-333) sobre la seguridad de la nación es: a la Fuerza Armada Nacional.

En la Exposición de Motivos, las referencias a los Simones, Bolívar y Rodríguez, no dejan menos que forzar a una leve sonrisa y es ciertamente confusa, ya que si Bolívar era pre-socialista, lo que es absolutamente obvio, como es que Rodríguez profundizo aún más el proyecto socialista de aquel. La idea claro está, es tratar de influir en el lector desprevenido y sin formación histórica, para proyectar la idea de un movimiento socialista primigenio en Sudamérica, en la segunda década del siglo XIX; uno que se vinculaba con el nacimiento de naciones independientes.

El corolario de lo arriba señalado, podría ser, desarrollar el mito de la revolución socialista de independencia en América, traicionada luego por las oligarquías decimonónicas; sencillamente un disparate histórico. No dudamos que quien escribió el infeliz párrafo le hubiera gustado que tal fuera el caso, pero

sencillamente la historia demuestra el profundo sentimiento liberal que acompañó a los pensadores criollos de las primeras décadas del siglo XIX. También, es necesario resaltar que si algo a caracterizado a la educación militar venezolana en el siglo XX es su condición igualitaria, sin privilegios de origen étnico, censitario o de clase, es una donde existe tradicionalmente igualdad social y esto es muy doctrinariamente liberal.

Un aspecto muy positivo la LOFANB, es la diferenciación entre las funciones administrativas y políticas del Ministerio para el Poder Popular de la Defensa (MPPPD) y las operativas militares del Comando Estratégico Operacional. Se abre así el camino para un Ministro de la Defensa civil, situación que estaba presente según la Constitución de 1961 y en la de 1999, pero que nunca se implementó hasta el breve caso de José Vicente Rangel Vale en 2001-2002. Situación de la cual, seguro se tomaron lecciones para la LOFANB.

Llama la atención del historiador de lo muy reciente, que se esfuerza por ser objetivo e imparcial, el protagonismo de Comando del Presidente; éste se desliza en la referida Ley Orgánica como una constante. Lo interesante es la función “delegadora”, por calificarla de alguna manera, que éste ejerce en la condición de mando militar en el Comandante Operativo del Comando Estratégico y la Milicia Nacional Bolivariana. Sobre ésta última, irrita el hecho de que la misma fue negada en la reforma infructuosamente intentada por el gobierno en consulta popular el dos de diciembre de 2007. Éste es uno de los aspectos que emergen como aprensivos sobre la LOFANB. Es decir, aspectos presentes en la fracasada reforma constitucional son incorporados, en esencia, aunque bajo otros calificativos en la novel Ley Orgánica que se comenta en estas páginas.

La propuesta inicial de reforma constitucional presentada originalmente por la presidencia a la Asamblea Nacional decía sobre lo militar, entre otras cosas lo siguiente:

“La Fuerza Armada Bolivariana está integradas por los distintos cuerpos de tierra, mar y aire, organizados administrativamente en los siguientes componentes militares: el Ejército Bolivariano, la Armada Bolivariana, la Aviación Bolivariana, la Guardia Territorial Bolivariana y la Milicia Popular Bolivariana; y estructurados dichos cuerpos en unidades combinadas de guarnición, unidades combinadas de adiestramiento y unidades de operaciones conjuntas, tanto en el nivel táctico como en el nivel estratégico, a efectos del

cumplimiento de su misión. / La Fuerza Armada Bolivariana podrá ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley. / Disposición Transitoria: / La Guardia Nacional se convertirá en un cuerpo esencialmente militar, pudiendo ser destinada por su Comandante en Jefe para conformar cuerpos de tierra, mar y aire como parte integrante de otros componentes militares. / Podrán también formarse cuerpos policiales con una parte de sus recursos humanos, técnicos y materiales. / Cambiará su denominación militar por el de Guardia Territorial. / Otra disposición transitoria: / Las unidades y cuerpos de la reserva militar se transformarán en unidades de la Milicia Popular Bolivariana”⁴

Ante la prácticamente anunciada desaparición de la Guardia Nacional, se produce una interesante reacción de cuerpo, reuniones entre el Presidente y el Alto Mando Militar, que fueron reportadas por la prensa nacional con el calificativo de “La rebelión de los cabos”⁵. El resultado fue un cambio de redacción de la propuesta en su versión definitiva para la consulta popular que a la letra dice así:

“La Fuerza Armada Bolivariana está integrada por los distintos cuerpos de tierra, mar y aire, organizados de acuerdo con la ley orgánica correspondiente en los siguientes componentes militares: El Ejército Nacional Bolivariano, la Armada Nacional Bolivariana, la Aviación Nacional Bolivariana, la Guardia Nacional Bolivariana y la Milicia Nacional Bolivariana; con un régimen especial de carrera, educación y disciplina; amparada por un Sistema de Seguridad Social integral propio, según lo establezca su respectiva ley orgánica. / La Fuerza Armada Bolivariana podrá ejercer las actividades de policía que le atribuya la ley.”⁶

De lo anterior se derivan algunas aparentes, para el analista que se esfuerza en ser imparcial, contradicciones que obligan a leer y releer algunas Leyes. Pareciera que la LOFAB, estuviera redactada antes de la consulta electoral sobre los cambios constitucionales del dos de diciembre de 2007. Buscaría, entonces,

⁴ Las dos citas textuales sobre la reforma constitucional propuesta por el Ejecutivo fueron tomados a la letra de Domingo Irwin e Ingrid Micett: *Caudillos, Militares y Poder...*, p. 287.

⁵ Véase a manera de ejemplo: Hernán Lugo-Galicia y Celina Carquez “La ‘rebelión de los cabos’ obligó a Chávez a rectificar sobre la GN” *El Nacional*, Caracas, domingo septiembre 16 de 2007.

⁶ Domingo Irwin e Ingrid Micett: *Caudillos, Militares y Poder...*, p. 287.

adaptarse a las propuestas reformas una vez que estas fuesen aprobadas; como tal no fue el caso y el gobierno es derrotado en la consulta popular, unos siete meses después, en julio 2008 se presenta la LOFANB, vía el Ejecutivo recurriendo a la “Ley Habilitante.”

Por sorprendente que parezca lo que había sido rechazado en consulta popular se impone por otra vía legal. Claro está, eso no le otorga auténtica confiabilidad a la referida Ley. Ésta bien se puede apreciar en términos estrictamente históricos como un recurso político de los menos (pero con el poder político en la mano) ante los más que efectivamente carecen de aquel. Proceder no muy democrático, por cierto.

Al comparar el contenido de la LOFAB con el de la Ley Orgánica de Policía Nacional, surgen algunas aprensiones; ésta en su artículo 39 señala a la letra: “Son atribuciones exclusivas del Cuerpo de Policía Nacional [CPN]: / 1.- Ejecutar las políticas emanadas del Órgano Rector en las siguiente áreas del servicio de policía: fiscalización y aduanas, custodia diplomática y protección de personalidades, penitenciaria, migración, marítima, fronteras, antisequestro y las demás que determinen las leyes y reglamentos.”⁷

Al comparar a la letra con (artículo 42) la LOFAB surgen preguntas: “6. Cooperar en la prevención e investigación de los delitos previstos en la legislación sobre la materia de [...] contra el secuestro y la extorsión, la seguridad fronteriza y rural, [...] control migratorio, orden público, seguridad ciudadana, investigación penal, apoyo, custodia y vigilancia de las instalaciones y patrimonio del Poder [...] Judicial” (se han eliminado parte del texto que pudieran confundir aún más al lector). Son o no “atribuciones exclusivas” del CPN lo referente a la lucha contra los secuestros, fronteras, migración y custodia penitenciaria, son las obvias interrogantes. Una posible explicación, aunque algo rebuscada, es que la primera refiere a exclusividad en las “áreas del servicio de policía”, mientras las segundas serían de cooperación militar para enfrentar lo señalado arriba. En todo caso es una situación algo confusa.

⁷ *Gaceta Oficial De La República Bolivariana De Venezuela*. N° 5.880, nueve de abril de 2008. Decreto con Rango, Valor Y Fuerza de Ley Orgánica Del Servicio de Policía Y Del Cuerpo De Policía Nacional”

Las Regiones Estratégicas de Defensa Integral, son un aspecto que atrae la atención de los seguidores de Clío, la musa de la historia. Inicialmente se entiende que éstas están vinculadas con un esfuerzo defensivo extremo que incluye a la población en general, bajo conducción castrense. Inquietan dos cosas, la primera es que su creación sea de la exclusiva competencia presidencial, con absoluta discrecionalidad sobre el caso. Lo segundo como puede abarcar otros dos niveles como las Zonas Operativas de Defensa y Áreas de Defensa Integral. El argumento para el establecimiento de éstas, parece ser, la estrategia de guerra asimétrica defensiva que se persigue ante la supuesta potencial agresión de un enemigo muy superior en lo militar. Por ello la potencial militarización del territorio nacional.

No se puede menos que pensar, que para lograr lo arriba sugerido no son necesarias estas noveles estructuras de potencial Comando Militar. Si se es fiel a la letra de la LOFANB, pareciera que las Regiones, Zonas y Áreas referidas son un medio eficaz para que el sector militar implemente un inventario pormenorizado de las potencialidades socio-económicas de esos espacios. Otro tanto se puede argüir del llamado orden público, dentro de los límites espaciales que se designen.

Como en toda la Legislación castrense criolla desde 1999, un aspecto particularmente irritante para un estudioso serio y objetivo de la evolución militar en Venezuela, es como el sector militar toma para si según la Ley, contribuir con el desarrollo nacional. El asunto se repite de una manera cansona y prácticamente en todos los niveles del quehacer militar, incluyendo las funciones de los Comandos de las potenciales Regiones, Zonas Operativas y Áreas Estratégicas de Defensa Integral.

Lo más preocupante de estos novedosos espacios del territorio nacional, potencialmente bajo el designio limítrofe del señor Presidente, es que dadas sus numerosas atribuciones, potencialmente pudieran suplantar de hecho a la autoridad civil electa. Es legalmente (artículo 19, particularmente el numeral 7; artículo 26 numerales 7, 10 y 11; artículo 46, numerales 10, 11 y 12) viable según este articulado la injerencia castrense activa en la planificación, organización, coordinación y supervisión del desarrollo nacional, regional y municipal. Ya no es sólo la constitucional atribución militar para una participación activa en el

desarrollo integral de la nación. Lo que se normó es un medio potencial para actuar desde el Comando Estratégico Operacional, en todos los niveles del quehacer social regional y hasta municipal.

A lo arriba señalado se deben agregar las atribuciones de la MNB en lo relacionado con el nivel más básico de los Consejos Comunales y sus Comités de Defensa Integral. Aun cuando a la MNB se le da el calificativo de “cuerpo especial”, es uno que en la práctica bien puede entenderse como un potencial quinto Componente. No afirmamos que lo sea, lo que si destacamos siendo fieles al articulado de la LOFAB, es que dependiendo de los recursos que se le asignen, el número de efectivos y armamento con que se les dote, bien pudiera ser el caso.

Los aspectos desarrollados en el articulado de los Títulos II al IV, presentan esa condición técnica militar que aludimos en párrafos anteriores como parte de las características de la legislación castrense propuesta y ejecutada desde 1999. La creación del grado militar de Mayor General equivalente al de Almirante o el Almirante en Jefe equivalente al de General en Jefe, son un proceder evidentemente destinado a ampliar el número de Oficiales con la condición de General o Almirante. Mucha agua ha corrido debajo del puente, parafraseando libremente al refranero popular, desde 1945-1946, cuando la entonces FF.AA.NN estaba en manos de jóvenes Tenientes Coroneles.

Ciertamente es favorable el que se alargue el tiempo de potencial permanencia en la FANB, con una edad máxima de sesenta años y un mecanismo de control como el pase a retiro según lo estipulado en el artículo 92 ya referido anteriormente en la sección anterior. Otro mecanismo eficiente de control es el mencionado en el artículo 114, sobre la prohibición de declaraciones públicas sin el debido consentimiento de MPPPD. También, se evidencia como eficiente el artículo 132 que prohíbe las quejas colectivas.

El proceso de “traspaso” de los antiguos Suboficiales Profesionales de Carrera a los noveles Oficiales Técnicos, puede resultar algo engorroso inicialmente y el lapso de cuatro años para concluir este proceso se aprecia como un límite temporal razonable, aunque quizás exigente; en todo caso un reto interesante para evidenciar eficacia administrativa y burocrática castrense. La

eliminación de la Escuela Básica y la utilización de sus instalaciones e infraestructura para la nueva Escuela de Oficiales Técnicos, se entiende como una acción administrativa inteligente. La disminución un año de los estudios de los Cadetes, reduciéndolo a cuatro, es una medida que favorece la más rápida incorporación de éstos a los grados de Subtenientes y Alférez de Navío.

Como se señaló anteriormente el mando presidencial se desliza por todo el articulado de la LOFANB. Llama la atención, no solo el novel grado militar, insignias y fantaseamos que uniforme, del Presidente, sino su mando y dirección sobre la calificada de Comandancia en Jefe, cuyas unidades están a su total discreción. Ya no es sólo la tradicional Guardia de Honor, sino la Comandancia antes aludida con un Estado Mayor y Reglamento que fijará la organización y funcionamiento de ésta.

Dos lecturas parecen posibles de lo anteriormente dicho. El Presidente busca fortalecer su personal poder de fuego, de defensa, lo que evidenciaría tensiones internas dentro del sector militar; sería parte de las lecciones aprendidas de los sucesos de abril 2002. Con lo anterior, se resalta el liderazgo personal del Comandante en Jefe de la FANB, una jefatura personalizada indispensable para el desarrollo del proyecto político del calificado por el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela como Socialismo del Siglo XXI, a la criolla, se podría agregar.

Amanera de conclusiones: personalismo político y/o Estado Cuartel

En 1941 Harold Lasswell escribe su renombrado artículo “The Garrison State and the Specialists of Violence”⁸ donde alertaba sobre los peligros que en las sociedades modernas industrializadas, los especialistas de la violencia, es decir los militares, podrían convertirse en el elemento social rector de éstas. En esencia un desarrollo inteligente y personal sobre los ancestrales temores liberales frente al

⁸ *American Journal of Sociology*. N° 46.

militarismo. Si bien Venezuela dista bastante de ser una nación industrializada y mantiene su condición de lamentable subdesarrollo; desde 1999, bajo las banderas constitucionales de la participación activa de los militares en el desarrollo nacional y la corresponsabilidad de la sociedad civil en las labores de defensa, se ha levantado un andamiaje legal castrense que tiene su expresión más refinada y reciente en la LOFANB. En la Ley recién aludida se construye el piso legal, desde las Juntas de los Comités de Defensa Integral de los Consejos Comunales (bajo responsabilidad de la MNB), pasando por los varios niveles municipales, regionales y hasta el nacional (atribuciones del Comando Estratégico Operacional y las Regiones de Defensa Integral, Zonas Operativas de Defensa Integral y Áreas de Defensa Integral) para que los militares intervengan en el diseño y ejecución de políticas públicas. Todo esto en tiempos de paz. Dada la experiencia histórica criolla y el papel político desempeñado por los militares venezolanos durante el pasado siglo, surge el muy racional temor que se tienen los recursos jurídicos para avanzar en la dirección de una especie tropical del tan temido Estado Cuartel o Estado Guarnición a lo Lasswell.

Es necesario insistir en que la muy académica aprehensión arriba expuesta no se ha materializado, por ahora, en Venezuela. Lo que si destacamos es que por los postulados de la LOFANB tal pudiera bien ser el caso, para un futuro inmediato o mediato. Que la arquitectura o diseño militar propuesto, constituyen un peligro potencial para el sano control civil, favoreciendo muy por el contrario una especie de tutelaje castrense que se enmascara en la pretendida fusión cívico-militar con fines defensivos.

Otro aspecto preocupante en la novel legislación castrense que comentamos es el protagonismo, por darle un calificativo, presidencial. Un Presidente con grado militar e insignias reglamentadas de Comandante en Jefe de la FANB, que ejerce mando y dirección hasta en el nivel operativo. Una exaltación sutil pero muy efectiva del personalismo. Situaciones como estas traen a la memoria los planteamientos del académico británico John Lynch⁹ y su propuesta de un personalismo político que se expresa en los que el califica de Dictadores

⁹ *Caudillos in Spanish America*. Oxford University Press, 1992.

Populistas; el ejemplo que presenta Lynch como arquetipo de éste es el caso de Juan Domingo Perón en Argentina.

No se nos mal interprete, no señalamos que exista una dictadura populista en Venezuela; lo que sí afirmamos es que el histórico personalismo político protagónico criollo, ese que logró ser contenido gracias a la existencia de partidos políticos (con todos sus clientelares y populistas defectos) que se entendían como modernos, desde 1958 hasta 1994, y que tímidamente se desborda inicialmente con la presidencia de Rafael Caldera se fortalece impresionantemente con el actual Presidente. Ese liderazgo personalista presidencial que se proyecta en la sociedad venezolana en general y que tiene su expresión reciente en el pasado referéndum del 15 de febrero de 2009, se proyecta y procura imponerse, también, por vías legales, en el sector militar.

Pareciera que el personalismo presidencialista junto con la potencial arquitectura castrense de una especie tropical del Estado Guarnición, a lo Lasswell, formaran parte destacada de un proyecto político que se presenta con un publicitado y nebuloso Socialismo del Siglo XXI a la criolla como portaestandarte; una especie de pretorianismo radical de izquierda. Resulta prudente recordar las ideas de Robert Pinkney¹⁰ y su tipificación de las democracias en el tercer mundo. Para éste, las democracias socialistas pueden degenerar en regímenes paternalistas; tal ha sido el caso en varios países durante el siglo pasado.

En la Venezuela actual el protagonismo carismático presidencialista es un hecho cierto e irrefutable. El Estado Cuartel, todavía, una mera posibilidad. Lo que resulta más allá de cualquier duda razonable es la responsabilidad histórica de la ahora FANB en el destino próximo de la patria natal de Simón Bolívar.

Domingo Irwin

Altamira, Caracas, marzo 05 de 2009

¹⁰ *Democracy in the Third World*. Segunda edición. Boulder-Londres, Lynne Rienner, 2003.

Bibliografía

Gaceta Oficial De La República Bolivariana De Venezuela. Año CXXXV-Mes X, Caracas, jueves 31 de julio de 2008. N° 5.891 Extraordinario.

Gaceta Oficial De La República Bolivariana De Venezuela. N° 5.880, nueve de abril de 2008. Decreto con Rango, Valor Y Fuerza de Ley Orgánica Del Servicio de Policía Y Del Cuerpo De Policía Nacional”

Irwin Domingo e Ingrid Micett: *Caudillos, Militares y Poder. Una historia del pretorianismo en Venezuela.* Caracas, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB)-Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), 2008

Lasswell, Harold: “The Garrison State and the Specialists of Violence.” *American Journal of Sociology.* N° 46, January, 1941, pp. 455-468.

Lugo-Galicia, Hernán y Celina Carquez “La ‘rebelión de los cabos’ obligó a Chávez a rectificar sobre la GN” *El Nacional,* Caracas, domingo septiembre 16 de 2007.

Lynch, John: *Caudillos in Spanish America.* Oxford, Oxford University Press, 1992.

Pinkney, Robert: *Democracy in the Third World.* Segunda Edición. Boulder-Londres, Lynne Rienner, 2003.