

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

EQUIPAMIENTO MILITAR,
POLITICA DE DEFENSA
Y POLITICA EXTERIOR:
EL CASO VENEZOLANO

Alberto Müller Rojas

En términos generales, para definir las etapas que se han seguido en la formación de la política de equipamiento militar se va a partir del carácter incrementalista que la define. En este sentido, se debe comenzar con el hecho concreto de que ya antes de la instauración del régimen democrático en 1958, las Fuerzas Armadas Nacionales venían siendo objeto de una atención especial en materia de equipos por parte del gobierno dictatorial, explicable en sí misma por el hecho de que ellas controlaban directamente la actividad política del país. Dentro de este marco, el objetivo general manifiesto de la conducta del gobierno hacia las Fuerzas Armadas, era su modernización, que no solo incluía la introducción de una tecnología militar actualizada, sino un cambio de su rol dentro de la estructura de la nación, de una fuerza para asegurar el orden interno, que había permitido la consolidación del Estado Nacional, a un aparato defensivo que permitiese apoyar la política exterior de la nación, traspasando progresivamente el papel tradicional a la Guardia Nacional, policía militarizada, con lo cual la institución retenía parcialmente el control de la seguridad interna y a los cuerpos policiales que se agrupaban en las Fuerzas Armadas Policiales y que en situaciones de emergencia nacional, pasaban a formar parte de la estructura para la seguridad y defensa del Estado.¹ Con esta decisión, a la par que se adjudicaba a las Fuerzas Militares el papel moderno que éstas tienen en el Estado contemporáneo, se retenía en el Ministerio de la Defensa, controlado por miembros de la Institución, el manejo de todo el aparato de seguridad, tanto externo como interno, manteniendo de esta forma el mando de todo el aparato coercitivo de la nación en las situaciones de emergencia nacional dentro de la estructura militar, base del poder, y asegurando parcialmente en situaciones ordinarias algunos aspectos relativos al orden interno bajo control institucional (control de tráfico en las carreteras, seguridad de las industrias

¹ Decreto N° 349, del 22-6-46. (Este decreto tuvo su inspiración en los sectores militares que participaron en el 18 de octubre de 1945).

básicas, cuidado de centro de reclusión, cuidado de centros de reclusión, renta de licores, resguardo aduanero, control migratorio) por intermedio de la Guardia Nacional, que pasó a depender integralmente del Ministerio de la Defensa, ya que antes era controlada operacionalmente por el Ministerio de Relaciones Internacionales.

En este marco general, la política militar propiamente dicha estaba orientada a la constitución de un aparato defensivo proporcional al poder general de la nación, con suficiente capacidad autónoma como para desempeñar un papel en la política exterior del Estado en la región y para -dentro del marco general del TIAR- tener una participación en el acontecer político del Sistema Internacional.²

El criterio general que orientaba esta política podría definirse señalando que con ella se pretendía maximizar la utilización del recurso financiero, con una minimización en el uso del recurso humano, escaso e insuficientemente preparado, con lo cual se estaba dirigiendo la decisión hacia la eficiencia. Este criterio se tradujo en la idea de formar unas fuerzas militares relativamente pequeñas, pero con una gran capacidad defensiva y lo suficientemente flexibles para proyectarse en toda la subregión de El Caribe, lo cual suponía el empleo de medios de combate de alta tecnología; es decir, usando un símil económico, las definiríamos como un aparato defensivo "capital intensivo".

En este contexto, el núcleo de las Fuerzas Armadas Militares se centraban en una Gran Unidad de Combate, que se llamó la Brigada Combinada, con 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,

² Para el estudio y análisis de esta política referirse a la obra de Rincón N., Freddy. *El Nuevo Ideal Nacional y los Planes Económicos-Militares de Pérez Jiménez 1952-57*. Caracas, Ediciones Centauro, 1982.

complementada con unidades de infantería de reserva para la vigilancia y cobertura del resto del Territorio Nacional. Esta decisión mostraba una alta comprensión de la realidad estratégica venezolana, ya que descartaba la guerra en frentes, común de la doctrina europea y norteamericana, que supone el empleo de grandes formaciones, y adoptaba la idea de guerra sobre ejes, característica de toda la historia militar latinoamericana que demanda solo pequeñas formaciones altamente móviles; y además, aceptaba la noción de guerra limitada, que sería la característica distintiva del acto bélico después de la II Guerra Mundial, descartando la idea de guerra total que había caracterizado el pensamiento castrense hasta 1945.

Este elemento central de la defensa era complementado con una flexibilidad anfibia y aerotransportada que permitía la proyección de tropas a ultramar, ubicándose así en la realidad caribeña, mediante la estructura de una unidad de infantería de marina y una de paracaidistas, todo apoyado por una fuerza aérea con una capacidad ofensiva estratégica para actuar sobre las bases logísticas y comandos nacionales de las potenciales enemigos en la región; una capacidad aerotáctica para la defensa aérea y el apoyo de fuego a las fuerzas de superficie; y una capacidad de transporte, para la movilidad estratégica de las fuerzas. Además, un poder naval que garantizase la defensa de costa y de líneas de comunicación marítima, con capacidad de anti-submarina y que apoyase la flexibilidad anfibia de las fuerzas armadas.

Esta política de defensa tuvo su correspondiente en lo que se refiere al equipamiento militar, para lo cual se proyectó y ejecutó un programa de adquisiciones que colocó en manos de las fuerzas armadas los tanques M-18 y AMX-13; modernas piezas de artillería; los vehículos de transporte de la serie M norteamericana³; equipo de telecomunicaciones táctico; los aviones de caza VENON; los bombarderos CAMBERRA; los aviones de transporte C-123; los destructores británicos de la

³ Llegados al país luego del derrocamiento del régimen dictatorial.

clase NUEVA ESPARTA; los destructores italianos de la clase CLEMENTE; y, buques LSD y LST, excedentes de guerra norteamericanos, lo cual estaba en perfecta armonía con la concepción estratégica. A este esfuerzo en el material de combate, se le acompañó con uno en el área logística, especialmente en lo que corresponde al Servicio de Armamento que provee mantenimiento y abastecimiento del material de guerra, incluyendo municiones. En efecto, para esa época se inició la activación de los talleres de metalmecánica con capacidad de construcción de piezas para el armamento individual, que luego sería la fábrica de armamentos; la construcción de los arsenales de COCHE y EL RINCON, con modernos silos de municiones; los talleres mecánicos de LA CARLOTA; y la fábrica de municiones, la cual, conjuntamente con la de armamento, darían lugar a la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (CAVIM) en 1974.

Pero el esfuerzo logístico no se circunscribió al aparato defensivo, sino que se proyectó hacia la base industrial de la nación, para la cual el gobierno proyectó y ejecutó "ciertas industrias básicas tales como la Industria Siderúrgica Nacional, la explotación hidroenergética del Río Caroní, ambas en la región de Guayana y la Industria Petroquímica Nacional (MORON), con el objeto de potenciar la economía nacional. También tomó en cuenta en este proyecto, el fortalecimiento del poder militar mediante la modernización, tecnificación y profesionalización de las Fuerzas Armadas"⁴, ya que estas industrias son fundamentales para el establecimiento de una militar que diese autonomía al aparato defensivo del Estado. Era la intención del gobierno a ponerlas bajo control institucional y para tal efecto envió un grupo, relativamente numeroso, de oficiales a las mejores universidades de EE.UU. y Europa para que adquiriesen las habilidades técnicas necesarias para la gerencia de tales proyectos.

⁴ *Op. cit.*, en nota 2, p. 320.

La vinculación de la política económica con la defensa fue expresada por el entonces presidente, General Pérez Jiménez, citado por F.Rincón, cuando señaló que "El interés del gobierno en el desarrollo de estas industrias básicas emana de la íntima relación que existe entre ellas, el desarrollo económico, el bienestar social y la defensa nacional"⁵ con ellas pretendía lograr una determinada autonomía, tanto en lo económico como en lo militar, para asegurar de esta forma una estatura estratégica significativa en la subregión de El Caribe.

Finalmente esta política fue suplementada con una serie de acciones destinadas a crear una superestructura educativa militar que proveyese el recurso humano calificado para la dirección y operación de este complejo. Así, se creó la Escuela Básica para darle una formación común a los miembros de todas las ramas del aparato de defensa y acentuar la identidad del militar; se reestructuraron los programas académicos de las Escuelas de Oficiales, elevando el nivel de conocimientos para el ingreso (3er. año de secundaria, cuando antes era 1er. año); se crearon las escuelas de armas, de aplicación y técnicas; y finalmente la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas para formar al oficial en la conducción político-estratégica de la defensa.

Es necesario reconocer que este esfuerzo rindió beneficios tanto durante el período de gobierno de la dictadura, como después de su derrocamiento. Durante el período inmediatamente anterior a 1958, las Fuerzas Armadas fueron capaces de asegurar la posesión del Archipiélago de Los Monjes, ante un intento de la marina colombiana de ocuparlos en 1956. Este fue enfrentado con la sola presencia de la aviación venezolana, lográndose obtener el reconocimiento de la soberanía venezolana en el conjunto insular, lo cual ha sido piedra fundamental para las negociaciones sobre áreas marinas y submarinas, entre Venezuela y Colombia y para el control estratégico de la

⁵ *Ibid.*, p. 81.

navegación en el Golfo de Venezuela, á1/a de vital importancia para el comercio exterior de la nación.

Después del derrocamiento de la dictadura, el grado de eficiencia alcanzado por las Fuerzas Armadas permitió combatir el movimiento guerrillero insurgente, que se desarrolló en el país en la década del 60, con apoyo exterior, logrando su control y la pacificación de la vida nacional.

LOS INDICADORES DE LA POLITICA DE EQUIPAMIENTO MILITAR ENTRE 1960-82

Para el análisis de la política del Estado venezolano en materia de adquisiciones de equipo militar, no puede haber otro indicador que no sean las propias compras de material bélico efectuadas por la República. (Como quiera que resultaría prácticamente fuera de las posibilidades, dentro del marco del presente ensayo, lograr una relación integral del movimiento total de armamentos y equipos militares realizado durante el período, solo se señalarán las adquisiciones fundamentales en cada etapa constitucional). Para tal efecto, se elaboró la Tabla 1 que señala el período constitucional correspondiente, las adquisiciones básicas efectuadas, la utilidad de tales adquisiciones y la organización destinataria del material. En esta relación se excluyen las compras efectuadas con destino a la Guardia Nacional, por cuanto estas no tienen valor militar, sino aquél accesorio que puede tener cualquier bien duradero de uso civil para fines de las operaciones.

Un examen del Cuadro 5 nos muestra una tendencia hacia el aumento, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo, del material de guerra en manos de las FF.AA.N., e incluso la superación de algunas vulnerabilidades en el área de Comando y Control (toma de decisiones) que aparecían en la situación previa al año 1960. Todo ello refleja la decisión de hacer prevalecer la eficiencia, y de continuar el proceso de modernización del aparato de defensa para lograr su transformación en un instrumento de política exterior.

La anterior, afirmación pareciera confirmarse si se examina la evolución de la infraestructura técnicoindustrial y de la superestructura educativa. En el primero de los casos se observa la creación de CAVIM, VENEMAICA, e Industrias Navales, en el período constitucional de Carlos Andrés Pérez, como los inicios de una industria militar, aeronáutica y naval respectivamente; no se observa el estrechamiento de la vinculación entre las industrias básicas y la defensa, pero sí un incremento en la calidad de talleres y facilidades de mantenimiento tanto a nivel de cada una de las fuerzas como a nivel conjunto en la Dirección General Sectorial de los Servicios, y un incremento en las construcciones militares. En materia educativa la antigua Escuela Superior de las Fuerzas Armadas da origen a cuatro escuelas superiores, una por cada una de las ramas del aparato defensivo, hecho que ocurre en las administraciones de Rómulo Betancourt y Raúl Leoni; se crea el Instituto de Altos Estudios de la Defensa, para la capacitación de oficiales y civiles de alto rango en la planificación estratégica, y el Instituto Universitario Politécnico de las Fuerzas Armadas, para la formación de ingenieros y técnicos superiores, y se completan y mejoran las estructuras existentes para la especialización del personal.

Sin embargo, se puede observar en el proceso que hay un cambio sustancial de la conducta del Estado en materia de adquisiciones militares en relación con la etapa previa, y éste radica en el hecho de que mientras en el período de gobierno militar las compras se realizaron en forma autónoma a la situación internacional, es decir, sin obedecer a presiones estratégicas de ninguna naturaleza, las realizadas durante el lapso en estudio en su gran mayoría fueran hechas como respuesta a amenazas exteriores o interiores concretas. Este hecho revela un cambio significativo en la conducción del Estado, con especial incidencia en su postura frente al Sistema Internacional y particularmente en el marco del subsistema subregional representado por la cuenca del Caribe. Este cambio de actitudes en la política de equipamiento militar puede

responder a razones de principio, ligadas a la concepción ideológica que sustenta el régimen, claramente expresada en el Preámbulo de la Constitución de la República, en donde se repudia la guerra como instrumento de política exterior; o, a una conducta de los partidos políticos destinada a minimizar el papel de lo militar en la política general del Estado. Desde luego, el primer motivo es una variable significativa que al menos condiciona el proceso, pero la otra variable tiene un peso difícil de establecer a simple vista, por lo cual es necesario un examen detallado de las características generales del proceso, a objeto de determinar la vinculación existente entre la política militar entendida como relación entre el Estado, controlado por los partidos políticos, y el segmento militar, y la política particular de equipamiento militar. Para esta finalidad se ha escogido un caso que por lo reciente y lo conocido puede constituirse en arquetipo dentro del conjunto, aún cuando tiene algunas peculiaridades que se señalarán en su oportunidad, y que muestra la aparición de algunas tendencias nuevas que en el futuro podrían significar cambios importantes en la política de este campo. Se trata del caso de la compra de los aviones F-16 efectuada durante el período constitucional 79-84, hecho que ha tenido bastante repercusión en la opinión pública (una de sus peculiaridades), e incluso ha provocado reacciones externas (otra de sus peculiaridades).

EL CASO DEL AVION F-16

Este caso representa, posiblemente, el tópico más discutido públicamente en lo que se refiere a la política de equipamiento militar en Venezuela, y la razón de este profuso debate debe encontrarse en la metodología empleada por la Fuerza Aérea para plantear el asunto, la cual difiere sustancialmente de la que había venido empleándose, hasta ese momento, en el marco de las relaciones entre los sectores militares y el Estado, que se había caracterizado por una profunda discreción que sólo permitía que la opinión pública se enterara de los problemas en este terreno *después* de cumplidos los hechos.

En esta situación en particular, el Comando General de la Fuerza Aérea a mediados del año 1980 hizo anuncios públicos en los cuales informaba a la opinión nacional la intención de esa Fuerza de adquirir, para modernizar su parque, la última versión de aviones de caza-bombarderos producida por la industria aeronáutica norteamericana. y fue por su difusión en los medios de comunicación como los órganos de la cúspide de la institución se enteraron del asunto.⁶

Como paso subsiguiente, la prensa publicó sucesivas secciones informativas que la Comandancia General de la Aviación había realizado ante las Comisiones de Defensa del Congreso Nacional; los precandidatos de los principales Partidos Políticos; y, finalmente, el Alto Mando Militar, con todo lo cual aparentemente se buscaba el logro de un amplio apoyo político (que hasta ese momento nunca había sido necesario) para el logro de la adquisición. Todos estos acontecimientos ocurrían en el momento de la transición de los mandos militares, que durante ese período constitucional tuvieron el más alto índice de rotación de la etapa democrática, por lo que las nuevas autoridades militares, que no integraban la Junta Superior previa, con excepción del propio Comandante de la Aviación, no conocían el alcance del proyecto del cual solo habían sido informadas las autoridades salientes.

En sus exposiciones para justificar la adquisición, el Comandante General de la Aviación usó los siguientes argumentos:

1) La seguridad de la República estaba amenazada por el potencial de la aviación cubana para actuar sobre todo el Territorio Nacional, lo cual ponía en peligro especialmente nuestras instalaciones petroleras, y la capacidad del Estado de

⁶ Nota del autor. Para el momento de las publicaciones, el autor desempeñaba el cargo de Jefe de la División de Operaciones del Estado Mayor Conjunto, y como tal era responsable por el asesoramiento y la planificación del empleo estratégico de las Fuerzas Armadas.

cóntinuar siendo un abastecedor petrolero en caso de una agudización de las tensiones en el Caribe.

2) Se descartaban otras alternativas en cuanto al tipo de material, por cuanto la adquisición del F-16 significaba el poseer un material con vigencia operacional hasta a fines de siglo. Entre las alternativas que se habían estudiado estaban la remodelación de los aviones MIRAGE en posesión de la aviación, y la compra de nuevas unidades de este material; la adquisición del MIRAGE 80, una versión modernizada del equipo en manos venezolanas, de transición en Francia para actualizar el material aéreo de ese país hasta tanto entrara en producción el MIRAGE 2000, de características equiparables al F-16, y cuya aparición se espera para la década del 90; y finalmente la adquisición del avión israelí KFIR, una versión mejorada del MIRAGE realizada por el Estado Judío. Todas estas alternativas fueron descartadas usando como argumento la equivalencia en el costo con el valor de los F-16, y el hecho de que el material era obsoleto frente al presupuesto. No se habló del impacto tecnológico del material y su incidencia en la eficacia del arma aérea, pues de haberse considerado esta variable la selección no parecía tan obvia.

Es de advertir la coincidencia de estos planteamientos del mando aéreo, con la política exterior del Estado en Centro América, que apoyaba al nuevo gobierno de Duarte en El Salvador y que por lo tanto acercaba a Venezuela a los Estados Unidos y la enfrentaba a la posición cubana y por consiguiente a la soviética. Esta política en el plano interno era enfrentada por el Partido Acción Democrática, que acusaba al gobierno de partidizar la conducta externa del Estado, dado el hecho de que el gobierno salvadoreño contaba con el apoyo de la Democracia Cristiana local, por lo tanto era del interés de Copei polarizar sectores de la vida nacional en torno al tópicó y el planteamiento de la Fuerza Aérea encajaba perfectamente en el interés político de ese partido. Aquí es importante señalar la estrecha vinculación del entonces Comandante General de la Aviación, General Maximiliano Hernández con la Democracia Cristiana, hecho comprobado al aparecer en una "cuña publicitaria" en pro

del candidato de esa tolda poco después de su retiro el año de 1983, y reafirmado con su incorporación en las listas de ese partido al Congreso Nacional como candidato a senador por el Estado Sucre. (Es el único militar retirado con una posición equivalente, haciendo mención que Copei cuenta con simpatizantes militares retirados de mucho más prestigio institucional, como lo son el General J.M.Sucre Figarella y el Contralmirante Díaz Ugueto).

El anterior paréntesis en la exposición del caso es útil para señalar su peculiaridad, ya que éste representa a primera oportunidad en la cual un tema relativo al equipamiento militar es colocado expresamente por el gobierno como materia de polémica política, lo cual conllevó la ruptura del acuerdo tácito entre los partidos mayoritarios de mantener el tema militar en general fuera del debate político nacional.

En la continuación de la presentación del caso aparecen con hechos subsiguiente, en primer lugar, la situación mediante la cual el mismo Ministro, General Bernardo Leal P. y el Alto Mando de las Fuerzas Armadas encuentran que es una decisión tomada a nivel presidencial la adquisición del equipo, y que ya había un compromiso formal con los fabricante y el gobierno de los Estados Unidos. En segundo lugar, que tal como estaba planteado el problema, el proyecto suponía *la sustitución de la totalidad del parque aéreo venezolano por el nuevo material*, en cantidad de 48 aviones, y que paralelamente a la adquisición del avión HAWK de fabricación británica, para actuar como entrenador, todo lo cual suponía el compromiso de importantes recursos financieros para esta operación, lo cual implicaba una menor oportunidad para el desarrollo de los otros componentes de la FAN. Aquí se hace necesaria una nueva disgresión; en efecto, hay que suponer que toda la conducta del Comandante General de la Aviación debía contar con la aprobación del Presidente de la República, pues dada la práctica institucional su actuación se colocaba al margen de la normativa vigente y de haberlo hecho sin su consentimiento seguramente hubiese significado sus reemplazo inmediato.

Esta situación planteaba de hecho un conflicto de interés entre la Fuerza Aérea y el resto de los componentes del aparato militar que se apoyaron en el Ministro de la Defensa, quien encaró el problema haciendo valer sus atribuciones en el sentido de que la potestad de adquirir compromisos en nombre de la República era de su exclusiva competencia, y que por lo tanto el Ministerio desconocía lo actuado por el Comandante de la Fuerza Aérea, lo que significó una intervención de un funcionario de la Embajada norteamericana, quien dirigió una correspondencia al Ministro informándole que para el gobierno de los Estados Unidos la adquisición del equipo F-16 era obligante para Venezuela, en virtud del acuerdo previo, lo cual originó una enérgica respuesta del General Leal señalando el carácter soberano de las decisiones venezolanas y la conducta ilegal del General Hernández. Estos acontecimientos tuvieron recepción en la prensa nacional, y la revista *Zeta* publicó copia fotostática de ambas comunicaciones. Por otra parte, el Ministro envió una comunicación al Comandante de la Fuerza Aérea recriminándole su actuación, la cual fue usada por éste frente a los oficiales de esa fuerza para indicar que el General Leal actuaba como vocero del Ejército y pretendía detener el avance de la Fuerza Aérea y la solución al problema estratégico representado por la amenaza cubana.

Fue ante esta situación, cuando el Ministro de la Defensa concurrió por primera y única vez al Estado Mayor Conjunto, como máximo órgano para el asesoramiento de la Institución, y éste produjo un documento en el cual se señalaba que la adquisición podría ser ventajosa pero que no lo era la decisión de substituir el parque aéreo en su totalidad, por cuanto ello implicaba graves riesgos a la seguridad nacional, al hacer la defensa aérea altamente dependiente de una sola fuente de abastecimiento. Con este argumento se inició una negociación que culminó con la aceptación de solo 24 unidades F-16 y los aviones HAWK por parte de la Fuerza Aérea, y que permitió a los otros componentes, con el mismo argumento, plantear necesidades que fueron aprobadas y resultaron en la contratación de unidades de transporte para operaciones anfibias

para la Marina, y unidades terrestres y aéreas para aumentar la movilidad del Ejército. Mientras esto ocurría en la cúpula militar durante el último semestre del año 1981, la prensa era el escenario de una confrontación que buscaba polarizar la opinión pública y cuyo centro era la calidad del material. Es así como en diversos artículos se señalaban problemas técnicos en el avión, indicándose el número de unidades siniestradas, mientras el Comando de la Fuerza Aérea asumía la defensa sobre el equipo. Detrás de esa campaña debieron estar, en primer lugar, los competidores de la General ^N (fabricantes del avión), el partido de gobierno y sectores militares contrarios a la compra. Al mismo tiempo, la prensa registraba las objeciones colombianas y guyanesas a la compra y reproducía las opiniones de algunos medios de prensa norteamericanos, que señalaban que la venta del F-16 a Venezuela era una "recompensa" por el apoyo de este país a la política norteamericana hacia El Salvador.

Ante los últimos planteamientos de carácter político, la defensa de la compra correspondió al Dr. Pedro Pablo Aguilar, en su calidad de Presidente de la Comisión de Defensa del Senado y miembro del partido de gobierno, y al Vice-Canciller Oswaldo Páez Pumar. El Comandante de la Aviación pasaba entretanto a la ofensiva, señalando, en el discurso con motivo del Aniversario de la Fuerza el 10 de diciembre de 1981, la presencia de presuntos intereses comerciales e ideológicas adversas al país en quienes se oponían a la compra de material, lo que motivó un fuerte rechazo por parte de AD, por intermedio del Dr. Armando Sánchez Bueno, Presidente de la Cámara de Diputados, y de URD, por intermedio del Dr. Jóvito Villalba. Esta última situación constituye el primer enfrentamiento público entre un militar en servicio activo y un sector político definido en torno a un problema de defensa. Finalmente, el debate se hizo más tenso con la intervención del propio Presidente el 28-12-83, quien señaló que la decisión sobre los F-16 *no era* potestad del Congreso, provocando la reacción de AD y los partidos de izquierda.

Como consecuencia de las declaraciones presidenciales un nuevo punto fue incluido en la polémica: la legalidad de las compras militares por parte del ejecutivo sin la aprobación correspondiente del legislativo, y se acordó en los primeros días del mes de enero de 1982 una investigación parlamentaria sobre la materia. En el curso de esa investigación, el Ministro de la Defensa reveló el monto del costo del equipo que alcanzaba a la suma de Bs. 2.825.000.000,00. En el transcurso de la investigación parlamentaria, los mandos militares no mostraron sus discrepancias sobre la materia y por el contrario públicamente apoyaron el proyecto.

Mientras los anteriores hechos se registraban en Venezuela, el problema era debatido por el Congreso norteamericano en Washington, donde el partido republicano defendía la decisión del gobierno de Reagan, frente a una débil oposición demócrata, argumentando el carácter de exportador de armas de la URSS y la conducta de Cuba en el Caribe, a lo cual solo se hizo el reparo del significado de esta venta en relación con una posible carrera armamentista en Latinoamérica. El senado de EE.UU. aprobó la venta el 5 de febrero de 1982, en previsión de ataque castrista en el Caribe y aduciendo que la URSS reparte MIG-23 en los países amigos en la zona. Este hecho produjo graves acusaciones de los partidos de oposición, incluyendo a AD, sobre el efecto negativo de la compra en la soberanía nacional. En esta ocasión todos los voceros de la oposición señalan el papel de subpotencia delegada que los EE.UU. le asignaban a Venezuela, y la defensa ante esta acusación fue asumida tanto por el Dr. Aguilar como el Canciller José Alberto Zambrano. Finalmente en el Senado se logró un acuerdo con AD y no se objetó la compra, el 6 de mayo se aprobó un crédito adicional por 1.200 millones de bolívares para la adquisición de los aviones, y ese mismo mes se firmó el contrato de compra correspondiente.

Para la fecha de la culminación de las negociaciones se encontraba en pleno desarrollo el conflicto del Atlántico Sur, circunstancia que aprovecho la oposición para intentar detener la compra; sin embargo, sólo lograron la cancelación del

contrato por los aviones HAWK, lo que ha significado una demanda al Estado venezolano por parte de sus fabricantes por concepto de indemnización.

LAS ETAPAS EN LA FORMACION DE LA POLITICA DE EQUIPAMIENTO MILITAR

El examen del caso del avión F-16 revela que su adquisición obedeció a una *demand*a de la Fuerza Aérea, y si se examinan todas las adquisiciones relacionadas en la Tabla 1 se obtendrá como conclusión que todas ellas fueron generadas en el contexto de los componentes funcionales de las Fuerzas Armadas (Comandancia Generales de Fuerza) y *es por lo tanto en estos elementos institucionales donde debe ubicarse la potestad del planteamiento del asunto.*

Al analizar la forma como se definió el problema, se observa que éste se planteó indicando que la adquisición de ese equipo en particular (F-16) era necesaria dada la amenaza que para Venezuela representaba la aviación cubana, la cual al obtener una base de reabastecimiento en Granada podría cubrir todo el territorio nacional, mientras que la aviación venezolana no tenía un instrumento ofensivo con la capacidad suficiente para eliminar la fuente de la amenaza, ya que los viejos bombarderos "Camberra" eran altamente vulnerables a las defensas antiaéreas cubanas. El problema así planteado no permitía la formulación de alternativas en lo referente al material de escogerse, por cuanto el único equipo disponible en el mercado de armamentos con radio de acción suficiente, y con las capacidades para penetrar las defensas antiaéreas cubanas, llevando una carga de armas apropiadas para actuar sobre las fuentes de la amenaza es el avión F-16, que ya había sido escogido por el mando aéreo. Por lo tanto, los órganos decidores estaban fuertemente condicionados en su capacidad para formular nuevas alternativas. Esta circunstancia hace de los Comandos Generales de Fuerza, no sólo los órganos para el

planteamiento del asunto, sino los decidores en cuanto a la forma de solucionarlo.

Es importante ratificar aquí que el momento escogido para ee planteamiento del asunto, coincidió con un incremento en las tensiones internacionales entre el Este y el Oeste, que han tenido su repercusión en las relaciones LA HABANA-CARACAS, especialmente por la actitud de esta última frente al problema de EL SALVADOR y sobre el caso de los presuntos culpables del siniestro del avión cubano (bastante conocido de la opinión pública). Todo ello colocaba a Venezuela en una posición muy cercana de los EE.UU. en la subregión, y por lo tanto acentuaba la credibilidad de la amenaza cubana. Sin embargo, los acontecimientos del Atlántico Sur, que alejaron a Venezuela de la potencia del Norte y la acercaron a la Habana, pusieron en peligro la adquisición del equipo, cuya compra se había presentado conjuntamente con la de un grupo de aviones entrenadores HAWK (británico) necesarios para el entrenamiento de los pilotos para el nuevo material, que sí fue cancelada definitivamente a pesar de haber sido previamente contratada. Esta disgresión tiene importancia para denotar la influencia que tiene la concepción ideológica del régimen en el proceso, y para señalar un hecho que constituye un elemento nuevo en la política de equipamiento militar: *la opinión pública*. En efecto, en la cancelación de la compra del avión HAWK y en la revisión de las de los F-16, por primera vez interviene la opinión pública, lo que originó un debate en el poder legislativo, que indudablemente tuvo efecto en la conducta del ejecutivo sobre la materia.

El manejo público del caso, circunstancia excepcional en esta materia, trajo como evidencia los desacuerdos existentes entre los componentes funcionales de la Institución. Es así como el Ministro de la Defensa entró en una polémica pública con el Comandante de la Fuerza Aérea, lo cual demostraba que el primer funcionario no era copartícipe de la demanda y que ésta no había sido discutida en los organismos conjuntos que legalmente tienen participación en el proceso: la Junta Superior de las Fuerzas Armadas, como órgano que armonizó la conduc-

ta de los componentes institucionales, y el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa como órgano que armoniza la conducta de los sectores de la administración pública que tienen relación con la seguridad del Estado. Este hecho público ponía de manifiesto una conducta sistemática en todas las adquisiciones que ha creado una fuerte competencia interfuerzas, por percibir cada componente que las decisiones de cada una le restaban posibilidades a su propio crecimiento, lo cual había obligado en una oportunidad, durante el período constitucional del Dr. Caldera, a crear una comisión "*ad-hoc*" para "el desarrollo armónico de las Fuerzas Armadas", que carente de legalidad y competitividad con el rol de la Junta Superior de las FF.AA., no tenía otro efecto que el de disminuir las tensiones interfuerzas.

Otro punto importante a traer en colación en cuanto al planteamiento del asunto, tiene que ver con el hecho de que éste se trajo a la atención del poder público fuera de los procedimientos normales, como un asunto de emergencia. Es decir, que no fue planteado a través de los procedimientos normales que suponía su inclusión en el Plan de la Nación, los Planes Anuales Operativos y los Presupuestos Fiscales, lo cual deja al margen la participación en la negociación a los demás sectores de la vida nacional. Este hecho es común a todas las adquisiciones comerciales en el Cuadro 5.

Tanto la circunstancia anterior, como la que se señaló previamente relativa a la falta de armonización interfuerzas e intersectoriales en el área de seguridad, muestran la no articulación de la política de equipamiento militar ni en el marco de una estrategia militar conjunta, ni en el que corresponde a una política de seguridad y defensa integral, ni al que se refiere a una política nacional coordinada. Esta circunstancia hace descansar en cada componente funcional el peso total de la defensa de un ambiente espacial (aire, mar y tierra), y no siendo posible la dotación de todos los recursos que se requeriría para tal fin, ni la complementación entre las Fuerzas, por convertirse estos en estancos cerrados, tampoco es factible la coordinación de acciones militares de demostración (como

maniobras, visitas de unidades navales, etc.) con las acciones diplomáticas, ni mucho menos los desarrollos logísticos institucionales con el aparato productivo del país. Se produce entonces una sensación de impotencia en los componentes, que aumenta el sentido de competencia entre ellos, por considerar que las asignaciones de recursos a uno significa un predominio en el conjunto y la imposibilidad de lograr las capacidades integrales para cumplir su misión.⁷

Por otra parte, el no incluir en el proceso de planteamiento del asunto a los organismos conjuntos militares (Junta Superior de las FF.AA. y Estado Mayor Conjunto), que conforman la cúspide de la institución, ni a los organismos intersectoriales (Consejo Nacional de Seguridad y Defensa y Cordiplan), hace que estas unidades pierdan interés en el problema, y desvíen su actividad hacia otras áreas, convirtiéndose para los fines institucionales en inoperantes y por lo tanto perdiendo sus capacidades para la coordinación y control del esfuerzo nacional para la defensa.

Esta forma de proceder, en materia de equipamiento militar, no responde a ninguna decisión explícita, por cuanto ni el ejecutivo nacional, ni el Congreso de la República han producido decretos o leyes que expresen su voluntad sobre el asunto, salvo las disposiciones muy generales sobre equipamiento militar contenidas en la LOFAN. Normalmente, los gobiernos expresan sus decisiones sobre esta materia en documentos públicos o clasificados en los cuales señalan la orientación general del esfuerzo defensivo, ejemplo de los cuales son los denominados LIBROS BLANCOS DE LA DEFENSA⁸, pero en el caso venezolano no existe ningún elemento de esta naturaleza, *de manera que hay que concluir con la afirmación*

⁷ Este problema es ampliamente discutido en un trabajo previo nuestro, donde se estudia una situación similar que ocurre en las Fuerzas Armadas argentinas (Müller Rojas, Alberto Adolfo; *Las Malvinas-Tragicomedia en Tres Actos*. Caracas, Ateneo, 1983, p. 165).

⁸ En Alemania Occidental y Gran Bretaña, por ejemplo.

de que existe una decisión implícita de los partidos políticos que controlan las instituciones gubernamentales, de no convertir la materia de defensa en general, y la del equipamiento militar en particular, en tópicos sujetos al debate público y resolver cada caso sobre bases totalmente circunstanciales.

Esta decisión implícita, que corresponde a la etapa de elaboración de políticas, se pone de manifiesto en la legislación vigente, que hace de las Fuerzas Armadas casi un coto cerrado, cuyos asuntos no son motivo de negociación con los otros sectores de la vida nacional y al cual se le asignan recursos para mantener su existencia fuera de todo control público, siendo únicamente el Presidente, en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, quien decide sobre la materia, tomando en consideración solamente las posibilidades del país para afrontar los costos financieros de esta política. Es de advertir que todas las adquisiciones señaladas en la Tabla 1 han sido hechas por la vía del crédito público, y el Congreso sólo ha conocido de ellas a través de la inclusión de los pagos en los presupuestos fiscales, después de adquirir los compromisos.

No existiendo una decisión explícita sobre la política de equipamiento militar, no existe ninguna programación nacional sobre la materia, y esta etapa de la formación de políticas queda a criterio de los órganos funcionales de la institución, los cuales normalmente elaboran programas en los cuales resumen sus aspiraciones. Dadas las características del sistema, y como previamente lo hemos señalado, cada fuerza busca una total autosuficiencia. En la formación de tales programas se parte del criterio de que la seguridad del Estado no tiene precio, y que ello tiene el máximo interés; por lo tanto, los recursos para la defensa, en donde ubican la materialización de la seguridad, son prioritarios. Este criterio produce un tipo de programa, ejemplo del cual es la Decisión 24 del 24 de junio de 1977 que contenía el proyecto de desarrollo del Ejército, cuya ejecución es impráctica, dado que sus costos no se pueden armonizar con otras necesidades del país.

Desde luego, la implementación de los programas corresponde a cada Comandancia General de Fuerza y es en esta fase en donde se evidencia la contradicción existente entre tales programas y la realidad. En efecto, normalmente los Comandos son capaces de obtener los equipos de mayores demandados, pero no logran los accesorios que demandan la puesta en operación de las nuevas facilidades, lo cual por lo general se traduce en falta de operatividad de las unidades y rápida obsolescencia del material. En algunos casos extremos, como el Radar de Alarma Temprana de PARAGUANA, o los aviones F-86K, se presentan situaciones en las cuales nunca se implementan totalmente los proyectos correspondientes y el material se pierde sin uso.

La etapa de evaluación también es realizada en el seno de los órganos funcionales de la Institución, y generalmente en ella se miden los efectos que para la fuerza en particular, especialmente en lo relativo a sus infraestructuras y superestructuras, tiene cada proyecto dentro de un programa dado. Como quiera que existe un divorcio entre los programas y la realidad ello generalmente implica la necesidad de hacer ajustes y lograr nuevos recursos, para lo cual se formulan nuevas demandas, en forma de créditos adicionales, nuevos apartados presupuestarios, o nuevos créditos públicos, algunos de los cuales son obtenidos y se permite la continuación del programa, y otros, por circunstancias diversas, no lo son, y se paralizan o se pierden definitivamente. Un ejemplo de esto es la edificación para el Comando General de Ejército, facilidad necesaria para mejorar el proceso de toma de decisiones de esa fuerza, la cual estuvo en construcción por 20 años, habiendo experimentado sucesivas paralizaciones por falta de recursos o el empleo de los recursos asignados para ese fin en otros proyectos, juzgados en un momento dado más importantes, lo cual ha significado que de un costo inicial estimado en Bs. 40.000.000,00 el proyecto registrase una inversión de más de Bs. 150.000.000,00.

Este convierte el proceso de formación de políticas en materia de equipamiento militar en un procesos "*sui generis*" donde claramente el objetivo no es el desarrollo de una capaci-

dad de defensa acorde con la situación estratégica nacional, planteada en función de la política exterior, sino que se orienta más hacia una política tácita, orientada al control del sector castrense con miras a asegurar la estabilidad del régimen democrático.

IDENTIFICACION DE LOS SECTORES PARTICIPANTES EN EL PROCESO

En este proceso, han participado esencialmente las Fuerzas Armadas, los partidos políticos, la burocracia del Estado y los agentes de ventas del material. En relación con la participación de las Fuerzas Armadas, ya se han observado que ellas no han intervenido en el proceso como un sector coherente, sino que por el contrario su participación ha tenido lugar a través de sus componentes funcionales, que se han convertido en sus actores básicos, no sólo en la etapa de planteamiento del asunto, sino en las sucesivas, que corresponden a la elaboración de políticas, a la programación, a la ejecución, y a las de evaluación. De manera que se tiene que considerar a cada Comandancia General de Fuerza como un sector y no como sectores complementarios, sino como competitivos, lo que en la realidad convierte al establecimiento para la defensa en un área de la vida nacional cuya dirigencia está profundamente dividida en función de los intereses generales en cada uno de los subsectores correspondientes. La presencia del Ministerio de la Defensa, que legalmente tiene atribuciones para decidir las adquisiciones militares, dadas las facultades conferidas tanto por la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas como por la Ley Orgánica de la Administración Central, en concordancia con la de Hacienda Pública, no disminuye la magnitud de este hecho, por la circunstancia de la dependencia directa de ese Ministerio de la Presidencia de la República, que en materia de defensa tiene una responsabilidad decisiva.

Por su parte, los partidos políticos que conforman el sector que denomina realmente las instituciones gubernamenta-

les (AD-Copei), han mantenido un acuerdo tácito de no interferir la política militar que desarrolla la Presidencia de la República, acuerdo que ha comenzado a deteriorarse a partir del período constitucional 1979-84, cuando se trabajó al tapete político las adquisiciones más importantes realizadas tanto en ese como en el período constitucional anterior: las fragatas misilísticas y los aviones F-16. Los partidos de la izquierda, que no forman parte del acuerdo, permanentemente han tenido una actitud crítica frente al problema en particular y sobre la materia de defensa general, pero carentes de fuerza, no han influido de manera significativa en los procesos de formación de políticas relativas al establecimiento de defensa nacional.

Sin embargo, posiblemente en la actitud crítica de los partidos de izquierda es donde debe encontrarse la causa inmediata para que la materia de defensa en general, y la relativa al equipamiento militar en especial, hayan sido colocadas en la arena pública y el asunto se haya sometido a debate, aún cuando fuera *a posteriori* de las decisiones tomadas.

La burocracia gubernamental participa en el problema sólo en lo que respecta a la adjudicación de recursos para la política de adquisiciones. En este sentido, ella define los intereses de los otros sectores de la administración pública al limitar las aspiraciones del sector defensa en cuando a sus necesidades financieras, pero no interviene en cuanto a la naturaleza de sus programas y al impacto que tienen en sus respectivas áreas de responsabilidad. Además, estando profundamente mediatizada por los partidos políticos que han controlado tradicionalmente las instituciones gubernamentales, su actitud frente a los problemas generales del Estado responde exclusivamente a los intereses partidistas.

Finalmente, en lo que se refiere a los agentes de venta de material, éstos constituyen un sector complejo de analizar, por cuanto en algunos casos los fabricantes cuentan con agentes locales, generalmente empresarios de gran solidez en la vida comercial del país; pero en la gran mayoría de las oportunidades intervienen en la negociación, como intermediarios, funcionarios de las representaciones diplomáticas de los países

sedes de las empresas fabricantes, por lo que hay factores exógenos en lo que respecta al comportamiento del Estado en materia de equipamiento militar. En este sentido hay que hacer varias consideraciones: En primer lugar, hay que tener en cuenta que establecimientos industriales para la producción del material bélico, o bien, están usualmente estatizados, o bien, el estado tiene un control estrecho sobre ellos, por cuando son instrumentos fundamentales de su política exterior. En segundo lugar, la venta de armas al extranjero es uno de los instrumentos más eficaces para aumentar el nivel de influencia de un Estado sobre el adquirente. Y en tercer lugar, el comercio en armamentos ha resultado ser un instrumento valioso para resolver los problemas de balanza de pagos de los países industrializados, originados por los continuos incrementos en el valor de sus importaciones de materia prima. Estas consideraciones hacen que los exportadores natos de armamentos ejerzan presiones sobre los países compradores en el sentido de inducirlos a adquirir sus ingenios militares, ya sea directamente, por presiones políticas o de otro género⁹, o indirectamente, a través de la producción de rupturas en los balances estratégicos regionales.¹⁰ Sin embargo, hay una gran dificultad, por el carácter secreto de estos manejos, para precisar la influencia de este sector en la formación de políticas de equipamiento.

Llama la atención la no participación en el problema del equipamiento militar de los sectores correspondientes al empresariado nacional y al movimiento laboral organizado, en vista de que la política de equipamiento militar tiene un impacto

⁹ Estas presiones incluyen sobornos a funcionarios, como quedó claramente demostrado en los casos de la Boing y de la Lockneed en la década del 70.

¹⁰ Un caso de este tipo fue la conducta francesa hacia Colombia a principios de la década del 70, en su diferendo con Venezuela, cuando le dio facilidades a ese país para la adquisición de los caza-bombarderos MIRAGE, con lo cual se rompió el balance estratégico entre ambas naciones y se obligó a Venezuela a negociar la adquisición de los suyos.

significativo, tanto en la disponibilidad de recursos para la inversión, como en el empleo.

En efecto, el costo de las adquisiciones militares, como ya se han mencionado, constituye un gasto, que solamente tiene justificación si como resultado de éste se obtienen ventajas en materia de comercio internacional por la influencia que adquiere el Estado en la comunidad mundial, o porque se aumenta la demanda interna de servicios y bienes como consecuencia, al menos, de los gastos correspondientes al mantenimiento del material. En este sentido, en el caso venezolano, los gastos militares no tienen casi ningún efecto, por cuanto generalmente se importa el paquete tecnológico de manera integral y éste incluye el mantenimiento. En este mismo orden de ideas, resulta importante señalar la importación de materiales cuya fabricación es posible en el país y para lo cual hay capacidad ociosa en la industria, como es el caso del vestuario del soldado.

Otros sectores, como las comunidades científicas o educativas, y la de los medios de comunicación social, que también son afectadas por la política de equipamiento militar, han obtenido ciertos beneficios aún cuando muy precarios mediante el establecimiento de relaciones directas con el sector militar, por lo cual mantiene una actitud de bajo perfil en cuanto al problema en general.

LA CODIFICACION DE ALTERNATIVAS

Tal como se ha venido manejando el problema, cada situación en particular es analizada en el contexto de cada Comandancia General de Fuerza y dentro del marco de sus correspondientes "doctrinas de empleo", y las fuerzas, dentro de la conducta más ortodoxa de los agentes públicos, desarrollan su comportamiento en lo relativo a su planificación y

programación con un criterio fundamentalmente incrementalista¹¹, de manera que ante un problema concreto la solución escogida usualmente es un aumento de los recursos y no la búsqueda de opciones que aprovechen las disponibilidades o que provean nuevas capacidades.

Este hecho se puede hacer evidente nuevamente con el caso del avión F-16. La situación estratégica planteada por el establecimiento de acuerdos defensivos entre Cuba y Granada, que daba a Cuba la posibilidad de tener acceso a blancos en el territorio nacional venezolano con sus aviones MIG-21 y MIG-23 demandaba de una respuesta de nuestra parte, y ésta fue dada incrementando el parque aéreo, sin examinar una serie de opciones, algunas más económicas y otras más ventajosas desde el punto de vista político-estratégico, como lo sería, por ejemplo, la adquisición de 1 ó 2 tanques del tipo KC-135 para reabastecimiento aéreo, lo cual significaría aumentar considerablemente el radio de acción del material existente, sin introducir una nueva tecnología cuyo impacto en la infraestructura de soporte y la superestructura de comando y educativa es altamente significativo; o bien la adquisición de un portaaviones liviano, tipo "Hermes", para la Marina para tener una base flotante que aumentando la flexibilidad anfibia, aparte de resolver el problema bélico, incrementada considerablemente la estatura estratégica al país; o finalmente lograr un acuerdo diplomático con un país del Caribe, con intereses comunes en la materia, para la utilización de sus instalaciones terrestres aeronáuticas por parte de la Fuerza Aérea Venezolana, en caso de una crisis internacional.

Este caso concreto demuestra que no se buscaron alternativas, ya que todas las soluciones planteadas simplemente implicaban el uso de los mismos medios ortodoxos, sin recurrir a otras clases de soluciones, como las planteadas, a manera de ejemplo, previamente. Así, la alternativa de los tanqueros solo

¹¹ Quade, E.S. *Analysis for Public Decisions*, N.Y., North Holland, 1982, p.10.

implicaba un cambio en los procedimientos de abastecimiento; mientras la opción del portaaviones, aún cuando significaba un incremento en recursos humanos para la Marina y un mayor costo, sería un salto cualitativo de importancia que aumentaría la capacidad de proyección de fuerzas al Estado, lo cual se traduciría en un aumento de la influencia a nivel regional. Por su parte, la opción del arreglo diplomático, la más económica de las presentadas, significaría una extensión significativa de la frontera nacional y un verdadero incremento de la influencia en la subregión. Desde luego, sería más difícil de lograr dados los sentimientos nacionalistas que caracterizan la conducta de los países del área. Esto confirma la tendencia señalada por Quade¹² mediante la cual, cuando un problema se observa en un sector de una organización, se busca una solución que esté totalmente contenida en ese sector y bajo la concreto señalado. A parte de la solución de los tanqueros, las demás soluciones posibles involucraban otras estructuras orgánicas y por lo tanto el problema fue "planteado de tal manera de impedir la consideración, o rechazar como imprácticas, alternativas que alejan o que no encajan en la cadena de pasos mediante los cuales se ha hecho la política en el pasado en el campo en cuestión"¹³, sin reconocer que los problemas no respetan las organizaciones.

De manera que se puede concluir que en lo que respecta a la política de equipamiento militar, la tendencia dominante es el mantenimiento de las conductas previas a través de la cuales se ha encarado el problema en el pasado, y que en ninguno de los casos expuestos se ha generado una amplia gama de exigencias, paso esencial en el diseño de políticas. Esto explica la razón por la cual la política en este campo, durante el período bajo estudio, aparece como una continuación de la política previa, a pesar de estar fundamentada en una concep-

¹² *Ibid.*, p. 110.

¹³ *Ibid.*, p. 110.

ción sobre el Estado y su forma de actuación en la realidad internacional, diametralmente diferente.

CONCLUSIONES

La política de equipamiento militar, de acuerdo al análisis presentado, forma parte de un conjunto de actividades del Estado destinado a la búsqueda de una solución a uno de sus problemas fundamentales: la seguridad¹⁴, que el régimen político conceptualmente ha resuelto mediante una metadecisión, enunciada en la Constitución de la República en la cual se escoge "la protección jurídica" como alternativa básica de acción. En efecto, el Preámbulo constitucional señala que Venezuela busca "mantener la independencia y la integridad territorial de la Nación, fortalecer la unidad, asegurar la libertad, la paz y la estabilidad de las instituciones... 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 auto-determinación de los pueblos, la garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana, y el *repudio de la guerra, de la conquista y el predominio económico como instrumento de política internacional*".

El contenido del Preámbulo antes mencionado claramente indica que el Estado venezolano propicia una conducta que intenta fortalecer el concepto de "seguridad colectiva" de la comunidad internacional, por encima de la noción de "seguridad nacional", que supone el desarrollo de una política de poder, que estaba en el substrato de la conducta observada por el régimen autoritario del General Pérez Jiménez en la década de los 50. Por lo tanto, la política de defensa en general debía

¹⁴ Este tipo de problema es denominado por algunos autores sobre la materia como "Problemas Macrosociales" y su solución se plantea en términos conceptuales, constituyendo la decisión correspondiente, lo que denomina una "Metadecisión".

experimentar una variación significativa, enfatizando la estrategia de resistencia general, que es el modelo clásico en aquellos Estados que, como Suiza y Yugoslavia, han adoptado esta misma visión conceptual con respecto al problema de la seguridad. Sin embargo, la conducta en materia de equipamiento militar, como se ha descrito, muestra en líneas generales se ha mantenido la misma orientación del régimen previo, en el sentido de fortalecer el poder del Estado, con énfasis en los medios ofensivos.

Esta decisión política es a todas luces contradictoria con la metadecisión enunciada, aún cuando puede ajustarse, entendiéndola que la problemática general de la concepción de la solución práctica tiene que enlazar la realidad con el concepto. Es así como se podría racionalizar la decisión adoptada señalando que la política de equipamiento militar correspondería a la expresión de la voluntad del Estado de tener una capacidad de respuesta a una acción de un potencial agresor, siguiendo el modelo francés; pero tal racionalización no es aceptable, por cuanto de todas formas la estrategia de resistencia no está presente, por lo que se puede sostener que la política de equipamiento militar es contraria al concepto constitucional.

Otra conclusión importante que se desprende del análisis realizado, es que hay ausencia de una expresión con validez jurídica que enuncie los objetivos y estrategias del Estado en esta materia, y que de acuerdo a la normativa general vigente podría expresarse en el Plan de la Nación o, al menos, en un libro blanco o instrumento de igual naturaleza, de carácter clasificado, que permitiese la programación, ejecución, evaluación y "remiendo de políticas", para asegurar de esta forma el logro de los fines de la nación en este tópico. Este hecho, como también se infiere del análisis, ha generado un comportamiento irregular con respecto a la normativa vigente, por el cual las adquisiciones de material bélico son el resultado del peso de la influencia que cada uno de los Comandos Generales de Fuerza puede tener sobre el gobierno en un momento dado, lo cual convierte a estos elementos en competitivos entre sí, dando por resultado un debilitamiento de los órganos de la cúspide

institucional, que disminuye la eficacia del establecimiento militar en su conjunto, impidiendo la complementación inter-fuerzas e intersectorial.

También es conclusiva la ausencia de vinculación entre la política de defensa y la política exterior; sin embargo, esta deducción del análisis parece ser un hecho normal en las sociedades de carácter pluralista, según lo afirma Samuel P. Huntington en su obra *The Common Defence*. El autor allí indica que "la política militar no es el resultado de deducciones de un claro pronunciamiento del objetivo nacional. Es el producto de la competencia de propósitos dentro de individuos y grupos. Es el resultado de políticas no de la lógica, más una arena que una unidad. Es donde una nación y su gobierno vienen a encontrarse con los conflictos fundamentales entre aquéllos propósitos que se relacionan con el logro de valores en el mundo de la política internacional -conquista, influencia, poder, territorio, comercio, bienestar, imperio y seguridad- y aquéllos relacionados con el logro de valores en el mundo doméstico -prosperidad económica, libertad y bienestar individual, gobierno barato, bajas tasas impositivas, estabilidad económica, bienestar social-. La competencia entre los objetivos externos del gobierno como una entidad colectiva en un mundo de otros gobiernos y los objetivos domésticos de gobierno y otros grupos externos de la sociedad es el corazón de la política militar"¹⁵.

Vista así la política de equipamiento militar venezolana, se puede finalizar afirmando que la misma tiene objetivos en el mundo de la política internacional, donde evidentemente debe tener un efecto la adquisición de material de guerra, tanto en el logro de una determinada estatura estratégica, especialmente en el marco regional, como en el acercamiento a los principales centros de poder, suplidores de armas, que a cambio de la influencia interna que logran, apuntalan las estructuras políticas

¹⁵ Huntington, Samuel P., *The Common Defence - Strategic Programs in National Politics*, N.Y., Columbia University Press, 1969, p. 2.

del Estado frente a competidores internos y externos. Pero no teniendo esta política de equipamiento militar otro uso que el efecto intermidatorio que ella produce en el marco subregional, ya que el aparato militar del Estado no ha sido usado ni aún como amenaza en el marco de las relaciones exteriores venezolanas en el lapso bajo estudio (excepción hecha de la movilización realizada de elementos aéreos a Costa Rica el año 1978 para apoyar a este país frente a la amenaza de represalias nicaragüenses por servir de base al movimiento sandinista que luchaba contra el régimen de A.Somoza), la conducta del Estado en materia de equipamiento militar tiene objetivos que fundamentalmente tienen que ubicarse en el campo de la política doméstica.

La anterior conclusión necesariamente tiene que conducir a un examen de los efectos de esa política en la vida nacional. En este sentido, el efecto más notorio es su relativo bajo costo; el gasto de defensa nacional se sitúa en los alrededores del 2% del PTB y más o menos en un 7% del presupuesto anual del sector público, cifras que en términos relativos son muy inferiores a las que en promedio gastan la mayoría de los Estados de potencial equivalente al venezolano en la región. Esta situación le permite a quienes controlan las instituciones gubernamentales disponer de recursos para los fines múltiples de su acción política, que en el marco de una estrategia ofensiva, como la que se mantenía en la década de los 50, tuviesen que haber sido dedicados al aparato militar del Estado.

Dentro de este marco, la decisión de adquirir el material bélico en fuentes de abastecimiento externas y no desarrollar suficientemente las infraestructuras logísticas e industriales nacionales y las superestructuras educacionales, que incluyen las actividades de investigación y desarrollo, tiene como efecto inmediato la creación de un alto nivel de dependencia tecnológica de los centros proveedores, lo cual le resta autonomía a la Institución, a la par que aumenta el grado de influencia ideológica de esos centros sobre los miembros de las Fuerzas Armadas, influencia que, paradójicamente, *no* siempre refuerza el modelo político internacional. Nótese, en este sentido, que a

pesar de la intención manifiesta de la política exterior de propiciar un proceso de integración latinoamericano, en el desarrollo de la política de equipamiento militar sólo pocas veces se han considerado los países del área productores de material bélico (Brasil y Argentina), a pesar de que estratégicamente eso debilitaría la influencia de los centros de poder básicos del sistema internacional y aumentaría la autonomía de la región, lo cual automáticamente se traduciría en incremento de la estatura estratégica de los países que la conforman.

La decisión que se comenta tiene otro efecto muy significativo en relación con la forma de inserción de la institución militar en la sociedad nacional. Es así como, si la política de equipamiento militar incluyese el desarrollo de las infraestructuras logístico-industriales y de las superestructuras educacionales, la misma supondría el incremento de los vínculos con las comunidades productivas y científicas de la nación, y por lo tanto la emergencia de intereses comunes entre esos sectores y el aumento de su nivel de autonomía.

Estos efectos en el ambiente doméstico nos llevan a inferir como síntesis del presente ensayo que la política de equipamiento militar está subordinada, como lo están todas las políticas públicas, según lo afirma Charles E. Lindblom¹⁶, al juego de poder tanto en el ambiente internacional como en el interno; y que en el caso particular venezolano es dominante el ambiente doméstico sobre el externo. Es decir, que la política de equipamiento militar tiene como finalidad más el mantenimiento de la estabilidad del orden socio-político de la nación, que la búsqueda de influencia en el sistema internacional, para lo cual el control de la institución Armada es un objetivo básico, y tal política es uno de los instrumentos idóneos para lograrlo.

¹⁶ Lindblom, Charles E., *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc.: 1968, p. 32.

Cuadro 5

Período Constit.	Equipo Militar Adq.	Utilidad	Organización Recipiente
R. Betancurt (1959-1964)	Radar de alarma temprana y equipo asociado (Británico)	Alarma temp. y localización (A instalarse en Paraguaná, Falción, para mejorar capacidades de defensa aérea) Amenaza Cubana)	F. Aérea (se recibió, se hicieron las obras civiles y nunca se completó su instalación)
R. Leoni (1964-1969)	Vehículos serie M y equipo de computaciones (U.S.A.)	Aumento de movilidad terrestre táctica y mejoramiento de las comunicaciones (Equipamiento de unidades de cazadores) (Amenaza: subversión interna)	Ejército
	Helicópteros UH-1 (U.S.A.) y Allouet (Francia)	Creación de capacidad aeromóvil táctica para apoyo del Ejército (Amenaza: subversión interna)	F. Aérea
	Aviones F-86K (fabricación U.S.A. Vendidos por la R. Federal Alemana) (Material usado)	Intercepción mejoramiento de la capacidad de defensa antiaérea (Amenaza Cubana)	F. Aérea (Casi no tuvieron uso. Parte fue donada a Bolivia)
	Submarinos tipo Guppy (U.S.A.) excedentes)	Protección de líneas de comunicación marítima (Amenaza Cubana)	Marina

Período Constit.	Equipo Militar Adq.	Utilidad	Organización Recipiente
R. Caldera (1969-1974)	Tanques AMX 30, vehículos de oruga de transporte de personal y artillería autopropulsada (Francia)	Mejoramiento de la capacidad ofensiva terrestre, aumentando movilidad, poder de fuego y acción de choque (Amenaza: Colombia)	Ejército
	Aviones cazabombarderos Mirage (Francia) y cazainterceptores CF-5 (Canadienses) y de apoyo aéreo táctico BRONCO	Mejoramiento capacidad ofensiva aérea y capacidad de defensa anti-aérea, así como apoyo aéreo táctico o unidades de superficie (Amenaza: Colombia), capacidad de guerra anti-subversiva	F. Aérea
	Aviones TRAKER anti-submarino (U.S.A.)		Marina
	Aviones de transporte C-130, mejoramiento de la capacidad de transporte aeroestratégico	Mejoramiento de la capacidad de protección de líneas de comunicación marítima y de transporte en general (Amenaza: Colombia)	F. Aérea
	Submarinos tipo U-209 (Alemania)		

Período Constit.	Equipo Militar Adq.	Utilidad	Organización Recipiente
	Lanchas mi- silísticas y cañoneras (Británicas) Destrucción tipo CARABOBO (Excedentes)		
C.A.Pérez 1974-1979)	Vehículos de reconocimien- to V-100 (U.S.A.); transporte de personal a rueda MERCEDES BENZ (Alemanes); artillería ligera OTOME LARA (Italia)	Mejoramiento de la capaci- dad de vigi- lancia te- rrestre, la vigilancia tác- tica y el poder de fuego	Ejército
	Fragatas tipo LUPO (Italia)	Mejoramiento de la capaci- dad de protec- ción de líneas, de comunica- ción maríti- ma y de gue- rra antisub- marina	Marina
	Sistema de comunica- ciones fijo por micro- ondas mul- ticanal	Mejoramiento de la capaci- dad de toma de decisio- nes	Dirección General de los Servicios (ente conjunta)
	Sistema Técnico de Control de Emisiones Radioeléc- trico	Mejoramiento de la capa- cidad de alarma tem- prana y lo- calización	Dirección General de Inte- ligencia (ente conjunto)

Período Constit.	Equipo Militar Adq.	Utilidad	Organización Recipiente
L. Herrera (1979-1984)	Artillería con cohetes libres (Israel); equipos de comunicaciones de campaña multicanal (Israel) y vehículos tácticos a rueda (Italia y Austria)	Aumento de apoyo de fuego: mejoramiento de la capacidad de toma de decisión táctica; y, de la movilidad táctica	Ejército
	Aviones de transporte ARAVA (Israel); helicópteros Agusta italianos	Mejoramiento de la flexibilidad aerotransportada y de la aeromovilidad táctica	Ejército
	Buques de desembarco anfibios (Corea del Sur)	Mejoramiento de la flexibilidad anfibia	Marina
	Aviones de transporte (Italia)	Mejoramiento de la capacidad de transporte aéreo estratégico	F. Aérea
	Aviones de transporte (España)	Aumento de la capacidad ofensiva aérea	

Período Constit.	Equipo Militar Adq.	Utilidad	Organización Recipiente
	Misiles tierra-aire ROLAND; (Franco Alemanes) Cañones antiaéreos (italianos), valores de alarma temprana y de dirección de tiro antiaéreos	Mejoramiento de la capacidad de transporte aéreo-estratégico Mejoramiento de los mecanismos de alarma temprana y de defensa antiaérea	Comando de Defensa Aérea (Conjunto)

Fuente: Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (Londres). *The Military Balance* (varias ediciones).