

#8, 15 OCTUBRE 2008



EL POPULISMO RADICAL VS. LAS FUERZAS ARMADAS

Por BG Boris Saavedra



Abstract: Como fuerza política, el populismo tiene una larga trayectoria en el hemisferio, una historia profundamente analizada por politólogos e historiadores. Su impacto sobre las fuerzas armadas no ha sido analizado suficiente, algo que busca rectificar este estudio. El autor sostiene que la variedad izquierdista radical del populismo que hoy en día ha tomado vida en la región busca sobornar las misiones fundamentales de las fuerzas armadas, incorporándolas en la gobernación del estado para garantizar la permanencia del régimen. El impacto es duradero porque reduce su rol tradicional de defensor del estado.

INTRODUCCIÓN

Desde el final de la década de los noventa y hasta el presente los movimientos sociales y partidos de izquierda en América Latina han surgido en la arena política con una fuerza sin paralelos en la historia contemporánea de la región.¹ Los líderes y figuras de izquierda que aplican en algunos casos populismos radicales están creando turbulencia política que altera el ambiente de seguridad, amenazando las democracias fuertes y poniendo en peligro aquellos países con instituciones frágiles con problemas de gobernabilidad, mientras que en un sistema democrático las FFAA son una institución profesional apolítica; en cualquier otro tipo de gobierno son protagonistas en el entorno político, social y económico, interviniendo en la vida política del país según las exigencias del líder. Los gobiernos populistas radicales de izquierda buscan alterar el ambiente de seguridad regional colocando en peligro los fundamentos de la democracia representativa, convocando asambleas constituyentes con la finalidad de modificar la estructura organizativa como son la naturaleza, el sistema jurídico y la capacidad militar.² Estos cambios presentan repercusiones al nivel regional, por ejemplo con la asociación a los movimientos separatistas indigenistas, a la exacerbación de las clases marginadas y a resentimientos sociales, y una realineación de bloques de poder regional. Regímenes populistas de izquierda suponen enfrentar y derrocar las democracias representativas, las economías de mercado y los avances tecnológicos de la globalización, identificando a éstos como el *status quo*, los enemigos del pueblo.

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

El populismo en América Latina tiene una larga asociación con la idea de la dependencia en el capital extranjero, ejemplificada en la experiencia a finales del siglo diecinueve, incluyendo las constituciones de inspiración liberal que establecen división de poderes, elecciones y práctica de valores patrimoniales polarizados alrededor de un cacique, patrón, gamonal, coronel o caudillo. Como movimiento político, busca una

alianza entre el líder carismático y las masas sociales, usando un discurso moralista para crear división entre el pueblo y la oligarquía. Usa redes clientelares para asegurar los recursos del Estado concentran toda atención y poder estatal en el líder personalmente, se identifica como entidad política de mayor importancia que los derechos fundamentales de los ciudadanos y el respeto por los procedimientos y estándares de la democracia

El Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa es un foro regional de primera importancia del DoD para la formación, investigación, extensión y diálogo de nivel estratégico sobre cuestiones de seguridad y defensa del Hemisferio Occidental. Como lo da a entender el título, *CHDS Regional Insights en español* utiliza el acceso exclusivo del Centro con el fin de que los formuladores de políticas y formadores de opinión elaboren oportunos análisis de eventos y temas de la región.

Autor

El General Boris Saavedra es Profesor de Asuntos de Seguridad Nacional del CHDS. Se retiró de la Fuerza Aérea Venezolana en 1998.

Director: Dr. Richard D. Downie
Editor: James L. Zackrison
Jefe de Comunicaciones Estratégicas: Martin Edwin Andersen

CHDS Regional Insights en español publica información original sobre defensa y seguridad en el Hemisferio Occidental. Las opiniones, conclusiones y recomendaciones expresadas o implícitas en esta publicación son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas del Departamento de Defensa ni de ninguna otra agencia del gobierno de EE.UU. Las publicaciones del CHDS no están sujetas a derecho de autor: las copias se publican en el sitio web del CHDS y están disponibles en forma gratuita en dicho sitio: <http://www.ndu.edu/chds/CHDSHome/>

representativa liberal. Como fuerza política, el populismo actúa dentro del marco de una democracia representativa, al mismo tiempo que desarrolla políticas para confrontarla directamente. Como fenómeno político, ha recibido poca atención por la comunidad de seguridad y defensa por su dinamismo, en parte por su inestabilidad y naturaleza efímera, haciéndolo difícil de ver, percibir y evaluar.³

Los políticos en todo el mundo usan tácticas populistas en sus esfuerzos de llegar al poder o cuando están en el poder, pero como estrategia de gobierno ha sido ampliamente utilizada a través de la historia política contemporánea en Latinoamérica. Este estudio se enfocará en las recientes manifestaciones, y como éstas afectan las fuerzas de defensa y seguridad del Estado en toda la región.

Ahora bien, este fenómeno político no es percibido como una amenaza a la seguridad en términos tradicionales y tampoco a la estructura o los fundamentos constitucionales de las fuerzas armadas, no obstante la evidencia proporcionada por los varios regímenes que han llegado al poder nacional desde el fin de la década de 1990.⁴ Esta evidencia nos señala que el populismo radical está socavando la subestructura que proporciona la capacidad material y la legitimidad moral del Estado para enfrentar las amenazas que hoy afectan la seguridad y defensa en la región, al enfocarse en producir reformas estructurales orientadas a terminar con el sistema de democracia *representativa* y suplantándola con la democracia *participativa*. Las diferencias entre estos dos sistemas son ilustrados por el papel asignado a las fuerzas armadas en relación al gobierno y la sociedad.

FUERZAS ARMADAS EN UNA DEMOCRACIA

La institución militar históricamente ha sido el garante del orden político y constitucional de la nación, defensores por excelencia

del bien común e intereses permanentes del Estado. Este modelo establece límites al alcance de los militares en la actividad político-jurídico, dirigiéndolos más a la premisa que la integridad político-territorial así como de los ciudadanos deben ser protegidos de potenciales enemigos en el exterior. Cada Estado ha determinado el uso o no de la fuerza militar para defenderse contra amenazas domésticas al orden interno.

Estos principios, descritos por Samuel Huntington,⁵ le asignan un papel de dedicación exclusiva y apolítica con una clara división entre el papel de lo civil y militar en materia de defensa que permite a los ciudadanos contar con una institución sólida y preparada profe-

Democracia representativa: es una forma de gobierno por la cual el pueblo delega la soberanía en autoridades elegidas periódicamente mediante elecciones libres. Las autoridades así elegidas tienen el deber de actuar conforme a los intereses de los ciudadanos. En este sistema de gobierno la institución militar fundamenta su actividad en los siguientes principios: apoliticismo, no deliberante y de dedicación exclusiva a sus funciones profesionales de defensa y seguridad del Estado bajo el control y supervisión del gobierno civil.

Democracia participativa: es una forma de gobierno en la cual el pueblo ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le han atribuido; el líder usa referendos populares como herramienta decisoria para desarrollar leyes, en vez de usar representantes elegidos para formar un parlamento para tal uso. El rol de las FFAA depende directamente de la voluntad del líder.

Source: M. García-Pelayo, *Derecho Constitucional. Manuales de la Revista Occidente* (Madrid, España: Quinta Edición, 1951), pp. 177, 183.

inequidad social, pobreza y exclusión. Es decir, debe enfatizar los problemas subyacentes de la inequidad y pobreza, por tal medio neutralizando las fuentes que alimentan y fomentan el surgimiento del populismo.



¹ Véa The Fund for Peace, "Failed States Index 2007," *Foreign Policy* (julio/agosto, 2007).

² El poder constituyente es el poder total y primario soberano para modificar y transformar el orden constitucional del estado.

³ Steve C. Ropp, *The Strategic Implications of the Rise of Populism in Europe and South America*, U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, June, 2005, <http://www.carlisle.army.mil/ssi>.

⁴ César A. Rodríguez Garavito, Patrik S. Barret, y Daniel Chávez, eds., *La nueva izquierda en América Latina: Sus orígenes y trayectoria futura* (Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma, 2005).

⁵ Samuel Huntington, *El Soldado y el Estado: Teoría y política de las relaciones civiles-militares* (Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, 1995).

En su posición de comandante en jefe de las fuerzas armadas, los líderes populistas toman ventaja de sus antecedentes profesionales, las idiosincrasias militares en el contexto social y entorno político del país ignorando las normas de la institución castrense. Desarrollan líneas de contacto directo con varios niveles jerárquicos dentro del cuerpo de oficiales, erosionando así las bases institucionales para introducir una nueva ideología dentro de este comportamiento político corporativo. Un resultado de tal *modus operandi* es la alteración de la relación entre el líder y la cadena de mando militar, lo cual corroe el sistema legal y la capacidad operativa de las FFAA.

Pocos argumentos han sido presentados para justificar las reformas diseñadas para mejorar el entorno de seguridad y defensa aparte de la concentración del proceso decisorio en un solo individuo al más alto nivel de gobierno. Es aquí donde esta la clave de la estrategia, mantener la legalidad a través de la norma pero a desmedro de la legitimidad, de hecho con graves consecuencias a la institución y a la democracia como tal. Plantean de entrada cambios o reformas constitucionales esto con el solo objetivo político de establecer las bases legales que les permitan hacer cambios en la normativa jurídica que les facilite la labor política proselitista y que permitan modificar la legislación militar para sustentar su legitimidad. Estas reformas en realidad reflejan las necesidades personalistas del líder, concentrando toda autoridad en sus manos. Ejemplos fehacientes existen en Venezuela, con una nueva Constitución aprobada en 1999 particularmente con la reforma aprobada el pasado 15 de febrero de 2009; en Bolivia, con un proyecto poco definido para democratizar las FFAA basado parcialmente en asistencia de Venezuela; en Ecuador, con una nueva constitución; en Nicaragua, aunque las FFAA todavía no dependen directamente de la presidencia, existen planes orientados a lograr este objetivo político.

Las modificaciones a las bases legales de las FFAA en general son diseñadas para presentar una fachada de control civil, escondiendo así la militarización del gobierno bajo el mando

de un solo individuo. En realidad, se les da un papel protagónico en la toma de decisiones, buscando una intervención en asuntos internos políticos de total ingerencia y dominio civil. Esto en efecto les autoriza un papel originario que permite conducir e dirigir a la sociedad, tomando decisiones al más alto nivel y desarrollando su papel de salvaguardia de la Patria, con las repercusiones que ello implica.

El sistema de educación profesional militar es adaptado a un curriculum con orientación socialista, buscando que las escuelas de formación de oficiales inculquen en la oficialidad joven una nueva dinámica de mando y una única fuente de autoridad. Un ejemplo es la decisión del gobierno de Venezuela de implantar el lema de “*socialismo, patria o muerte*” a las FFAA.⁷ En Bolivia, el partido político Movimiento al Socialismo (MAS) busca la creación de un sistema jurídico para fortalecer la institucionalización de la defensa y la relación civil-militar en forma mas favorable a los militares.⁸

La nueva ley orgánica de las FFAA en Venezuela fue emitida el 31 de julio de 2008, concentrando toda autoridad militar en las manos del presidente. Se le ha otorgado al presidente un nuevo grado militar además de ser titular Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.⁹ Esto tiene un impacto en la cadena de mando militar, ya que sus órdenes tienen fuerza de orden directa militar y también fuerza de ley proveniente de su posición con grado de Comandante en Jefe de la Fuerzas Armadas, todo esto sin recurso de apelación, supervisión civil, o interrogante a la legitimidad por el cuerpo de oficiales. Nuevas zonas militares han sido desarrolladas, controladas por el presidente, con énfasis en su nuevo grado de oficial aunque con imprecisas reglas de juego. Complementando esto hay un nuevo componente militar, la Milicia Nacional Bolivariana, al igual bajo el mando personal del presidente. Estas nuevas unidades fueron creadas en apoyo a las fuerzas militares en su misión de defensa nacional, aunque tienen una función soslayada de constituirse en punto de equilibrio político a la influencia del cuerpo de oficiales. El equilibrio se alcanza al vincular las misiones milicianas

con la autoridad de los Consejos Comunitarios, específicamente para la colección y análisis de inteligencia contra la población, diseminada en tales Consejos. La nueva ley le otorga responsabilidad final para las funciones de inteligencia y contrainteligencia a las FFAA, sin límite o responsabilidad a sus acciones. Un último componente de las reformas fue la legalización de nombramiento por el presidente a oficiales militares en instituciones civiles por medio de decreto ejecutivo, así evadiendo el requisito de revisión judicial o legislativa.

Este uso de oficiales militares para administrar instituciones civiles se disfraza con buenas intenciones, aunque en la realidad afecta sus carreras y experiencia profesional al imponerles responsabilidad y fundones en áreas fuera de competencia, como por ejemplo, la utilización en campañas educativas (doctrinarias) para los objetivos políticos proselitistas del líder que pudiesen generar movimientos armados al margen de la ley en busca de sus reivindicaciones étnico culturales a través de violencia en la región. Otros ejemplos incluyen la vinculación con los movimientos políticos como lo son el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en México, la Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE) en Ecuador y el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) en Brasil.

Los procesos utilizados por movimientos populistas inducen confusión en el cuerpo de oficiales; genera divisiones internas por motivos de pensamiento político al introducir el debate ideológico en la institución con graves consecuencias en la disciplina, afectando directamente la capacidad operativa de la institución en el elemento más importante como lo es el recurso humano. Se crea el descrédito y minusvalía del liderazgo militar ante sus subalternos por prestarse al juego político partidista e ideológico a través de su total subordinación a una ideología política representada por un liderazgo populista sin el menor respeto a los valores, principios, costumbres y tradiciones de la institución militar en general, y crea un impacto negativo ante la sociedad en general al

perder su credibilidad como institución fundamental del Estado y pasar a ser un instrumento político del gobierno de turno para su proyecto proselitista particularmente orientado por una ideología política.

CONCLUSIONES

Las reformas estructurales lideradas por políticos populistas están orientadas a terminar con el sistema de democracia representativa y suplantarlo por democracia participativa afectando directamente la misión institucional de las fuerzas militares. El papel fundamental de las FFAA en toda lucha para proporcionar defensa y seguridad al Estado y en la región bajo tal régimen populista se subordina a la voluntad del líder, poniendo en riesgo inminente la capacidad de la institución de llevar a cabo su misión constitucional. Si no se fortalecen los elementos fundamentales de la institución, estos cambios pondrían en riesgo la democracia como sistema político con consecuencias impredecibles para el futuro político de la región así como también su papel fundamental en la lucha contra las llamadas nuevas amenazas.

Ya en el poder, los gobiernos populistas llegan a ser casi imposibles de erradicar. El experimento populista en Argentina tiene comienzo en la década de 1940 y no ha completado su curso; la crisis política que impulsó cambios radicales en Colombia (1948); el caos económico y social forzaron cambios a los gobiernos populistas en Brasil (década de 1960) y en Perú (30 años más tarde). La situación venezolana hoy en día es más difícil de analizar, teniendo en cuenta que los cuantiosos ingresos petroleros le permiten al líder mucha discreción en el uso de los recursos para lograr imponer su voluntad sobre las mayorías que a la postre tienen como objetivo su permanencia en el poder a través de una legitimidad de forma, mas no de hecho.

El derrocamiento de estos regimenes no ha venido de afuera del país. Los líderes populistas siempre alteran el sistema político interno existente, por una parte a través de suterfugios legalistas o manipulando una situación para crear una percepción de amenaza del exterior a manera de argumentar el apoyo interno a su au-

⁷Sonia Alda Mejias, “La Alianza del pueblo y las Fuerzas Armadas en el proyecto de transformación social de Evo Morales,” Real Instituto Elcano (ARI) No. 3/2007-17/01/2007, en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/>.

⁹La nueva ley orgánica de la fuerza armada (2008) creó el grado militar de Comandante en Jefe, por encima de los grados de general de Brigada, División, Mayor General y General en Jefe.

toridad. Por esta razón la eventual solución a esta amenaza a la democracia debe surgir en el liderazgo político del país, mediante el empleo de las herramientas que proporciona la democracia. Esto sugiere que la eventual resolución para Venezuela será de largo plazo, lo que señala un proceso de enseñanza y madurez política – al igual que un periodo largo de agonía – para la sociedad venezolana.

TEMAS A CONSIDERAR

Líderes políticos estadounidenses necesitan entender la naturaleza de los acontecimientos y su papel a jugar. Es decir, las causales que originaron estos conflictos y una actitud de compartir en vez de imponer, aun teniendo en cuenta la gran diferencia en el poder y recursos disponibles entre ellos. Los líderes políticos de la región al igual deben reconocer que la solución debe partir de cada uno de sus países y que los Estados Unidos puede ayudar mas no solucionar. Tal vez más importante para ambos es que se imponga un espíritu de cooperación con claros objetivos en los intereses comunes y un franco espíritu de dialogo en las divergencias.

Si bien es cierto que la función comercial es responsabilidad principal del sector privado, no se debe ignorar el rol del gobierno en administrar los recursos del país. Un buen comienzo en la búsqueda de soluciones lo constituye la reducción de la retórica nacionalista, ideologizada y partidaria, en ambos lados buscando un movimiento genuino hacia la democracia representativa mas incluyente al nivel nacional y regional. Tal movimiento fortalecería la imagen y credibilidad estadounidense como campeón de la democracia en el Hemisferio al igual que en el mundo.

- La mejor metodología para fortalecer la democracia representativa es evitar las condiciones que contribuyen a la generación del populismo, y la mejor manera de alcanzar tal meta es la educación.

Se recomienda incorporar al curriculum de educación profesional militar y de pos-grado el estudio del papel de las FFAA en el gobierno democrático representativo, con énfasis sobre los valores y principios de la cultura occidental. Se debe fomentar el intercambio de profesores entre los centros regionales de estudio de estrategia, de universidades y colegios militares, en un mínimo para demostrar la aplicabilidad universal de tales valores y principios.

- Una medida preventiva es el fomento de conocimiento entre líderes políticos, civiles y militares del impacto y las consecuencias de los gobiernos populistas en la institución castrense. Estos líderes deben entender completamente las verdaderas motivaciones que están detrás de los cambios propuestos por el populismo radical de izquierda, y como éstos cambios ponen en peligro el futuro de la democracia representativa y la estabilidad regional.
- Los líderes regionales pueden y deben tomar la iniciativa en contrarrestar tal amenaza a la estabilidad y tranquilidad regional, buscando imponer presión diplomática para reducir la posibilidad de futuros problemas. En casos como el de Venezuela, con recursos disponibles para la compra de armas sofisticadas, esta diplomacia debe aumentar el diálogo sobre el impacto de tales compras.
- A corto plazo, los esfuerzos estadounidenses deben concentrarse en temas menos ideológicos con un dialogo franco y sincero en temas de mayor factibilidad antes de abordar los controversiales. Esto con la idea de crear la confianza mutua perdida en ambas parte, entablando diálogo sobre temas como la seguridad energética, reducción del alcance del terrorismo, el medio ambiente, o la propagación de enfermedades infecciosas. Relaciones bilaterales deben mantenerse cuando es posible, más que todo en temas de seguridad y defensa.
- A largo plazo, la asistencia diplomática y de desarrollo debe enfatizar temas donde los populistas buscan explotar sus ventajas: la

“Como fuerza política, el populismo actúa dentro del marco de una democracia representativa, al mismo tiempo que desarrolla políticas para confrontarla directamente.”

sionalmente para la misión constitucional. Los miembros de la institución actúan dentro del marco profesional en apoyo a los más altos intereses de la nación y no a una parcialidad política. Huntington nos ofrece en su análisis la opinión que el dominio del poder civil sobre los militares es requisito fundamental a través del llamado *control objetivo*, basado en el profesionalismo del cuerpo de oficiales profundizando su acción en una esfera independiente de la política. Contrástese con lo que él populismo busca imponer, el *control subjetivo*, orientado a ‘civilizar’ a los militares al asignarles un papel político y controlarlos a través de una elite civil que les permite conducir la sociedad civil.

El proceso de aumentar la democracia iniciado a finales de los setenta llevó a las autoridades civiles a reformar los principios constitucionales y jurídicos que le otorgaban a los militares el papel de protectores de la democracia, sus valores y su territorio. Esto conllevó a cambios acentuando el papel y las responsabilidades de las autoridades civiles en la defensa así como el control y supervisión del sector a través de los parlamentos, institución de naturaleza deliberante y legislativa en cualquier democracia representativa que debe funcionar como poder separado e independiente, permitiéndole el control político de la función de la defensa, así equilibrando los intereses ejecutivos mediante un complemento de prioridades distintas. La subordinación de la institución militar al poder civil no es simplemente asunto de imponer al presidente por encima de la cadena de mando de las fuerzas armadas.

Los reformistas de corte populista de izquierda radical buscan suplantar las responsabilidades parlamentarias con un control directo sobre la función de la defensa. Usan la retórica de profundización de la democracia, de reformar gobiernos corruptos para imponer su programa político de democracia participa-

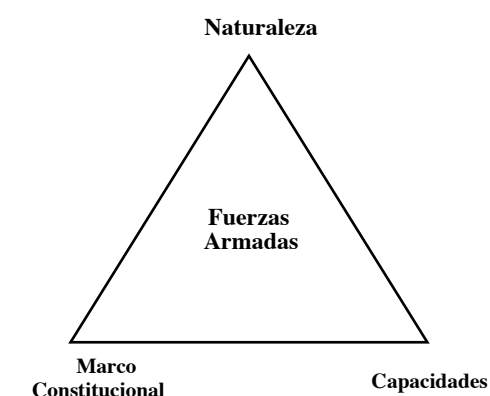
“... el populismo radical de izquierda busca una total militarización de la sociedad.”

tiva. Tal transformación contempla el desarrollo de una orientación política bien definida para las FFAA, buscando así insertarlas directamente en la actividad política, ideológica y socioeconómica de la sociedad. En otras palabras, el populismo radical de izquierda busca una total militarización de la sociedad.

IMPACTO SOBRE LAS FUERZAS MILITARES

Las fuerzas militares cuentan con una estructura organizativa que se caracteriza por tener tres elementos fundamentales que constituyen el eje de su funcionamiento: la naturaleza de la organización, el sistema jurídico y las capacidades militares. El triangulo descriptivo presentado por García ilustra este análisis, demostrando la interrelación entre el estado de derecho, la naturaleza de las fuerzas armadas y las capacidades militares bajo un proceso de reforma [véase la ilustración]. García enfatiza la implicancia de éstos factores para la seguridad y defensa de la nación, y en especial sobre los esfuerzos regionales de cooperación (o el contrario).⁶ El ejercicio naval bilateral entre Rusia y Venezuela desarrollado en noviembre de 2008 es un ejemplo

TRANSFORMACIÓN DE DEFENSA



de cómo un líder populista puede alterar la dinámica de la seguridad regional al introducir una fuerza militar extra-regional, para polarizar el diálogo de seguridad hemisférico.

⁶García, Jaime “New Threats and Defense Transformation: The Case of Latin America,” *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, 12 (#13, otoño 2004): 144-155.