

# **Aproximación a la Agenda de Seguridad de Venezuela**

**Documento de trabajo, elaborado en el marco del Proyecto  
“Agenda de Seguridad de Venezuela en el  
Contexto de la Subregión Andina”**

*Ana María Sanjuán*  
*2004*

## **Créditos**

### **ILDIS**

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales

#### **Director**

Kurt-Peter Schütt

#### **Coordinador del Proyecto**

Flavio Carucci

#### **Asistente del Proyecto**

Sonia Pérez Monroy

#### **Autora**

Ana María Sanjuán

Los conceptos, análisis y conclusiones que se exponen en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad de su autora, y en nada comprometen al ILDIS como organización que asumió la iniciativa de coordinarlo y difundirlo.

La reproducción total o parcial de este documento es totalmente permitida siempre que se establezcan las debidas referencias de su(s) autor(es) y de las instituciones auspiciantes.

El presente documento es presentado por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) para el debate público.

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) es un proyecto de la Fundación Friedrich Ebert (FES)



Edificio San Juan. Piso 4. Av. San Juan Bosco con 2da. Transversal. Urb. Altamira  
Caracas. Venezuela. Apartado 61712. Caracas 1060<sup>9</sup>  
Teléfonos: (58-212) 263-2044 / 263-3056 / 263-4080. Fax: (58-212) 263-0001  
e\_mail: [info-ildis@ildis.org.ve](mailto:info-ildis@ildis.org.ve) / Página Web: [www.ildis.org.ve](http://www.ildis.org.ve)

# Índice

	Página
Introducción .....	2
I.- Antecedentes .....	4
I.1.- Los cambios políticos e interinstitucionales en Venezuela y principales divergencias interélites en torno a la política exterior y a la seguridad ciudadana .....	4
I.2.- Un nuevo rol para la Fuerza Armada Venezolana .....	6
II.- Marco político-normativo de la agenda de seguridad ciudadana de Venezuela	8
III.- Prioridades nacionales en los diferentes planos de seguridad. Relaciones bilaterales de seguridad y temas especiales (Narcotráfico, Ambiente) .....	14
III.1.- Planos de seguridad .....	14
III.2.- Agenda de seguridad con Colombia .....	16
III.3.- Agenda de seguridad con Brasil .....	21
III.4.- Agenda de seguridad con Guyana .....	22
III.5.- Agenda de seguridad con El Caribe .....	22
III.6.- Agenda de seguridad con los Estados Unidos .....	23
III.7.- Narcotráfico .....	26
III.8.- Ambiente .....	27
III.9.- Migraciones-desplazados .....	28
IV.- A manera de conclusión .....	30
Bibliografía .....	32

## **Introducción**

Uno de los problemas más complejo de abordar tanto en el sistema global como en la sociedad venezolana, es el de la seguridad, concebida ésta en su sentido más amplio. La complejidad deviene de la interrelación de varios factores, entre los que deben mencionarse las transformaciones institucionales y políticas que tienen lugar en Venezuela desde 1999, los cambios experimentados en el mundo en el área de seguridad y en todos los planos de las relaciones internacionales y por las relaciones colombo-venezolanas, no sólo por el contencioso limítrofe pendiente entre ambos países, sino por el desarrollo del Plan Colombia desde 2001 y el Plan Patriota desde 2004, ambos con impactos más allá de la seguridad en la extensa y dinámica frontera binacional. Adicionalmente, los temas de seguridad y de política exterior, han entrado de lleno en la polarización política que ha caracterizado el clima venezolano en los últimos tres años, dadas las aspiraciones gubernamentales de cambiar el perfil internacional del país y más concretamente, por el rumbo y la intensidad de las relaciones con Colombia y Estados Unidos. Dichos temas mantienen una importante presencia en los debates políticos internos, lo que en ocasiones contribuye a magnificar o minimizar amenazas y vulnerabilidades.

El manejo de los desafíos de la globalización y los problemas asociados con el terrorismo y otras formas de delitos transnacionales, han llevado a muchos países, regiones y organizaciones de diverso tipo, a la convicción de que existe la necesidad de discutir más ampliamente el manejo de la seguridad global, regional, subregional y nacional. Uno de los propósitos de ello debería ser, especialmente en la región de las Américas, la intención de conformar una “comunidad de seguridad”, teniendo en cuenta que esta región cuenta como activo el ser una de las más estables del mundo y con los menores gastos de defensa frente al surgimiento de diversos issues de seguridad (Haití, crisis en la seguridad pública, conflicto en Colombia, crisis de gobernabilidad en los Andes, reactivación de contenciosos limítrofes, etc.) en los que se entrecruzan las agendas de seguridad y gobernabilidad, defensa y desarrollo, impulsadas por un amplio abanico de actores y en un contexto de fuerte relacionamiento de variables internacionales y domésticas. Sin embargo, la consolidación de la democracia en todos los países de la región permite que actores no tradicionales, como la sociedad civil, la academia y los medios de comunicación participen junto al Estado en un amplio debate sobre los desafíos de la seguridad en la actual coyuntura regional y nacional.

Esto es particularmente relevante en el caso de Venezuela, uno de los pocos países de la región que navega entre los problemas de seguridad

tradicionales (hipótesis de conflicto con Colombia) y las nuevas amenazas, además de mantener una extensa frontera con Colombia, en la que tiene lugar un conflicto interno con impactos diversos en la seguridad de Venezuela, algunos de ellos agudizados a partir del desarrollo del Plan Colombia en 2001 y el Plan Patriota en 2004. En Venezuela, tradicionalmente, el tema de la seguridad ha sido manejado sólo por la Fuerza Armada Nacional. Sin embargo, dada la actual dinámica política e institucional y los diversos cambios que tienen lugar en el país, podría ser propicia la ocasión para ampliar el marco del debate y sensibilizar a diversos actores sociales sobre los temas relevantes de la nueva agenda de seguridad, incorporando a las fuerzas políticas, la academia, los medios de comunicación y a la sociedad civil, quienes mediante una discusión amplia de estos temas podrán profundizar reflexiones y con ello contribuir a una mejor comprensión de los problemas de seguridad de Venezuela. Por ello el desarrollo del Proyecto **“Agenda de Seguridad de Venezuela”**, en el marco del regional **“Cooperación en la Seguridad Regional Andina”** adelantado en la subregión por la Fundación Friedrich Ebert, pretende identificar y priorizar los aspectos más relevantes que componen la agenda contemporánea de seguridad de Venezuela, no sólo desde el punto de vista del Estado, sino también desde la perspectiva de la sociedad civil y los diferentes actores locales.

El presente documento aborda de manera secuencial, los siguientes contenidos:

- Breve recuento de los cambios políticos ocurridos en el país en el último quinquenio, con repercusiones en el área de seguridad.
- Presentación del marco institucional y las prioridades nacionales en los diferentes planos de la seguridad, así como los temas claves de las relaciones bilaterales de seguridad.
- Análisis de los cambios de paradigma que en materia de seguridad se han suscitado en la política pública venezolana.

## I.- Antecedentes

### *I.1.- Los cambios políticos e institucionales en Venezuela y principales divergencias interélites en torno a la política exterior y a la seguridad*

Venezuela atraviesa desde finales de la década de los 80, un proceso de transición política de velocidades múltiples, cuya orientación fundamental proviene del triunfo de Hugo Chávez Frías en las elecciones presidenciales de 1998. La naturaleza de las transformaciones político-institucionales sucedidas a partir de esa fecha en Venezuela, el origen militar del presidente y los cambios en el entorno subregional, regional e internacional, han incidido en la conformación de una nueva agenda de seguridad, en la que han variado, en algunos aspectos sustancialmente, la percepción de las amenazas a la seguridad del país, dado que se observa un proceso de redefinición del enemigo estratégico, más por la dinámica doméstica que por amenazas reales de carácter interestatal. Dichos cambios han tenido lugar en medio de una intensa confrontación política, resultado de dos posturas contrapuestas en la interpretación de la realidad política, económica y social de Venezuela, la cual es consecuencia de la fractura que divide a las élites venezolanas y que se proyecta al resto de la sociedad. Esta pugna por el rumbo del destino nacional muestra un patente desacuerdo sobre temas clave del desarrollo del país, del que no escapan las áreas de seguridad, defensa y política exterior. Los temas en los que es patente un mayor desacuerdo son los del manejo de la economía, los mecanismos de inserción internacional de Venezuela y el rol de la Fuerza Armada Nacional en el desarrollo del país.

En materia económica, es en el tema petrolero donde se hacen más evidentes las contradicciones. El proyecto de gobierno propone la presencia del Estado, como único dueño y rector de industrias estratégicas como PDVSA<sup>1</sup> y la política permanente de defensa de los precios petroleros en el marco de los acuerdos pactados en el seno de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). La oposición propone “*dar autonomía a Pdvsa [...] auspiciar un cambio de una relación Petróleo-Estado a una de Petróleo-Sociedad, donde se abra el espacio para la democratización del capital de la industria de los hidrocarburos, para que haya una mayor participación ciudadana en el recurso petrolero y gas a través de distintas vías a explorar, como por ejemplo se pueden mencionar: la profundización de la apertura petrolera; la creación de un Fondo de Ahorro Intergeneracional (FAI); y/o la creación de Fondos de Pensiones apalancados por la regalía petrolera y de gas*”<sup>2</sup>. Propone igualmente, revertir los acuerdos OPEP, priorizando acuerdos energéticos hemisféricos (en los que

---

<sup>1</sup> Esta posición, tiene un anclaje en los artículos 302 y 303 de la Constitución de 1999.

<sup>2</sup> Agenda de Reconstrucción de la República de Venezuela, Enero 2003. Pág. 4.

EEUU es el principal factor de incidencia por su capacidad de compra e inversión) e incrementar la producción para recuperar mercados perdidos<sup>3</sup>.

Adicionalmente para el gobierno y sus apoyos nacionales e internacionales, en la actual coyuntura mundial el tema petrolero se liga en forma creciente al de la seguridad, sobretudo a partir de la invasión a Irak en 2003, considerando que Venezuela es el quinto productor mundial de crudo, sus reservas probadas y probables de petróleo y gas son hasta ahora las más altas del hemisferio occidental y en este momento es el cuarto proveedor de petróleo de los Estados Unidos. Se comparte el criterio de varios analistas según el cual, la búsqueda de garantías del suministro de petróleo y gas será una prioridad estratégica de la política exterior y comercial de los Estados Unidos, el cual para garantizar un acceso global a la energía, redibujará el mapa estratégico internacional como no había ocurrido en más de medio siglo<sup>4</sup>. Debido a sus reservas energéticas, se consideran entonces áreas de alta prioridad la región del Caspio, África y América Latina. El área andina de esta última, contiene las mayores reservas probables y probadas de petróleo y gas del hemisferio occidental.

En materia internacional, el gobierno propone la simetría de la comunidad de naciones, prioriza el diálogo Sur-Sur y, en particular, la integración latinocaribeña<sup>5</sup>, así como una relación más estrecha con los socios árabes de la OPEP y una denuncia a las asimetrías del ALCA, todo lo cual implica diferencias con EEUU, el principal socio histórico de la política internacional venezolana. La oposición plantea redefinir las relaciones internacionales, la *“recuperación de la imagen y la confianza internacional”*<sup>6</sup> y señala una agenda que está en sintonía con las principales preocupaciones de los EEUU: *“auspiciar con éxito nuestra inserción en un mundo globalizado mediante la integración hemisférica (ALCA) y global (OMC) [e] incorporar activamente al país en los programas de lucha contra el terrorismo y narcotráfico”*<sup>7</sup>. Un tema central de la nueva posición de Venezuela en el ámbito hemisférico es el del *modelo de democracia*, siendo el escenario principal de esta confrontación de visiones la Organización de Estados Americanos, donde goza de consenso el modelo de democracia representativa. El gobierno del Presidente Chávez, postula sin embargo el tema de una democracia protagónica y participativa, adversando el de

---

<sup>3</sup> Ídem, pág. 4; El Pacto Democrático por la Unidad y la Reconstrucción Nacional propone, en la misma línea: *“...hacer efectiva una política de aumento del volumen de producción de crudo”* Coordinadora Democrática de Venezuela, (2002). Pág. 6.

<sup>4</sup> Ver el National Energy Policy Paper, también conocido como el Informe Cheney, de marzo de 2001. Ver también Müller Rojas, 2004.

<sup>5</sup> *Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación 2001- 2007*. Ministerio de Planificación y Desarrollo. Op. Cit. Pág. 21 y 15.

<sup>6</sup> CTV y Fedecámaras, *“Bases para un Acuerdo Democrático”*, punto 9.

<sup>7</sup> Comisión Proyecto País de la Coordinadora Democrática. Op. Cit. pág. 5

representativa por considerar que impide tener en cuenta los problemas sociales que afectan a la región.

En resumen y en cuanto a la *política internacional*, estrechamente ligada al área de seguridad, el gobierno es crítico de los acuerdos de libre comercio, mientras que la oposición los apoya; el gobierno propugna el multilateralismo y una nueva correlación de fuerzas en el mundo multipolar, cuestionando la política exterior de EEUU (pese a garantizarle el suministro de petróleo), a la par que la oposición insiste en la importancia de una alianza firme con Washington; el gobierno apunta al fortalecimiento de la OPEP en un marco de control de la producción mundial petrolera para garantizar precios favorables a los productores, la oposición propone aumentos en la producción para dinamizar la economía interna.

### *1.2.- Un nuevo rol para la Fuerza Armada Venezolana*

Siguiendo la tradición latinoamericana en cuanto a que los asuntos de seguridad de los países han sido delegados del poder político a las Fuerzas Armadas, las relaciones de seguridad de Venezuela han sido fijadas por la corporación militar, incluso en el período 1958-1998. Si bien Venezuela fue de los pocos países de la región que no atravesó una dictadura militar, sus Fuerzas Armadas, por razones vinculadas a la situación interna de estabilidad de la democracia y a los arreglos políticos que permitieron dicha estabilidad, disfrutaron de una serie de prerrogativas institucionales, lo que les permitió funcionar con un elevado grado de autonomía y cumplir un papel político de primera importancia en el manejo de los asuntos que les son inherentes, tales como el manejo exclusivo sin intervención civil de los asuntos de seguridad y defensa (Müller Rojas, 1997, Manrique, 1996, Sanjuán, 2003).

Más recientemente, la crisis de representación política y del sistema de partidos en Venezuela en las últimas dos décadas, así como la debilidad institucional, fueron favoreciendo una participación política cada vez más activa de algunos sectores de las Fuerzas Armadas, hecho más que evidente luego de los intentos de golpe de estado en 1992 y el triunfo electoral de Hugo Chávez Frías en 1998, un militar retirado. Desde 1999, la política ha entrado con más fuerza que en el pasado democrático al mundo militar y éste ha entrado con mayor fuerza al mundo de la política, lo que se expresa en una alta deliberancia, tanto de los militares, como de las fuerzas políticas y sociales sobre lo militar. Tal como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), luego de una reciente visita a Venezuela, “*la realidad de la región demuestra que la deliberación de las Fuerzas Armadas*

*suele ser la antesala para fracturas constitucionales”<sup>8</sup>.*

En abril de 2002, se produjo una de estas fracturas (el derrocamiento del Presidente Chávez por unas horas), resuelta luego de tres días según el marco constitucional. El enfrentamiento entre grupos de oficiales activos que apoyan o rechazan al gobierno nacional, se hizo evidente unos meses antes del golpe de Estado y se mantiene en el presente. Así como resultaba evidente un vínculo político de la FAN con el oficialismo, la oposición estimuló y logró un vínculo político con sectores de la FAN. Luego de los resultados del referéndum revocatorio de agosto de 2004, la deliberancia militar se ha reducido, aunque no se ha eliminado totalmente. Desde 2001 ha sido común escuchar discursos de militares activos, respaldando más que a un sistema de gobierno, a la gestión del Presidente Chávez y opinando sobre temas de actualidad nacional, especialmente sobre asuntos de seguridad. Por otra parte, los militares que participaron del golpe de Estado no han sido sancionados y declaran permanentemente en los medios de comunicación sobre política nacional e internacional.

Por las razones expuestas, el tema militar es uno de los que más controversias ha generado desde el punto de vista político en el último quinquenio. El gobierno coloca a la institución castrense a realizar labores que no son típicamente militares (basándose en su misión constitucional de una “*participación activa en el desarrollo nacional*”<sup>9</sup>), tales como las realizadas en el contexto del Plan Bolívar 2000 y Plan Proyecto País<sup>10</sup>. Estas labores, particularmente por el modo en que se realizan, pueden entenderse como una instrumentalización política de la Fuerza Armada Nacional (FAN). Por otra parte, en la Constitución de 1999, las fuerzas pro gobierno redujeron los límites a la deliberancia militar y eliminaron la prohibición de ejercer simultáneamente la autoridad militar y civil por un mismo funcionario<sup>11</sup>. La oposición mientras tanto, reivindica una institución castrense que no apoye ningún proyecto político, esté sujeta al poder civil, no delibere políticamente y que aumente su capacidad operacional<sup>12</sup>.

En Venezuela no se incrementó sustancialmente el presupuesto de la Fuerza Armada Nacional (FAN) hasta 2004. Sin embargo, en 2005, los recursos destinados al área de defensa pueden aumentar significativamente,

---

<sup>8</sup> CIDH “Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al culminar su visita a la República Bolivariana de Venezuela”. 10.05.02, párrafo 65. [www.oas.org](http://www.oas.org)

<sup>9</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 328.

<sup>10</sup> Ministerio de Planificación y Desarrollo. Op. Cit.

<sup>11</sup> Al respecto y para un análisis más detallado, ver Provea, “¿Sí o No?: pistas para un voto razonado”. Disponible en: [www.derechos.org.ve](http://www.derechos.org.ve).

<sup>12</sup> CTV y Fedecámaras, Op. Cit. Punto 5; Coordinadora Democrática y militares disidentes. Op. Cit. Pág. 4; Coordinadora Democrática, Op. Cit. Punto 4; Comisión Proyecto País de la Coordinadora Democrática. Op. Cit. Pág. 5.

toda vez que está previsto la adquisición de varios tipos de armas y equipos militares<sup>13</sup>. Tampoco se han generado movilizaciones militares importantes. Por otra parte, aunque ha aumentado el número de militares activos en cargos de la administración pública tradicionalmente reservados para los civiles (lo que implica el incremento del poder de algunos militares), no se puede señalar que el liderazgo civil es servil al militar. La institución militar es un instrumento del gobierno, fuertemente controlado por el Presidente, y no al revés, por lo que existe en Venezuela un proceso *sui generis* de militarización y, en eventos puntuales (concretamente durante el golpe de estado de abril de 2002), un riesgo de confrontación militar, dada la alta deliberancia militar y los efectos que ella ya ha producido. Ello tiene una influencia importante en el deterioro de la convivencia política democrática, a la vez que le otorga una preponderancia especial como actores políticos a las fuerzas armadas, y fortalece su rol en el diseño de las políticas de seguridad del estado venezolano, las cuales, incluso durante el período político precedente, siempre han estado fuera del control civil, debido a que la corporación siempre disfrutó de una serie de prerrogativas institucionales en términos de incidencia política e independencia de acción en la conducción de temas centrales de seguridad, como lo son las fronteras, las hipótesis de conflicto de soberanía, la adquisición de armas y el diseño de la política de defensa. En la actual coyuntura venezolana, la Fuerza Armada Nacional tiene un creciente rol en el funcionamiento del estado venezolano.

## **II.- Marco político-normativo de la agenda de seguridad de Venezuela**

Entre 1999 y 2004 han habido importantes cambios normativos en el país, especialmente en el área de seguridad y defensa, aunque los mismos no han sido acompañados por transformaciones institucionales de importancia. Desde la promulgación de la Constitución (1999) (elaborada por la mayoría oficialista en la Asamblea Nacional Constituyente y aprobada por votación popular), empieza la conformación de un nuevo modelo de seguridad y defensa nacional, el cual será desarrollado tanto en la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, así como en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. La característica fundamental de este nuevo modelo de seguridad es su carácter maximalista y totalizante, abarcando temas fundamentales del desarrollo y concibiendo una defensa integral de la nación, como categoría superior a la estatal, buscando superar el aspecto exclusivamente militar incluyendo factores económicos, sociales, políticos y ambientales. La actual agenda de seguridad en

---

<sup>13</sup> Sin embargo y partir del 17.09.04, fecha en la que murieron cinco militares venezolanos y una ingeniera de PDVSA en el sector Mata de Caña en el Estado Apure, luego de una emboscada de irregulares colombianos, el gobierno y la Fuerza Armada anunciaron su decisión de comprar a Rusia armamento (aviones y helicópteros) para el reforzamiento de las operaciones de resguardo en la frontera occidental.

Venezuela, está siendo influida crecientemente por la situación interna de controversia política, contrariamente al período precedente, que respondía más a parámetros de orden externo.

Según la nueva constitución venezolana, 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<sup>14</sup>”*. En lo que respecta a los principios de seguridad de la nación, la Constitución señala que *“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<sup>15</sup>”*. En cuanto a las fronteras, el Artículo 327 apunta que *“la atención de las fronteras es prioritaria en el cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la Nación. A tal efecto, se establece una franja de seguridad de fronteras cuya amplitud, regímenes especiales en lo económico y social, poblamiento y utilización, serán regulados por la ley, protegiendo de manera expresa los parques nacionales, el hábitat de los pueblos indígenas allí asentados y demás áreas bajo régimen de administración especial”*.

Adicionalmente, en las *“Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007”*, elaboradas por el Ministerio de Planificación y Desarrollo<sup>16</sup>, se propone establecer 5 equilibrios, en lo económico, social, político, territorial e internacional, estos dos últimos con impactos en las políticas de seguridad. En el Equilibrio Territorial se plantea, a mediano y largo plazo, la *“desconcentración del país [a partir de la] modificación del patrón de poblamiento, producción, inversión, distribución y recaudación [incorporando] una dimensión ambiental”<sup>17</sup>*. El Equilibrio Internacional, por su parte, plantea una *“participación flexible y simétrica de la comunidad de naciones [con énfasis] en la promoción de los intereses nacionales en el exterior [...] defensa de la soberanía nacional, fomento de la*

---

<sup>14</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Artículo 322, Título VII, “De la Seguridad de la Nación”, Capítulo I, Disposiciones Generales, 1999.

<sup>15</sup> Idem, Art. 326.

<sup>16</sup> Ministerio de Planificación y Desarrollo. Op. Cit.

<sup>17</sup> Idem, pag.20 y 21.

*integración latinoamericana y caribeña, en la revalorización del diálogo Sur-Sur*<sup>18</sup>.

Por su parte, en la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, aprobada en noviembre de 2002, se señala en su Art. 2 que *“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”*. En cuanto a la defensa integral, la concibe en su Art. 3 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”*. En esta Ley se define el desarrollo integral (Art. 4) como *“la ejecución de planes, programas, proyectos y procesos continuos de actividades y labores que acordes, con la política general del Estado y en concordancia con el ordenamiento jurídico vigente, se realicen con la finalidad de satisfacer las necesidades individuales y colectivas de la población, en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar”*. Por último, los “bienes” a ser protegidos por la Nación (Artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14) son la pluralidad política y la participación ciudadana, la familia, el patrimonio cultural, los pueblos indígenas, la diversidad biológica, los recursos genéticos y otros recursos naturales, el genoma humano y los riesgos tecnológicos y científicos<sup>19</sup>.

La Secretaría del Consejo de Defensa de la Nación (SECODENA), define a partir de los ejes contenidos en las normas anteriormente señaladas, un inventario de amenazas tanto en el ámbito interno como en el externo, siendo las primeras la pobreza, deterioro de la situación económica, la corrupción, deterioro ambiental, la inseguridad personal y debilitamiento de la gobernabilidad, mientras que para el ámbito externo se identifican indefiniciones limítrofes, presiones derivadas del conflicto colombiano, el narcotráfico, el crimen organizado transnacional, flujos masivos de

---

<sup>18</sup> Idem, pag. 21 y 15.

<sup>19</sup> Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, Gaceta Oficial No. 37.594 del 18.12.02.

refugiados, degradación del medio ambiente, la violencia, presión de potencias extranjeras en busca de apoyo a su política exterior y terrorismo (Rodríguez, 2002; Pascual, 2003).

De la nueva normativa sobresales los siguientes aspectos:

- La seguridad del país se asume en la presente coyuntura como una categoría que va más allá de la tradicional concepción de amenazas bélicas, aunque éstas, como se verá más adelante, se siguen considerando factibles.
- El desarrollo nacional se contempla como parte integrante de la seguridad y defensa lo que es congruente con la reorientación en el empleo de la FAN en tareas inherentes. Hay una redefinición del concepto de seguridad considerando como amenazas a la pobreza y el desequilibrio económico, lo que implica un concepto multidimensional de la seguridad, correspondiente a la seguridad humana, pero con una impronta muy definida de las tradicionales concepciones de la seguridad nacional.
- Mayor soberanía y nacionalismo.
- Se introduce la corresponsabilidad de la sociedad civil en garantizar la seguridad.

Igualmente en los diferentes foros y conferencias regionales y hemisféricas, Venezuela ha sustentado una posición de promoción de la cooperación para la paz compuesta por los siguientes elementos:

- Reafirmación de los principios fundamentales y redefinición de los compromisos hemisféricos y regionales de solución pacífica de las controversias.
- Fortalecimiento de la autonomía de la región y promoción de un mundo multipolar.
- Promoción de mecanismos multilaterales que garanticen la seguridad de la región.
- Integración latinoamericana.
- Promoción de un nuevo Régimen de Seguridad Integral Hemisférico basado en el consenso y la cooperación, de manera de superar la estructura vigente, pero carente de operatividad (TIAR).
- Diversificación de sus relaciones internacionales.
- Cooperación para la atención de los conflictos fronterizos vigentes.

- Cooperación preventiva frente a actividades del narcotráfico, grupos ilegales y terrorismo internacional y
- Cooperación para el desarrollo<sup>20</sup>.

Así pues, en el plano hemisférico y regional, se suscribe y promueve la multidimensionalidad, incorporándose de lleno en la agenda las nuevas amenazas, mientras que en el plano nacional y en el binacional con Colombia, se mantienen y/o regresa a las concepciones clásicas de la seguridad estatal y nacional.

Sin embargo, los cambios en política exterior del país, han ido produciendo, recientemente, algunos cambios estratégicos en la conformación de la agenda de seguridad, generando con ello no pocas tensiones, tanto en el plano doméstico como en el internacional. Es posible identificar cinco inflexiones en materia de seguridad en el período entre 1999-2004, tres de carácter regional y dos de carácter doméstico: la posición venezolana en la reunión hemisférica de Ministros de Defensa en Manaus (2000), el inicio del Plan Colombia en 2001, el golpe de estado en Venezuela en 2002, el paro petrolero-empresarial en Venezuela de 2002-2003 y el inicio del Plan Patriota en Colombia en 2004. Es así que a partir de 2003, el estado venezolano ha ido rejerarquizando los temas de seguridad, debido a la percepción de nuevas amenazas a la estabilidad del país, especialmente a partir del golpe de 2002. Ello se ha hecho evidente en la convocatoria de urgencia del CODENA por primera vez en 2004<sup>21</sup>, un aumento del gasto militar en ese mismo año y los anuncios de reequipamiento de la FAN a través de convenios con otros países, específicamente con Rusia. Reconsiderando el escenario nacional y el internacional, las amenazas serían ahora, además de las tradicionales y de las nuevas amenazas, la guerra de cuarta generación<sup>22</sup>, cuyo propósito sería el de desestabilizar al país previo a operaciones destinadas a destruir el Estado-nación, un golpe de Estado y otras acciones promovidas por organizaciones políticas transnacionales con apoyo de sectores nacionales descontentos con el nuevo nacionalismo y la extensión de conflictos internos de países vecinos

<sup>20</sup> Reunión del grupo de alto nivel en materia de seguridad y fomento de la confianza de la Comunidad Andina. Bogota, 2003

<sup>21</sup> El CODENA, Consejo de Defensa de la Nación se convocó por primera vez en mayo de 2004, a raíz de la captura en Caracas de un grupo de jóvenes colombianos uniformados militarmente. Según informó el gobierno venezolano, grupos radicales de la oposición venezolana conjuntamente con un sector de las AUC, entrenaban una célula paramilitar para realizar atentados a personalidades políticas en Venezuela y al Presidente de la República. Las investigaciones, a octubre de 2004, no han concluido todavía en el establecimiento de responsabilidades. A partir de este evento le fueron asignados importantes recursos a la FAN para la defensa del país, especialmente el reforzamiento de la frontera. El estado de alerta se reforzó también a partir de una emboscada a la FAN el 17.09.04 en el sector Mata de Caña, Municipio Páez, Estado Apure, en la que resultaron asesinados 6 militares y una civil que laboraba para PDVSA. En este hecho se entremezclaron acusaciones a los diferentes grupos irregulares que operan en la frontera y donde se reconoció por primera vez, por parte del gobierno nacional, la existencia de las FBL. Esto condujo a una condena global hacia los grupos irregulares y el reconocimiento de la FAN como único actor legítimo en armas. Todavía se desconoce sobre que grupo armado recae la responsabilidad de esta emboscada.

<sup>22</sup> La guerra de cuarta generación oscila desde el factor armamentista hacia el psicológico, ya que lo que pretende es una movilización masiva de la población en un antagonismo integral contra el supuesto enemigo que abarca los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales de una nación con el objetivo de alcanzar el sistema mental y organizativo del adversario. [www.tendencias21.net](http://www.tendencias21.net)

*"en el marco de la aplicación de planes de ayuda militar bajo el pretexto (...) del supuesto apoyo de nuestro país a factores generadores de violencia"<sup>23</sup>.*

Otros cambios en el área de seguridad es el relativo al marco institucional. A partir de la Constitución de 1999, el Consejo de Defensa de la Nación es el máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del Poder Público nacional, estatal y municipal, en los asuntos relacionados con la seguridad y defensa integral de la Nación. Son miembros permanentes el Presidente de la República, quien ejercerá la Presidencia; el Vicepresidente Ejecutivo, el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, el Presidente del Consejo Moral Republicano, y los Ministros de los sectores de la defensa, la seguridad interior, las relaciones exteriores, la planificación y el ambiente.

Entre sus responsabilidades se encuentra establecer el Concepto Estratégico de la Nación. Ese proceso parte de la identificación de los Intereses Nacionales, que no son otra cosa que los aspectos que el Estado no está dispuesto a comprometer. La determinación de los Intereses Vitales, genera los Objetivos Nacionales y éstos a su vez, las Estrategias para obtener los resultados deseados que configuren el clima de seguridad necesario para alcanzar dichos objetivos y preservar así los intereses vitales del país. La formulación de Políticas de Seguridad y Defensa está condicionada a los factores de Amenazas, Política Interna, Economía de la Nación, entre otras, e influenciada principalmente por los aspectos Cultura, Sociedad, Política Internacional, Doctrina Política y Oportunidades. (Rodríguez, 2002)

Entre los diferentes órganos con responsabilidad en planificación y ejecución de políticas de seguridad y defensa tenemos:

- Poder Ejecutivo (Presidente de la República y el Gabinete político y económico).
- Poder Legislativo Nacional (Asamblea Nacional y Consejo de Estado).
- Poder Judicial (Tribunal Supremo de Justicia y Tribunales ordinarios).
- Poder Ciudadano.
- El Consejo de Defensa de la Nación, su Secretaria y Comités.
- Poder Ejecutivo Estatal (Gobernaciones).
- Poder Legislativo Estatal (Asambleas Legislativas de los Estados).

---

<sup>23</sup> Ver discurso del General Raúl Isaías Baduel, Comandante General del Ejército, el 24 de junio de 2004, Día del Ejército. El Universal, 25.06.04.

- Poder Ejecutivo Municipal (Alcaldías).
- Poder Legislativo Municipal (Consejos Municipales).
- Juntas Parroquiales.

En suma, debido al proceso de transición política por el cual atraviesa el país, en la actual coyuntura se observan varias posturas y velocidades en el tema de la seguridad. Por una parte, se suscribe la multidimensionalidad del concepto, que securitiza temas de desarrollo como la pobreza (considerada como la principal amenaza a la seguridad de Venezuela<sup>24</sup>) o los problemas de gobernabilidad, siendo correlativas ambas al esquema de las nuevas amenazas, en algún sentido cuestionado por el gobierno nacional, por considerar que desvirtúa el accionar tradicional de las fuerzas armadas. Por la otra, en este período se han incrementado en forma sustantiva las amenazas de orden tradicional, ya que atendiendo a la dinámica política interna, el país se observa vulnerable a fuerzas externas que podrían afectar la conformación territorial actual y la permanencia de la nueva élite política en el poder. Además de esos cambios, deben resaltarse dos aspectos: primero, que el tema de la energía es considerado hoy como prioridad de seguridad ampliándose de esta forma su clásico rol en la política exterior venezolana y segundo, la reestructuración de las relaciones de seguridad con los Estados Unidos, país que aunque sigue siendo el primer socio comercial del país, se le considera ahora como la principal amenaza a la estabilidad interna de Venezuela.

### **III.- Prioridades nacionales en los diferentes planos de seguridad. Relaciones bilaterales de seguridad y temas especiales (Narcotráfico, Ambiente).**

#### *III.1.- Planos de seguridad*

A partir del inicio del gobierno de Hugo Chávez Frías en 1999, las prioridades de la política exterior venezolana se consideran las siguientes: la **Fachada Andina**, que comprende las relaciones con Colombia y la Comunidad Andina; la **Fachada Atlántica** y las relaciones con Guyana, redimensionándose los efectos estratégicos de la discusión fronteriza en relación a la salida del crudo extrapesado venezolano; la **Fachada Amazónica** y las relaciones con Brasil, los integrantes del Pacto de Cooperación Amazónica y MERCOSUR y la **Fachada Caribeña** y las relaciones con el Mare Nostrum y con las islas ubicadas en las rutas

---

<sup>24</sup> “La Pobreza como desafío de la seguridad”, ponencia venezolana en la 5ta. Conferencia de Directores de Colegios de Defensa Ibero-Americanos, Caracas, 20-24 de septiembre 2004.

geopolíticas del petróleo, así como las que se mantienen para la importación de los recursos que ingresan por el Mar Caribe<sup>25</sup>.

En cuanto a los planos de seguridad en Venezuela, se observan tensiones en la percepción de amenazas entre los planos interno y nacional y el regional y hemisférico, básicamente por las cambiantes relaciones de seguridad con los Estados Unidos. En el **plano interno**, como ya se mencionó, las principales amenazas a la seguridad que podrían ameritar una actuación de la Fuerza Armada Nacional, son la pobreza principalmente, seguida de la movilización social, crisis de gobernabilidad, vinculación de grupos opositores con agentes internacionales, crisis de seguridad pública, energía, desarrollo endógeno, seguridad alimentaria y amenazas de golpe de estado promovido por organizaciones políticas transnacionales. En el **plano nacional**, se consideran como principales amenazas las externalidades negativas del Plan Colombia, Plan Patriota y el conflicto colombiano, el contencioso limítrofe con Colombia, la pobreza y la guerra de 4ta. generación. En el **plano subregional**, cuyo sistema de seguridad se encuentra en un nivel embrionario de construcción, Venezuela ha reafirmado todos los instrumentos promovidos por la Comunidad Andina de Naciones (CAN) así como la zona de paz, preparándose para el libre tránsito de personas pautado por la Comunidad para el 2005.

En el **plano regional**, Venezuela propuso en la reunión hemisférica de Ministros de la Defensa en Manaus (2002) la conformación de un nuevo mecanismo de defensa regional para sustituir al Tratado Interamericano de Asistencia recíproca (TIAR), así como la Alternativa Bolivariana para la América (ALBA) frente al Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), la democracia participativa frente a la representativa, la agenda social frente a la Carta Democrática y un nuevo marco de relacionamiento de Estados Unidos con la región. En el **plano hemisférico**, Venezuela suscribió la multidimensionalidad y los principios de seguridad humana en la Cumbre de México de 2003, reiterando que la pobreza es la principal amenaza del hemisferio. Asimismo, considera como amenazas al hemisferio el terrorismo y el narcotráfico y suscribe la propuesta de la cooperación institucional para el abordaje de éstos problemas. Por último, en el **plano internacional**, Venezuela ha mantenido en los últimos tres años un fuerte cuestionamiento al unilateralismo y a la guerra preventiva, así como se encuentra entre la comunidad de naciones que exige una ampliación y mayor democracia en la conformación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

---

<sup>25</sup> Documento "Las Prioridades de la Política Exterior Venezolana", Comisión Permanente de Política Exterior, Dirección Técnica, Asamblea Nacional, Caracas, 2001.

### *III.2.- Agenda de Seguridad con Colombia*

La agenda de seguridad de Venezuela con Colombia constituye uno de los mayores desafíos para el país, habida cuenta de que en dicha agenda se entrecruzan percepciones de amenazas de todo orden, tanto de la vieja como de la nueva agenda, con un ingrediente adicional en la actual coyuntura del país, que es el de la inclusión del tema en la agenda doméstica y la percepción de una nueva amenaza, esta vez inédita, en el sentido de que podría usarse a Colombia en una eventual invasión a Venezuela por parte de los Estados Unidos. Es esta una agenda profundamente marcada por divergencias y conflictos en el campo estratégico, debido a la persistencia de rivalidades binacionales por un conflicto territorial, nuevas y viejas carreras armamentistas y hasta posibles disputas de naturaleza ideológica, tal es la percepción que se tiene en el establecimiento colombiano acerca de la posible expansión de la “revolución bolivariana”.

Las relaciones de seguridad entre Venezuela y Colombia han pasado varias etapas: las de la década de los 80, en las que la hipótesis de conflicto de defensa de la territorialidad frente a Colombia por el contencioso limítrofe era transversal en las mismas (Hipótesis Verde) y en las que hubo incluso un evento límite como lo fue el de la Corbeta Caldas (1986) que propició una carrera armamentista entre ambos países; las de la década de los 90, en las que con sus altos y bajos se ampliaron sustantivamente dichas relaciones de seguridad mediante la creación de tres comisiones binacionales (una para la delimitación de áreas marinas y submarinas, otra para la atención de los problemas de la frontera y otra de cooperación militar) que incentivaron algunos lazos de cooperación y las correspondientes a la presente década, que coinciden con eventos políticos en ambos países que han marcado notablemente las relaciones binacionales a todo nivel, como lo son, el triunfo Hugo Chávez en la Presidencia de Venezuela y el recrudecimiento del conflicto interno en Colombia, entrando por ello las relaciones de seguridad en una nueva etapa que ha oscilado recurrente y peligrosamente entre acuerdos de cooperación (fallidos en su mayoría) y el conflicto. El desarrollo del Plan Patriota desde enero de 2004, es percibido por las autoridades venezolanas como una grave amenaza a la seguridad del país, debido a la participación cada vez mayor de asesores norteamericanos en el entrenamiento de efectivos colombianos en tareas contrainsurgentes y a que se entiende que dicho Plan lleva el conflicto deliberadamente a la frontera con Venezuela, con el objetivo encubierto de crear en determinada circunstancia una crisis humanitaria de grandes proporciones que propicie una intervención

extranjera en Venezuela, bien de un tercer país, bien de un organismo multilateral como la Organización de las Naciones Unidas<sup>26</sup>.

Los temas fundamentales en las relaciones de seguridad con Colombia son numerosos, siendo los más importantes, la actuación en la frontera de los diversos actores armados del conflicto interno colombiano, la delincuencia, el narcotráfico, migraciones-desplazados, la delimitación fronteriza y el medio ambiente. En lo que respecta al conflicto colombiano, el cual se ha intensificado en los últimos cinco años, es este un factor de alta relevancia en la crisis política venezolana, debido entre otros al desarrollo del Plan Colombia en 2001 y del Plan Patriota en 2004. Las consecuencias en Venezuela de la intensificación de este conflicto son variadas, afectando en forma creciente la convivencia democrática, especialmente en la frontera occidental del país<sup>27</sup>.

Para Venezuela constituye un importante desafío y una interpelación constante a los principios de su política exterior el abordaje de las cuestiones de seguridad con Colombia por varias razones; entre ellas el que el espacio venezolano puede servir de refugio tanto para las actividades de procesamiento, tránsito, lavado y consumo de las drogas ilícitas producidas en Colombia como para el libre paso de irregulares (guerrilla y autodefensas) o de armas.

El nuevo contexto de seguridad colombo-venezolano muestra un conjunto de tensiones, unas de carácter histórico y otras de carácter coyuntural. Las primeras provienen del contencioso del Golfo inscrito en la lógica realista y de las nuevas amenazas que impactan a la seguridad binacional. Las coyunturales se derivan desde el inicio del período presidencial de Chávez, del frustrado proceso de paz 1999-2002 y desde la formulación y desarrollo del Plan Colombia y del Plan Patriota. Todas ellas han introducido los mayores elementos de crisis y confrontación entre ambos países desde 1999 y recriminaciones mutuas sobre el origen de las situaciones que afectan al otro.

Los temas que ocasionan conflicto y tensiones entre Colombia y Venezuela son varios aunque hay dos más recientes, como se dijo anteriormente, de gran relevancia. El primero, se relaciona con las repercusiones para Venezuela de la profundización del conflicto interno

---

<sup>26</sup> Ver el discurso del General Raúl Baduel, Comandante General del Ejército, el 24 de junio de 2004. Ver también declaraciones del General Melvin López Hidalgo, Secretario General del Consejo de Defensa de la Nación, en las que denuncia que mercenarios norteamericanos entrenan a paramilitares para desplazar pobladores a Venezuela (05.10.04, El Universal)

<sup>27</sup> Entre 1983 y 2004, han habido 23 enfrentamientos entre la FAN y la guerrilla colombiana, con un saldo de 51 militares venezolanos asesinados y 30 heridos. A finales de 2004, Venezuela mantiene en la frontera a por lo menos 20.000 efectivos militares en dos teatros de operaciones y 180 centros de seguridad. Se prevé crear un nuevo teatro de operaciones en 2005. El Universal, 23.09.04.

colombiano a partir de la decisión del Presidente Álvaro Uribe (2002-2006) de desarrollar su política de seguridad democrática, consistente fundamentalmente en reducir a la guerrilla por la vía militar, como paso previo a una negociación política, y por otro lado de las limitaciones históricas del Estado colombiano de contener dicho conflicto dentro de sus fronteras. Entre las principales consecuencias se incluyen, por una parte, el aumento del tránsito y la presencia en Venezuela de los actores armados del conflicto colombiano (guerrilla, paramilitares, narcotráfico) y, con ello, el aumento de la ocurrencia de delitos violentos en las poblaciones fronterizas (secuestros a empresarios del campo, asesinatos por encargo, porte ilícito de armas, tráfico de drogas, etc.). Por otra, el aumento en Venezuela de ciudadanos colombianos que huyen de la guerra, quienes se calculan en 300.000.

El segundo tema de controversia es la percepción que hubo sobretodo a inicios de la gestión del Presidente Chávez (1999), de que el nuevo gobierno de Venezuela podría declararse “*neutral*” frente al conflicto armado colombiano u otorgarle un status de beligerancia a la guerrilla, debido a una serie de declaraciones del Presidente y sus colaboradores más cercanos en torno a dicho conflicto. Si bien esta declaratoria de neutralidad o beligerancia nunca ocurrió, la percepción de algún grado de colaboracionismo entre el gobierno venezolano y la guerrilla colombiana todavía se mantiene prácticamente inalterada entre importantes sectores de Colombia y Venezuela, percepción que se vio corroborada posteriormente por la negativa del gobierno venezolano en 2003 a declarar a la guerrilla como un grupo terrorista tal como lo solicitaron Colombia, EEUU y la Unión Europea. Esta negativa se fundamentó, según el Ejecutivo venezolano, en la intención y deseos de Venezuela de colaborar con el proceso de paz en Colombia. Tal decisión es interpretada, por sectores políticos y del Ejecutivo de Colombia y los EEUU y por la oposición venezolana, como un apoyo del gobierno venezolano a la guerrilla. Quienes defienden esta interpretación se apoyan, además, en la incapacidad del Estado venezolano de controlar que la guerrilla no traspase a su territorio y actúe en él. Y por último, con respecto a Colombia, otra área de tensión que se identifica en las relaciones entre ambos países, es el apoyo que ésta recibe de EEUU en materia militar a través del Plan Colombia y Plan Patriota, lo que significa en la práctica, tras el equipamiento y asesorías recibidos, un importante desbalance militar entre ambas naciones, las cuales mantienen un contencioso fronterizo todavía no resuelto.

Como fuese mencionado, persisten actualmente en la frontera colombo-venezolana numerosos y graves problemas de seguridad ciudadana, algunos

derivados del conflicto interno colombiano, tales como contrabando de drogas, gasolina, armas, ganado, carros robados y productos petroquímicos, además de invasión de fincas, secuestro de civiles y extorsión. Según afirman los residentes de la zona<sup>28</sup>, en diversos puntos de la frontera se desplazan libremente guerrilleros (FARC y ELN) y autodefensas colombianas (AUC) y guerrilleros (FBL) y autodefensas venezolanos (AUV). Los elevados niveles de violencia y de inseguridad ciudadana han ocasionado que en la medida en que se incrementan los enfrentamientos en la zona entre guerrilleros, paramilitares y fuerzas regulares del ejército colombiano o entre irregulares y el ejército venezolano, se desplazan poblaciones enteras hacia territorio venezolano, lo cual genera situaciones de crisis de asistencia humanitaria y de refugiados, situaciones que ahora se perciben como amenazas a la seguridad. El Estado venezolano, desde 1994, mantiene en la zona dos teatros de operaciones con aproximadamente 20.000 efectivos regulares del ejército venezolano, lo cual ha resultado claramente insuficiente, especialmente luego del inicio de operaciones del Plan Colombia en julio de 2001 y del Plan Patriota en enero de 2003, fechas a partir de las cuales se han agravado tanto los problemas de seguridad como los de los desplazados y refugiados. Incluso, el gobierno venezolano ha sido emplazado tanto por las organizaciones de derechos humanos (PROVEA, Red de Apoyo, HRW y Amnistía Internacional) como por los organismos del sistema de Naciones Unidas (ACNUR y PNUD)<sup>29</sup>, para desarrollar políticas de estado de atención a los problemas humanitarios de la zona.

Aunque los nuevos principios que rigen las políticas de seguridad y defensa del estado venezolano disminuyen las hipótesis de conflicto con los países vecinos por optar por un sistema que promueve la cooperación, integración y la confianza mutua para garantizar la defensa, Colombia, por los distintos factores mencionados sigue siendo una fuente de preocupación para Venezuela. Las preocupaciones provienen ya no sólo por los temas de seguridad propiamente dichos, sino también como se apuntó anteriormente por la asimetría militar provocada por el plan Colombia (creciente poder militar de las Fuerzas armadas de Colombia con la adquisición de equipos con tecnología de punta aumentando la modalidad aérea para proyectarse a territorio venezolano), el creciente desplazamiento de la problemática Colombia a territorio venezolano y la posible utilización de Colombia para una intervención de EEUU en Venezuela (uso del territorio venezolano por grupos irregulares con la posibilidad de combates con la FAN, para llevar el

---

<sup>28</sup> Ver serie de entrevistas de Roberto Giusti, El Universal, marzo, 2003. Asimismo las de Laura Weffer y Karenina Velandia en El Nacional, marzo, 2003.

<sup>29</sup> Ver las declaraciones y emplazamientos de estos organismos al gobierno venezolano con las crisis de desplazados de Casigua el Cubo, en 1999 y más recientemente con los desplazados de Río de Oro (ACNUR, 2003 y 2004).

conflicto al plano internacional y crear tensiones políticas en los dos países (Pascual, 2003).

Con la implementación del Plan Colombia, el recrudecimiento del conflicto colombiano y las transformaciones político-institucionales en Venezuela, ha recobrado especial importancia las tensiones que giran en torno al narcotráfico. Ello se debe a que los esfuerzos de erradicación de Colombia producen una extensión de los cultivos hasta zonas más próximas a la frontera con Venezuela. Ello se encuentra estrechamente vinculado con el impacto ambiental que tiene el conflicto para ambos países puesto que, las fumigaciones y el uso de químicos para la erradicación de los cultivos junto a los atentados contra oleoductos e instalaciones petroleras colombianas, vulnera significativamente la seguridad ambiental de Venezuela, especialmente de sus cuencas hidrográficas. Su influencia sobre la situación venezolana se torna aun más evidente al considerar que Venezuela es respecto a Colombia un país de aguas abajo, por lo que la distribución de químicos a fin de eliminar la siembra de drogas con su incidencia en las aguas y suelos colombianos termina repercutiendo también en los venezolanos.

Finalmente, el impacto humanitario del conflicto se muestra en las migraciones y desplazamientos que durante los últimos cincuenta años se han producido entre ambos países. Las migraciones de colombianos a Venezuela es histórica; la migración actual, forzada por la violencia en zonas de frontera fortalece situaciones de vulnerabilidad asociadas con la ilegalidad, limitando sus posibilidades de una mejor inserción en término de los trabajos a desempeñar y las condiciones laborales. Esto representa una situación particularmente delicada para el Estado venezolano, pues la necesidad de atender a éstas personas en un escenario donde los recursos son deficitarios, limita severamente las posibilidades reales de protección. Las vulnerabilidades asociadas a la condición de ilegalidad llevan a un grupo importante de estas personas a incrementar los cinturones de marginalidad que rodean las ciudades y centros poblados más importantes de Venezuela.

Cabe destacar también que en este tipo de migración, un número significativo de ciudadanos colombianos continúan manteniendo familiares y amigos en su país, lo que a su vez contribuye a incrementar y consolidar el intercambio fronterizo. A este tipo de migración se le ha llamado “regular”, y constituye la modalidad en la que un mayor número de colombianos ingresa a Venezuela. Por su parte la migración transitoria es aquella en la que un número importante de personas atraviesa la frontera hacia Venezuela en el marco de una situación de peligro o conflicto declarado en la localidad que habita regularmente. Pasada la situación de tensión, estos grupos retornan a su

lugar de origen. Aunque como ya se mencionaba, cuantitativamente esta modalidad es menor respecto a la regular, el recrudecimiento del conflicto ha llevado a un incremento en el reporte de situaciones de esta naturaleza.

Por último, es observable también en la actual coyuntura, una gran discrepancia en las agendas internas e internacionales de ambos Gobiernos, al igual que sus propuestas y objetivos para la región y subregión: mientras Colombia privilegia relaciones bilaterales, en especial con los Estados Unidos en materia de seguridad, Venezuela ingresó al MERCOSUR. Igualmente pasa con otros temas como: guerra contra el terrorismo, las FARC, Plan Colombia, propuesta de seguridad hemisférica. etc. A pesar de esto la relación con Colombia sigue representando una de las prioridades geopolíticas de la política exterior venezolana<sup>30</sup>.

### *III.3.- Agenda de seguridad con Brasil*

En lo que respecta a las relaciones de seguridad con Brasil, priva en la actual coyuntura la multidimensionalidad y la cooperación en varios terrenos. Entre Brasil y Venezuela se han incrementado, además de las relaciones cooperativas en materia de seguridad, las relaciones económicas y comerciales, las políticas, y, especialmente las de cooperación energética. En la última década ha habido avances significativos en materia de integración terrestre y eléctrica, mecanismos adoptados luego de tensiones importantes por una miríada de actividades ilegales fuera del monitoreo estatal, que afectaron y afectan aún el desarrollo de la minería, la forestación y las comunidades indígenas.

La agenda de seguridad con Brasil que se desarrolla en un clima de alta cooperación militar, está integrada por los siguientes temas: vigilancia amazónica común, ambiente, narcotráfico, integración, movimientos migratorios, la eliminación de la minería ilegal, medio ambiente, aspectos sociales y de salud de las comunidades fronterizas, incremento de intercambio comercial, transporte terrestre y aéreo, el turismo, las telecomunicaciones, el Tratado de Cooperación Amazónica, asociación efectiva entre PETROBRAS y PDVSA e importancia futura de la interconexión fluvial Orinoco-Amazonas.

---

<sup>30</sup> El centro de la política exterior venezolana esta destinada a promover un mundo multipolar frente a la unipolaridad existente. Para esto se ha propuesto como meta la integración con la CAN, MERCOSUR, el Caribe y Guyana.

### *III.4.- Agenda de seguridad con Guyana*

Las relaciones de Venezuela con Guyana tienen dos aspectos principales, la reclamación territorial y los mecanismos de integración. En 1999 se creó la COBAN (Comisión Bilateral de Alto Nivel), dirigida por los Cancilleres de ambos países, cuyo propósito es darle un enfoque integral a la agenda bilateral sustrayéndola de los aspectos más problemáticos, vg. la reclamación del Territorio del Esequibo por parte de Venezuela. Esta Comisión determinó que los puntos prioritarios de su agenda eran el comercio, la pesca, drogas y seguridad, problemas ambientales, transporte aéreo y marítimo, energía, agricultura, turismo, cultura y asuntos de inmigración.

En 2004, ambos países acordaron dejar en manos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el tema limítrofe, a objeto de darle privilegio a la integración Guyana-Venezuela. Se acordó además estudiar las vías para facilitar mecanismos de exploración conjunta en el área del gas y el petróleo; que a través de los mecanismos del Caricom y la Corporación Andina de Fomento (CAF), se concrete la construcción de una carretera para unir a la ciudad de Georgetown, capital de Guyana, con el sur de Venezuela; que los programas de cooperación bilateral, deberán estar vinculados con las estrategias y los planes de reducción de la pobreza de ambos Estados y la cancelación de la deuda comercial de Guyana con Venezuela. Un grupo técnico de trabajo será establecido para hacer efectiva esta decisión<sup>31</sup>.

### *III.5.- Agenda de seguridad con el Caribe*

Para Venezuela, las relaciones de seguridad con la Fachada Caribeña, constituyen un área de gran interés, debido a que Venezuela tiene fronteras con 10 países del caribe continental e insular. En esta Fachada Caribeña los pilares fundamentales de la proyección territorial de Venezuela son la Isla de Aves y el Archipiélago de Los Monjes. Todavía están pendientes de negociación once delimitaciones de áreas marítimas y submarinas en dicha región del Caribe, teniéndose limitaciones en las negociaciones con Grenada (que no reconoce la plataforma continental y la Zona Económica exclusiva generada por la Isla de Aves) y con Trinidad. Estas negociaciones son ahora de interés estratégico para el país, debido al desarrollo de la Plataforma Deltana en el oriente de Venezuela.

---

<sup>31</sup> <http://www.mre.gov.ve/Noticias/A2004/Visita-PresGuyana/comunicado.htm>;  
<http://www.temas.com.ve/modules.php?name=News&file=article&sid=399>

### III.6.- Agenda de seguridad con los Estados Unidos

Pese a que el gobierno de Venezuela considera “impecables” las relaciones de seguridad con los Estados Unidos, concretamente en lo referido a la lucha contra el narcotráfico y la lucha contra el terrorismo, además de garantizarle el suministro petrolero en forma “absolutamente confiable por la ubicación geopolítica de Venezuela<sup>32</sup>”, dichas relaciones se encuentran en la presente coyuntura llenas de tensiones, debido a varios factores de orden nacional e internacional. La política exterior venezolana de los últimos años ha impactado la cooperación en seguridad con los Estados Unidos, la cual ha mermado notablemente y no goza de la misma intensidad que en períodos precedentes.

A partir de 2002, concretamente luego del golpe de estado de abril, las relaciones con Estados Unidos se han vuelto más y más complejas. Por una parte están los temas comerciales, en los que, pese a que ese país considera que el gobierno venezolano no tiene una respuesta clara sobre la seguridad jurídica para los negocios privados y el rol de la empresa privada en el desarrollo, no se ha producido ninguna alteración importante: EEUU recibe más del 50% de las exportaciones venezolanas; Venezuela aporta, de manera segura, el 15% del consumo de gasolina de EEUU, en donde es propietaria de la principal compañía distribuidora de gasolina de la costa este (CITGO) y es su tercer socio comercial en América Latina. Por otra parte, existen temas en los que se han generado importantes discrepancias, y que pudieran plantear, por primera vez desde el año de 1958, unas diferencias estratégicas y no tácticas entre ambos países.

Para los Estados Unidos, en mayor o menor medida, existen una serie de iniciativas de la actual política exterior de Venezuela, que podrían representar una posición antagónica y hasta contraria a sus intereses, entre las que destacan las siguientes: “1) Decisión de frenar la política de apertura petrolera y los planes de expansión de la producción que venía dándose durante el último gobierno de Caldera. 2) Contribución al relanzamiento de la OPEP, a la reducción de la oferta global de petróleo y a la consecuente recuperación de los precios del petróleo. 3) La denuncia del Plan Colombia como un programa de guerra. 4) Negativa a autorizar vuelos militares de la llamada *guerra contra la droga* sobre territorio venezolano. 5) Relaciones diplomáticas y visitas presidenciales a países de la OPEP considerados por los Estados Unidos como parte del *eje del mal*, en particular Irán, Libia e Irak. 6) No apoyar incondicionalmente la *guerra contra el terrorismo* y las afirmaciones de Chávez de que no es posible combatir al terrorismo con más terrorismo. 7)

---

<sup>32</sup> José Vicente Rancel, Vicepresidente de la República, El Universal, 06.10.04, pág. 1-8, Caracas.

Relaciones fraternas con el gobierno cubano, especialmente el suministro de petróleo mientras Estados Unidos hace esfuerzos por imponer su bloqueo a la isla. 8) Autonomía de voto de Venezuela en los diferentes foros y organismos internacionales. 9) Condena del derrocamiento del Presidente Jean Bertrand Aristide de Haití por parte de las fuerzas armadas de los Estados Unidos. 10) Participación en el llamado *Grupo de los 21* en la Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio de Cancún. 11) Cuestionamiento sistemático del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como un proyecto que favorece a las grandes empresas transnacionales de los Estados Unidos en detrimento del desarrollo de los países latinoamericanos y de las condiciones de vida de la mayor parte de la población de todo el continente”<sup>33</sup>.

Entre las diferencias más notables entre ambos gobiernos, se encuentra la de que Chávez plantea un mundo multipolar y apoya el principio de no intervención, mientras que en los Estados Unidos se reafirma la idea de la búsqueda de intervenciones unilaterales o en alianza con otros países occidentales. El gobierno venezolano cuestionó las invasiones a Afganistán e Irak; cuestiona la intervención de los EEUU en los asuntos internos venezolanos, tanto las declaraciones emitidas por funcionarios de ese país sobre la política doméstica, como la supuesta participación de funcionarios de ese país en el golpe de Estado de abril de 2002; y ha reformulado sus alianzas externas, estrechado sus vínculos con países incómodos para los EEUU, como China, Cuba (país que tiene una ayuda especial en materia energética) o los socios venezolanos de la OPEP en el mundo árabe, organización que ha sido re - impulsada con el apoyo de Venezuela<sup>34</sup>.

Otra área de fricción aunque abierta entre Washington y Caracas son las relaciones con Cuba. Venezuela reanudó relaciones diplomáticas con Cuba en 1974, en el primer período presidencial de Carlos Andrés Pérez, sin que ello generase un elevado nivel de rechazo ni interno ni a nivel hemisférico, ya que a partir de ese momento la mayoría de países latinoamericanos reinició sus relaciones con Cuba. Sin embargo, el nivel de cooperación alcanzado entre ambos países especialmente a partir de 2003, así como la amistad manifiesta y afinidad ideológica entre ambos presidentes, las ha convertido en un punto de la agenda con Washington y en un elemento de alta relevancia en la diatriba interna. La inclusión de Cuba en el Acuerdo Energético de Caracas en 2000, que permite la venta de petróleo a la isla a precios preferenciales, así como estrechos intercambios en otras áreas como las de salud y educación, son factores de perturbación tanto en el área doméstica como en las relaciones con los Estados Unidos. Otro tema de conflicto es la presencia de alrededor de

---

<sup>33</sup> Edgardo Lander, “Izquierda y Populismo: alternativas al neoliberalismo en Venezuela”, Caracas, 2004, mimeo.

<sup>34</sup> Carlos Romero, Conflict Analysis Framework, Categoría Fuerzas Externas, Documento preparado para el Banco Mundial, Caracas, 2003.

13.000 médicos cubanos que laboran en las Misiones Sociales Barrio Adentro I y Barrio Adentro II.

En el plano continental el gobierno venezolano cuestiona el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que es la principal propuesta de integración comercial de EEUU, por considerar que las diferencias en los niveles de desarrollo entre los países profundizarían las iniquidades; tiene discrepancias sobre el Plan Colombia, que es apoyado financieramente y militarmente por los EEUU; se opone a la participación no regulada de los observadores internacionales en los procesos electorales, promovida por Washington; insiste en la prioridad de la democracia participativa como modelo político, mientras que Washington apoya y promueve en el sistema interamericano la defensa de la democracia representativa.

Venezuela ha denunciado el apoyo de Estados Unidos a actividades de grupos políticos de oposición en Venezuela, a través de organizaciones que reciben fondos del Congreso de los Estados Unidos. Destaca la labor de la National Endowment for Democracy (NED), el Instituto Republicano Internacional (IRI) y el Instituto Nacional Demócrata (NDI), instituciones que en diversas ocasiones han aportado fondos para organizaciones sociales o gremiales de la oposición venezolana (particularmente la organización civil SUMATE), así como de la comunidad cubana en el exilio de Miami. El gobierno venezolano también ha denunciado que sectores que apoyan a los gobiernos de Álvaro Uribe (Colombia) y Bush (EEUU) están colaborando con la oposición venezolana con el fin de derrocar a Chávez. Por otra parte, en el campo de los grupos irregulares que operan en la frontera con Colombia, se han denunciado vínculos de narcotraficantes, guerrilleros y paramilitares colombianos con pares venezolanos. En relación con estos dos últimos grupos, existen denuncias que vinculan a los paramilitares (Autodefensas) con sectores del empresariado rural adverso al gobierno y a la guerrilla, con sectores políticos afectos al gobierno.

Otro tema de incidencia en las relaciones de seguridad con los Estados Unidos es el de terrorismo. Aunque Venezuela ha ratificado la Convención Interamericana sobre el Terrorismo y lo considera como una de sus principales amenazas (inclusive debido a que durante 2002 y 2003 se realizaron algunos actos terroristas en la ciudad de Caracas) el Departamento de Estado en su Informe “Tendencias del Terrorismo Mundial” publicado en abril del 2004 señala que Venezuela ha sido inconstante en la lucha contra el terrorismo, debido a la limitada cooperación entre ambas naciones y a la afinidad ideológica con las FARC y ELN por lo que “no se sabe a ciencia cierta hasta qué punto y en qué medida el gobierno de Venezuela aprueba o condena el

apoyo material a los terroristas colombianos.” Esta calificación ha generado nuevos resquemores entre las autoridades venezolanas, constituyendo otro punto de tensión entre ambos países.

Los últimos días de marzo de 2004, el gobierno de Venezuela adoptó dos decisiones relevantes en lo que respecta a sus relaciones con los Estados Unidos: denunció formalmente ante la OEA la injerencia del gobierno de EEUU y de organizaciones estadounidenses en el golpe de Estado del 11 de abril de 2002 y resolvió retirarse de la Escuela de las Américas. A partir del resultado del referéndum revocatorio de agosto de 2004 en Venezuela, las tensiones se aliviaron ligeramente. Sin embargo, durante 2005, la crisis interna de Bolivia ha sido un punto de elevada fricción entre ambos países, cuya agenda binacional ve crecer progresivamente sus temas de desencuentro.

### *III.7.- Narcotráfico*

En términos generales, tanto en la década de los 80 como en la de los 90, la posición y las políticas venezolanas frente al tráfico de drogas siguieron los lineamientos fundamentales propuestos por los Estados Unidos para el hemisferio. El concepto de “seguridad nacional” en relación con el tráfico de drogas fue adoptado en Venezuela desde 1981, siendo el primer país de la región en hacerlo. Durante esa misma década, Venezuela creó la Comisión Nacional contra el Uso Ilícito de las Drogas (CONACUID), sancionó la Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas y propició la “Declaración de Quito contra el Narcotráfico”.

Ya en la década de los 90, el tema de las drogas tuvo una destacada presencia en la agenda de la política exterior venezolana, y Venezuela fue el primer país en firmar un acuerdo con Estados Unidos contra el lavado de dinero. Aborda su relación con Colombia de manera especial y se militarizan las fronteras creándose los “Teatros de Operaciones Militares”, los “Comités Regionales Mixtos”, los “Centros de Acción Fronteriza”, y la erradicación de cultivos corrió a cargo de la Guardia Nacional. No obstante destacaron las contradicciones generadas entre estas políticas restrictivas y los diversos agentes estatales involucrados, específicamente en las Fuerzas Armadas, así como aquellas derivadas del contexto geopolítico y los límites del Estado-nación como actor exclusivo dentro de las relaciones internacionales.

Un ejemplo de estas contradicciones de las políticas restrictivas es la negativa recurrente de las Fuerzas Armadas a los sobre vuelos conjuntos en el territorio nacional, negativa que data ya de la década de los años 90. Y por otro lado, destaca la denuncia hecha por Venezuela a través de la Comisión

Nacional contra el Uso Ilícito de las Drogas (CONACUID) al mecanismo de certificación durante los años 96 y 97, sobre los límites de la política de control de la oferta sin atender debidamente aquellos inherentes a la demanda, cuya responsabilidad fundamental correspondía a los Estados Unidos. Las actuaciones de Venezuela en las décadas de los 80 y 90, en materia de política exterior sobre narcotráfico, mostraron un alto grado de concordancia y colaboración con aquellas propuestas para el hemisferio por los Estados Unidos. No obstante, deben mencionarse dentro de los saldos negativos de las políticas de control desarrolladas en el país, las contradicciones ocasionadas en el seno de las FAN y las diversas visiones predominantes sobre el tema en las distintas agencias estatales.

Al observar las actuaciones más importantes del gobierno de Chávez en el manejo del tema del narcotráfico, se puede afirmar que no se ha hecho una reestructuración a fondo de la política concerniente al tema de las drogas, sino un tenue y difuso ajuste, más en términos declarativos. El país ha seguido manteniendo una estrecha colaboración con los agentes estadounidenses responsables del control del tráfico de drogas, incluso en temas de inteligencia, desarrollando múltiples operaciones conjuntas. La cooperación en el área militar e institucional sigue siendo la misma que la establecida en la década de los 90, manteniéndose incluso las mismas instituciones encargadas de las políticas de control y cooperación con los Estados Unidos como la Guardia Nacional y la CONACUID. La posición venezolana sobre el tema del narcotráfico en los diversos foros regionales y hemisféricos, demuestra que la concepción de control y de manejo como tema de seguridad militar, se mantiene en sus ejes estructurales.

### *III.8.- Ambiente*

A partir del agravamiento de la confrontación interna en Colombia, aumenta también la degradación ambiental y la vulnerabilidad ecológica de Venezuela, percibiéndose este tema como un asunto de seguridad. El impacto ecológico de dicho conflicto en el país tiene, fundamentalmente, dos causas: la erradicación química de cultivos ilícitos y los daños a la infraestructura petrolera colombiana. Venezuela es un país de aguas abajo con respecto a Colombia, ya que la mayoría de las aguas de su zona occidental nacen en Colombia, por lo que ambos países comparten recursos hídricos muy importantes. Cerca de las zonas protectoras de las cuencas hidrográficas se fumiga con agentes químicos poderosos (glifosato, *imazapyr*, *tebuthiuron* y *hongo fusarium*<sup>\*\*</sup>), contaminándose las corrientes fluviales venezolanas lo que compromete seriamente la seguridad ecológica del país. En lo que

---

<sup>\*\*</sup> La fumigación con el hongo *fusarium* ha sido insistentemente negada por el gobierno colombiano (N.E.)

respecta a la voladura de oleoductos, Venezuela se ha visto afectada especialmente por las ocurridas en el oleoducto Caño Limón-Coveñas, en el cual se han registrado desde 1979, 28 derrames de petróleo, de los cuales cerca de 87.000 barriles han llegado a Venezuela a través de los ríos Catatumbo, Tara y Socuavo, lo cual según las autoridades, ha ido ocasionando un deterioro ecológico creciente en el ecosistema de ríos que fluyen al Lago de Maracaibo (Castillo, 2001). Para estimar la magnitud del daño ambiental en Venezuela, cabe destacar que el río Catatumbo, uno de los principales tributarios del Lago de Maracaibo, aporta casi el 60% del agua dulce que consume el Estado Zulia (Castillo, 2001).

La atención a este complejo problema recae en el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARN), en el Instituto para la Conservación del Lago de Maracaibo (ICLAM) y en la Guardia Nacional.

### *III.9.- Migraciones-desplazados<sup>35</sup>*

Se estima que las situaciones migratorias contemporáneas se vinculan cada vez más a temas de pobreza, ingobernabilidad, guerras civiles y otros problemas de carácter doméstico, señalándose que el desborde de estas tensiones es una de las fuentes de tensiones internacionales (Rojas Aravena, 2000). El acrecentamiento del conflicto colombiano en los últimos años, ha traído como consecuencia movimientos de personas internamente (desplazamiento interno) y salida de personas a los países vecinos y a otros fuera de la subregión andina. Entre Colombia y Venezuela ha habido en los últimos cincuenta años un importante movimiento transfronterizo, producto de fronteras abiertas y zonas fronterizas con un intercambio histórico, cultural y comercial de larga data, por lo que muchos migrantes colombianos se han instalado en Venezuela desde hace décadas atrás, integrándose definitivamente a la vida del país. La mayoría de éstos no han legalizado nunca su situación, a pesar de estar plenamente incorporados en las comunidades donde habitan.

Sin embargo, la migración reciente producto del agravamiento del conflicto interno colombiano se ha dado de otras formas, entre las cuales se distinguen dos, la migración transitoria y la regular. La transitoria es aquella conformada por grupos numerosos que en momento de gran peligro o conflictos declarados, cruzan la frontera para instalarse transitoriamente en Venezuela y retornar a Colombia tan pronto la situación de peligro haya

---

<sup>35</sup> Esta información se basa en un perfil diagnóstico de la población refugiada en áreas de frontera, el cual ha sido elaborado por ACNUR.

pasado<sup>36</sup>. Esta situación se registra más comúnmente en comunidades fronterizas entre las cuales existe una fluida comunicación cotidiana, producto de intercambios comerciales, parentescos familiares y otros. La migración regular, por su parte, es también resultado del conflicto, pero se desplaza en grupos familiares o de manera individual. Regularmente permanecen en forma ilegal en Venezuela, instalándose la mayoría de las veces en localidades cercanas a la frontera, aumentando los anillos de pobreza de las ciudades a las que llegan. A menudo mantienen relaciones familiares, de trabajo, o comerciales con personas o familias que habitan del otro lado de la frontera en la que se han asentado. Su inserción laboral es sumamente precaria y sus oportunidades laborales en Venezuela se limitan a trabajos de parceria en fincas o haciendas y en épocas determinadas, en condiciones francamente desventajosas. Este grupo de migrantes tiende a permanecer en su nueva comunidad y no se registra ante las autoridades nacionales por razones de seguridad o temor. Otra modalidad que puede presentarse, aunque se haya visto con poca frecuencia hasta ahora, es la del corredor humanitario, migraciones, que numerosas o no, pueden cruzar la frontera para transitar por el territorio del país de destino (Venezuela en este caso) y reingresar de nuevo al suyo por una zona fronteriza que represente menos peligro.

De los tres grupos migrantes antes mencionados, a pesar de ser más evidente el primero, es el segundo, el de la migración regular, el que moviliza mayor número de personas a Venezuela, cuya frecuencia se ha acelerado en la medida que el conflicto se ha ido profundizando. Siendo esta migración la más numerosa, es a la vez la menos visible, lo que dificulta estimar su magnitud real, así como caracterizar su perfil y las necesidades de quienes la componen. Este ingreso paulatino y constante de personas y familias a Venezuela, genera un conjunto de problemas, tales como el aumento de la demanda de prestación de servicios sociales como educación y salud, incremento de los índices de inseguridad ciudadana, así como el agravamiento de las características de la pobreza en zonas tradicionalmente menos privilegiadas y mayormente marginadas del desarrollo. Lamentablemente, la dura competencia por la sobrevivencia entre los integrantes de las comunidades más pobres, así como las difíciles condiciones de vida, contribuyen en ocasiones al surgimiento de sentimientos de xenofobia por parte de los habitantes de estas zonas fronterizas lo que a su vez favorece el

---

<sup>36</sup> El caso más reciente en Venezuela de este tipo de migración, fue el registrado en junio de 1999, en la comunidad Casigua El Cubo, Estado Zulia, a la que se desplazaron entre 10.000 y 15.000 personas provenientes de La Gabarra, Colombia, quienes huían de un ataque de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Esta crisis fue atendida por el Ministerio de la Defensa, Ministerio del Interior y Justicia y Ministerio de Relaciones Exteriores. Después de varios días en Venezuela, casi la totalidad de la población regresó a su lugar de origen.

aumento de la violencia, los conflictos y los deseos de preservar la invisibilidad como una forma de protección del migrante.

En estas zonas de frontera, en las que es muy marcada la ausencia de autoridades e instituciones de ambos Estados, se concentra la presencia de grupos armados y su geografía irregular permite igualmente la concentración de cultivos ilícitos, el tráfico de armas y precursores químicos, así como la actuación de diversos grupos delictivos, agravándose el impacto humanitario de las víctimas desplazadas a causa del conflicto. No obstante la gravedad que reviste este problema para Venezuela, todavía no existe una conducción concertada del mismo por las agencias públicas que debían ser responsables, todo lo cual refuerza que la atención del mismo siga principalmente a cargo del Ministerio de la Defensa, con las limitaciones que ello acarrea.

#### **IV.- A manera de conclusión**

Un análisis todavía muy preliminar de la actual agenda de seguridad de Venezuela, permite observar algunas tensiones que inciden en sus múltiples contradicciones y velocidades variables, así como en la mezcla de conceptos y actores. Un primer elemento, como se mencionó anteriormente, es el que el tema de la seguridad y notadamente las relaciones con Colombia y con los Estados Unidos, forman ya parte de la polarización política del país, por lo que cualquier evento relacionado con alguno de esos temas se somete a un mayor escrutinio político lo cual, en determinadas ocasiones incide en forma muy negativa sobre la percepción de la verdadera magnitud de las amenazas. Esto no pareciera que pueda resolverse en un corto plazo, por lo que dicha polarización debe tomarse como dato a la hora de evaluar la agenda venezolana y la posición del país en los diferentes foros internacionales.

Otras de las tensiones observadas son las de un creciente aislacionismo nacionalista vs. la internacionalización de la agenda social; principios de la lucha antihegemónica vs. intereses de la política exterior y el comercio con los Estados Unidos; seguridad estatal e internacional concebidas de la manera tradicional vis a vis el tratamiento bajo el marco de la “multidimensionalidad” de los temas de desplazados, migraciones y derechos humanos en la frontera colombo-venezolana; intereses económicos vs. intereses políticos; defensa frente a política exterior. Otros tres elementos son importantes y configuran un cambio sustancial con respecto al período anterior: el protagonismo político militar, la inclusión del tema energético como un tema geoestratégico, y la creciente visión de los Estados Unidos ya no como un aliado sino como un enemigo potencial de un proyecto político de liberación nacional. Todo lo

anterior conforma una agenda de seguridad estructuralmente diferente a la del período precedente, en la que se rejerarquizaron las amenazas y los conceptos estratégicos. Falta ver el desarrollo concreto de estas tesis en un corto y mediano plazo, según la estabilidad o el cambio en los planos nacional, subregional, hemisférico e internacional.

## **Bibliografía**

AGUERO, Felipe y STARK, Jeffrey (comps), (1998) , *Fault lines of democracy in post transition Latin America*, North – South Center Press, Miami.

AGUERO, Felipe, (1995), *Debilitating Democracy Political Elites and Militar Rebels*, en GOODMAN, Louis, *Lessons of the Venezuelan experience*, The Johns Hopkins University Press / Woodrow Wilson International Center for Scholars, Baltimore.

AGUERO, Felipe, (1993), “Las Fuerzas Armadas y el debilitamiento de la democracia en Venezuela”, en SERBIN, Andrés, STAMBOULI, Andrés, MCCOY, Jennifer y SMITH, William (editores), *Venezuela: la democracia bajo presión*. Nueva Sociedad, Caracas.

ASAMBLEA NACIONAL, Venezuela (2001), “Informe de la Comisión Especial para el seguimiento de las consecuencias del Plan Colombia en Venezuela”. Mimeo.

BATTAGLINI, Oscar, (2000), “La seguridad y defensa del Estado venezolano durante el período de la Post – Guerra Fría 1989 – 2000 (antecedentes y perspectivas)” Tesis presentada ante el Instituto de Altos Estudios de Defensa Nacional, Caracas.

BONILLA, Adrián, (2001), “National security in the Andes: regional effects of the Washington and Bogotá agenda”. Paper prepared for the 2001 meeting of the Latin American Studies Association, September 5-8, 2001, Washington.

BURGGRAFF, Winfield y MILLET, Richard, (1995), “More than Failed Coups: The crisis in Venezuelan Civil- Military Relations”, en GOODMAN, Louis, *Lessons of the Venezuelan Experience*. The Johns Hopkins University Press / Woodrow Wilson International Center for Scholars.

CARDOZO, Elsa (2003), “Venezuela ante el conflicto colombiano”, tomado de <http://www.visionvenezolana.com>

CARDOZO, Elsa; Romero, Carlos y Romero, María (2003), “La política exterior en las constituciones de 1961 y 1999: una visión comparada de sus principios, procedimientos y temas” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, nº 1 (ener.-abr.), pp. 163-183.

CASTILLO, Hernán (2001), “El Plan Colombia y las relaciones civiles y militares venezolanas”. Papel presentado en el Panel de relaciones cívico-militares de REDES 2001 del Center for Hemispheric Defense Studies, Washington.

CHACÓN, Flor (2003), *Un modelo de seguridad y defensa para Venezuela en el contexto de sus relaciones internacionales y la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela*. Trabajo de Tesis Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional.

Coordinadora Democrática de Venezuela, (2002) “Pacto Democrático por la Unidad y Reconstrucción Nacional”. Tomado de <http://www.coordinadora-democratica.com>

DALAL, Omar (2003), *Incidencia de la política de seguridad del Estado Colombiano en la capacidad militar del Estado Venezolano 1998 – 2002*. Trabajo de Tesis Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional.

DIAMINT, Rut (2000), “La Construcción de Supremacía Civil en Defensa y Seguridad en América Latina del Sur”, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

FERRERO, Mary (editora) (2002), *Chávez, la sociedad civil y el estamento militar*, Alfadil Ediciones, Caracas.

GOMEZ SUCRE, Gisela y Cornett, Dolores, (1998), “Civil – Military Relations in Venezuela”, en MARES, David (edit), *Civil – Military Relations Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia and Central Europe*, Westview Press, Colorado.

IRWIN, Domingo, (2001), “Una visión histórica de conjunto sobre las relaciones políticas entre los civiles y los militares venezolanos en el siglo XX”. Ponencia presentada en el Research and Education in Defense and Security Studies, 22 – 25 de mayo de 2001, Washington DC.

IRWIN, Domingo, (2000), *Relaciones Civiles - Militares en el siglo XX*, Ediciones Centauro, Caracas.

MALDONADO MICHELENA, Víctor, (1997), “Las fuerzas armadas y sus nuevos roles. Independencia, soberanía e integridad nacionales”. Tesis presentada ante el Instituto de Altos Estudios de Defensa Nacional, Caracas.

MANRIQUE, Miguel, (1996), *La Seguridad en las Fuerzas Armadas Venezolanas*, Fondo Editorial Tropykos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV, Caracas.

MINISTERIO DE LA DEFENSA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, (2000), “El Componente Militar Latinoamericano y la Seguridad Hemisférica”. Ponencia presentada en la IV Conferencia Ministerial de Defensa de las Américas, Manaus, Brasil, octubre de 2000.

MÜLLER ROJAS, Alberto y Vivas Gallardo, Freddy, (1992), *Política de Seguridad y Defensa de la Soberanía*. Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos Colombo–Venezolanos, Caracas.

MÜLLER ROJAS, Alberto, (1997), “Un nuevo rol para los militares latino – americanos: El tutelaje político”. Ponencia presentada en el IV Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Caracas.

MÜLLER ROJAS, Alberto (2003), “La nueva cara de la fuerza armada” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, n° 3 (sept.-dic.), pp. 179-204.

MÜLLER ROJAS, Alberto, (2004), “El referéndum venezolano en el marco de la política internacional”. Tomado de <http://www.redvoltaire.net>

PASCUAL, Manuel (2003), *Análisis del concepto estratégico militar, propuesto en el año 2002 por el Estado Mayor Conjunto, con relación a la misión de la Fuerza Armada Nacional según lo contempla la constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela*. Trabajo de Tesis Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional.

PETRÁSH, Vilma (2001), “Venezuela’s national security policy under the Chávez regime: The impact of changed perceptions and practices on Venezuelan regional dynamics”. Papel presentado en el Panel de relaciones cívico-militares de REDES 2001 del Center for Hemispheric Defense Studies, Washington.

RODRÍGUEZ, Thany (2002), *Aproximación a un régimen de seguridad para Suramérica: una visión de la participación de Venezuela*. Trabajo de Tesis Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional.

SANJUÁN, Ana María (1999), “Las complejas relaciones militares entre Colombia y Venezuela” en *Ideele*, No.176, Lima.

SANJUAN, Ana María (2003) “Venezuela y el conflicto colombiano: tensiones, problemas e incertidumbres” en Camacho, Alvaro .....

SUCRE, Ricardo (2003), “La política militar en la constitución de 1999 ¿Cambio o continuidad?” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, nº 1 (ene.-abr.), pp. 139-162

TOKATLIAN, Juan Gabriel (2001), “La desconcertación sudamericana” en *Nueva Sociedad* N° 176, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

TRINKUNAS, Harold (2001), “A crisis in civil-military relations in the Andes?” Paper prepared for the 2001 meeting of the Latin American Studies Association, September 5-8, 2001, Washington.

TRINKUNAS, Harold (2000), “Crafting civilian control in emerging democracies: Argentina and Venezuela” in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, No. 3, (Fall 2000).

## **Documentos**

*Agenda de Reconstrucción de la República de Venezuela*, Enero 2003, tomado de <http://www.acuerdosocial.com>

*Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Gaceta Oficial N° 36.860, 30 de diciembre de 1999.

*Discurso del Embajador Jorge Valero ante el Consejo Permanente de la OEA*. Marzo 2004, tomado de <http://www.embavenez-us.org/news.php?nid=110>

*Intervención del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, Embajador Roy Chaderton Matos en la Conferencia especial sobre Seguridad de la OEA*. Octubre de 2003, tomado de <http://scm.oas.org.pdf>s

*Informe sobre la situación de los desplazados, 2003-2004*, ACNUR. Mimeo *La Política Exterior del Gobierno del Presidente, Hugo Chávez Frías Cien días de gestión*. Tomado de <http://www.mre.gov.ve>

*Ley Orgánica de Seguridad de la Nación*, Gaceta Oficial N° 3.594, 18 de diciembre de 2002.

*Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación 2001 – 2007*, Septiembre 2001, tomado de <http://www.mpd.gov.ve/>

*Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001 – 2007*, Diciembre 2001, tomado de <http://www.mpd.gov.ve/>

### **Artículos**

**Baduel**, Raúl en Rojas, Alfredo: “Baduel invoca "alerta" del ejército”, El Universal, Caracas, 25 de junio de 2004, versión digital: <http://www.eud.com>

**Hernández**, Alejandra: “Cumbre Uribe Chávez”, El Universal, Caracas, 15 de julio de 2004, versión digital: <http://www.eud.com>

**Olavaria**, Jorge: “Lo que empieza mal termina mal”, El Nacional, Caracas, 29 de junio de 2004, p. A-8.