

SERIE

DOCUMENTOS DE TRABAJO N° 25

Marco jurídico de la política
de defensa de la República
Bolivariana de Venezuela

Gustavo Heredia



AUTORIDADES

Escuela de Defensa Nacional

Presidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Ministro de Defensa

Ing. Agustín Rossi

Secretario de Estrategia y Asuntos Militares

Dr. Jorge Raúl Fernando Fernández

Subsecretario de Formación

Mg. Javier Araujo

Director de Escuela de Defensa Nacional

Dr. Jorge Battaglino

Serie Documentos de Trabajo

Coordinador del

Área de Publicaciones

Dr. Hernán Borisonik

Diseñadora y diagramadora

D.G. Lara Melamet

SERIE
DOCUMENTOS DE TRABAJO N° 25

Marco jurídico de la política
de defensa de la República
Bolivariana de Venezuela

Gustavo Heredia¹

Buenos Aires,
Octubre de 2014

Escuela de
Defensa Nacional



**Ministerio de
Defensa**
Presidencia de la Nación

Este artículo refleja las opiniones personales de su autor
y no necesariamente las de la Escuela de Defensa Nacional.



INTRODUCCIÓN

La República Bolivariana de Venezuela, conforme su texto constitucional, es un Estado de Derecho democrático, representativo y de estructura federal, con un sistema presidencialista de gobierno y un régimen de división de poderes que contempla 5 estamentos: el poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

En el presente artículo abordaremos sintéticamente el marco jurídico formal en que se basa la actual política de defensa de la República Bolivariana de Venezuela. Para ello, analizaremos los documentos jurídicos donde se plasman los lineamientos estratégicos de la Nación -que sirven de guía y horizonte a toda la política nacional- y los demás documentos legales donde se expresan las directivas de defensa nacional.

Para ello, haremos un recorte normativo sobre lo que consideramos son los documentos jurídicos “claves” que permiten apreciar los aspectos centrales que definen la política de defensa venezolana. Partiremos de un análisis constitucional y, siguiendo el clásico esquema vertical de la pirámide jurídica, abordaremos la normativa inferior en la que se regulan los demás aspectos concretos de la misma.

En el nivel constitucional, analizaremos cómo se expresan los postulados estratégicos de la defensa en función de destacar las definiciones claves como son los tópicos que hacen a la identidad estratégica nacional, los objetivos estratégicos nacionales y las definiciones políticas en materia de defensa nacional en sentido estricto.

Posteriormente abordaremos el esquema normativo inferior (subordinado a la Constitución) de la defensa nacional venezolana, en particular la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación y el Decreto 8.096; con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Analizaremos la organización y funciones asignadas legalmente a los diferentes estamentos estatales y la distribución de responsabilidades en cada uno de los niveles de gobierno.

Por último, mencionaremos otras legislaciones que, si bien involucran temas relativos a cuestiones militares no alcanzan a ser una normativa que consideremos “clave” para abordar el núcleo central de la política de defensa de la República Bolivariana de Venezuela.

EL MARCO NORMATIVO DE LA POLÍTICA DE DEFENSA VENEZOLANA Y LOS DOCUMENTOS JURÍDICOS “CLAVES” PARA ANALIZARLA

Como expresamos precedentemente, a los fines de analizar el marco normativo de la política de defensa venezolana, partimos del supuesto de que no es necesario analizar toda la legislación que directa o indirectamente aborda cualquier aspecto de la defensa nacional de Venezuela, sino que existe cierta normativa que consideramos “clave” para apreciar, más o menos acabadamente, los rasgos distintivos y trascendentes que constituyen la política de defensa de una nación. Esta legislación, en el caso venezolano, podríamos enunciarla del siguiente modo (en orden jerárquico):

1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela².
2. Ley Orgánica de Seguridad de la Nación³.
3. Decreto 8.096; decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana⁴.

1. Abogado – Universidad Nacional de Rosario – Escuela de Defensa Nacional.

2. Publicada en la Gaceta Oficial N° 36.860, el 30 de diciembre de 1999.

3. Publicada en la Gaceta Oficial N° 37.594 el 18 de diciembre de 2002.

4. Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.020 de 03/2011.

LA CONSTITUCIÓN DE VENEZUELA

La actual Constitución de Venezuela, reformada en 1999, es una pieza central para comprender los objetivos estratégicos nacionales emergentes del proceso político y social de transformación iniciado en 1998 por el ex presidente Hugo Chávez Frías.

Ferdinand Lassalle definió el concepto de constitución material de un país como “la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país”⁵ y Arturo Sampay sostuvo que la constitución de un país es “el orden creado para asegurar el fin perseguido por una comunidad política”⁶. Ambos pensadores, filósofos del Derecho, nos ofrecen una perspectiva interesante para comprender y analizar los documentos constitucionales de una nación, no sólo desde el punto de vista formal y positivista (meramente normativo), sino también como el producto y reflejo de las concretas relaciones de poder y de los proyectos políticos en pugna que se dan en un país determinado en un momento definido de su historia. Es decir, tienen la cualidad de contemplar los procesos constitucionales como una continuación y expresión de la Política. De esa manera, el análisis jurídico, lejos de “contaminarse” y/o “ensuciarse” con elementos que le son “extraños”, se enriquece y se nutre aún más, permitiendo conocer y valorar los objetivos políticos y estratégicos que le dan sentido.

Desde esta perspectiva, algunos autores observan que la Constitución de Venezuela, sancionada en 1999, “es un producto de la revolución y expresa el proceso de cambio político, económico, social y cultural iniciado tras la figura de su presidente, Hugo Chávez Frías”⁷. En igual sentido se ha dicho que la Constitución de Venezuela “es un documento fundante, cuyo discurso democrático es tan avanzado que resume y es la expresión de lo mejor de ocho mil años de civilización humana, incorporando muchos de los nuevos aportes, en los ámbitos ético religiosos, étnicos, de género, ecológicos, de identidades sexuales no tradicionales y muchos otros”⁸.

No obstante, conforme algunos autores citados, la Constitución Bolivariana de Venezuela “encuentra todavía enormes obstáculos para ser practicada, y hasta siquiera conocida o comprendida por vastos sectores de la población”⁹. Esto para nada empaña los enormes avances normativos en temas de ampliación de derechos e inclusión social que trae la nueva Constitución de Venezuela, pero muestra, tal vez, los límites materiales que las transformaciones legales suelen traer consigo.

Avocándonos ya al análisis de la normativa constitucional nos encontramos que el preámbulo de la nueva Constitución establece los objetivos y fines del flamante cuerpo normativo y anuncia los lineamientos de lo que será el naciente esquema institucional para cumplir con los mismos. Como dijimos, en el nuevo esquema institucional se traducen los deseos y anhelos de un nuevo sector político social en el poder que establece las pautas para la refundación del país. Por lo tanto, aquí se evidencian los objetivos estratégicos de la “Quinta República”. Así, advertimos en el nuevo texto constitucional la mención a la importancia de la diversidad cultural, la reivindicación de los antepasados aborígenes, la defensa del medio ambiente, la búsqueda de la justicia social y la integración latinoamericana, entre otros. El nuevo preámbulo dispone:

5. Ferdinand Lassalle. “¿Qué es una constitución?” Ed. Siglo Veinte.

6. Arturo Sampay: “Constitución y Pueblo”. Ed. Colihue.

7. Aritz Recalde, “La Constitución de Venezuela: del nacionalismo revolucionario al socialismo”. Disponible en <http://sociologia-tercermundo.blogspot.com.ar/2010/06/la-constitucion-de-venezuela-del.html>.

8. Ricardo Jiménez, “Constitución de la República bolivariana de Venezuela. Crucial instrumento normativo y programático para la Gobernanza, emanado de la Asamblea Constituyente venezolana de 1999”. Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza (2008). Disponible en <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-329.html>.

9. Ricardo Jiménez, Ob. Cit.

“El pueblo de Venezuela, en ejercicio de sus poderes creadores e invocando la protección de Dios, el ejemplo histórico de nuestro Libertador Simón Bolívar y el heroísmo y sacrificio de nuestros antepasados aborígenes y de los precursores y forjadores de una patria libre y soberana; con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna; promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad”¹⁰.

De su análisis vemos las características profundas de transformación que propone. En el mismo sentido, el cuerpo normativo de la constitución introduce importantes reformas que calan hondo en las bases del sistema económico, político y social de Venezuela. En forma sintética podemos enunciar:

a) Sobre la propiedad y el uso de los recursos estratégicos

La nueva Constitución establece una nueva noción de propiedad, tenencia y uso de los recursos económicos y naturales que son articulados en un plan estratégico de desarrollo nacional, sometiendo el interés particular al interés público y social. De la mano de dicha concepción, tanto los recursos naturales, el uso del suelo o el planeamiento del comercio exterior quedan estrechamente ligados al Estado, que abandona la visión liberal de Estado “gendarme” y desarrolla una condición más intervencionista¹¹. El espíritu de la Constitución Bolivariana sostiene que las riquezas de una nación deben estar sujetas a un fin colectivo y no a la explotación y a la lógica del usufructo individual. La explotación de los recursos naturales deja de ser conceptualizada como un negocio individual para perfilarse como un instrumento de progreso de la sociedad en su conjunto, cuestión expresada en la capacidad de invertir dicho capital en el fomento de la producción nacional, el aumento del empleo, el gasto en salud, la inversión en educación y el crecimiento económico sustentable. Las riquezas naturales de Venezuela son definidas por eso, como medios de mejora de las condiciones de vida de la totalidad de los habitantes que cubren su territorio. Con esta finalidad el artículo 302 sostiene:

“El Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico. El Estado promoverá la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo”.

A su vez, el artículo 311 agrega:

(...) “El ingreso que se genere por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la inversión real productiva, la educación y la salud.”

10. Preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

11. Art. 12 Constitución de Venezuela: “Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y por tanto inalienables e imprescriptibles. Las costas marinas son bienes del dominio público”.

b) Nuevo rol del Estado

En el nuevo marco constitucional se visualiza un pasaje de la noción del “Estado liberal de derecho” a una concepción de “Estado social de derecho”, en la cual se prevé un estado con mayor injerencia en aspectos estratégicos de la economía y la producción, con la obligación expresa de contribuir al acceso a la vivienda, la salud, el trabajo, el deporte y la cultura a todos los habitantes del país, sin distinción social.

c) Centralidad de la cultura nacional: cultura indígena y símbolos patrios

Se produce una modificación en las pautas culturales del Estado, promoviendo la identidad del nuevo grupo social hegemónico y favoreciendo el multiculturalismo y la consolidación del “ser nacional”. Con este fin, los pueblos indígenas y la figura de Simón Bolívar son presentados como dos pilares del renovado nacionalismo venezolano. El texto constitucional reconoce la importancia de la educación pública en el ideal bolivariano y el artículo 107 sostiene:

“Es de obligatorio cumplimiento en las instituciones públicas y privadas, hasta el ciclo diversificado, la enseñanza de la lengua castellana, la historia y la geografía de Venezuela, así como los principios del ideario bolivariano”.

Todos los habitantes de la República tienen derecho al ejercicio libre de la cultura y por eso, la constitución de Venezuela reconoce la existencia de los pueblos indígenas y su derecho al reconocimiento económico, político y cultural en el Artículo 119 que expresa:

“El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida”.

Se reconoce a las poblaciones indígenas el derecho a la identidad¹².

La nación venezolana reconoce y profundiza el concepto de cultura nacional y considera el valor de los símbolos patrios no como entes “abstractos” o como estandartes de protocolo vacíos de sentido, sino como expresión de un “ser nacional” que entraña, entre otras cosas, la obligación de sus ciudadanos de contribuir a la defensa de la soberanía política y económica de su nación.

d) Nuevas formas de participación política

Se modifica el esquema de participación política propia del liberalismo creando nuevas herramientas para el ejercicio popular del gobierno. Con este fin la constitución desarrolla ampliamente las instituciones de democracia semi-directa, amplía las facultades y poderes municipales, e introduce nuevos e innovadores instrumentos como es la revocatoria de mandato de funcionarios públicos.

¹². El artículo 121 Const. de Venezuela agrega: “Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto. El Estado fomentará la valoración y difusión de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, los cuales tienen derecho a una educación propia y a un régimen educativo de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo a sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones”.

e) Integración latinoamericana

Se consagra una nueva política internacional que promueve, entre los fines del Estado, la lucha “antiimperialista” y “anticolonial”, privilegiando la unidad latinoamericana.

La república Bolivariana de Venezuela reconoce la autodeterminación de los Estados y asume un compromiso por el bienestar de la humanidad y de los pueblos, en su camino a la liberación. El artículo 152 sostiene:

(...) “Las relaciones internacionales de la República responden a los fines del Estado en función del ejercicio de la soberanía y de los intereses del pueblo; ellas se rigen por los principios de independencia, igualdad entre los Estados, libre determinación y no intervención en sus asuntos internos, solución pacífica de los conflictos internacionales, cooperación, respeto de los derechos humanos y solidaridad entre los pueblos en la lucha por su emancipación y el bienestar de la humanidad”.

La Constitución contempla y promueve la conformación de tratados para la integración latinoamericana en pos de garantizar la seguridad colectiva. Así, el artículo 153 sostiene:

“La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. (...) Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.”

Asimismo, desde una visión integracionista y de avanzada para la etapa actual de la política suramericana, la Constitución Bolivariana establece una futura alianza monetaria latinoamericana en el artículo 318 estableciendo:

“Las competencias monetarias del Poder Nacional serán ejercidas de manera exclusiva y obligatoria por el Banco Central de Venezuela. El objeto fundamental del Banco Central de Venezuela es lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria. La unidad monetaria de la República Bolivariana de Venezuela es el Bolívar. En caso de que se instituya una moneda común en el marco de la integración latinoamericana y caribeña, podrá adoptarse la moneda que sea objeto de un tratado que suscriba la República”.

POLÍTICA DE DEFENSA EN LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA

En 1999 se introduce, por primera vez en la historia constitucional de Venezuela, todo un título dedicado a la seguridad de la Nación. En efecto, el título VII de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, desarrolla en once artículos las disposiciones generales que apuntan a la concreción de ocho elementos fundamentales¹³:

¹³. En este punto seguimos el trabajo de Rocío San Miguel: “Parlamento y Defensa en Venezuela”. Disponible en: <http://www.resdal.org/libros/Archivo/libro-parlam-def-vargas-parte2.pdf>.

- a)** Presenta una definición de la seguridad de la Nación y establece los principios en los cuales ésta se fundamenta.
- b)** Constitucionaliza el funcionamiento del Consejo de Defensa de la Nación y la obligatoriedad para el Estado venezolano, a través de este órgano, de establecer un concepto estratégico nacional.
- c)** Asigna a la Fuerza Armada Nacional, la competencia para reglamentar y controlar la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, control, inspección, comercio, posesión y uso de armas, municiones y explosivos.
- d)** Prevé la promulgación de una ley de clasificación de información relativa a la Seguridad de la Nación.
- e)** Señala la atención de las fronteras, como prioritaria en el cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la Nación. Este principio encuentra conexión con el artículo 15 de la Constitución, donde se establece el mandato de promulgar una ley orgánica de fronteras, con asignaciones económicas especiales para las regiones fronterizas.
- f)** Modifica el alcance de la definición y competencias de la Fuerza Armada Nacional, añadiendo entre las funciones de ésta, la participación activa en el desarrollo nacional.
- g)** Otorga, por primera vez en la historia democrática del país, a los integrantes de la Fuerza Armada Nacional, el derecho al sufragio. Sin embargo, ratifica la disposición prevista en la Constitución de 1961, relativa a la prohibición de los miembros de la Fuerza Armada Nacional de participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político.
- h)** Prevé la creación de cuatro órganos nacionales de seguridad ciudadana: un cuerpo de policía nacional, uno de investigaciones científicas, penales y criminalísticas, un cuerpo de bomberos, y una organización de protección civil y administración de desastres, señalando expresamente que estos serán de carácter civil.

Profundizando cada uno de estos puntos, vemos que, en materia específica de defensa nacional, se consagra el deber de honrar y defender la Patria, independientemente de cualquier tipo de corriente ideológica, como una obligación consustancial con la nacionalidad. Este deber implica no sólo resguardar y proteger la soberanía, la nacionalidad y la integridad territorial, sino además, defender y promover la autodeterminación política, territorial, cultural y social de la Nación. En armonía con los principios de participación y solidaridad social se consagra el deber de toda persona de prestar servicio civil, militar y electoral, cuando sea necesario para la defensa, preservación y desarrollo de la Nación, o bien para hacer frente a situaciones de calamidad pública. Así, el artículo 130 sostiene:

“Los venezolanos y venezolanas tienen el deber de honrar y defender a la patria, sus símbolos, valores culturales, resguardar y proteger la soberanía, la nacionalidad, la integridad territorial, la autodeterminación y los intereses de la Nación”.

Un aspecto significativo de la constitución venezolana está dado por la asignación de responsabilidad en la defensa nacional a todos los ciudadanos nacionales incluidos las personas naturales y jurídicas.

Se establece que la seguridad de la Nación no sólo es responsabilidad del Estado, sino de todos los venezolanos, así como de las personas naturales o jurídicas que se encuentren en el espacio geográfico nacional.

Artículo 322: “La seguridad de la Nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado, fundamentada en el desarrollo integral de ésta y su defensa es responsabilidad de los venezolanos y venezolanas; también de las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, que se encuentren en el espacio geográfico nacional”.

Esta disposición ha recibido algunas críticas de parte de algunos organismos regionales. Si bien las mismas parten desde sectores opositores al partido gobernante de Venezuela y desde visiones internacionalistas, y en algunos

casos extremadamente liberales, las mismas plantean debates interesantes que de alguna manera están también en disputa en varios países de la región. En efecto, y respecto a los artículos 322 y 326 de la Constitución, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) declaró:

“...la Comisión estima necesario realizar ciertas precisiones. Debe señalarse que la seguridad nacional como la función de defensa del Estado frente a agresiones externas, es una obligación que corresponde al Estado, quien posee el monopolio de la fuerza pública, y por lo tanto, esta obligación no puede ser extendida a la sociedad civil, ni siquiera es factible colocar a ésta en un plano de igualdad respecto a dicho deber del Estado. El Estado puede recibir la colaboración de la sociedad civil en ciertas materias de seguridad, pero ello no implica que la titularidad y responsabilidad respecto a tal obligación pueda recaer en instituciones ajenas al propio Estado. (...) que cuenta con el monopolio legítimo de la fuerza pública y está sometido a un régimen de responsabilidad interior e internacional distinto del aplicable a los particulares”¹⁴.

Por otro lado, el artículo 323 de la Constitución Bolivariana, prevé la creación de un Consejo de Defensa de la Nación con el objeto de que sea “el máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del Poder Público en los asuntos relacionados con la defensa integral de la Nación, su soberanía y la integridad de su espacio geográfico” sin perjuicio de las atribuciones que tengan los diferentes órganos del Estado conforme a esta Constitución y las leyes. En tal sentido le corresponde establecer “el concepto estratégico de la Nación”, para prevenir o minimizar cualquier amenaza.

El artículo 326 de la Constitución establece los principios de seguridad de la Nación:

“La seguridad de la Nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil, para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de la corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar”.

Se unifica a las Fuerzas Armadas Nacionales en un cuerpo militar uniforme denominado la Fuerza Armada Nacional, pero manteniendo cada uno de los cuatro componentes integrantes de la institución, sus características y especificidad como Fuerza; siendo esta institución “esencialmente profesional, sin militancia política alguna”, subordinada a la autoridad civil, organizada por el Estado para “garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional”¹⁵.

El texto constitucional establece que “la Fuerza Armada Nacional está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, que funcionarán de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión según lo establezca la respectiva ley orgánica”. Se establece como responsabilidad de los órganos que integran la Fuerza Armada Nacional, “la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación”¹⁶.

14. Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela”, Washington, D.C., 2006. Citado por Rocío San Miguel, “Parlamento y Defensa en Venezuela” Pág. 118. Disponible en <http://www.resdal.org/libros/Archivo/libro-parlam-def-vargas-parte2.pdf>.

15. Artículo 328 Constitución de Venezuela.

16. Artículo 329 Constitución de Venezuela.

Asimismo, la carta magna establece una distribución de responsabilidades en la toma de decisiones políticas que hacen a los temas estratégicos de la seguridad y defensa de la Nación entre los diferentes poderes del Estado.

En cuanto a las atribuciones y obligaciones del Poder Ejecutivo Nacional referidos a la defensa nacional, el Artículo 236 establece las siguientes facultades del Presidente de la República:

- Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales.
- Dirigir la Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Jefe, ejercer la suprema autoridad jerárquica de ella y fijar su contingente.
- Declarar los estados de excepción y decretar la restricción de garantías en los casos previstos en la Constitución.
- Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley.
- Disolver la Asamblea Nacional en el supuesto establecido en la Constitución.
- Convocar y presidir el Consejo de Defensa de la Nación.

En Venezuela, formalmente la Constitución otorga atribuciones y funciones específicas en materia de seguridad y defensa nacional a la Asamblea Nacional, órgano parlamentario del Estado con competencia, entre otras, para hacer leyes de carácter nacional, ejercer funciones de control sobre el gobierno y la administración pública nacional, y discutir y aprobar el presupuesto¹⁷.

Las principales atribuciones de la Asamblea Nacional de importancia a la seguridad y defensa nacional son:

- a) Legislar en materias de competencia nacional.
- b) Proponer enmiendas y reformas a la Constitución.
- c) Ejercer funciones de control sobre el Gobierno.
- d) Organizar y promover la participación ciudadana en los asuntos de su competencia.
- e) Decretar amnistías.
- f) Discutir y aprobar el presupuesto nacional.
- g) Autorizar los créditos adicionales al presupuesto.
- h) Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación.
- i) Autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional.
- j) Dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo y a los Ministros.
- k) Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país.
- l) Autorizar a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros.
- m) Aprobar por ley los convenios o tratados internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional, salvo las excepciones consagradas en esta Constitución.

A grandes rasgos, este es el esquema que diseña la constitución de Venezuela sancionada en el año 1999 en los aspectos estratégicos que hacen a la seguridad y defensa nacional.

En el año 2007 el gobierno nacional de Venezuela presentó un proyecto de reforma de la constitución que finalmente no fue sancionado. Tal proyecto, cuyo análisis excedería largamente el objetivo de este trabajo, buscaba profundizar el proyecto político iniciado en 1998 de la mano del ex presidente Hugo Chávez Frías y traía importantes

¹⁷ Las competencias de la Asamblea Nacional, se encuentran establecidas en el artículo 187, de la Constitución. El texto de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela puede ser consultado en <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>.

reformas para el área de la seguridad y la defensa nacional de Venezuela. Dado muchos de sus postulados que la oposición consideraba polémicos, el proyecto fue sometido a un plebiscito nacional que no obtuvo resultados satisfactorios. Pese a la derrota electoral (por un escaso margen de votos), sigue vigente en Venezuela el debate sobre la construcción de un modelo de sociedad solidaria y alternativa al capitalismo neoliberal. Dichas discusiones incluyen la organización de un nuevo Estado y la modificación de la Constitución, que quedará sujeta a los tiempos y las posibilidades de la propia dinámica de los actores políticos venezolanos.

LA LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA NACIÓN

Esta ley tiene por objeto regular la actividad del Estado y la sociedad en materia de seguridad y defensa integral, en concordancia a los lineamientos, principios y fines constitucionales.¹⁸

En este sentido, la Seguridad de la Nación es la condición que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos político, económico, social cultural, ambiental, militar y otros¹⁹.

La misma, ratifica la orientación constitucional de conceptualizar a la seguridad como una categoría que va más allá de la tradicional concepción de amenazas bélicas. Se presenta *una visión de seguridad y defensa, asociada al desarrollo sustentable y calidad de vida*, promoviendo así el cambio social y la evolución política.

Como mencionamos más arriba, ésta visión integral de la seguridad y defensa de la Nación ha generado no pocas críticas de parte de distintos actores nacionales y regionales. La propia idea de regular ambos regímenes en una misma ley ya es un dato en sí.

El Título I está referido a las disposiciones fundamentales, donde se detalla la corresponsabilidad existente entre el Estado y la sociedad. En tal sentido, la seguridad de la Nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado, fundamentada en el desarrollo integral de ésta y su defensa es responsabilidad de los venezolanos y venezolanas; también de las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, que se encuentren en el espacio geográfico nacional.

En su artículo 3 la ley define a la Defensa integral como “el conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualesquiera sean su naturaleza e intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado con la participación de las instituciones públicas y privadas, y las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la Nación”.

La Defensa Integral de la Nación abarca el territorio y demás espacios geográficos de la República, así como los ciudadanos y ciudadanas, y los extranjeros que se encuentren en él. Igualmente, contempla a los venezolanos y venezolanas, y bienes fuera del ámbito nacional, pertenecientes a la República.

18. Artículo 1 Ley Orgánica de Seguridad de la Nación.

19. “Artículo 2: La seguridad de la Nación, está fundamentada en el desarrollo integral, y es la condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar, de los principios y valores constitucionales por la población, las instituciones y cada una de las personas que conforman el Estado y la sociedad, con proyección generacional, dentro de un sistema democrático, participativo y protagónico, libre de amenazas a su sobrevivencia, su soberanía y a la integridad de su territorio y demás espacios geográficos”.

La Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (antes denominada “Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de la Nación”) fue reformada en el año 2002 donde obtuvo su actual nombre. Esta reforma fue muy controvertida a la luz de las observaciones que hiciera la propia CIDH, que destacan las imprecisiones o ambigüedades que tiene en su redacción dicha ley, y la preocupación en torno a las funciones de cooperación en el mantenimiento del orden público que esta ley reitera para la Fuerza Armada Nacional. Es decir, la polémica surge en función de la falta de división expresa entre la defensa nacional y la seguridad interior, criterio adoptado por la mayoría de los países del continente.

Al respecto, la CIDH ha declarado:

“La Comisión señala que en un sistema democrático es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación. La historia hemisférica demuestra que la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en general se encuentra acompañada de violaciones de derechos humanos en contextos violentos, por ello debe señalarse que la práctica aconseja evitar la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna ya que acarrea el riesgo de violaciones de derechos humanos”.

Por último, la ley orgánica de seguridad de la Nación define a la Fuerza Armada Nacional como uno de los elementos fundamentales para la defensa integral de la Nación, organizada por el Estado para conducir su defensa militar en corresponsabilidad con la sociedad.

EL DECRETO 8.096: DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY ORGÁNICA DE LA FUERZA ARMADA NACIONAL BOLIVARIANA

El presidente Chávez fue reelegido el 26 de diciembre de 2006 con el 64% del voto popular, en una elección con altísima participación electoral. Después de ser reelecto, el Presidente solicitó, amparado en el Artículo 236 de la Constitución Nacional, una Ley Habilitante para avanzar más en el desarrollo del marco legal necesario para alcanzar el espíritu de la Constitución. El 31 de enero de 2007, la Asamblea Nacional aprobó una Ley Habilitante que permitió al Presidente Chávez emitir decretos que tienen rango, valor y vigor de una ley durante un plazo preestablecido en áreas específicas.

El cuerpo de la ley de defensa nacional tuvo un importante derrotero a lo largo de los últimos 17 años donde se sucedieron una importante serie de modificaciones a partir de la versión existente en 1995 y luego de la llegada al gobierno de Hugo Chávez. Aquí, lo representamos cronológicamente sus modificaciones:

- I)** (01/1995) Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (G.O. 4.844) – A.N.
- II)** (09/2005) Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional (G.O. 38.280) – A.N.
- III)** (07/2008) Decreto 6.239; Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana; (G.O. 5.891)
- IV)** (10/2009) Ley de Reforma Parcial Decreto 6.239; Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (LOFANB); (G.O. 5.933) – A.N.
- V)** (02/2010) Ley de Reforma Parcial Decreto 6.239; Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (LOFANB); (G.O. 39.359) – A.N.
- VI)** (03/2011) Decreto 8.096; Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana; (G.O. 6.020).

En general, todos los cuerpos de las sucesivas modificaciones tratan cuatro grandes secciones o títulos relativos a las disposiciones generales, carrera militar, educación militar y el régimen administrativo. La última modificación por decreto realiza modificaciones principalmente a la sección Título I sobre Disposiciones Generales.

El objeto es (Artículo 1) “establecer los principios y las disposiciones que rigen, la organización, funcionamiento y administración de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, dentro del marco de la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, como fundamento de la seguridad de la Nación, consecuente con los fines supremos de preservar la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la República. La Fuerza Armada Nacional Bolivariana, es la institución que en forma permanente garantiza la defensa militar del Estado”²⁰.

Establece, además, que la Fuerza Armada Nacional Bolivariana tiene como misión fundamental, garantizar la independencia y soberanía de la nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional.

Dentro de las funciones asignadas por esta ley a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, se destacan las siguientes²¹:

- Asegurar la soberanía plena y la jurisdicción de la República en los espacios territoriales y los recursos que en ellos se encuentren;
- Defender los puntos estratégicos y tomar las previsiones para evitar su uso por cualquier potencial invasor;
- Preparar y organizar al pueblo para la defensa integral con el propósito de coadyuvar a la independencia, soberanía e integridad del espacio geográfico de la Nación;
- Contribuir en preservar o restituir el orden interno, frente a graves perturbaciones sociales, previa decisión del Presidente.
- Gestionar el Sistema de Inteligencia Militar y Contrainteligencia
- Analizar, formular, estudiar y difundir el pensamiento militar venezolano;
- Formular y ejecutar el Plan Estratégico de Desarrollo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de acuerdo con las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación;
- La posesión y el uso exclusivo de armas de guerra. En particular, se le asigna la función de adquisiciones mediante la fabricación propia o la importación, y la exportación.

La Fuerza Armada Nacional Bolivariana está organizada de la siguiente manera²²:

- La Comandancia en Jefe a cargo del Presidente,
- El Comando Estratégico Operacional,
- Los Componentes Militares: Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional,
- La Milicia Bolivariana destinada a complementar a la Fuerza Armada,
- Las Regiones Militares, como organización operacional.

20. Artículo 1 Decreto 8.096.

21. Artículo 4 Decreto 8.096.

22. Artículo 5 Decreto 8.096.

En Cuadro 1 se presenta gráficamente el esquema de organización institucional de defensa.

Cuadro 1²³



El Presidente tiene por órgano consultivo al Consejo de Defensa de la Nación, integrado además por el Vicepresidente, los Presidentes de la Asamblea, del Tribunal Supremo de Justicia y del Consejo Moral Republicano y los Ministros de los sectores de defensa, seguridad interior, relaciones exteriores, planificación y ambiente. El Comando Estratégico Operacional depende directamente del Presidente y es el máximo órgano de planificación y dirección de la Fuerza Armada y la Milicia Bolivariana. Cuenta con el Estado Mayor Conjunto como órgano de planificación y asesoramiento. El Comando Estratégico Operacional, los Componentes Militares (Ejército, Armada, Aviación Militar y Guardia Nacional), la Milicia Bolivariana y las Regiones Militares (esta última como organización operacional), dependen administrativamente del Ministerio del Poder Popular para la Defensa. La Asamblea ejerce las facultades conferidas por la Constitución y sigue en forma permanente las cuestiones vinculadas a la defensa a través de la Comisión de Defensa Nacional y Seguridad.

El Comando Estratégico Operacional, los Componentes Militares, la Milicia Bolivariana y las Regiones Militares, dependen administrativamente del Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

El *Presidente o Presidenta* de la República tiene el grado militar de Comandante en Jefe y es la máxima autoridad jerárquica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Ejerce el mando supremo de ésta, de acuerdo con lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y demás leyes. Dirige el desarrollo general de las operaciones, define y activa el área de conflicto, los teatros de operaciones y regiones estratégicas de defensa integral, así como los espacios para maniobras y demostraciones, designando sus respectivos Comandantes y fijándoles la jurisdicción territorial correspondiente, según la naturaleza del caso. Tiene bajo su mando y dirección la Comandancia en Jefe, integrada por un Estado Mayor y las unidades que designe.

El Presidente de la República y Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana ejerce la línea de mando operacional en forma directa o a través de un o una militar en servicio activo, expresamente designado o designada para todas las actividades relacionadas con la conducción de operaciones o empleo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.

El *Comando Estratégico Operacional* es el máximo órgano de planificación, programación, dirección, ejecución y control estratégico operacional específico, conjunto y combinado de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, con

23. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe / Edición 2010. Fuente: RESDAL

ámbito de actuación en el espacio geográfico y aeroespacial de la Nación conforme a los acuerdos o tratados suscritos y ratificados por la República. El Comando Estratégico Operacional depende directamente del Presidente o Presidenta de la República y Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en todo lo relativo a los aspectos operacionales y para los asuntos administrativos dependerá del Ministro del Poder Popular para la Defensa y estará conformado por un comandante, un Estado Mayor Conjunto, los elementos de apoyo necesarios para el cumplimiento efectivo de su misión. El Comandante Estratégico Operacional depende directamente del Presidente de la República en todo lo relativo a los aspectos operacionales y para los asuntos administrativos dependerá del Ministro del Poder Popular para la Defensa.

El *Estado Mayor Conjunto* es el órgano de planificación y asesoramiento estratégico operacional. Depende directamente del Comandante Estratégico Operacional y se encarga de coordinar y supervisar las operaciones que ejecutan los diferentes comandos subordinados. El Estado Mayor Conjunto está integrado por el personal militar de los Componentes Militares de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y la Milicia Bolivariana.

Una *Región Estratégica de Defensa Integral* es un espacio del territorio nacional con características geoestratégicas, establecido por el Presidente de la República y Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana sobre la base de la concepción estratégica defensiva nacional para planificar, conducir y ejecutar operaciones de defensa integral, a fin de garantizar la independencia, la soberanía, la seguridad, la integridad del espacio geográfico y el desarrollo nacional. Las Regiones Estratégicas de Defensa Integral estarán organizadas en *Zonas Operativas de Defensa Integral* con su Comando y Estado Mayor y éstas a su vez, en *Áreas de Defensa Integral* con su Comando y Plana Mayor. Corresponde a los Comandos de Regiones Estratégicas de Defensa Integral, a las Zonas Operativas de Defensa Integral y a las Áreas de Defensa Integral las funciones siguientes de realizar el estudio estratégico de la jurisdicción territorial correspondiente y planificar y conducir las operaciones y actividades relacionadas a cada espacio.

Gráfico 2



El *Ministerio del Poder Popular para la Defensa*²⁴ es el encargado de coordinar, controlar, administrar y supervisar las operaciones y actividades de los cuatro componentes de la Fuerza Armada Nacional. Es el máximo órgano administrativo en materia de defensa militar de la Nación, encargado de la formulación, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del sector defensa. El Presidente y Comandante en Jefe puede transmitir órdenes de carácter operacional por intermedio del Ministro del Poder Popular para la Defensa.

El *Ejército Bolivariano* podrá conducir operaciones militares requeridas para la defensa terrestre; mediante operaciones específicas, conjuntas o combinadas. Las unidades operativas del Ejército Bolivariano están integradas por armas y servicios, organizadas en grandes unidades de combate, unidades superiores, tácticas, fundamentales, básicas y elementales necesarias para el cumplimiento de las misiones operacionales.

La *Armada Bolivariana* podrá conducir operaciones militares requeridas para la defensa naval, mediante operaciones específicas, conjuntas o combinadas. Las unidades operativas de la Armada Bolivariana están integradas por comandos navales, comandos operativos, unidades y servicios navales, aeronavales, de guardacostas, fluviales y de infantería de marina necesarias para el cumplimiento de las misiones operacionales.

La *Aviación Militar Bolivariana* podrá conducir operaciones militares requeridas para la defensa aérea, mediante operaciones específicas, conjuntas o combinadas. Las unidades operativas de la Aviación Militar Bolivariana son los comandos aéreos, grupos aéreos, escuadrones, escuadrillas y patrullas, los servicios y las unidades necesarias para el cumplimiento de las misiones y operaciones.

La *Guardia Nacional Bolivariana* podrá conducir operaciones militares requeridas para la defensa y el mantenimiento del orden interno del país, mediante operaciones específicas, conjuntas o combinadas. Las unidades operativas de la Guardia Nacional Bolivariana están constituidas por comandos regionales, destacamentos, unidades fundamentales y básicas, funcionales de servicios generales, especializados y de apoyo necesarias para el cumplimiento de las misiones operacionales.

La *Milicia Bolivariana* tiene como misión entrenar, preparar y organizar al pueblo para la Defensa Integral con el fin de complementar el nivel de apresto operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, contribuir al mantenimiento del orden interno, seguridad, defensa y desarrollo integral de la nación, con el propósito de coadyuvar a la independencia, soberanía e integridad del espacio geográfico de la Nación. La Milicia Bolivariana depende directamente del Presidente de la República en todo lo relativo a los aspectos operacionales a través del Comando Estratégico Operacional y para los asuntos administrativos dependerá del Ministro o Ministra del Poder Popular para la Defensa²⁵.

24. El Ministerio de Defensa tiene su origen en el Despacho de Guerra y Marina creado el 25 de abril de 1810 por la Junta Suprema de Caracas. Por decreto del 29 de julio de 1863 del presidente y mariscal Juan Crisóstomo Falcón se erige como Ministerio de Marina hasta el 1 de julio de 1874 cuando pasa a denominarse Ministerio de Guerra y Marina por decreto del Congreso de los Estados Unidos de Venezuela. En 1946 por decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno se transforma en Ministerio de la Defensa Nacional y en 1951 pasa a denominarse Ministerio de Defensa, nombre que conservaría hasta el 8 de enero del 2007 cuando es erigido por decreto del presidente Hugo Chávez a su nombre actual: Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

25. Aclaración: Si quisieran consultarse otras fuentes legislativas, se observa en general que una revisión pormenorizada por materia de las leyes dictadas en Venezuela, que la Asamblea Nacional clasifica bajo el título de "seguridad y defensa"; da el siguiente resultado: Dictadas por la Asamblea Nacional-Congreso Nacional: Ley para el Desarme (20/08/2002); Ley N° 32 Ley Orgánica sobre Estados de Excepción (15/08/2001); Ley de Conscripción y Alistamiento Militar (11/09/1978).

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

FERDINAND LASSALLE. *¿Qué es una constitución?* Ed. Siglo Veinte. Buenos Aires, 1964.

ARTURO SAMPAY. *Constitución y Pueblo*. Cuenca. Buenos Aires, 1973.

ARITZ RECALDE. “La Constitución de Venezuela: del nacionalismo revolucionario al socialismo”. Disponible en <http://sociologia-tercermundo.blogspot.com.ar/2010/06/la-constitucion-de-venezuela-del.html>.

RICARDO JIMÉNEZ. “Constitución de la República bolivariana de Venezuela. Crucial instrumento normativo y programático para la Gobernanza, emanado de la Asamblea Constituyente venezolana de 1999”. Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza (2008). Disponible en <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-329.html>.

ROCÍO SAN MIGUEL. “Parlamento y Defensa en Venezuela”. Disponible en <http://www.resdal.org/libros/Archivo/libro-parlam-def-vargas-parte2.pdf>.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>

Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe / Edición 2010. Fuente: RESDAL. <http://www.resdal.org/>.

Ley Orgánica de Seguridad de la Nación.

Decreto 8.096; Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (2011)