

PERCEPCIONES DE AMENAZA Y
POLITICAS DE DEFENSA
EN AMERICA LATINA

AUGUSTO VARAS
ANDRES FONTANA
FERNANDO BUSTAMANTE
THOMAZ GUEDES DA COSTA
JUAN VELIT
CARLOS MARIA LEZCANO
ANDRES SERBIN
ALBERTO MULLER ROJAS
VA RIGOBERTO CRUZ-JOHNSON
EMILIO MENESES
MARIO BARROS VAN BUREN
VA JORGE ARANCIBIA REYES

FLACSO/CEEA

La publicación de este libro y la elaboración de los artículos aquí publicados, ha sido realizada gracias a la colaboración del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile (CEEA) y al apoyo de The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation para el proyecto "Transformaciones Globales y Paz" y de la Fundación Ford, ambas para las actividades de investigación del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Primera edición: 1993

© FLACSO

© CEEA

Inscripción N° 85.935

ISBN 956-205-060-2

Producción Editorial y
composición láser: Cristina de los Ríos

Diseño de Portada: Ximena Subercaseaux

Impreso por S.R.V. Impresos S.A.
Tocornal 2052 - Fonofax: 551-9123
Santiago - Chile

Impreso en Chile / Printed in Chile

INDICE

PRESENTACION	I
LA POST-GUERRA FRIA, LA SEGURIDAD HEMISFERICA Y LA DEFENSA NACIONAL Augusto Varas	1
PRIMERA PARTE	71
AMERICA DEL SUR	
PERCEPCIONES DE AMENAZA Y ADQUISICION DE ARMAMENTOS, ARGENTINA 1960-1989 Andrés Fontana	73
LA PROYECCION ESTRATEGICA DE BRASIL: VISION DE SUS PROBLEMAS DE DEFENSA PRESENTE Y FUTURA Fernando Bustamante	117
LA PERCEPCION DE AMENAZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS MILITARES BRASILEROS EN LAS DECADAS DE LOS SETENTA Y OCHENTA Thomaz Guedes da Costa	193
EL CONTEXTO POLITICO-ESTRATEGICO del PERU Juan Velit Granda	211

POLITICA EXTERIOR, PERCEPCIONES DE SEGURIDAD Y AMENAZA EN PARAGUAY Carlos María Lezcano	249
PERCEPCIONES DE AMENAZA Y EQUIPAMIENTO MILITAR EN VENEZUELA Andrés Serbin	269
EQUIPAMIENTO MILITAR, POLITICA DE DEFENSA Y POLITICA EXTERIOR: EL CASO VENEZOLANO Alberto Müller Rojas	317
SEGUNDA PARTE	355
CHILE	
DEFENSA NACIONAL Y POLITICA DE DEFENSA EN CHILE VA Rigoberto Cruz-Johnson	357
PERCEPCIONES DE AMENAZAS MILITARES Y AGENDA PARA LA POLITICA DE DEFENSA Emilio Meneses	365
CHILE Y EL OCEANO PACIFICO Mario Barros van Buren	443
LAS MISIONES DE LA ARMADA VA Jorge Arancibia Reyes	467
AUTORES	493

PERCEPCIONES DE AMENAZAS Y
EQUIPAMIENTO MILITAR
EN VENEZUELA

Andrés Serbin

El presente trabajo tiene por propósito analizar la articulación existente entre la percepción de amenazas y la adquisición de armamentos en Venezuela. Las particularidades del caso venezolano en el contexto latinoamericano, introducen necesariamente una serie de aspectos adicionales a considerar, sin cuya inclusión resultaría particularmente difícil ofrecer una explicación cabal del desarrollo contemporáneo de este problema. En consecuencia, hemos estructurado el presente trabajo en tres partes, a saber: 1) el desarrollo de las fuerzas armadas y de sus relaciones con los sectores civiles en el marco del sistema democrático, en función de identificar a los actores más relevantes en la toma de decisiones acerca de la política de defensa nacional, de su articulación con una política de relaciones exteriores y de fronteras y de los mecanismos que existen en el país tanto para la formulación de dichas políticas como para su implementación y, en orden consecuente, para el equipamiento militar y la adquisición de armamentos eventualmente planteados; 2) los alcances y limitaciones del pensamiento estratégico actualmente existente en Venezuela, su articulación con determinadas concepciones de la seguridad nacional y regional y la elaboración de hipótesis de conflicto a partir de la importancia asignada a áreas geoestratégicas específicas de amenaza particulares; y 3) en función del análisis anterior, un estudio del desarrollo del proceso de adquisición de armamentos a lo largo del período democrático hasta 1989, su articulación con objetivos específicos a nivel nacional en vinculación con las concepciones de seguridad prevalecientes, y la incidencia de las contradicciones existentes a nivel institucional y de los actores involucrados en la toma de decisiones sobre este tema a nivel nacional.

Finalmente cabe agregar que las fuentes utilizadas para la elaboración del presente trabajo consisten básicamente en información procedente de la prensa, en fuentes secundarias que tratan el tema y en entrevistas informales mantenidas con personas vinculadas a la problemática, dado que una gran parte de la documentación ubicada en las bibliotecas del Instituto de

Altos Estudios de la Defensa Nacional (IAEDEN) y del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa (CONASEDE) es de carácter clasificado. En este sentido, la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, de 1976, establece claramente en su artículo 4º que "Los documentos de cualquier naturaleza y otras informaciones relacionadas con la seguridad y defensa de la Nación, son de carácter secreto y su divulgación o suministro y la obtención por cualquier medio ilegítimo constituyen delito y serán sancionados conforme al Código Penal o al de Justicia Militar, según sea el caso". Hecha esta aclaratoria, debemos señalar que en consecuencia, las referencias que aparecerán en el trabajo son de pública difusión y que los análisis e inferencias que se hagan se han limitado a la utilización de datos e informaciones de uso y de circulación pública, tanto en el país como fuera de él.

FUERZAS ARMADAS Y SISTEMA DEMOCRATICO: LAS PARTICULARIDADES DEL CASO VENEZOLANO

El sistema democrático establecido en Venezuela luego de la caída de la dictadura del Gral. Pérez Jiménez ha generado un particular desarrollo de las relaciones entre las fuerzas armadas y los sectores civiles, en especial con los partidos políticos mayoritarios y con los gobiernos emergentes. Las relaciones entre civiles y militares establecidas en consecuencia, han dado lugar a un relativo grado de autonomía profesional de las fuerzas armadas en el marco de fuertes controles civiles de la institución en su relación con el resto de la sociedad, que Varas ha tipificado como una ilustración de una corporativización *condicionada*.¹

La especificidad de este proceso en Venezuela, radica en varios elementos. En primer lugar, las características del "sistema populista de conciliación nacional" basado en la

¹ Varas, Augusto (coord.), *La Autonomía Militar en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1988, p. 26.

búsqueda del consenso y configurado, entre otros ingredientes, en base a los ingresos petroleros y a la dinamización consecuente de la economía venezolana.² En segundo lugar, la relativamente tardía profesionalización de las fuerzas armadas, en comparación con otras instituciones similares de América Latina, en tanto las fuerzas armadas de Venezuela se desarrollaron plenamente en forma simultánea a la consolidación de la democracia.³ En tercer lugar, al activo papel asumido en su momento por el Presidente Rómulo Betancourt para desarrollar mecanismos de control de la sociedad civil sobre las fuerzas armadas a la vez de implementar una creciente incorporación de éstas y de redefinir el papel de los militares en el seno de la sociedad venezolana, en el marco de una transición democrática que presentó tres elementos decisivos: una decreciente participación militar en la última fase de la dictadura, la fragmentación de las fuerzas armadas y el alto nivel de unidad alcanzado por las fuerzas civiles que impulsaban el establecimiento del régimen democrático.⁴ Y en cuarto lugar, la oportunidad

² Rey, Juan Carlos, "Ideología y cultura política: el caso del populismo latinoamericano", en *Problemas Socio-Políticos de América Latina*, Ed. Ateneo/Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, y "El Sistema Político Venezolano y los Problemas de su Política Exterior", en *Instituto de Estudios Políticos: La Agenda de la Política Exterior de Venezuela*, Ed. de la Biblioteca de la Universidad Central, Caracas, 1983.

³ Agüero P., Felipe, "Militares y democracia en Venezuela", en *Síntesis*, (Madrid), mayo-agosto 1988, N° 5, p. 297.

⁴ *Ibid*, p. 299. Como señala un investigador venezolano, "Las políticas militares de Betancourt fueron, en síntesis, las siguientes: retirar de las Fuerzas Armadas o bien remover de los puestos importantes a los oficiales sospechosos de "perezjimenismo", así como a los activamente desafectos al régimen; substituirlos por oficiales de inferior jerarquía prontamente ascendidos, o por oficiales de alta graduación bien conocidos por su adhesión; asegurar una rotación sistemática y frecuente del escalafón; mejorar las instalaciones militares y renovar el equipo, dentro de los límites impuestos por la recesión económica; prestar especial atención a los intereses

brindada a las fuerzas armadas en la lucha contra la guerrilla en la década del sesenta, proceso en el cual pudieron desarrollar un espíritu de cuerpo, una cohesión interna y una imagen aceptable ante el país que les permitió consolidarse como una organización profesional y *una institución del Estado*, a la vez de identificar a la guerrilla con una amenaza externa vinculada a la injerencia cubana, sin por ello desarrollar concepciones de seguridad nacional de carácter similar a las que emergieron posteriormente en el Cono Sur.⁵

En este contexto se ha desarrollado como patrón de las relaciones entre civiles y militares en Venezuela la "doctrina de la mutua abstención" que básicamente delimita las respectivas áreas de injerencia y de interés de militares y de civiles. Esta "abstención pragmática" implica por un lado, la no participación de los militares en los asuntos políticos, refrendada por la Constitución de 1961 en su artículo 132,⁶ y por otro, un alto grado de autonomía de la corporación militar en la toma de

personales, tanto profesionales como económicos, de los miembros de la organización; y, por último, visitar frecuentemente los de la organización; y, por último, visitar frecuentemente los cuarteles, mantener contacto personal con los oficiales y rendir tributo público a la conducta de los militares y a su papel en el logro de la democracia", Arroyo Talavera, Eduardo. *Elecciones y Negociaciones. Los Límites de la Democracia en Venezuela*, Fondo Editorial CONICIT/Pomaire, Caracas, 1988, p. 307. Cfr. también Muller Rojas, A., "Rómulo Betancourt y la política militar", ponencia al...

⁵ Arroyo Talavera, E., *op.cit.*, p. 307.

⁶ "Art. 132 - Las Fuerzas Armadas Nacionales forman una institución apolítica obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación. Las Fuerzas Armadas estarán al servicio de la República, y en ningún caso al de una persona o parcialidad política", *Constitución de la República de Venezuela*, Gaceta Oficial N° 662, extraordinario, del 23 de enero de 1961, impresa por Vadell Hnos. Editores, Caracas, p. 27.

decisiones con respecto a algunos aspectos vinculados a defensa, en los cuales la incidencia de los civiles es mínima.⁷

Los mecanismos implementados para mantener vigente esta doctrina se estructuran en torno a una política de satisfacción de los intereses económicos y profesionales de la corporación encontrándose entre estos últimos un alto grado de autonomía en la toma de decisiones con respecto a los gastos militares; una adecuada priorización del bienestar socio-económico de las fuerzas armadas; un sistema de rotación de mandos y de ascenso y retiro militar⁸ que imposibilita el afincamiento institucional de los oficiales y un sistema de adiestramiento y de educación superior⁹ que los vincula con la sociedad civil a través del IAEDEN y de las universidades y que, generalmente ya en situación de retiro, los ubica en puestos gerenciales de los organismos gubernamentales y, eventualmente, del sector privado.

La doctrina de la "abstención mutua" así desarrollada no implica, sin embargo, la ausencia de una desconfianza del

⁷ Como señala Arroyo Talavera, la doctrina en cuestión "presume que, en un ambiente de mutuo respeto, los hombres de armas se interesan cada vez mas en su propio desarrollo profesional e institucional y que, además, estar fuera del debate político no es para ellos de ningún modo humillante, sino antes bien un privilegio que garantiza la preservación del sistema", en Arroyo Talavera, E., *op. cit.*, p. 302.

⁸ Inicialmente el retiro estaba previsto a los 30 años de servicio. Actualmente se ha extendido a 33. Cfr. Art. 241, *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (LOFAN)*, Gaceta Oficial N° 3 3.265, Extraordinario, del 26 de septiembre de 1983, Impreso por Editorial La Torre, Caracas, s/f, p. 71.

⁹ Es significativa la participación de militares activos como estudiantes y docentes en diversas carreras universitarias. Cfr. al respecto Serbin, A. y J. Castillo, *Venezuela: Conflictos Fronterizos y Proceso Democrático*, Serie "Identificación y objetivación de tensiones y conflictos territoriales", Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), Doc. N° 1, octubre 1985.

sector civil frente al sector militar, arraigada tanto en el papel desempeñado por este último en el período previo al establecimiento de la democracia en 1958, como en las experiencias de otros países latinoamericanos. Pese a la existencia de los mecanismos anteriores y a una relativa fluidez en las relaciones entre el sector militar y la sociedad civil en general, reforzada por la extracción social generalmente de clase baja o clase media baja de la oficialidad, las suspicacias civiles persisten, en particular entre aquéllos sectores que no han desarrollado, a lo largo del período democrático, vínculos con las Fuerzas Armadas de la magnitud y calidad de los desplegados por los dos partidos políticos mayoritarios, *Acción Democrática - AD* y *COPEI*.¹⁰

En este sentido, Gil Yepes señala la persistencia de una visión *de desconfianza* de los civiles que "se manifiesta por una curiosa configuración de ambivalencias en las cuales se le da y a la vez se le resta participación al sector militar".¹¹

Las Fuerzas Armadas venezolanas participan en la formulación de políticas de ciertas áreas específicas como las de seguridad y defensa y el manejo de la insurgencia; el presupuesto militar; su situación socio-económica y su profesionalización; y la vinculación de las funciones de seguridad y defensa con la política exterior y con las políticas de desarrollo del país bajo

¹⁰ En un reciente libro del militar (actualmente retirado) José Machillanda Pinto, *Poder Político y Poder Militar en Venezuela 1958-1986*, Ediciones Centauro, Caracas, 1988, el autor señala el desarrollo de una tercera fase de la evolución de las relaciones entre civiles y militares, básicamente referida a la politización de estos últimos a través de crecientes contactos con los políticos de los dos partidos mayoritarios.

¹¹ Gil Yepes, José, "El encaje político en el sector militar. El caso de Venezuela", en *Nueva Sociedad*, (Caracas), enero-febrero 1986, N° 81, p. 57. Como ilustración de esta variabilidad Gil Yepes ubica los asuntos en que tiene participación el sector militar en una escala que va desde un nivel de alta injerencia, capacidad de decisión y poder de veto frente a otros sectores gubernamentales, hasta casos de manifiesta marginación.

el marco previsto por la Constitución Nacional.¹² Asimismo, el Ministerio de Defensa está tradicionalmente a cargo de un militar activo. Sin embargo, de hecho, inclusive en algunas de éstas área se producen inconsistencias y ambivalencias en la verdadera incidencia de las fuerzas armadas en la toma de decisiones. Como ilustraciones baste citar su relativa limitación en la producción y mantenimiento de los equipos militares, altamente dependiente del exterior del país, o su restringida influencia en la formulación de la política exterior o, más específicamente, de la política de fronteras.¹³ De hecho, pese a la coordinación existente entre el Ministerio de la Defensa y los Ministerios de Relaciones Interiores (tema subversión); de Hacienda, el Congreso y la Presidencia (tema equipamiento militar); con el Congreso y la Presidencia (tema ascensos), y el Ministerio de Relaciones Exteriores (tema fronteras a través de la Dir. de Fronteras generalmente encabezada por un militar), esta coordinación está significativamente ausente en política exterior y en las relaciones entre defensa y desarrollo. A la vez, no existe una coordinación entre la programación militar y CORDIPLAN, el Ministerio de Planificación; la incidencia de la Dirección de Fronteras es muy limitada en el proceso de negociaciones fronterizas y la articulación entre propuestas civiles y militares desarrolladas en el IAEDEN pocas veces se materializan en programas concretos.¹⁴ No obstante tienen un peso decisivo en cierto tipo de decisiones. Así Urbaneja observa que "tienen un poder de presión muy alto -y hasta, se dice, un virtual poder de veto" en las decisiones sobre adquisición de armamentos y en las decisiones relativas a la solución de los

¹² *Ibidem*, p. 50.

¹³ *Ibidem*, p. 51.

¹⁴ *Ibidem*, p. 52.

problemas limítrofes que, en el último caso generalmente se traduce mas que nada "en una sucesión de no-decisiones".¹⁵

Por otra parte, en lo que se refiere a las áreas de específica incumbencia militar, es de notar asimismo que se presentan inconsistencias, aunque éstas sean de orden estrictamente intrasectorial. En principio, y de acuerdo a la Constitución Nacional, el Presidente de la República es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales y su suprema autoridad.¹⁶ En este sentido, el Presidente es el responsable de las decisiones en materia de defensa nacional. A su vez, la dirección político-administrativa de las Fuerzas Armadas la realiza el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Defensa establecido por la Ley Orgánica de la Administración Central, a quien le corresponde "la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el Sector que comprende la defensa terrestre, aérea, naval y de cooperación y el mantenimiento de la soberanía nacional", señalándole en materia de equipamiento, las actividades de "fabricación, importación, registro, comercio, transporte, almacenamiento, empleo y vigilancia del material de guerra".¹⁷ El Ministro de la Defensa preside la Junta Superior de las Fuerzas Armadas, integrada por el Inspector General de las Fuerzas Armadas, el Jefe del Estado Mayor Conjunto y los

¹⁵ Urbaneja, Diego Bautista, "El sistema político o como funciona la máquina de procesar decisiones", en Moisés Naim y Ramón Piñango (eds.), *El Caso Venezuela. Una Ilusión de Armonía*, Ediciones IESA, Caracas, 1986, p. 233.

¹⁶ "Art. 190. - Son atribuciones y deberes del Presidente de la República: Primero. Hacer cumplir esta Constitución y las leyes; Segundo. Nombrar y remover los Ministros; Tercero. Ejercer, en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales, la suprema autoridad jerárquica de ellas;...", *Constitución de la República de Venezuela*, p. 42.

¹⁷ Muller, Rojas, Alberto, "Políticas públicas. El equipamiento militar en Venezuela", Universidad Simón Bolívar, Maestría en Ciencias Políticas, 1985, p. 10.

comandantes de las cuatro Fuerzas (Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional). La Junta Superior es, de acuerdo al art. 98 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, "el principal órgano asesor del Presidente de la República, del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa y del Ministerio de la Defensa en materia militar". El Consejo Nacional de Seguridad y Defensa es, a su vez y de acuerdo al art. 97 de la misma ley, "el máximo organismo de asesoramiento al Presidente de la República en materia de Seguridad y Defensa".¹⁸

Por otra parte, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas establece los componentes funcionales de la Institución (Ejército, Marina, Aviación y Guardia Nacional), su competencia y crea las Comandancias Generales de Fuerza para el mando, organización y administración de cada componente, a los cuales se responsabiliza por la ejecución del presupuesto.

En todo caso, la Junta Superior de las Fuerzas Armadas, como cúspide de la estructura institucional con funciones asesoras para el Presidente de la República, deberá ser "necesariamente consultada en todo lo que se refiere a la organización general de las Fuerzas Armadas Nacionales;... a la adopción de nuevos armamentos", en tanto "será necesario la opinión favorable de la Junta, en los casos de adquisiciones de carácter estratégico o que comprometan al Fisco Nacional para mas de un presupuesto".¹⁹ En lo referente a equipamiento, la LOFAN establece que el Ministerio de la Defensa hará la adquisición de todos los elementos necesarios para las Fuerzas Armadas Nacionales.²⁰

Sin embargo, de acuerdo a la Constitución de la República, las compras de material de guerra deben someterse a la aprobación del Congreso. No obstante, una y otra vez el

¹⁸ *Ibidem*, p. 10-11.

¹⁹ LOFAN, *op.cit.*

²⁰ *Ibidem*.

Ministerio de Defensa se ha abstenido de requerir dicha aprobación.²¹ En la práctica, existen para las Fuerzas Armadas mecanismos distintos para la adquisición de armamentos a través de operaciones de crédito público que pueden soslayar, en casos excepcionales, la aprobación del Poder Legislativo. Sin embargo, Muller Rojas señala que en la mayoría de los casos las compras de armamento se han realizado por la vía del crédito público.²²

Finalmente, en lo referente al control ejercido por la Contraloría General de la Nación sobre toda la administración pública, la Ley que regula este organismo exceptúa expresamente los gastos de defensa y de seguridad del Estado, quedando solamente bajo su potestad la revisión de las órdenes de pago correspondientes.²³ Las Fuerzas Armadas tienen su propio Contralor que reporta al Presidente de la República y no al Congreso de la Nación.²⁴

Este cuadro genera que, por un lado, en la adquisición de equipos militares participen una serie de instancias oficiales diversas y que, por otro, en la práctica, en el manejo de los presupuestos militares se observe una gran discrecionalidad del sector militar sobre la adquisición de bienes y servicios considerados secretos militares, lo cual conlleva una total autonomía en el manejo de las partidas asignadas por el presupuesto nacional, la aprobación en Consejo de Ministros de las operaciones de crédito público sin recurrir a su paso por el Congreso, y la no fiscalización de la Contraloría General de la República sobre los gastos de las Fuerzas Armadas. Por su

²¹ Arroyo Talavera, E., *op.cit.*, p. 311.

²² Muller Rojas, Alberto, "Equipamiento militar, política de defensa y política exterior: el caso venezolano", en *Política Internacional*, Caracas, abril-junio 1986, N° 2, pp. 22-23.

²³ Muller Rojas, A., *op.cit.*, 1985, p. 15.

²⁴ LOFAN, sección IV.

parte, a su vez, los Comandos Generales de cada fuerza tiene una gran autonomía en la formulación y el manejo de sus propios presupuestos y, consecuentemente, en las decisiones sobre equipamiento. En este sentido, algunos analistas observan que esta situación da lugar a la inexistencia de un programa de inversiones militares que oriente a la adquisición de sus equipos bajo un sentido de complementariedad entre las tres fuerzas y señalan que, en general, produce un alto grado de competitividad entre ellas en las asignaciones presupuestarias.²⁵

El estudio del caso de la compra de aviones F-16 en 1982 ha patentizado, en este sentido, que la adquisición de equipos militares en Venezuela escapa, con frecuencia, al control del Congreso Nacional y es materia de decisión presidencial en función de las propuestas de las respectivas Comandancias de cada arma, vehiculizadas a través del Ministerio de Defensa.²⁶ A su vez, el proceso de equipamiento militar eventualmente evidencia, como en el caso de los F-16, la competencia interfuerzas en las Fuerzas Armadas y una falta de programación y de coordinación, que cumple, mas que con una finalidad de defensa y seguridad en el marco regional e internacional, con el objetivo doméstico de "control del sector castrense con miras a asegurar la estabilidad del régimen democrático".²⁷

²⁵ Gil Yepes, J., *op. cit.*, pp. 52-53; Müller Rojas, A., *op. cit.*

²⁶ Cfr. Rangel, José Vicente, *Los "Perros de la Guerra" y el "Secreto Militar" en Venezuela*, Ediciones Centauro, Caracas, 1988, sobre adquisición de tanques Skorpion y helicópteros Sikorsky.

²⁷ Muller Rojas, A., *op. cit.*, 1986, p. 30; cfr. también Bustamante, F. y Portales, C., "La venta de los aviones F-16 a Venezuela. Un caso de transferencia de tecnología militar avanzada", *Documento de Trabajo*, N° 361 FLACSO, Santiago de Chile, diciembre 1987.

LAS PERCEPCIONES DE AMENAZA Y EL PENSAMIENTO ESTRATEGICO DE LAS FUERZAS ARMADAS VENEZOLANAS

La conclusión anterior abre, asimismo, una serie de interrogantes sobre el desarrollo de un pensamiento estratégico que oriente explícitamente el proceso de equipamiento militar, más allá de complacer las aspiraciones sectoriales de las cuatro armas con compras de equipo tecnológicamente avanzado y de mantener a las fuerzas armadas en un ámbito de profesionalización restringida que impida su excesivo involucramiento en la vida política del país.

Desde el punto de vista geográfico, Venezuela presenta una serie de particularidades únicas en el continente americano. Por una parte, pese a estar alejada de los países andinos del pacífico, participa en el conjunto regional andino. Por otra parte, la región sudoriental de su territorio está vinculada a la Cuenca Amazónica. Asimismo, en el Norte se abren 2.822 km. de costas continentales, de los cuales 2.256 km. se extienden ante el mar Caribe y 556 km se despliegan ante el Océano Atlántico, si excluimos la costa abierta en el territorio del Esequibo, actualmente en reclamación. Estas particularidades hacen a una configuración geográfica y poblacional donde se integran los ámbitos andino, amazónico y caribeño, en el marco de una posición geográfica especialmente ventajosa, a mitad de camino de los países del Norte y del Sur del continente. De hecho, esta situación permite al geógrafo venezolano Carpio Castillo señalar que Venezuela es un país transicional en el subcontinente sudamericano.

En este marco geográfico, desde un punto de vista estratégico, Venezuela enfrenta una situación de alta complejidad que presupone, mínimamente, la necesidad de definir una estrategia de defensa y de seguridad que se oriente a cuatro objetivos: 1) la defensa de una extensa franja costera rica en recursos petroleros de la amenaza de vecinos y de poderes extrarregionales; 2) la recuperación de territorios perdidos en disputas fronterizas con estados vecinos o la solución negociada

de los mismos; 3) la necesidad de poblar y de vincular los territorios fronterizos con la altamente poblada y desarrollada región nord-central; 4) garantizar la seguridad de las vías de acceso marítimo a través del Caribe, de crucial importancia para sus importaciones y para las exportaciones petroleras.²⁸ A su vez, esta diversidad de objetivos se articula con una identidad multidimensional que hace a Venezuela simultáneamente un país caribeño, andino, amazónico y atlántico, con vínculos y expectativas existentes en las cuatro subregiones; un país que se identifica a la vez con el bloque occidental y con el Tercer Mundo y que presenta como los dos rasgos más descolantes de su identidad en política exterior el hecho de ser un país petrolero y un país democrático.²⁹

En este marco complejo, la articulación entre una política de defensa y una política exterior, incluida la de fronteras, se hace doblemente difícil, en particular por la ausencia de un desarrollo mayor de un pensamiento estratégico nacional que se exprese en la formulación de objetivos claros y en la ejecución de políticas consecuentes que posibiliten esta articulación.

La ausencia de un desarrollo más extenso del pensamiento estratégico venezolano, reiteradamente señalada por algunos

²⁸ Ewell, Judith, "The Development of Venezuelan Geopolitical Analysis Since World War II", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, (Miami), Vol. 24, N° 3, August 1982, p. 295.

²⁹ Sobre las identidades venezolanas y su incidencia sobre la política exterior, cfr. Josko de Guéron, Eva, "La política exterior: continuidad y cambio, contradicción y coherencia", en Moisés Naim y Ramón Piñango (eds.), *op.cit.*, pp. 350-375; Rey, Juan Carlos, *op.cit.*, 1983; Serbin, Andrés, "Venezuela ante el Caribe de habla inglesa: categorizaciones y contrastes cognitivos", en A. Serbin (comp.), *Venezuela y las Relaciones Internacionales en la Cuenca del Caribe*, ILDIS/AVECA, Caracas, 1987.

analistas políticos en el país,³⁰ está vinculada tanto al tardío desarrollo de Fuerzas Armadas profesionales, como a la ausencia de estudios geopolíticos, geográficos y cartográficos y a las particularidades del surgimiento y del desarrollo de concepciones nacionales en torno a la seguridad y defensa, signadas por las relaciones entre civiles y militares.³¹

La influencia del pensamiento geopolítico del Cono Sur, y en particular de Brasil y de la Argentina, en las décadas del sesenta y del setenta, con su incidencia sobre la emergencia de la doctrina de la seguridad nacional, ha sido ampliamente cuestionada por civiles y militares en Venezuela, en especial a partir de la confluencia de ambos sectores en el IAEDEN. La creación de este organismo en 1970, permitió abrir un espacio de reflexión para que civiles y militares pudieran replantearse una concepción de la seguridad y de la defensa del país en términos distintos a los de la doctrina de la seguridad nacional emergida al calor de las dictaduras militares, mas acorde con las formulaciones básicas presentes en la Constitución de 1961 y con el desarrollo del sistema democrático en Venezuela.

El IAEDEN se concibió, en este sentido, como el foro permanente donde se deberían estudiar, analizar y discutir los aspectos relacionados con la seguridad de la nación y de su sistema democrático, mediante el trabajo conjunto del sector militar y el sector civil del país, "entendiendo por seguridad

³⁰ Romero, Aníbel, "Experiencia de Venezuela: hacia un pensamiento estratégico", en Moneta, C.J. et.al., *La Reforma Militar*, Legasa, Buenos Aires, 1985, p. 146; Rangel, José Vicente, "Problemas fundamentales de seguridad y defensa de Venezuela", en A. Romero (comp.), *Seguridad, Defensa y Democracia en Venezuela*, ed. Equinoccio, Caracas, 1980, para citar solo algunos de ellos.

³¹ Ewell, J., *op.cit.*; Rangel, J.V., *op.cit.*; Bruni Celli, Josefina et.al., "Reforma de estado y seguridad y defensa en Venezuela. El encuadre del problema", en *Estado y Reforma* (Caracas), N° 2, 1987, y Rangel, J.V., *Seguridad, Defensa y Democracia. Un Tema para Civiles y Militares*, Ediciones Centauro, 2da. edición, Caracas, 1980.

aquella área de la realidad nacional e internacional cuya incidencia pudiera ser origen de conflictos o amenazas para la supervivencia de nuestro sistema, o que conforman dentro de sus posibilidades el marco de la deseable cooperación que aspiramos en razón del contexto pluralista y democrático de Venezuela".³²

Esta concepción de la seguridad ha originado una abundante crítica de la doctrina de seguridad nacional (DSN) tal como fue concebida y desarrollada en el marco de algunos regímenes militares del Cono Sur, por parte de algunos analistas civiles,³³ extensiva eventualmente a las contradicciones y ambigüedades de la propia Ley Orgánica de Seguridad y Defensa venezolana,³⁴ aprobada en agosto de 1976,³⁵ subrayando en esencia la necesidad de postular una concepción de la

³² Lanz Castellano, Julio César, "Seguridad y defensa. Entrevista", en *Perfiles Internacionales*, (Caracas), año 4, N° 3, 1985, p. 21.

³³ Rey, Juan Carlos, "Problemas de seguridad en un estado democrático" y "Doctrina de seguridad nacional e ideología autoritaria", en A. Romero (comp.), *op.cit.*; Rangel, J.V., *op.cit.* y Cardozo de Da Silva, Elsa, "Seguridad nacional y política exterior", en *Perfiles Internacionales*, (Caracas), año 4, N° 3, 1985; Romero, Aníbal, "Una perspectiva democrática sobre la seguridad y defensa nacional", en *Estado y Reforma* (Caracas), N° 2, 1987; Muller Rojas, A., "La política de seguridad y defensa del Estado venezolano", en *ibidem*; Bruni Celli, J. et.al., *op.cit.*

³⁴ *Ley Orgánica de Seguridad y Defensa (LOSD)*, Gaceta Oficial N° 1.899 extraordinaria, del 26 de agosto de 1976, impreso por Vadell Hnos. Editores, Caracas, s/f.

³⁵ Juan Carlos Rey apunta las siguientes críticas "a) la presencia de una concepción ampliada o incluso, expansiva de la seguridad y defensa, que puede conducir a la trivialización, o bien a un sistema de tipo autoritario; b) la inadecuada enunciación de los cometidos del estado en esta materia; c) la presencia de una concepción doctrinaria inspirada en el "culto al secreto", incompatible con un sistema político democrático y pluralista y nociva para la propia seguridad y defensa", en Rey, Juan Carlos, *op.cit.*, 1987, cfr. también Romero, A., *op.cit.*, 1987.

seguridad en términos democráticos que: a) enfatice la defensa de los valores democráticos consustanciales al carácter pluralista y abierto del sistema político venezolano y su supervivencia ante cualquier tipo de amenazas, internas o externas, como resultado de un consenso nacional³⁶; b) articule la seguridad y la defensa de la nación con una política de desarrollo nacional³⁷; c) no se limite a tomar en cuenta las situaciones de conflicto, sino también las de cooperación en el marco regional e internacional tomando en consideración "un repertorio muy variado de respuestas complementarias y coordinadas a las de otros actores"³⁸; y d) postule a nivel regional una concepción de "seguridad colectiva" acorde con los principios constitucionales básicos que enfatizan la cooperación y el repudio a la guerra postulados en el Preámbulo³⁹, en lugar de una "seguridad nacional" que propenda a visiones chauvinistas y etnocéntricas de los intereses regionales e internacionales.⁴⁰

Pese a estos planteamientos, para algunos analistas venezolanos no es dable señalar que se haya producido el desarrollo de un pensamiento estratégico claramente estructura-

³⁶ Cardozo, Elsa, *op.cit.*; Romero, A., *op.cit.*, 1980 y 1987; y Lanz Castellanos, *op.cit.*

³⁷ Cfr. sobre una concepción de la seguridad y defensa vinculada al desarrollo Romero, A. (comp.), *op.cit.*, 1980.

³⁸ Cardozo, Elsa, *op.cit.*, 1985, pp. 12-13.

³⁹ El Preámbulo de la Constitución de 1961 señala como uno de los propósitos que la guía, "cooperar con las demás naciones y, de modo especial, con las repúblicas hermanas del continente, en los fines de la comunidad internacional, sobre la base del recíproco respeto de las soberanías, la autodeterminación de los pueblos, la garantía de los derechos individuales y sociales de la persona humana, y el repudio de la guerra, de la conquista y del predominio económico como instrumentos de política internacional...", Constitución de la República de Venezuela, *op.cit.*

⁴⁰ Cfr. Muller Rojas, A., *op.cit.*, 1986, p. 31.

do ni de una articulación efectiva entre la política de seguridad y defensa y la política exterior. En esta misma perspectiva, se considera que esta última ha sido patrimonio, desde 1958, de los sectores civiles y, en particular, de las élites políticas articuladas por el consenso bi-partidista.

Dadas las características geográficas de Venezuela antes señaladas, una constante fuente de atención para el desarrollo del pensamiento estratégico venezolano, ha sido el de los *conflictos territoriales pendientes*. En este sentido, cuatro han sido los ámbitos fronterizos que, desde la perspectiva nacional venezolana, podrían presentar tensiones y desarrollos conflictivos: a) *los límites marítimos*, b) *la frontera con Brasil*, c) *la controversia fronteriza con Colombia* (y en especial el diferendo del Golfo de Venezuela) y d) *la reclamación, por parte de Venezuela, del territorio Esequibo*, actualmente bajo el control de la República Cooperativa de Guyana. Sin embargo, cada uno de estos ámbitos y focos de tensión fronteriza -vinculados principalmente a problemas territoriales y estratégicos y, en menor medida, a problemas poblacionales, presenta situaciones distintas y da lugar al establecimiento de una escala de prioridades particular desde el punto de vista de su percepción como amenazas afectivas ala seguridad del país.

En tanto conflictos territoriales, en estos cuatro ámbitos de importancia geopolítica se han producido recientemente distensiones significativas, precedidas en algunos casos, sin embargo, por marcados incrementos de tensión.

La delimitación de fronteras marítimas con Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos, República Dominicana y Holanda a partir de 1942 y, en especial, entre 1978 y 1980, y la demarcación definitiva del territorio con Brasil en 1973, ha diluido el potencial conflictivo de estos ámbitos fronterizos, pese a que nuevos problemas pueden ser generados por el establecimiento de las zonas económicas exclusivas. Sin embargo, ni el Caribe insular, no obstante estar pendientes algunas delimitaciones en especial en el Caribe Oriental, ni la frontera con el Brasil aparecen, a primera vista, como focos de

potencial conflictividad inmediata, siendo, a pesar de ello, ámbitos siempre presentes en la atención estratégica venezolana.⁴¹

La situación cobra otro sesgo al analizar los problemas limítrofes presentes con *Guyana* y con *Colombia*, percibidos por la mayoría de los políticos venezolanos como los problemas de fronteras mas significativos para Venezuela. En ambos casos, el conflicto territorial llevó a picos de tensión con los respectivos vecinos, en 1982⁴² y en 1987⁴³, a raíz de incidentes que amenazaron en derivar en conflictos armados.

Sin embargo, en el caso de Guyana, desde 1985 se aprecia una dilución significativa de la tensión como consecuencia de haberse trasladado la decisión acerca del mecanismo a aplicar para la resolución del conflicto a manos del Secretario General de las Naciones Unidas.

Una distensión diplomática similar se aprecia recientemente en las relaciones con Colombia a raíz de los acuerdos establecidos entre los respectivos mandatarios en Ureña en marzo del corriente año y del establecimiento de una comisión internacional para dirimir algunos de los problemas pendientes.⁴⁴

⁴¹ Serbin, A. y J. Castillo, *op.cit.*, 1985, p. 11.

⁴² Cfr. *Ibidem*, sobre desarrollo de las tensiones con Guyana en el transcurso del año 1982.

⁴³ En agosto de 1987, la incursión en aguas territoriales venezolanas de la corbeta misilística colombiana *Caldas* estuvo a punto de provocar un incidente armado de imprevisibles consecuencias, percibido por Venezuela como un elemento de presión para avanzar las negociaciones sobre la delimitación marina y submarina en el Golfo de Venezuela. El incidente provocó asimismo un acelerado incremento de los gastos militares de ambas partes (*Defensa*, (Madrid), año XI, N° 127, noviembre 1988).

⁴⁴ Un inventario pendiente de estos problemas puede verse en Olavarría, Jorge, "Ideas programáticas", en Instituto de Estudios Políticos, *op.cit.*, 1983, pp. 397-399.

Estos problemas se encuentran complejizados por la presión migratoria desde Colombia y, más recientemente, por la proyección de las actividades guerrilleras colombianas en territorio venezolano y por el incremento del narcotráfico procedente de las zonas de producción en el territorio colombiano, situaciones que en 1984 dieron lugar a un acuerdo de cooperación militar colombo-venezolano.

La situación fronteriza con Colombia excede las características de un conflicto eminentemente territorial, de acuerdo a la tipología de Grabendorf⁴⁵, para articularse con conflictos demográficos, socio-políticos y de recursos.

Sin embargo, los cuatro ámbitos de conflictividad territorial, con sus énfasis diferenciales en la percepción de amenazas efectivas y pese a su reciente evolución hacia la distensión, no siempre han generado el buscado consenso entre los sectores civiles políticos y entre éstos y los militares. A pesar de la existencia de un acuerdo tácito mayoritario acerca de la ubicación geopolítica secundaria de Venezuela en el sistema internacional y de su inclusión en la esfera de influencia de EE.UU. en el caso de un conflicto global; de la vulnerabilidad de su franja costera y su reducida población; de la importancia de que Venezuela juegue un rol significativo en el Caribe insular; de la necesidad de que en consecuencia establezca alianzas y bloques adecuados a nivel regional y de la urgencia de desarrollar las zonas fronterizas "vacías", los mayores desacuerdos surgen en torno a las cuestiones fronterizas, permeando las percepciones de amenaza dominantes.⁴⁶ En este sentido, la preocupación por la recuperación de territorios que se consideran apropiados por vecinos como Guyana o Colombia, ha establecido una línea divisoria entre los analistas

⁴⁵ Grabendorf, Wolf, "Tipología y potencial de conflictos en América Latina", en *Nueva Sociedad*, (Caracas), N° 59, marzo- abril 1982, pp. 39-40.

⁴⁶ Ewell, J., *op.cit.*, 1982, p. 302.

geopolíticos "duros" que reclaman medidas de recuperación de los territorios perdidos, y "moderados" que enfatizan un enfoque más amplio en el contexto regional e internacional y una preocupación por la influencia venezolana en el Caribe y por la preservación del control de las vitales vías marítimas. Esta línea divisoria no sólo afecta a los analistas militares, sino que con frecuencia involucra a personalidades políticas civiles pese a la tendencia general a la búsqueda del consenso para establecer soluciones moderadoras.⁴⁷

Sin embargo, las *percepciones de amenaza* tienden a vincularse no sólo con conflictos territoriales, demográficos o de recursos, (*cuantitativos* de acuerdo a la terminología introducida por Millán), sino también con los llamados conflictos que implican una dimensión *cualitativa* vinculados con aspectos políticos e ideológicos⁴⁸, y que responderían mas específicamente a *conflictos de sistemas y hegemónicos*.

De hecho, las hipótesis de conflicto con Guyana no han estado desvinculadas de percepciones de amenaza por parte de *Brasil* (particularmente en la década del setenta) y de *Cuba* (especialmente a finales de la década del setenta y a principios de la década del ochenta).

En el primer caso, en función de las concepciones geopolíticas de los militares brasileños y de su doctrina de las "fronteras vivientes" y de las diferencias establecidas con el régimen militar en Brasil, articuladas a su creciente influencia política y militar en Guyana y Surinam en la década del setenta

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Millán, V., "Controlling Conflict in the Caribbean Basin: National Approaches", en M.A. Morris y V. Millán (eds.), *Controlling Latin American Conflicts: Ten Approaches*, Westview Press, Boulder, 1983, pp. 53-54.

y posteriormente diluidas, en especial a raíz de las políticas convergentes en el proceso de democratización de Surinam.⁴⁹

En el segundo caso, en función de los objetivos coincidentes de la política exterior venezolana con los intereses norteamericanos en la región, en el marco de la confrontación global, y de la competencia establecida entre Cuba y Venezuela por una creciente proyección hegemónica en el Caribe como potencias regionales. La identificación de Cuba como principal fuente de amenaza para los intereses venezolanos en la región surgida en la década del sesenta en el marco de la lucha contra la guerrilla no ha venido disociada, asimismo, de la percepción de su vinculación con la guerrilla como factor de desestabilización política en la vecina Colombia y de la incidencia de esta última en las zonas fronterizas con Venezuela, percepción particularmente desarrollada en ciertos sectores venezolanos identificados con posiciones geopolíticas "duras". A su vez, el desarrollo de las relaciones establecidas entre Cuyana y Cuba, matizó, durante buena parte de la década del setenta y principios de la década del ochenta, las hipótesis de conflicto elaboradas en función del estado vecino, generalmente condicionadas por una eventual intervención militar cubana.

En este marco se ubica asimismo la discusión acerca de la importancia estratégica del Caribe insular como un "área vital" para Venezuela, y el énfasis en la necesidad de un rol más activo en la región tanto en función de sus propios intereses estratégicos como de la necesidad de asegurar una mayor influencia política en especial en el Caribe no-hispánico recientemente descolonizado, percibido como particularmente vulnerable no sólo a factores geopolíticos y económicos externos, sino también a factores de inestabilidad política

⁴⁹ Ely, Roland T., "Guyana y Suriname frente al Coloso del Sur", en A. Serbin (comp.), *op.cit.*, 1987, y Serbin, A., *El Caribe: Zona de Paz? Geopolítica, Integración y Seguridad en el Caribe No-Hispánico*, Coed. Nueva Sociedad/Comisión Sudamericana de Paz, Caracas, 1989.

interna y a la incidencia de acciones por parte de narcotraficantes y mercenarios.⁵⁰

En este sentido, para algunos analistas la configuración de un polígono "ideológico" Cuba-Nicaragua-Grenada en la región, a finales de la década del setenta y principios de la década del ochenta, ampliado o reducido eventualmente con Jamaica y Surinam⁵¹, debería visualizarse como una amenaza potencial a la seguridad de los estados regionales identificados con el bloque occidental y a la estabilidad de los sistemas democráticos y justificaría un creciente involucramiento militar venezolano en la región.

Sin embargo, otros investigadores no han dudado en cuestionar el "sobredimensionamiento" de la política venezolana en la región, interrogándose sobre la verdadera capacidad militar de Venezuela para respaldar una política de estas características en el Caribe y haciendo un llamado a orientarse hacia una política más "moderada" acorde con las verdaderas potencialidades del país.⁵² En este mismo sentido, han planteado la necesidad de desarrollar una fuerza militar en función de una evaluación más específica de las verdaderas amenazas existentes para la seguridad del país, en el marco de un pensamiento estratégico orientado por una definición del papel internacional de Venezuela y de las amenazas que enfrenta.

⁵⁰ Sobre el tema del Caribe como "área vital", cfr. Rodríguez Iturbe, J., "El área vital para la seguridad y defensa y la política exterior venezolana", en Instituto de Estudios Políticos, *op. cit.*, 1983 y *El Caribe. Elementos para una Reflexión Política a fines de los Ochenta*, ed. Centauro, Caracas, 1987.

⁵¹ Manigat, Leslie, "Geopolítica de las relaciones de Venezuela con el Caribe: problemática general y problemas", en Serbin, A. (comp.), *Geopolítica de las Relaciones de Venezuela con el Caribe*, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Caracas, 1983.

⁵² Romero, Aníbal, "La situación estratégica de Venezuela", en *Política Internacional*, (Caracas), N° 1, enero-marzo 1986, pp. 10-11.

En función de este enfoque, se han planteado la necesidad de desarrollar un tipo de doctrina de guerra convencional de corta duración, orientado mas a la eventualidad de un enfrentamiento con alguno de sus vecinos que al de un conflicto con una potencia extrarregional.⁵³ Esta propuesta se orienta básicamente hacia "una estrategia defensiva, ajustada a nuestras realidades y a las del sistema internacional y el marco regional que nos circunda", que requiere de una política activa realista y limitada mas acorde con el rol efectivo de Venezuela como actor del sistema internacional.⁵⁴

La percepción de la existencia de un entorno externo de gran incertidumbre, en el marco de las repercusiones regionales del conflicto Este-Oeste y del eventual involucramiento de Venezuela como proveedor petrolero, plantea fundamentalmente, una estrategia de guerra limitada, defensiva, circunscrita por un objetivo de paz, explicitado en la Constitución de la Nación. En este marco, la relación con el sistema internacional sólo permite el control de espacios en el enfrentamiento con vecinos competitivos en función de la protección de límites espaciales.

Desde esta perspectiva, las Fuerzas Armadas venezolanas son concebidas como una organización con fuerzas relativamente pequeñas, equipadas y conformadas en torno a un cuadro de mandos y técnicos profesionales para la realización de operaciones militares convencionales; las cuales constituyen el núcleo central de la defensa, siendo complementadas por una simple reserva.⁵⁵

Se prevé, en consecuencia, el desarrollo de fuerzas activas con el empleo de medios de guerra de alta tecnología, las cuales, dentro de una estrategia operativa de carácter ofensivo, desarrollarían las operaciones de defensa más allá de

⁵³ Romero, Aníbal, *op.cit.*, 1985.

⁵⁴ Romero, A., *op.cit.*, 1986, p. 12.

⁵⁵ Muller Rojas, A., *op.cit.*, 1987, p. 326.

los límites del estado, en un enfoque que subraya el desarrollo de una opción militar de "capital intensivo" y la capacitación de cuadros militares y técnicos por sobre la de los alistados.⁵⁶

Sin embargo, el desarrollo de este enfoque presenta, a partir del establecimiento del sistema democrático, un conjunto de facetas particulares. En principio, si bien se plantean una serie de presupuestos orientados a la búsqueda de una autonomía tanto en lo económico como en lo militar "para asegurar de esta forma una estatura estratégica significativa en la subregión del Caribe"⁵⁷, la adquisición de material militar durante este período no se produce de manera autónoma de la situación internacional y, con frecuencia, responde tanto a presiones estratégicas externas como a amenazas internas, de lo cual son ilustración por un lado el caso de la compra de los F-16 y por otro, las compras de la Guardia Nacional en el marco del enfrentamiento con la guerrilla.⁵⁸ En este contexto, la adquisición de material de guerra de alta tecnología produce un alto grado de dependencia del exterior, reforzado por una ausencia de una infraestructura tecnoindustrial nacional que posibilite su mantenimiento y renovación.⁵⁹ Durante el período democrático, sin embargo, esta limitación ha sido confrontada con el intento de diversificar las fuentes de procedencia del material adquirido. En este marco, los principales proveedores de

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Muller Rojas, A., *op.cit.*, 1986, p. 23.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 25-26.

⁵⁹ Lemoine y Requena señalan que "la baja capacidad científico-tecnológico e industrial de las Fuerzas Armadas venezolanas es preocupante", en Lemoine, Waleska y Requena, Jaime, "Ciencia y tecnología en la seguridad y defensa: un análisis para los países en vías de desarrollo", en *Política Internacional*, (Caracas), N° 2, abril-junio 1986, p. 37. Un diagnóstico similar puede apreciarse en un informe de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, cfr. *El Nacional*, 5 de febrero de 1986, p. D-2.

armamento pesado de Venezuela han sido Estados Unidos, Canadá, Italia, Francia, Brasil, Israel, Corea del Sur y Polonia. Otras fuentes señalan como principales abastecedores a Italia, Estados Unidos, Inglaterra y Francia.⁶⁰ Sin embargo, desde 1982 las compras de mayor envergadura se han realizado con Italia, por parte de la Armada; con Estados Unidos y Canadá, por parte de la Fuerza Aérea con la compra de los F-16 y de aviones de combate CF-SA; y con Francia con la compra de tanques AMX-13 por el Ejército y de Mirage por parte de la Fuerza Aérea.⁶¹

El otro problema planteado con la adquisición de armamento, reforzado por la diversificación de las fuentes, está vinculado con la competencia interfuerzas ya señalado y las limitaciones de una programación coordinada en el proceso de equipamiento militar. En principio, podemos apreciar a través de la información accesible que aparentemente las aspiraciones y objetivos en el proceso de adquisición de armamentos por las distintas fuerzas, pueden dar lugar a divergencias intersectoriales sin originar un enfoque coordinado. En consecuencia, mientras que el Ejército ha centrado su atención en la ocupación y densificación de las fronteras, con especial atención a los límites con Colombia, luego de cerrado el capítulo de lucha contrainsurgente, la Armada se ha reorientado a la ampliación de su capacidad de proyección marítima en el Caribe y, con énfasis coyunturales, en el control fluvial asimismo vinculado

⁶⁰ Cfr. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 1984*, Taylor & Francis, London, 1984, p. 261.

⁶¹ *Ibidem*, p. 261; Viernes: "El gobierno se decidirá por la compra de los Mirage", en *Viernes*, (Caracas), 9 al 15 de octubre de 1987, p. 4-5; Rodríguez, Nelson, "Destacado vendedor de armas está detrás de la negociación de los misiles Haroon. Entrevista a José Vicente Rangel", en *El Nacional*, (Caracas), 5 de octubre de 1988, D-2.

a la problemática fronteriza⁶², y la Fuerza Aérea ha focalizado su atención sobre la defensa de las vías de comunicación y, circunstancialmente, sobre una confrontación con el poder aéreo cubano, en particular en la subregión caribeña y en la eventualidad de un conflicto con Guyana.⁶³ Sin embargo, la LOFAN prevee, por otra parte, la creación de mandos unificados como el Mando de Defensa Aérea que posibilita la coordinación de las diferentes fuerzas.⁶⁴

EQUIPAMIENTO MILITAR Y ADQUISICION DE ARMAMENTOS EN VENEZUELA

La política de equipamiento militar implementada durante el gobierno de Pérez Jiménez, siguió un patrón explícito de modernización de las fuerzas armadas en función de la creación de una fuerza militar relativamente pequeña, con gran capacidad defensiva y lo suficientemente flexible para proyectarse en el Caribe.⁶⁵

⁶² Cfr. al respecto Escuela Superior de Guerra Naval: *Seguridad en los Espacios Fluviales*, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, 1987, y Seguías, Jesús, "Política y fronteras. Entrevista al Contraalmirante Carlos Pulido Salvatierra, Director de Fronteras", *Perfiles Internacionales*, (Caracas), año 5, N° 1, 1986, p. 13.

⁶³ Bustamante, F. y Carlos Portales, *op.cit.*, 1987, p. 81.

⁶⁴ "El referido Mando supervisa y controla un complejo sistema de defensa aérea estratégica, que se encuentra en la fase final de implementación y que involucra, además de sistemas de detección y de control de tráfico aéreo, a unidades de los cuatro componentes de las Fuerzas Armadas, como son tres grupos mixtos de Artillería de Defensa Aérea (misilísticos-tubulares) del Ejército y a las unidades de caza de la Fuerza Aérea, específicamente a las equipadas con los *F-16* y los *Mirage IIIV*", en *Defensa*, (Madrid), año X, N° 195, enero 1987, p. 32.

⁶⁵ Muller Rojas, A., *op.cit.*, 1986, p. 22.

Este enfoque guió la creación de un núcleo de las fuerzas militares que se concentraron en una Gran Unidad de Combate, llamada la Brigada Combinada y caracterizada por un gran poder de choque, volumen de fuego y movilidad táctica, integrando armas y servicios, "con una capacidad dual ofensivo-defensiva que le permitía participar en una guerra de objetivos limitados, tanto en el ataque como en la defensa sobre un eje estratégico". Este enfoque reveló una marcada comprensión de la realidad estratégica venezolana, ya que descartó la guerra de frentes, tradicional de la doctrina europea y norteamericana, con el empleo de grandes formaciones, y adoptó la idea de guerra sobre ejes, propia de toda la historia militar latinoamericana y basada solo en pequeñas formaciones altamente móviles, en el marco de la noción de guerra limitada, eliminando la idea de guerra total que había caracterizado el pensamiento castrense hasta la Segunda Guerra Mundial.

Este elemento central de la defensa fue complementado con una flexibilidad anfibia y aerotransportada que posibilitó la proyección de tropas a ultramar, adecuándose de esta manera a la realidad caribeña, mediante la estructura de una unidad de infantería de marina y una de paracaidistas; respaldadas por una fuerza aérea con una capacidad ofensiva estratégica para actuar sobre las bases logísticas y comandos nacionales de potenciales enemigos en la región; por una capacidad aerotáctica para la defensa aérea y el apoyo de fuego a las fuerzas de superficie; y por una capacidad de transporte, para la movilidad estratégica de las fuerzas. Además, un poder naval que garantizó la defensa de las costas y las líneas de comunicación marítima, con capacidad antisubmarina y que apoyó la flexibilidad anfibia de las fuerzas armadas.⁶⁶

El correlato de esta política de defensa en términos de equipamiento militar se expresó en un programa de adquisiciones que incluyó tanques M-18 y AMX-13; modernas piezas de artillería: los vehículos de transporte de la serie *M* norteameri-

⁶⁶ Muller Rojas, A., *op.cit.*, 1985, p. 28.

cana; equipos de telecomunicaciones táctico; los aviones de caza norteamericanos *VAMPIRE VENON* y *F-86F*; los bombarderos ingleses *CAMBERRA*; los aviones de transporte *C-123*; los destructores británicos de la clase *NUEVA ESPARTA*; los destructores italianos de la clase *CLEMENTE*; y, buques de desembarco *LSD* y *LST*, excedentes de guerra norteamericanos, lo cual estaba en armonía con la concepción estratégica.

A este esfuerzo en el desarrollo del equipamiento de combate, se le asoció un desarrollo logístico que dio lugar al establecimiento de los talleres de metalmecánica con capacidad de construcción de piezas para armamento individual; la construcción de arsenales y de talleres mecánicos, como el del aeropuerto de LA CARLOTA, y la fábrica de municiones que darían lugar a la creación ulterior de CAVIM.⁶⁷ Junto con estas medidas, se intentó articular la política de defensa nacional con el desarrollo industrial y con la creación de una superestructura educativa militar para la calificación de los recursos necesarios para el manejo del armamento altamente tecnificado que se programó para las fuerzas armadas.⁶⁸

Según Muller Rojas, la política de equipamiento militar iniciada y desarrollada en el marco del sistema democrático no se distanció de los principios y objetivos estratégicos previstos por la política de defensa de Pérez Jiménez, con un énfasis particular, sin embargo, en la profesionalización de las fuerzas armadas y su desvinculación de una participación directa en la vida política y algunos eventuales *impasses* en relación a una mayor vinculación con las presiones ejercidas por el sistema internacional. Esto último se reflejó, como ya señalamos, en una alta dependencia tecnológica del exterior, a pesar de

⁶⁷ *Ibidem*, p. 29; Talón, Vicente et.al., "Especial: Fuerzas Armadas Nacionales de Venezuela", en *Defensa*, (Madrid), año X, N° 115, noviembre 1987, pp. 7-57, citado en V. Millán, "Percepciones de amenaza y adquisición de armamentos en América del Sur: 1971-1985", documento preliminar, FLACSO-Santiago, julio 1988, p. 68.

⁶⁸ Müller Rojas, A., *op.cit.*, 1985, pp. 30-31.

mantenerse la política de diversificación de fuentes, y un restringido desarrollo de una infraestructura de producción y mantenimiento de armas en el país que, a su vez, se articuló a una sintomática desvinculación con el desarrollo industrial de Venezuela.

En este sentido, es de señalar que a principios de la década del setenta, Venezuela, junto con México y Colombia, se destacaba como uno de los principales importadores latinoamericanos de armas livianas, provenientes principalmente de EE.UU., Canadá, Italia, Francia, Bélgica y Alemania Federal.⁶⁹ Sin embargo, en 1975 se creó en Venezuela el Consejo Nacional para el Desarrollo de las Industrias Militares (CONADIM), "entendiéndose como tales industrias, el conjunto de empresas cuyo objeto esencial es la fabricación de armamentos, municiones, explosivos y cualesquiera otro material o equipo de igual naturaleza que interesen a los fines de la defensa nacional".⁷⁰

En 1976 se creó la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (CAVIM) adscrita a la Presidencia de la República y presidida por el Ministro de Defensa. CAVIM inició sus actividades con un capital de 20.000.000 Bs. (para la época 4.651.162 US\$), en base a un acuerdo suscrito entre el Ministerio de Defensa y el Instituto Venezolano de Petroquímica. Esta compañía vende productos de fabricación propia como armas livianas, municiones y explosivos, y productos de importación, a la vez que presta servicios conexos a organismos del Estado y empresas privadas, abasteciendo totalmente la demanda de municiones de pequeño calibre de las Fuerzas

⁶⁹ Cordero, Fernando, "Comercio exterior e industria de armas livianas en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Rca. Dominicana, Perú, México y Venezuela 1970-1980", en *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American Studies*, Vol. XII, 1-2, 1983, pp. 170-175.

⁷⁰ Contraloría General de la República, *Informe al Congreso 1984*, Contraloría General de la República de Venezuela, Caracas, Tomo II, 1984.

Armadas Nacionales.⁷¹ Asimismo en la actualidad produce armamentos livianos, se encarga de la reparación y del mantenimiento de armas y del ensamblaje y mantenimiento de vehículos militares livianos, y produce motores pesados Diesel en su empresa filial Hispano-Venezolana de Motores (HIVEMCA). Por otra parte, CAVIM ha adaptado ciertas tecnologías, al desarrollar un explosivo impermeable y de aplicación en la minería, y una culata plegable adaptable a las condiciones operacionales del FAL en Venezuela. Asimismo, actualmente produce en serie el subfusil ORINOCO II. Sin embargo, sus actividades se circunscriben fundamentalmente a la producción, ensamblaje y mantenimiento de insumos militares de baja tecnología.⁷² No obstante, durante 1987 exportó productos del orden de los 13.1 millones de dólares, principalmente a Trinidad, Colombia y Curazao, y en 1988 reportó una ganancia de 80.000.000 Bs., que superaron a todas las ganancias anuales anteriores. Asimismo, recientemente ha ampliado su fábrica de equipos militares en la División Metalmecánica de Maracay, cuya instalación definitiva se prevé para junio de 1989, y ha combinado esfuerzos con el Instituto Nacional de Capacitación Especializada (INCE) para el entrenamiento de personal técnico militar.⁷³

Por otra parte, la investigación con fines de defensa en Venezuela se ha concentrado en el Instituto Universitario Politécnico de las Fuerzas Armadas (IUPFAN). Aparte de impartir docencia en áreas tecnológicas, la IUPFAN desarrolla proyectos de investigación con el Laboratorio de Aeronáutica de la Fuerza Aérea, con el Canal de Experiencias Hidrodinámicas de la Marina de Guerra y con el Grupo Logístico Electrónico

⁷¹ Ministerio de Defensa, *Memoria y Cuenta*, Ministerio de Defensa, Caracas, 1983, p. 444.

⁷² Lemoine, W. y J. Requena, *op.cit.*, p. 37.

⁷³ Millán, Víctor, *op.cit.*, 1988, p. 68; *El Nacional*, (Caracas), 17 de abril de 1989, D-8; *El Nacional*, (Caracas), 20 de abril de 1989, D-9.

de Maracay, como así también con universidades e institutos de investigación nacionales. Sin embargo, esta iniciativa está limitada por la ausencia de una "política explícita de investigación en ciencia y tecnología con fines militares".⁷⁴

En este marco, desde el restablecimiento del sistema democrático en 1958, se ha desarrollado una política de adquisición de armamentos en el exterior, ilustrado cabalmente por el Cuadro 3.

Si tomamos en consideración los datos del Cuadro 3, podemos apreciar el desarrollo en la adquisición de equipos militares tecnológicamente avanzados, a la vez de visualizar los énfasis particulares que, en distintas coyunturas, se han hecho en diversas percepciones de amenaza y, consecuentemente, de hipótesis de conflicto. A la vez, podemos ver como cada una de las armas, con excepción de la Guardia Nacional cuyas funciones policiales internas nos han hecho excluirla del presente análisis, ha enfatizado orientaciones específicas en su equipamiento militar en función de prioridades estratégicas particulares.

En este sentido, inicialmente el *Ejército* se ha orientado a la lucha de contrainsurgencia, para ocuparse posteriormente de la ocupación y control de las fronteras, en el marco de hipótesis de conflicto fronterizo con Colombia y con Guyana, reforzado más recientemente por las actividades guerrilleras colombianas en la zona limítrofe y la intensificación del narcotráfico. Desde 1981, se ha activado en la Región Sur, una División de Infantería de Selva del Ejército, junto con el Mando de Fuerzas Fluviales de la Armada, de bases aéreas y varias unidades de la Guardia Nacional.⁷⁵

El Ejército venezolano, con un número de efectivos de 34.000 hombres, incluyendo conscriptos, está organizado en 5 divisiones regionales, 1 brigada blindada, 6 brigadas de

⁷⁴ Lemoine, W. y J. Requena, *op. cit.*, pp. 36-37.

⁷⁵ *Defensa*, (Madrid), año X, N° 105, enero 1987, p. 28.

infantería, 1 regimiento de caballería, 7 batallones de artillería, 2 de artillería de defensa aérea, 3 grupos independientes de artillería de defensa aérea, 5 batallones de ingeniería y 1 regimiento aerotransportado.⁷⁶ En cuanto a su equipamiento, esta arma es la más beneficiada en términos de las adquisiciones realizadas entre 1980 y 1985.⁷⁷

La artillería de campaña fue potenciada con la incorporación del sistema israelí de lanzacohetes múltiples IMI-LAR-160, de 160 mm. instalado en un chasis de carro liviano *AMX-13* y dotado de un sistema de tiro suizo *Contraves Field Guard Mk.II*. Asimismo, las unidades de sistemas *Tubulares* han sido modernizadas con el sistema de dirección de tiro francés *CIMSA Atila*. El arma de blindados será equipada con los tanques medianos modernizados *AMX-30* de procedencia francesa y los de recuperación *AMX-30d*. Igualmente se proyecta la modernización de los cazacarros *M-18 Hellcat* y de los carros (tanques livianos *M-74*. En los círculos militares, se especula sobre la recuperación y conversión de los autoblandados *M-8 Greyhound* en cazatanques dotados de un lanzador del arma guiado Hughes *BGM-71A Tow*, de acuerdo al proyecto presentado por la firma norteamericana *NAPCO*.

En 1984, el Ejército recibió 10 transportes *Thyssen-Henschel TPz1*, con los cuales se mecanizó una compañía de infantería. La Defensa Aérea estratégica fue incrementada también, con la incorporación de los Bitubos remolcados *Breda 40/L70mm*, baterías móviles de misiles tierra-aire *Roland 2*, cañones antiaéreos, sistemas de dirección de tiro *Flycatcher*, y un sistema de fotografía aérea y sistema transportado de vigilancia de campo de batalla, mejorando sustancialmente los mecanismos de alerta temprana, de defensa antiaérea, localiza-

⁷⁶ CLADDE-RIAL, *La Situación Estratégica de América Latina. Estados Unidos y la Seguridad Regional*, Estudio Estratégico de América Latina, 1987, p. 346.

⁷⁷ Millán, V., *op.cit.*, 1988, p. 76.

ción de blancos y proceso de toma de decisiones. Todos estos sistemas están bajo la supervisión del Comando Conjunto de Defensa Aérea del Ministerio de la Defensa.⁷⁸

En la actualidad, este proceso de equipamiento implica, para el Ejército una disponibilidad de 81 tanques AMX-30, de 35 tanques ligeros M-18 y 36 AMX-13/75, junto con vehículos blindados de reconocimiento y carros blindados de transporte de tropa. A esto cabe agregar una capacidad artillera basada en obuses, lanzacohetes múltiples, morteros, cañones antitanque, misiles antitanque y cañones de defensa aérea, junto con 1 escuadrón de transporte aéreo y un escuadrón de helicópteros.⁷⁹ Asimismo, como señalamos al pie de la Tabla 1, no está confirmada la compra de 84 tanques británicos Skorpion, cuya adquisición provocó una denuncia del periodista José Vicente Rangel.

Por su parte, la Fuerza Aérea Venezolana ha tenido un especial desarrollo desde comienzos de los años sesenta, en el marco de la competencia regional con Cuba y de la aspiración venezolana a una creciente proyección en el área del Caribe, que ha destacado la importancia de la defensa de las vías de comunicación en la región, de vital importancia estratégica para Venezuela. Asimismo, este desarrollo ha obedecido a la creciente importancia asignada a una eventual confrontación con Colombia y al propósito de mantener una ventaja sobre su potencial aéreo y a la posibilidad de una intervención cubana en apoyo de Guyana en caso de un conflicto con este país. Como consecuencia, la disponibilidad de la FAV de F-86K y de F-86 Sabre, fue complementada y modernizada por la adquisición de

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 77-78, citando a Carlos Hernández González, "Las Fuerzas Armadas de Venezuela en 1986", en *Defensa*, (Madrid), año IX, N^os 100-101, pp. 77-82 y *Defensa*, N^o 81, s/d.

⁷⁹ International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1986*, IISS, London, citado en CLADDE-RIAL, *op.cit.*, 1987, p. 346. No se registra información sobre la adquisición de los tanques Skorpion en IISS 1987-88 y en IISS 1988-89.

Mirages III y V a Francia, junto con dos decenas de CF-5 adquiridos en Canadá.⁸⁰ A principios de la década del ochenta, los intentos de contrarrestar la amenaza de Mig-21 y Mig-23 de Cuba, potenciada por la posibilidad de utilizar como base de reabastecimiento la isla de Grenada, en una eventual operación ofensiva sobre Venezuela, planteó la necesidad de una modernización del equipo aéreo venezolano. Como resultado, se produjo el impasse ya comentado de la compra de caza-interceptores F-16 a la General Dynamics de EE.UU., en un "paquete" complementado con aviones británicos Hawk. El impasse político producido en Venezuela y las secuelas del conflicto de las Malvinas, eliminó esta última adquisición y redujo el número de F-16 adquiridos a 24.⁸¹

De todas maneras, la incorporación de los F-16 a la Fuerza Aérea Venezolana produjo un claro desbalance en la correlación de fuerzas militares con sus vecinos y, en particular con Colombia, en el marco de las hipótesis de conflicto que contemplaba una acción de tenazas entre Guyana y Colombia a raíz de la firma de acuerdos entre estas dos naciones a principios de la década del ochenta.⁸² Sin embargo, el radio de acción de los F-16 no posibilitaba una acción directa contra Cuba, sin una base de reabastecimiento adecuado. En este sentido, recientemente la Fuerza Aérea Venezolana ha iniciado el proceso de adquisición de 2 aviones cisternas Boeing 707-320C que posibilita el reabastecimiento en el aire de los cazas venezolanos. Por otra parte, desde finales de 1987 está planteada una discusión en torno a la compra de siete Mirage 50 y la potenciación de doce Mirage existentes en la Fuerza Aérea

⁸⁰ Millán, V., *op.cit.*, 1988, p. 73.

⁸¹ Muller Rojas, A., *op.cit.*, 1986, p. 26 y Bustamante, F. y C. Portales, *op.cit.*, 1987.

⁸² Colombia adquirió como contrapartida 14 aviones de combate israelíes Kfir, *Defensa*, (Madrid), año X, N° 115, noviembre 1987, pp. 88-89; también en *El Nacional*, 5 de octubre de 1988.

Venezolana, manteniendo la política de diversificación de fuentes de abastecimiento militar.⁸³

En la actualidad, la FAV cuenta con 5.000 efectivos y 94 aviones de combate distribuidos en 10 Grupos Aéreos: 1 GA de 19 Canberra; 3 GA, compuestos de 15 F-5A y 2 F-5D, de 11 Mirage (4 IIIEV, cinco 5V y 2 5DV) y 24 F-16A/B, respectivamente; 1 GA de contrainsurgencia con 11 OV-10E Bronco; dos escuadrones de transporte con un total de 18 aviones; dos escuadrones utilitarios, de enlace y reconocimiento; un escuadrón de entrenamiento que acaba de incorporar los 30 Tucanos brasileños recientemente adquiridos. Asimismo, en este momento está pendiente la entrega de 15 cazas F-5A (USA), de 24 aviones Pucará argentinos (seis de ellos destinados a entrenamiento), de cuatro F-5B, de 16 helicópteros Bell 206 (USA) y de cuatro helicópteros italianos A-109A.⁸⁴

La Armada venezolana se desarrolla con especial énfasis a partir de la creciente proyección caribeña de Venezuela en la década del setenta, con un programa intensivo de equipamiento naval, con el objetivo no sólo de defender las costas y las líneas de comunicación marítima de Venezuela, sino también de darle una proyección regional significativa. Sin embargo, la proyección naval de la Armada venezolana no se limita al ámbito marítimo, ya que el control fluvial de la frontera ha adquirido una gran relevancia en la planificación estratégica de esta fuerza, tanto por los conflictos fronterizos pendientes como por el tráfico de diversos órdenes a través de los ríos (comenzando con el llamado "contrabando de extracción" y pasando por el narcotráfico) y por la creciente filtración de la guerrilla colombiana al territorio venezolano, con frecuencia espacio de sus incursiones o ámbito para el establecimiento de bases de operaciones. De aquí que junto con el desarrollo de su potencial

⁸³ Artículos citados en *Viernes*, 1987, y *El Nacional*, 1988.

⁸⁴ International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1987-1988*, IISS, London, 1988, pp. 199-200.

militar marítimo incluyendo el despliegue de fuerzas antisubmarinas y aéreas, la Armada ha ampliado su equipamiento para incrementar su presencia fluvial.

La Armada venezolana cuenta con 10.000 efectivos, incluyendo la aviación naval, la infantería de marina y la guardia costera, con ocho bases, incluyendo dos fluviales. El Comando de la Escuadra cuenta con 6 fragatas misilísticas clase Sucre/Lupo adquiridas a Italia, dos submarinos clase Type 209-1300 (RFA) y un submarino clase Guppy II (USA), un escuadrón de 6 patrulleros cañoneros/misilísticos clase Constitución (Gran Bretaña) y un escuadrón de buques anfibios y de apoyo que incluye cuatro buques de desembarco de carros LST, clase Campana, un buque de desembarco de carros LST, clase Terrebone Parish, y 3 buques logísticos de diferentes orígenes y clases. A esto cabe agregar un velero escuela tipo Bribarca, el Simón Bolívar, de construcción española y de 1.260 tons. de particular importancia en la reafirmación simbólica de la presencia marítima venezolana en el Caribe.

A su vez, el Comando Fluvial incluye dos transportes, una lancha hidrográfica, nueve patrulleros fluviales, un lanchón de transporte y mas de 44 lanchas y falcas, ubicadas fundamentalmente en cinco apostaderos fluviales y una base naval.

El Comando de Aviación Naval incluye cinco escuadrones: un escuadrón aeronaval de patrullaje antisubmarino; un escuadrón naval de helicópteros antisubmarinos; un escuadrón aeronaval de transporte; un escuadrón aeronaval de transporte ejecutivo y un escuadrón aeronaval de entrenamiento.

El Comando de Guardacostas tiene adscritos 2 guardacostas de altura clase Clemente, 2 remolcadores de altura clase Cherokee, 1 buque hidrográfico clase Cohoes Tender, 2 embarcaciones utilitarias de salvamento, 1 remolcador de puerto clase US Harbour Tug, 2 lanchas hidrográficas clase Gabriela y 7 patrulleras rápidas clase Polaris. Por su parte, la Infantería de Marina incluye 4 batallones de asalto anfibio, batallones de asalto fluvial, 1 grupo mixto de artillería, 1 batallón de vehículos anfibios, 1 batallón de ingenieros, 1 batallón de comunicaciones tácticas, 1 batallón de transporte, 1 destacamen-

to de apoyo al Cuartel General de la Infantería de Marina, 1 compañía de arsenales y unidades de Policía Naval de distintos niveles. A esto cabe agregar, que la Armada dispone de una Unidad de Operaciones Especiales, creada en 1982 a partir de la fusión de la Compañía de Incursores del Comando de la Escuadra y de la Unidad de Reconocimiento de la Infantería de Marina. Esta Unidad está adscrita al Comando Naval de Operaciones y cuenta con un Pelotón de Incursores conformado por buceadores de combate y un Pelotón de Guerra Especial, integrado por comandos paracaidistas.⁸⁵

En la actualidad la Armada venezolana espera incorporar 1 lancha patrulleras fluvial, 35 tanques ligeros M-41 C y 2 transportes aéreos.⁸⁶

CONCLUSIONES

Los rasgos asumidos por la relación entre civiles y militares, a partir del establecimiento del actual sistema democrático en Venezuela, permite señalar algunas características intrínsecas a esta relación en el proceso de evaluación y percepción de amenazas internas y externas y en el consecuente proceso de equipamiento y adquisición de armamentos.

En este sentido, en primer lugar es necesario señalar que la política militar de los sectores civiles ha generado, por un lado, un encapsulamiento de la corporación en un área de toma de decisiones estrictamente referida a la problemática de la seguridad y de la defensa nacional, con un alto grado de autonomía de las fuerzas armadas en cuanto a la adquisición de equipo militar, en la práctica sólo subordinada a un control directo del Presidente de la República. Por otra parte, esta situación de encapsulamiento de los militares, aunque no se manifieste totalmente en el plano político, ha afectado el

⁸⁵ *Defensa*, (Madrid), año XI, N° 127, noviembre 1988.

⁸⁶ International Institute for Strategic Studies, *op.cit.*, p. 199.

desarrollo de mecanismos de efectiva articulación entre una política de defensa (cuya responsabilidad está básicamente en manos de las fuerzas armadas) y una política exterior (incluyendo una política de fronteras, fundamentalmente formulada y ejecutada por los sectores civiles, generalmente en base a un consenso de las fuerzas políticas nacionales).

Este cuadro se refleja tanto en el mismo proceso de equipamiento militar que, en distintas coyunturas, da lugar a distintos énfasis, como en el desarrollo de un pensamiento estratégico que oriente y coordine la articulación entre los objetivos diplomáticos y políticos promovidos por los ejecutores de la política exterior y los objetivos estratégicos vinculados a la seguridad y defensa del país. A su vez, en el seno de las fuerzas armadas, esta situación y su intencionalidad política, provoca inconsistencias intrasectoriales que, a su vez, se reflejan en el proceso de adquisición de armamentos.

En suma, las inconsistencias y ambigüedades intersectoriales, interinstitucionales, conceptuales e intrasectoriales inciden de una manera significativa sobre la política de equipamiento militar del país.

En este marco, a lo largo del período democrático, se ha producido una evolución de las percepciones de amenaza que eventualmente deberían guiar esta política.

En la década del sesenta el énfasis estuvo puesto, como lo revela la Tabla N° 1, en la amenaza cubana articulada a la amenaza interna al sistema vehiculizada por la insurgencia guerrillera, en cuyo contexto el Ejército adquirió un rol preponderante y concentró gran parte del equipamiento militar en función de éstas amenazas y de la creciente preocupación por la problemática fronteriza.

En la década del setenta, una vez diluida la amenaza interna de la guerrilla, emerge como foco de atención la problemática fronteriza, en particular en torno a la situación con Guyana y con Brasil. Posteriormente, la política de acercamiento de Guyana con Cuba, vuelve a subrayar la importancia de la amenaza cubana. A su vez, ésta adquiere una nueva dimensión con la competencia regional que se establece en el área del

Caribe. En este marco, comienza a cobrar especial importancia el desarrollo de la Armada y de la Fuerza Aérea.

La finalización del período de congelamiento impuesto a la reclamación de Esequibo a través del Protocolo de Puerto España, reactiva la importancia de la amenaza cubana, tanto en función del desarrollo de un régimen revolucionario en Grenada como en relación con su eventual apoyo a Guyana, en el marco de una agudización de las tensiones cubano-venezolanas a raíz de la identificación de la política exterior venezolana con los intereses norteamericanos en la región, puestos de manifiesto en la primera fase del gobierno de Luis Herrera Campins en particular en Centroamérica. El proceso de adquisición de los F-16 ilustra cabalmente esta situación. Posteriormente, como consecuencia de los efectos hemisféricos de la guerra de las Malvinas y de una reorientación de la política exterior venezolana, junto con la progresiva dilusión de la tensión con Guyana, Colombia emerge como foco de atención para los intereses de seguridad venezolanos. En este contexto, durante el gobierno de Jaime Lusinchi se da especial prioridad a los problemas limítrofes generados con el país vecino, especialmente a partir de la situación planteada por la incursión del Caldas, en agosto de 1987. Como consecuencia, el proceso de equipamiento militar se articula con esta percepción específica de amenaza, lo cual se refleja tanto en el equipamiento del Ejército, como de la Marina (y en especial de su capacidad de operación fluvial) y de la Fuerza Aérea, especialmente en relación con la posibilidad de complementar la compra de F-16 con la adquisición de Mirage 50. El problema de la filtración fronteriza de fuerzas guerrilleras colombianas y del narcotráfico adquiere, asimismo, una significación especial a la luz de los equipos que se adquieren, como es el caso de los Tucanos brasileños y de los Pucarás argentinos.

No obstante este cuadro general que, como ya señalamos, contribuye especialmente a un equipamiento privilegiado del Ejército en función de la priorización de las amenazas fronterizas, el papel asumido por Venezuela en el área caribeña

y la importancia estratégico asignada a esta región, da lugar asimismo a un significativo desarrollo de la Armada y de la Fuerza Aérea.

En suma, pese al énfasis manifiesto en el desarrollo de fuerzas disuasivas frente a la potencial amenaza de países vecinos, con una particular atención en la problemática fronteriza, existe asimismo una manifiesta tendencia a reforzar la diplomacia venezolana en el Caribe con una presencia naval significativa, en especial a partir de la retirada de las antiguas metrópolis coloniales de la región. En este sentido, por lo menos en dos ocasiones, situaciones de tensión interna en el Caribe postcolonial anglófono dieron lugar al pedido de presencia naval venezolana y en una ocasión, la Fuerza Aérea intervino en Centroamérica a solicitud del gobierno de Costa Rica.⁸⁷

En este mismo contexto, es de señalar que, desde la década del setenta, la creciente autonomización de la política caribeña de los Estados Unidos por parte de Venezuela se ha articulado con crecientes coincidencias con Brasil en relación con la estabilidad regional, puestos de manifiesto, entre otros ejemplos, en el apoyo que ambos países prestaron al proceso de democratización de Surinam⁸⁸ y en las coincidencias desarrolladas en el seno del Grupo de los Ocho. En este marco general y para concluir, es necesario considerar tres aspectos relevantes que pueden producir una reorientación significativa de la percepción de amenazas y del consecuente proceso de equipamiento de las fuerzas armadas venezolanas.

En primer lugar, el proceso de distensión de los conflictos fronterizos pendientes, ya señalado, y los cambios que puedan sufrir las relaciones con Cuba, en función de un

⁸⁷ El gobierno del Primer Ministro Eric Williams de Trinidad durante la llamada "revolución de febrero" de 1970, y el gobierno del Primer Ministro Tom Adams de Barbados en 1981.

⁸⁸ Cfr. Serbin, A., *op.cit.*, 1989.

acercamiento con Venezuela y su reincorporación a la comunidad latinoamericana.

En segundo lugar, los efectos de la deuda exterior de Venezuela que se reflejan en el reciente gasto militar e, inclusive, en un redimensionamiento de una concepción de la seguridad y de la defensa nacional,⁸⁹ correlacionado con una situación similar generalizada a los países de la región.

Y en tercer y último lugar, en función del señalamiento anterior, en los efectos políticos internos ilustrados por los disturbios nacionales que, en la semana del 27 de febrero, desencadenaron las medidas económicas impuestas por el nuevo gobierno nacional bajo la presidencia de Carlos Andrés Pérez, en particular en relación con la necesidad de focalizar la atención nuevamente sobre los factores que internamente pueden amenazar el sistema político establecido en Venezuela desde 1958.

⁸⁹ En *El Nacional*, 13 de octubre de 1988, D-1, el Ministro de la Defensa General de División Italo del Valle Alliegro, "dijo que descartaba que la mayor amenaza para las democracias de la región fueran el comunismo, la subversión, el tráfico de drogas, e incluso los conflictos limítrofes. "El telón de fondo de todos esos problemas es el peso inconmensurable de la deuda externa de Latinoamérica que erosiona y asfixia sus economías..."

Cuadro 3
ADQUISICIONES MILITARES VENEZOLANAS
1960 - 1988

Período Constit.	Equipo Militar Adq.	Utilidad	Organización Rec.
Betancurt (1959-1964)	Radar de alarma temprana y equipo asociado (Gran Bretaña)	Alarma temp. y localización (Amenaza Cubana)	F. Aérea
Raúl Leoni (1964-1969)	Vehículos Serie M equipo de comunicación (U.S.A.)	Aumento de móvil terrestre táctica y mejora de comun. (Amenaza: guerrilla)	Ejército
	Helicópteros UH-1 (USA) y Alouet (Francia)	Creación de cap. aeromóvil táctica para apoyo Ejército (Amenaza: guerrilla)	F. Aérea
	Aviones F-86K (USA, vendidos por FRA, material usado)	Intercepción, mejora defensa antiaérea (Amenaza Cubana)	F. Aérea
	Submarinos tipo Guppy (excedentes USA)	Protección de líneas de comunicación marítima (Amenaza Cubana)	Marina
Rafael Caldera (1969-1974)	Tanques AMX-30, vehículos de oruga de transporte y artillería autopropulsada (Francia)	Mejoramiento de la capacidad ofensiva terrestre. (Amenaza Colombia)	Ejército
	Aviones caza-bombarderos MIRAGE (Francia) y cazainterceptores CF-5 (Canadá) y de apoyo aéreo táctico BRONCO	Mejoramiento capacidad ofensiva aérea y defensa anti-aérea, apoyo aéreo táctico a unidades de sup. (Amenaza: Colombia)	F. Aérea

Período Constit.	Equipo Militar Adq.	Utilidad	Organización Rec.
	Aviones TRACKER antisubmarino (U.S.A.)	Antisubmarino (Amenaza: Cubana)	Marina
	Aviones de transporte C-130 (U.S.A.)	Mejoramiento de capacidad de transporte aero-estraté- gico, protec- ción com. ma- rítima (Ame- naza: Colom- bia)	F. Aérea
	Submarinos tipo U-209 (Alemania)		Marina
	Lanchas misilís- ticas y cañone- ras (G.B.). Destruccionadores ti- po CARABOBO (Exced.)		Marina
C.A. Pérez (1974-1979)	Vehículos de reconocimiento V-100 (USA) Transporte MERCEDES BENZ (RFA) y arti- llería ligera OTOME LARA (Italia)	Mejoramiento capacidad vigi- lancia terres- tre, movilidad táctica y poder de fuego	Ejército
	Fragatas tipo LUPO (Italia)	Mejoramiento capacidad pro- tección de lí- neas, com. ma- rítima y gue- rra antisubma- rina	Marina
	Sistema de co- municaciones fijo por micro- ondas multicanal	Mejoramiento capacidad toma de decisiones	Dir. Gral. Servicios
	Sistema técnico de control de Emisiones RE	Mejoramiento capacidad alarma temprana y local	Dir. Gral. Intelig.

Período Constit.	Equipo Militar Adq.	Utilidad	Organización Rec.
L. Herrera C. (1979-1984)	Artillería con cohetes libres (Israel); eq. de com. de campana multi- canal (Israel) y vehículos tácticos (Italia y Austria)	Aumento de apoyo de fuego mejora toma de decisiones táctica y movilidad táctica	Ejército
	Aviones de transporte ARAVA (Israel) helicópteros AUGIRSTA (Italia)	Mejora flexibilidad aerotransp. y aeromovilidad táctica	Ejército
	Buques de desembarco anfibia (C. del Sur)	Mejoramiento de flexibilidad anfibia	Marina
	Aviones de transporte (Italia)	Mejoramiento capacidad transporte aeroestratégico	F. Aérea/ Ejército
	Aviones caza- bombarderos F-16 (USA)	Aumento capa- cidad ofensiva aérea	F. Aérea
	Aviones de transporte (España)	Mejoramiento capacidad transporte aeroestratégico	Marina
	Misiles tierra- aire ROLAND (Francia, RFA), cañones anti- aéreos (Italia) valores de alar- ma temprana y direc. de tiro antiaéreos	Mejoramiento mecanismos de alarma temprana y de defen- sa antiaérea	Comando Defensa Aérea (conj.)

Período Constit.	Equipo Militar Adq.	Utilidad	Organización Rec.
	Sistema de fotografía aérea y sistema aéreo transportado de vigilancia de campo de batalla (USA)	Mejoramiento capacidades de alarma temprana, localización de blancos y proceso de toma de decisiones	EMC/F Aérea
J. Lusinchi (1984-1989)	Aviones TUCANO (Brasil)	Entrenamiento y control fronterizo	F. Aérea
	Tanques SKORPION* (Gran Bretaña)		Ejército
	7 aviones MIRAGE 50* y potenciación de los existentes (Francia)		F. Aérea
	Vehículos de transporte* URUTU (Brasil)		Ejército
	Aviones cisterna BOEING 707	Aumento de la capacidad ofensiva aérea	F. Aérea

El Cuadro está basado fundamentalmente en un cuadro similar elaborado por el Gral. (R) A. Muller Rojas (op.cit., 1986) y complementada para el último período presidencial con datos procedentes de la prensa. Los asteriscos (*) señalan que son datos sin confirmación en tanto no aparecen confirmados por publicaciones especializadas como *The Military Balance*, IISS, London. Declaraciones del periodista y ex-candidato presidencial José Vicente Rangel en *El Nacional* (6/10/88, pg. D-2) señalan asimismo la intención de adquirir misiles *Harpoon* (USA) y *Metra Magic II* y *Exocet* (Francia).

Cuadro 4
GASTOS DE DEFENSA DE VENEZUELA 1978-1986

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Millones US\$	840	858	863	780	914	706	1.151	851	818
\$ Per Cápita	52	s/d	57	57	72	58	58	s/d	43
% Gasto Gob.	5.6	s/d	6.5	3.5	5.8	5.5	8.7	s/d	5.4
% PTB/PNB	1.6%	1.5%	1.5%	1.4%	1.7%	1.5%	2.2%	1.7%	1.6%

Fuente: *The Military Balance 1984-85; 85-86; 87-88; 88-89*, International Institute of Strategic Studies, Londres.