

# Fuerza Armada, Estado y Sociedad Civil en Venezuela

Francine Jácome

Octubre de 2011



Instituto Latinoamericano de  
Investigaciones Sociales (ILDIS)  
Oficina en Venezuela de la  
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce  
con 2da Transversal de  
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,  
Oficina 4-B.  
Caracas, Venezuela.  
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080  
[www.ildis.org.ve](http://www.ildis.org.ve)

Director del ILDIS y  
Representante de la  
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela:  
Heinrich Sassenfeld

Coordinador institucional del documento:  
Flavio Carucci T.  
Jefe de Proyectos del ILDIS

Asistente:  
Verónica Fortunato Rodríguez  
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autora: Francine Jácome

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida, siempre y cuando se mencione el nombre de su autora y las instituciones que coordinaron su elaboración.

# **Fuerza Armada, Estado y Sociedad Civil en Venezuela**

**Francine Jácome**

**Caracas, Octubre de 2011**

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad de la autora y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), como organización que coordinó su elaboración y promovió su debate público.

## Índice

Índice	1
Introducción	2
El papel de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en el marco del Socialismo del Siglo XXI	2
Evolución de la doctrina militar (1999-2011): Del nuevo pensamiento a la reforma de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 2011	3
Las nuevas relaciones Estado-Sociedad Civil-Fuerza Armada	6
La nueva FANB: La naturaleza de sus vínculos con el Estado y el gobierno	6
Implicaciones para la sociedad civil: ¿Alianzas cívico-militares o militarización de la sociedad y de la función pública?	9
Implicaciones para la política internacional y de seguridad	10
Reanudación de las relaciones con Colombia	12
Debilitamiento del liderazgo mundial y regional del presidente Chávez	14
Mayores tensiones con Estados Unidos	16
Conclusiones	17
Implicaciones sobre la democracia	17
Principales retos	18
Tendencias	20
Referencias	21

## Introducción

A partir de 1958, cuando se inició la transición hacia un régimen democrático después de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, el papel de las Fuerzas Armadas Nacionales (FAN) sufre una transformación. Pese a que continuaron desempeñando un papel importante, especialmente en función de intentos de golpe de Estado así como de la insurgencia de distintas agrupaciones de izquierda en los 60, el objetivo central fue la profesionalización y despolitización de este sector. Opuesto a lo que sucedía en varios países de América del Sur y de Centroamérica en las décadas de los 70 y 80, en el caso venezolano se buscaba el control civil sobre las fuerzas militares. Aunque no fue del todo exitoso, debido a que persistió una influencia política sobre el sector militar, se produjeron avances importantes en la separación entre los ámbitos militares y civiles.

Sin embargo, los intentos de golpe de Estado tanto de febrero como de noviembre de 1992 fueron un indicador importante respecto al hecho que sectores internos continuaban considerando que debían desempeñar un papel rector en el futuro económico y socio-político del país. A ello se unió el creciente sentimiento antipartidista así como el descrédito de los partidos políticos tradicionales. En este marco, se abrió el camino para la elección de un candidato anti-sistema, representante del estamento militar golpista.

De esta forma, a partir de la elección del presidente Hugo Chávez en 1999, se inició un proceso que llevaría a la transformación de los planteamientos en cuanto al papel de los militares en la sociedad, de las relaciones cívico-militares, así como de la posición de Venezuela en el ámbito internacional. En la primera década del Siglo XXI, respecto a cuestiones de defensa y seguridad, el gobierno venezolano ha transitado en contravía al resto de América Latina y el Caribe. Mientras que existe una tendencia a fortalecer el control civil sobre los militares, en Venezuela se desarrolla un proceso de creciente militarización de la sociedad.

## **El papel de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en el marco del Socialismo del Siglo XXI**

A lo largo de la primera década del siglo XXI, se fue desarrollando una creciente militarización de la sociedad venezolana que ni siquiera reflejaba una alianza entre civiles y militares, como se estableció en el discurso oficial, sino el predominio de los militares sobre los civiles, inclusive en áreas que en la mayoría de los países de la región pertenecen al ámbito civil. Un indicador importante es la creciente participación de miembros activos y retirados de la fuerza armada en diferentes instancias tanto del gobierno central como de los regionales y locales, por lo que tienen una influencia cada vez mayor en la formulación de políticas públicas en el país.

El avance en la presencia militar en áreas civiles no se circunscribe al problema de la inseguridad ciudadana sino que también es notorio el avance que han tenido en cuanto a la problemática del narcotráfico y el crimen organizado transnacional<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Para mayor información Ver: Mayorca, Javier (2009): Venezuela: Los grupos guerrilleros y paramilitares como actores de la delincuencia organizada. ILDIS, Caracas.

## **Evolución de la doctrina militar (1999-2011): Del nuevo pensamiento a la reforma de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 2011**

Hoy en día, esta idea de la alianza entre civiles y militares ha progresado hacia la concepción del “pueblo en armas”, que busca defender a la revolución bolivariana y al socialismo del siglo XXI, frente a las amenazas tanto externas (fundamentalmente una intervención de Estados Unidos) como internas (desestabilización a través de los “enemigos internos” aliados al gobierno estadounidense). De allí la importancia cada vez mayor de la Milicia Nacional Bolivariana (MNB).

A partir de la Constitución de 1999, entre 2002 y 2011 se adelantó un proceso de modificación de los marcos legales que definen los conceptos, estrategias, políticas e institucionalidad en los ámbitos de seguridad y defensa. Entre los más importantes (Jácome, 2010) se tendrían:

<b>2002</b>	Ley Orgánica de Seguridad de la Nación
<b>2005</b>	Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional
<b>2008</b>	Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (LOFANB)
<b>2008</b>	Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional
<b>2009</b>	Reforma de la LOFANB
<b>2010</b>	Reforma de la LOFANB
<b>2011</b>	Reforma de la LOFANB

La Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, sancionada por la Asamblea Nacional (AN) el 28 de noviembre de 2002, tuvo como uno de sus aspectos más importantes la introducción de la concepción de “seguridad y defensa integral”, la cual reafirmó la corresponsabilidad que tiene la sociedad con el Estado en estas materias. Igualmente, profundizó la relación entre desarrollo y seguridad, otorgándoles a los militares un papel más importante en las tareas de desarrollo socio-económico.

Más adelante, la nueva Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, aprobada por la Asamblea Nacional (AN) el 6 de septiembre de 2005, reiteró la participación de los militares en tareas de desarrollo y de mantenimiento del orden interno. Novedosa fue la inclusión de la figura de “reincorporación” de militares retirados al servicio activo por decisión Presidencial. También se modificó la línea de mando, dividiéndose entre la línea de mando operacional, bajo la conducción del Presidente de la República, y la administrativa/funcional bajo el Ministro de la Defensa. Meses antes, en abril, mediante decreto presidencial, se había creado la figura de la Guardia Territorial<sup>2</sup> que quedó bajo el Comando General de la Reserva Nacional y Movilización Nacional, que también se había conformado anteriormente por decreto presidencial. En función de ello, la Reserva Nacional y Guardia Territorial quedaron bajo la conducción directa del Presidente de la República. Por lo tanto, con esta ley se modificó la estructura de la fuerza armada

---

<sup>2</sup> La misión de la Guardia Territorial se definió en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional de 2005 como “la preparación y mantenimiento del pueblo organizado para operaciones de resistencia local, ante cualquier agresión interna y/o externa, así como la participación en misiones especiales de defensa y desarrollo integral de la Nación.”

que incluía a los cuatro componentes (Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional) además de la Reserva Nacional y Guardia Territorial.

Estos cambios, al igual que los que se efectuaron después de 2005, respondieron a la modificación de los principales escenarios de conflicto, basados en las siguientes amenazas:

### Principales amenazas a la seguridad de Venezuela

Internas	Externas
Pobreza	Intervención militar (EEUU-Colombia)
Deterioro económico	Impacto del conflicto colombiano
Inseguridad personal	Crimen organizado transnacional
Corrupción	Narcotráfico
Debilitamiento de la gobernabilidad (conflictos políticos internos)	Deterioro ambiental
Problemas ambientales	

Fuente: Jácome (2010)

En función de ello, el gobierno y la Fuerza Armada Nacional (FAN), adoptaron las concepciones de guerra de cuarta generación que requiere la utilización de estrategias y mecanismos para enfrentar al enemigo en un marco de relaciones asimétricas. A raíz de esto, como se verá más adelante, se profundizó la estrategia de incorporar a la población civil a la defensa de la Nación y se adelantó la noción de la "guerra de resistencia", que incorpora uno de los elementos fundamentales de las doctrinas de seguridad nacional que predominaron en las dictaduras del Cono Sur en décadas pasadas: la de los "enemigos internos".

Sin embargo, esta etapa que se centró en la revolución "bolivariana", dio paso a los planteamientos sobre la construcción del "socialismo del siglo XXI" que comenzó en 2005 y que se fortaleció en 2007, después de la reelección del presidente Chávez en diciembre de 2006. Esta nueva etapa, la de la revolución "socialista", marcó cambios importantes en las políticas del gobierno en todos los ámbitos incluyendo los de seguridad y defensa. En mayo de 2007 se ordenó que el nuevo lema de la FAN fuese "Patria, socialismo o muerte, venceremos".

En julio de 2008, también en el marco de una Ley Habilitante, el presidente decretó la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB), la cual fue posteriormente reformada en octubre de 2009 y febrero de 2010. Dos fueron los aspectos más importantes de estas reformas. En primer lugar la inclusión de "Bolivariana" lo cual implicó la defensa de un proyecto político específico y ya no de la Nación como un todo. La segunda significó el fortalecimiento de la Milicia.

Nuevamente, el 21 de marzo de 2011, mediante el decreto 8.096 publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6020, se anunció la cuarta reforma de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional de 2005. En este último caso, fueron 48 modificaciones las que realizó directamente el Presidente de la República. En

función de ello, el argumento oficial para la modificación de esta ley fue que la Milicia Nacional Bolivariana (MNB) juega un papel importante en la resolución de la emergencia que se produjo a finales de 2010 debido a las lluvias e inundaciones. Desde otras perspectivas, se interpretó que tenía la finalidad de profundizar el poder de la MNB como una guardia pretoriana, lo cual lleva a una mayor desprofesionalización y partidización de la FANB así como a una profundización del concepto que se ha venido adelantando del “pueblo en armas”.

Entre las modificaciones más importantes estuvieron (Gaceta Oficial Extraordinaria, 21 de marzo de 2011):

- Preámbulo: señala que uno de los objetivos de la FANB es “lograr la mayor eficacia política y calidad revolucionaria en la construcción del socialismo”. Esto determina que la fuerza armada pasa a defender un proyecto político y no a la Nación.
- Artículo 4: se afirma que la FANB tiene la potestad de ejercer funciones de policía administrativa y desarrollar labores de investigación penal. Con ello se amplía el papel de los militares, incluyendo las Milicias, en labores que tradicionalmente han sido de competencia civil.
- Artículo 66: establece que “pertenecen a la categoría de Milicia quienes sin ejercer la profesión militar manifiesten voluntariamente ingresar a la Milicia Bolivariana; y al ser movilizados cumplan funciones en la Seguridad y Defensa Integral de la Nación, como militares en la condición de: Oficiales de Milicia, Sargentos de Milicia y milicianos, conforme a las disposiciones previstas en el reglamento respectivo”. Esto significa, por un lado, que podrán tener rango de oficiales personas que no han cursado la carrera militar y, en segundo lugar, se abre la posibilidad que un oficial con grado y antigüedad en la FANB pueda estar subordinado a un oficial de la milicia que no ha realizado estudios militares. En la práctica es la desprofesionalización de la FANB y la transformación de la Milicia de una estructura horizontal a una vertical.
- Artículo 77: determina que estos grados y jerarquías de la Milicia serán otorgados conforme al reglamento que debe ser dictado por el Ministerio del Poder Popular de la Defensa, esperándose que sea el presidente Chávez, como comandante en jefe de la Milicia, el que tendrá esta potestad.

Entre las consecuencias a corto plazo puede señalarse:

- El artículo 324 de la Constitución de 1999 establece que la Fuerza Armada Nacional es la única que puede poseer y utilizar armas, municiones y explosivos de guerra. Sin embargo, a través de esta nueva ley se está autorizando a la Milicia para utilizar estos armamentos, aunque no tienen la profesión militar. A sus aproximadamente 125.000 integrantes se les está entrenando en la utilización no solamente de fusiles AK 103, sino también de lanzacohetes de fabricación rusa.
- En forma indirecta, porque no está explicitado en ninguna de las reformas, se considera que en la práctica la MNB se ha convertido en un quinto componente de la FANB, violando la Constitución de 1999 que establece claramente cuatro componentes: Ejército, Armada, Aviación y Guardia



Nacional. En la nueva ley se les otorga un papel en el mantenimiento del orden interno y la seguridad ciudadana, paralelo a la función que tradicionalmente ha ejercido la Guardia Nacional.

- Rocío San Miguel de Control Ciudadano ha expuesto sobre el creciente control por parte de las milicias del proceso electoral de 2012. Es cada vez mayor el papel que se le otorga a MNB en el Plan República, que se encarga del resguardo militar del proceso electoral. En este sentido, es importante tomar en cuenta que la mayoría de sus integrantes forman parte del partido de gobierno y han ido desplazando a los componentes de la FANB<sup>3</sup> en este proceso de resguardo del voto. A eso se unen las declaraciones a finales de noviembre de 2010 ([www.televen.com](http://www.televen.com)), del jefe del Comando Estratégico Operacional de la FANB, en las cuales manifestó que si la oposición llegase a triunfar en los comicios presidenciales pautados para diciembre de 2012, la FANB y el “pueblo” se encargarían que no llegasen al poder, pues los militares están “casados” con el proyecto socialista y bolivariano. Después de estas declaraciones, fue ascendido a General en Jefe y condecorado con la medalla “Mérito Ciudadano” por la Fiscal General de la República en función de su defensa de la Constitución.

Estas nuevas reformas refuerzan la tendencia de los últimos 6 años de crear una estructura militar paralela que responde directamente al presidente Chávez y a su programa político-ideológico.

## **Las nuevas relaciones Estado-Sociedad Civil-Fuerza Armada**

### **La nueva FANB: La naturaleza de sus vínculos con el Estado y el gobierno**

En relación a las diferentes funciones de las instancias militares, este nuevo planteamiento modifica sustancialmente las relaciones cívico-militares, dándoles a los últimos un nuevo papel y debilitando el control civil. El diseño de las políticas de defensa y seguridad están básicamente en manos de una élite conformada por militares activos y retirados. Pero además, según algunos analistas, estas modificaciones han llevado a que los militares (Guardia, 2006 en Jácome 2007) tengan un papel relevante en la desinstitucionalización del Estado ya que han asumido una importante cuota de conducción política, especialmente en materia de políticas públicas. De igual forma, han pasado a tener una tutela sobre todos los aspectos de la vida del país, cosa que en el pasado formó parte de la tradicional doctrina de seguridad nacional.

Adicionalmente, existe una tendencia hacia una creciente politización de la institución militar. La aceptación y el apoyo oficial por parte de la alta jerarquía militar del proyecto del socialismo del siglo XXI, muestra que se está privilegiando la ideologización sobre la profesionalización. Se ha producido la institucionalización de la definición “socialista” y “bolivariana” de la fuerza armada, basada en la concepción de la unidad entre los militares y el “pueblo”, dándose una ruptura en la separación de lo político y lo militar (Sucre, 2009). De

---

<sup>3</sup> Se ha señalado ampliamente que en el referéndum aprobatorio de la propuesta presidencial para la reforma de la Constitución de 1999, realizado en diciembre de 2007, fue fundamental el papel que tuvo la fuerza armada para que se respetaran los resultados que le otorgó una victoria a la oposición con una diferencia de aproximadamente 1% de los votos.

esta forma, se adelanta un modelo de sociedad en el cual existen tres liderazgos fundamentales: el líder (en este caso el presidente Chávez) que se apoya en dos ejes: la FANB y el Pueblo.

De igual forma, otro indicador importante del creciente peso que tiene el sector militar en el Estado venezolano ha sido el incremento significativo del gasto militar que se ha destinado fundamentalmente a la adquisición de armamento. El incremento en el gasto militar, que pudo realizarse gracias al aumento del precio del petróleo hasta 2009, se produjo en el marco del proceso de "reequipamiento" militar, iniciado por el gobierno en 2004, pues estimó que el armamento existente era obsoleto y, ante las crecientes tensiones con Estados Unidos que incluyeron su renuencia a facilitar repuestos, se buscó la diversificación de los proveedores, siendo Rusia el más importante. De igual forma, la hipótesis de una posible intervención estadounidense, se utilizó para justificar la necesidad de nuevas compras para poder defender al país.

Las principales adquisiciones de armamento y equipos entre 2005 y 2008 incluyeron, entre otros, fusiles AK 103, helicópteros, radares, un satélite de telecomunicaciones, misiles, rifles Dragunov, lanzacohetes, equipos antimotines y aviones de entrenamiento<sup>4</sup>. Rusia se convirtió en el proveedor más importante y se estimó que para 2009 el monto gastado fue de alrededor de US\$ 4.5 millardos (González, 2009). Adicionalmente, en septiembre de 2009, Rusia le otorgó una nueva línea de crédito de US\$ 2.2 millardos para adquirir entre otros (El Universal, 2 de febrero de 2010; González, 2009): tanques, vehículos blindados, sistemas de defensa aérea, sistemas misilísticos y baterías móviles de lanzacohetes.

En el marco de la percepción del gobierno sobre la necesidad de defenderse ante posibles amenazas de intervención desde el exterior, durante 2010 continuaron las declaraciones sobre convenios de adquisición de armas, especialmente con Rusia y en menor medida con China e Irán. En el primer caso, en octubre, desde Rusia se anunció una línea de crédito de \$5.000 millones<sup>5</sup>, que incluiría, entre otros, la compra de:

- 24 aviones caza Sukoi, 50 helicópteros MI, 100.000 fusiles AK103, 92 tanques T72 así como baterías antiaéreas con misiles S-300, que Rusia se negó a vender a Irán. También se ha anunciado el interés por 3 submarinos Varshavianka, blindados BMP-3, 10 helicópteros de combate Mi-28N, aviones de patrullaje Il-114, entre otros (Theis, 2010).

En el caso de China, a finales de noviembre de 2010 se anunció que se comprarían entre 10 y 12 aviones de transporte mediano Y-8, que se espera lleguen al país en 2011. También se informó que se habían recibido 18 aviones K-8W de entrenamiento así como dos radares JL11. En el caso de los aviones se ha declarado que serán utilizados para interceptar vuelos ilícitos, especialmente

---

<sup>4</sup> Para información mas detallada en cuanto a adquisiciones de equipos militares se puede consultar Jácome 2007.

<sup>5</sup> Esto se dio en el marco de la gira presidencial del 13 al 24 de octubre cuando visitó Rusia, Bielorrusia, Ucrania, Irán, Siria, Libia y Portugal, durante la cual se firmaron 69 acuerdos relacionados con petróleo, construcción de viviendas, adquisición de computadoras y vehículos así como de armamento.

aquellos asociados al narcotráfico. Con Ucrania se está evaluando la adquisición de dos tipos de aviones Antonov-74, para transporte y para patrullaje marítimo.

En octubre de 2010 se acordó el establecimiento de una central nuclear que, según el ministro de Energía Eléctrica (en Rojas/Avellaneda, 2010) tendría 1.200 megavatios de potencia y tardaría 10 años en construirse. Se había convenido que el acuerdo para el desarrollo del programa nucleoelectrico, así como la construcción de un reactor de investigación para la producción de radioisótopos de uso pacífico, que se firmó en noviembre con este país, incluía el mecanismo de verificación del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEEA) (Gaceta Oficial No. 39.558, 23-11-10). Según lo que se especificó en este acuerdo, Rusia se encargaría del suministro del combustible nuclear, por lo que parece que se descartó el enriquecimiento de minerales radioactivos en Venezuela. Sin embargo, después de los acontecimientos de comienzos de 2011 en Japón y la problemática generada por la central nuclear, el presidente Chávez declaró que suspendía los planes de desarrollo nuclear en el país.

Sin embargo, será preciso efectuar un seguimiento para ver si se materializan los anuncios, especialmente porque existe una interrogante sobre la capacidad financiera del actual gobierno de Venezuela para cumplir con los compromisos contraídos<sup>6</sup>. En el marco de la creciente tendencia en la región suramericana de establecer planes para fomentar medidas de confianza mutua, en el país se ha cuestionado la transparencia de estas transacciones pues se realizan sin concursos, estudios previos y sin que se tenga acceso a información al respecto, decretada como "secreta".

Según Bromley (2009), las adquisiciones venezolanas tienen varios objetivos. En primer término, como lo ha anunciado el gobierno desde hace años, modernizar sus equipos. En segundo término, la adquisición de equipos militares ha sido importante en la profundización de relaciones con otros países en función de la búsqueda por parte del gobierno del establecimiento de un modelo multipolar. En este sentido, aparte de las relaciones comerciales, Venezuela ha fortalecido la adquisición de material militar con Rusia, China, Bielorrusia e Irán. En tercer término, está la hipotética intervención militar de Estados Unidos.

Sin embargo, también existen contradicciones entre las hipótesis de conflicto y los equipos que se han estado adquiriendo. Desde el oficialismo, se ha insistido que estas adquisiciones tienen una finalidad defensiva y de ninguna forma son ofensivos. Se ha señalado (González, 2009) que estas compras se orientan básicamente a una ofensiva convencional de un enemigo con un poderío similar, lo cual se contradice con la tesis de una "guerra de resistencia" que ha sido el planteamiento principal del discurso oficial en los años recientes. Adicionalmente, se ha puntualizado (Romero, en Jácome 2007) que existe una contradicción entre algunas de estas adquisiciones y el argumento que expresa que se está ante un escenario de guerra asimétrica, ya que en este tipo de conflicto no se utilizan armas convencionales. En este sentido, los aviones, helicópteros y misiles

---

<sup>6</sup> En Venezuela no existe acceso a este tipo de información debido a las crecientes restricciones del gobierno a la información pública. Sin embargo, según algunas fuentes (El Nacional, 22 de marzo de 2011) se calcula que el país ha destinado aproximadamente US\$ 30 millardos en gastos militares.

antiaéreos son de poca utilidad, al contrario que los fusiles, armas portátiles y otros sistemas ligeros.

Ante las críticas por el extenso presupuesto dedicado a adquisiciones militares, el presidente Chávez reiteró que “No tenemos planes de agresión contra nadie, pero nos capacitamos para defendernos de amenazas internas o externas.” (en Rivera/Hernández, 2010).

En este sentido, según cifras internas (Lugo-Galicia, 2011) en 2010, más de 1.000 oficiales solicitaron su baja<sup>7</sup>, lo cual ha llevado a la creación del llamado “Plan-400” que tiene como objetivo cubrir estas vacantes a través de la formación **express**. Dicha estrategia buscaría formar a 400 sargentos en cuatro meses para que asciendan al rango de oficiales de mando. En los parámetros oficiales, está estipulado que el plan de formación debe ser de cinco años. Esto se produce en el marco de la preocupación existente sobre la creciente desprofesionalización dentro de las fuerzas armadas, donde la lealtad política y partidista parece estar por encima de los méritos.

A esta tendencia hacia la desprofesionalización y descontento interno, debe añadirse el factor de la corrupción y, en especial, de las denuncias respecto a la participación de militares de alto rango en el creciente flujo del narcotráfico en el país. El caso más emblemático es el del presunto narcotraficante Walid Makled, detenido desde mediados de 2010 en Colombia y extraditado a Venezuela en mayo de 2011. Según sus declaraciones, tendría pruebas que inculpan a altos oficiales de la FANB, tanto activos como retirados, de haber participado en sus operaciones de envío de cargamentos de cocaína a Estados Unidos a través de países centroamericanos, especialmente de Honduras. Asimismo, señaló que realizó importantes contribuciones al Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), especialmente en el período 2002-2004 cuando se desarrolló el proceso de referéndum revocatorio presidencial en el cual triunfó el presidente Chávez. Pese a declaraciones puntuales, como las del ministro de la Defensa (en Da Corte, 2011) que sostuvo que se investigarían los casos una vez que se tuvieran las pruebas, existe escepticismo sobre una verdadera investigación al respecto.

### **Implicaciones para la sociedad civil: ¿Alianzas cívico-militares o militarización de la sociedad y de la función pública?**

El primer paso para transformar lo que fue la separación entre los aspectos civiles y los militares que se desarrolló, aunque con limitaciones, a partir de 1958 y durante 40 años, fue la inclusión en la Constitución de 1999 del concepto de “corresponsabilidad” entre el Estado y la sociedad en materia de seguridad y defensa. Este fue el inicio de la puesta en marcha de la concepción del presidente Chávez y sus seguidores respecto a la alianza “cívico-militar” que ya había sido invocada en sus dos intentos de golpe de Estado en 1992.

En función de ello, la nueva carta magna formalizó la ampliación de la participación de los militares en los ámbitos del desarrollo nacional, seguridad

---

<sup>7</sup> Se estima (Lugo-Galicia, 2011) que en 2010 habían 140.000 funcionarios en la FANB (altos oficiales, soldados y personal civil) en comparación con 160.000 en 2008.

ciudadana, desastres naturales y temas ambientales así como el establecimiento del derecho al voto de los militares. De igual forma, los ascensos militares pasaron a ser potestad de los militares y del Presidente de la República, excluyéndose la participación del poder legislativo. Asimismo, Venezuela continúa siendo uno de los pocos países de América Latina y el Caribe que aun no cuenta con un ministro de Defensa civil. Como resultado, se debilitó aún más el control y la supervisión civil llevando a una mayor independencia de los militares con casi ninguna supervisión institucional. Fue el inicio de un proceso que desdibujó cada vez más los límites entre los aspectos de defensa y los de seguridad<sup>8</sup>.

El proceso de cambios y los planteamientos en torno a la revolución “bolivariana”, en un principio, y actualmente en la construcción del “socialismo del siglo XXI” ha llevado a que se fortalezcan grupos que apoyan al gobierno pero cuyas actividades en ocasiones se desarrollan fuera del marco institucional, utilizando incluso la violencia. Por lo tanto, se ha señalado que existe un creciente paramilitarismo en el país. Entre los más conocidos se encuentran los Tupamaros (que también se han constituido en partido político), el Colectivo La Piedrita, el grupo Carapaica, que actúan básicamente en los ámbitos urbanos. También está el Frente Bolivariano de Liberación (FBL), un grupo guerrillero que opera en la frontera colombiana y dice tener como objetivo la defensa de la revolución venezolana. Desde el oficialismo también se ha señalado que existen grupos irregulares organizados en la oposición, sin que hasta la fecha se haya demostrado esta afirmación, aunque sí se han producido actos de violencia, como la colocación de bombas, que han sido adjudicados a estos sectores.

Como se señaló anteriormente, durante los últimos 12 años se ha producido una presencia cada vez mayor de miembros de la FANB no solamente en distintas instancias del gobierno nacional sino también en los gobiernos regionales y locales. Se ha incrementado en forma importante su poder de decisión en cuanto a políticas públicas. Esto bajo la percepción que los militares están mejor preparados para adelantar procesos sistemáticos, ordenados y disciplinados que tendrán resultados más eficientes. Sin embargo, la creciente percepción de la sociedad respecto a la ineficiencia de los distintos poderes, parece desdejar esta percepción gubernamental. Un indicador importante es el hecho que en las encuestas de los últimos años, el sector castrense no ocupa un lugar importante entre los sectores de la sociedad que gozan de mayor credibilidad, entre los que sí destacan el movimiento estudiantil y la Iglesia.

## **Implicaciones para la política internacional y de seguridad**

Al llegar al poder el presidente Chávez encuentra un panorama de debilidad en los procesos de integración regional, por lo que desarrolla un discurso crítico centrado en tres planteamientos fundamentales: 1) son procesos que desarrollan desde una perspectiva capitalista; 2) están en manos de unas élites especializadas, aislados de la ciudadanía y; 3) no ponen en práctica mecanismos que permitan la participación de sectores no gubernamentales. En función de ello se plantea la necesidad de

---

<sup>8</sup> Se entiende defensa como la disuasión y **respuesta armada** frente a agresiones desde el exterior; es la protección de la nación cuya responsabilidad está en manos de las fuerzas armadas. La más generalizada definición de seguridad es la **protección** frente a amenazas que pueden venir del interior o exterior y que están en manos de autoridades civiles.

conformar una nueva alternativa, la cual en principio estuvo definida como una contrapropuesta al ALCA.

En este marco inicial de comienzos del siglo XXI, el presidente Chávez plantea la Propuesta "Otra América es Posible", la cual se convirtió en el concepto orientador de lo que hoy en día se conoce como la Alianza Bolivariana de Nuestros Pueblos de las Américas (ALBA), que se fundamenta en el establecimiento de un nuevo orden centrado en la independencia, soberanía y solidaridad económica.

Se trata de librar una lucha por la segunda independencia frente a los países industrializados, las compañías transnacionales y, más específicamente, los Estados Unidos. Es el bolivarianismo versus el monroísmo, que es un modelo centrado en las relaciones con el Norte. Se busca confrontar al imperialismo. De esta forma, se privilegia un discurso político-ideológico de la integración, retomando la concepción de Simón Bolívar que los países debían colaborar, especialmente en los campos políticos y de defensa, para enfrentar en forma conjunta las posibles amenazas foráneas.

Así, parte importante del discurso venezolano que asume ALBA es la unión de los países con la finalidad de convertir a Suramérica en un bloque autónomo que se convertiría en uno de los polos de poder de un nuevo mundo multipolar. En este sentido se privilegia la unión política con el fin de desarrollar la "nueva integración del Sur", criticando a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y al Mercado del Sur (Mercosur) pues se considera que estas instancias se fundamentan en las normas del comercio internacional.

En función de la concepción bolivariana de la integración, especialmente a partir de 2004, se inició un proceso de diversificación de la cooperación. En primer término, en relación a las áreas que abarca, pasan a jugar un papel más importante los instrumentos dedicados a la cultura, el transporte, vivienda y hábitat, ciencia y tecnología, comunicaciones y salud. Esta diversificación también incluyó a los países con los cuales se establecieron estos convenios existiendo una tendencia a buscar alianzas extracontinentales con países como Rusia, Irán, China, India, Malí, España, Sudán, Kuwait y Corea del Norte. En el hemisferio se privilegiaron las relaciones con Cuba y Nicaragua, los países del Cono Sur, especialmente Brasil, Argentina y Uruguay, y en la región andina con Bolivia y Ecuador.

Otro aspecto importante de esta nueva visión es el papel que se le da a los movimientos sociales, con los cuales se va estableciendo una relación desde los inicios, especialmente con los movimientos antiglobalización, en especial con el Foro Social Mundial. Se busca incorporar a estos actores sociales, pero sin avances significativos pues solamente se ha logrado conformar tres capítulos nacionales en Bolivia, Cuba y Venezuela, en lo que luce como un proceso de inclusión de redes y organizaciones sociales "desde arriba".

En este marco, en relación a los diferentes convenios y acuerdos de cooperación en temas de seguridad y defensa, lo primero que debe señalarse son las limitaciones para acceder a este tipo de información pública, pues está restringida por razones de “seguridad nacional”. No obstante se ha encontrado (Jácome, 2007) que en el área judicial la mayor parte de los acuerdos firmados a partir de 1999, se centran en la relación Cuba-Venezuela y que la cooperación con los vecinos ocupa un lugar secundario. En cuanto a los aspectos militares, son públicos dos convenios, uno con Rusia y el otro con Bolivia y se tiene información extraoficial de la existencia de otros con Irán, China y Bielorrusia. El ámbito en el cual existe una mayor participación en cuanto a la formalización de instrumentos de cooperación es en el de seguridad regional, en la cual también se incluyen los acuerdos energéticos ya que el gobierno venezolano ha definido la seguridad energética como una de sus prioridades.

En el entorno de los organismos internacionales y actores extrarregionales también destaca el incremento notorio de instrumentos a los cuales se ha adherido el gobierno de Venezuela. Ello se debe en gran parte al hecho que después del 11-S se produjo, tanto en la región como en el hemisferio, una dinámica de proliferación de acuerdos en materia de seguridad regional, especialmente en el marco de la CAN. No obstante, esta situación cambió dada la decisión de Venezuela de retirarse de este organismo. Adicionalmente, en los primeros años del actual gobierno éste tomó la decisión de adherirse a varios instrumentos de la Organización de las Naciones Unidas.

En el marco de las relaciones entre los países de América Latina y el Caribe, especialmente en el ámbito de América del Sur, en 2010 -bajo de presidencia *pro t mpore* de Ecuador- se privilegió en el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la Unión de Naciones de Suramérica (Unasur), el desarrollo de estrategias y mecanismos para fomentar las medidas de confianza mutua. Sin embargo, desde la perspectiva del gobierno venezolano continuaron predominando los temas orientados por el nacionalismo y las relaciones bilaterales. En este sentido, en este año destacaron cuatro puntos referidos tanto a las relaciones extrarregionales así como a la dinámica regional en América Latina y el Caribe.

### **Reanudación de las relaciones con Colombia**

Se puede decir que este fue el aspecto más importante debido a que también contribuyó a disminuir las tensiones regionales generadas por los conflictos entre el presidente Chávez y el presidente Uribe. A los pocos días de haber llegado a la presidencia en agosto, Juan Manuel Santos y su homólogo venezolano se reunieron y anunciaron que a partir de entonces se convertían en “mejores amigos”, después que las relaciones habían estado congeladas desde julio de 2009. Lo interesante de este nuevo proceso de acercamiento fue el establecimiento de cinco grupos de trabajo para una mayor cooperación, varios de ellos para tratar los problemas fronterizos que son los más graves.

Esto indica que podría abrirse la posibilidad de una despersonalización de las relaciones y un reestablecimiento de la institucionalidad bilateral. En noviembre se firmó un acuerdo de cooperación entre los dos gobiernos (El Nacional, 20 de noviembre de 2010) que incluyó los temas de secuestros, el narcotráfico, la

presencia de grupos irregulares así como la repatriación de presos. En cuanto a la problemática del narcotráfico se acordó la realización de operaciones coordinadas, la conformación de una plataforma integral de inteligencia, compartir información sobre rutas del narcotráfico e intercambio de experiencias. Oficialmente se convino que el gobierno venezolano actuaría contra cualquier grupo irregular en su frontera, sin importar su adscripción ideológica, en lo que parecería ser un mensaje a las FARC, que no se sabe si realmente se cumplirá.

En función de estos acuerdos, un importante caso a evaluar será el de un presunto narcotraficante venezolano encarcelado en el vecino país y cuya extradición fue solicitada tanto por Venezuela como por Estados Unidos. En declaraciones que ha realizado a la prensa dice tener pruebas sobre su relación y pago de comisiones en Venezuela a altos miembros de las fuerzas armadas, altos funcionarios del actual gobierno o sus familiares así como miembros del partido oficialista, entre los que destaca la denuncia contra un ex gobernador, militar retirado y miembro del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV).

A este clima de distensión, contribuyó el hecho que por razones domésticas, esté paralizado el acuerdo militar con Estados Unidos que había sido abiertamente rechazado por el gobierno del presidente Chávez y que incluso había sido motivo de polémicas en el marco de la UNASUR. En función del acercamiento, la finalidad principal de Bogotá fue recuperar el intercambio comercial que se había deteriorado considerablemente de US\$ 6.514 millones en 2008 a US\$ 2.600 millones en 2009 con una cifra un poco menor en 2010 (Romero, 2010). En contrapartida, para Caracas fue importante recuperar estas relaciones como una forma de afrontar sus cada vez mayores problemas de abastecimiento de alimentos y otros productos, que tradicionalmente provenían del vecino país. Pese a la ampliación de sus importaciones alimentarias desde Brasil, Argentina y otros países de la región, su proveedor más natural continúa siendo Colombia, por razones de tiempos y transporte.

Sin embargo, por la característica pendular que han tenido las relaciones entre los dos países, será necesario ver la sustentabilidad de este acercamiento y si puede en esta ocasión privilegiarse las relaciones a través de comisiones bilaterales que se aboquen a fortalecer los lazos institucionales. Existe consenso sobre el hecho que hay un cambio en la política exterior del gobierno colombiano que busca ampliar sus relaciones y tener un mayor protagonismo en las instancias regionales. Un indicador importante fue la presentación de la candidatura de María Emma Mejía para la Secretaría General de UNASUR, cargo al cual también aspiró el ministro de Energía venezolano Alí Rodríguez Araque. En este proceso, fue importante el hecho que se llegó a un acuerdo para que después de un año de gestión de la representante colombiana, ésta le transfiera el cargo al representante venezolano. En este sentido, no se produjeron tensiones ni conflictos, como hubiese ocurrido años atrás. Existe un consenso que la buena marcha de las relaciones bilaterales dependerá en gran medida del presidente Chávez.



## **Debilitamiento del liderazgo mundial y regional del presidente Chávez**

Esta nueva actitud del primer mandatario venezolano se ha interpretado en gran medida como una respuesta al debilitamiento de su liderazgo mundial inclusive en América Latina y el Caribe. Durante 2010, prosiguió con su retórica antiimperialista y su intención de fomentar un eje anti-Estados Unidos. A tal fin, continuó estrechando lazos con países como Rusia y China, más interesados en la rentabilidad comercial de estas relaciones que en la agenda política-ideológica del gobernante venezolano. Más a tono con su agenda política-ideológica se mostraron los gobiernos de Irán, Bielorrusia, Siria y Libia, los dos que actualmente confrontan serias crisis internas.

En especial, se continuaron privilegiado lo que se consideran como relaciones peligrosas con Irán. Desde 2005 el primer mandatario venezolano ha viajado 9 veces a este país, ha recibido 3 visitas de su homólogo y han firmado más de 250 convenios (Rojas/Avellaneda, 2010). Como señala Colmenares (2011) a partir de 2005, cuando llega al poder Mahmoud Ahmadinejad, los países de la ALBA se convirtieron en un elemento clave para la política exterior iraní, aspecto sobre el cual predominan dos interpretaciones. Por un lado, la posición oficialista del gobierno venezolano que sostiene que en función de la creciente multipolaridad del sistema internacional, esto no debe ser motivo de preocupación. Por el otro, aquellos que sostienen -especialmente el gobierno de Estados Unidos- que debe haber un seguimiento especial debido a que dichas relaciones podrían convertirse en una amenaza para el continente, particularmente en lo relacionado al programa de energía nuclear de Irán.

En este marco, debe notarse que existe una empatía entre los dos presidentes y que en el marco de las relaciones persas con la región, se han privilegiado las de Venezuela, aunque el gobierno de Teherán mantiene la figura de "observador" en la ALBA. En 2010 continuaron los vuelos semanales en la ruta Caracas-Damasco-Teherán sin que existiera transparencia en cuanto a la información sobre los flujos migratorios. Sus cercanas relaciones evidenciaron la continuidad de su alianza estratégica, centrada en su proyección internacional basada en el discurso anti-Estados Unidos y su poderío energético. En el marco internacional, continuaron las dudas respecto a si el establecimiento de entidades financieras binacionales permiten que Irán evada las sanciones comerciales y financieras establecidas por el Consejo de Seguridad de la ONU así como la Unión Europea (Colmenares, 2011).

En el caso de los vínculos venezolanos con China, como ha señalado Tulchin (2010), se evidencia la ironía respecto a la forma en la cual se perciben las inversiones del país asiático. Pese a la retórica antiimperialista del primer mandatario venezolano, se fomenta la entrada de capitales chinos que han llevado a la constitución de enclaves de inversión que incluyen la inmigración masiva de mano de obra de ese país e incluso el establecimiento de sus propias fuerzas de seguridad.

Asimismo, la situación que se desarrolló en países del Medio Oriente y del norte de África, especialmente en Egipto y Libia, durante los primeros meses de 2011 puso a prueba el peso que tiene el presidente Chávez en el escenario internacional. Especialmente en el último caso, debido a su apoyo al gobernante libio aún

después de las críticas mundiales a sus ataques armados en contra de la población civil. La iniciativa del presidente Chávez de conformar una misión de negociación para Libia no tuvo acogida, inclusive entre los mismos miembros del ALBA.

Adicionalmente, en el ámbito de América Latina y el Caribe también parece que se ha producido un debilitamiento de su influencia. Ya anteriormente se había visto con el fracaso de sus iniciativas ante el golpe de Estado en Honduras. En 2010 se produjo la creciente tensión fronteriza entre los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica y, en la votación realizada en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Venezuela fue el único país que apoyó a su compañero del ALBA. Inclusive los demás países miembros guardaron silencio frente al gobierno de Daniel Ortega. Este es un aspecto que pareciera indicar que hay un proceso de deterioro de las relaciones dentro de esta agrupación y que no obstante los objetivos de obtener beneficios en la compra de petróleo, varios de sus socios no estarían dispuestos a seguir al presidente venezolano en su agenda político-ideológica.

Respecto a las relaciones con Brasil, puede destacarse que han sido estables dado que predominan los aspectos comerciales que juegan un papel predominante desde la perspectiva del gobierno de ese país, ya que la balanza comercial es favorable a Brasil. Sin embargo, puede esperarse que las relaciones políticas no sean tan estrechas como en el período anterior, especialmente debido a la importancia que la nueva mandataria le otorga al tema de los derechos humanos.

En el ámbito específico de la defensa, algunas acciones adelantadas durante 2010 parecían indicar una creciente tensión entre la institucionalidad de defensa del ALBA y del UNASUR. En ocasión de la reunión de ministros de Defensa, efectuada en Bolivia en noviembre, el presidente boliviano declaró que se establecería la escuela militar de los países de la ALBA en ese país, contrario a la posición pública que tuvo el ministro de Defensa ecuatoriano durante un seminario realizado en Washington<sup>9</sup>. En función de ello, cabe notar que a raíz de su presidencia *pro t mpore* de UNASUR, el gobierno de este país realizó un trabajo orientado al fortalecimiento del Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

El gobierno venezolano participó en la reunión de viceministros de Defensa de UNASUR en Quito en julio de 2010, en la cual se analizó el desarrollo de medidas de confianza mutua y el plan de trabajo anual del CDS y se designó al director del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa con sede en Buenos Aires. También tuvo presencia en la Reunión de Ministros de Defensa de las Américas realizado en Santa Cruz, Bolivia en noviembre de 2010.

No obstante, el gobierno de Venezuela ha promovido en el marco de la ALBA una serie de mecanismos paralelos a los del CDS. En enero de 2008 planteó la necesidad de crear una fuerza militar conjunta, así como un consejo de defensa del ALBA para afrontar cualquier agresión desde Estados Unidos a uno de sus miembros. En la VII Cumbre, el 17 de octubre de 2009 en Cochabamba, Bolivia, se decidió constituir el Comité Permanente de Soberanía y Defensa de la ALBA-TCP,

---

<sup>9</sup> Panel de discusión "Emerging South American Defense Council", Washington D.C., 20 de septiembre. Organizado por el Washington Office on Latin America (WOLA) y la Fundación Friedrich Ebert.

que formaría parte del Comité Político. Entre sus principales objetivos estarían ([www.alianzabolivariana.org](http://www.alianzabolivariana.org)) definir una “Estrategia de defensa integral popular conjunta” así como la Escuela de Dignidad y Soberanía de las Fuerzas Armadas del ALBA-TCP. En la última cumbre del ALBA, realizada en Bolivia a finales de 2010, el presidente Morales anuncio que esta escuela para la formación de militares y civiles tendría su sede en este país.

### **Mayores tensiones con Estados Unidos**

Los últimos años también han marcado uno de los puntos más bajos en las relaciones con Estados Unidos y ante las crecientes tensiones, en diciembre de 2010 le fue retirada la visa al embajador venezolano en Washington y Caracas rechazó la designación del nuevo embajador nominado por Estados Unidos por considerar que en las respuestas a un cuestionario del Senado, expresó claras opiniones en contra del gobierno y de la fuerza armada. En marzo de 2011, las relaciones bilaterales se encontraban en un nivel mínimo.

Esto se produce en un contexto en el cual el gobierno venezolano ha enfrentado crecientes dificultades para articular respuestas a la política exterior del gobierno del presidente Obama. No ha logrado sobrepasar su tradicional retórica anti-imperialista. En este sentido, se ha señalado (Yopo, 2010) que la “Nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos” del 10 de mayo de 2010, presentó un cambio importante. En función de la seguridad y defensa, se planteó una actuación multilateral y el fortalecimiento de las alianzas con otros países, entre los cuales destacan aquellos pertenecientes a la Unión Europea. El ejemplo más emblemático es la respuesta a la situación de Libia en los primeros meses de 2011. Estados Unidos actuó en función de la decisión del Consejo de Seguridad de la ONU y presionó para que las acciones fuesen lideradas por la OTAN en coordinación con organismos regionales de África y del Medio Oriente.

Durante 2010 el gobierno de Venezuela se convirtió en uno de los principales promotores, en el marco del Grupo de Río, de la conformación de la Comunidad de Naciones Latinoamericanas y Caribeñas (CELAC), instancia que excluiría a Estados Unidos y Canadá. La formulación de un proyecto para esta nueva instancia quedó a cargo de los gobiernos de Venezuela y Chile, asunto que debe examinarse en una reunión prevista a realizarse en Venezuela el 5 de julio de 2011.

Sin embargo, uno de los principales puntos de agenda en el ámbito latinoamericano y caribeño continúa siendo la preocupación por el peso que tiene la cooperación militar estadounidense que sigue estando por encima de los fondos destinados a programas y proyectos de desarrollo (Yopo, 2010). Las acciones de Washington evidencian que sus prioridades están centradas en Brasil y México. En el caso de Venezuela se puede esperar una continuidad de las tensiones bilaterales, pero definitivamente este país no es de ninguna manera una prioridad para la política del presidente Obama. Inclusive, como ha señalado Tulchin (2010), el gobierno del presidente Chávez, antes considerado como una amenaza por el ex presidente George W. Bush, ahora ha pasado a ser definido tan sólo como un desafío.

## Conclusiones

### Implicaciones sobre la democracia

La gobernabilidad democrática requiere de un control del sector militar por parte de las autoridades civiles, tanto en el sector defensa como en lo referente a la seguridad ciudadana. En Venezuela la tendencia en los últimos años ha sido ir a contracorriente de las buenas prácticas que se han desarrollado en diversos países de América Latina y el Caribe. En 2010 y hasta marzo de 2011 se ha producido un proceso de creciente militarización de la sociedad que ha conducido a que los cuerpos militares sustituyan cada vez más a los civiles en los diferentes espacios de defensa y seguridad. Ello se produce en función de la percepción, centrada en la concepción tradicional de la seguridad nacional, que el gobierno del presidente Chávez necesita defenderse frente a las amenazas externas -intervención de Estados Unidos- así como de los “enemigos internos”.

Las prácticas actuales en los sectores de seguridad y defensa están debilitando la gobernabilidad democrática en el país por tres razones fundamentales. En primer término, debido a que hay un incremento en la desinstitucionalización del Estado, otorgándole a los militares un papel cada vez mayor, produciéndose una especie de tutela sobre todos los aspectos de la vida del país. Han asumido una cuota importante en la conducción de las políticas públicas y, aparte de lo señalado anteriormente, un ejemplo más reciente fue la respuesta a la emergencia nacional causada por las lluvias a finales de 2010. En noviembre se creó una Comisión Presidencial para la Emergencia, que incluía al Vicepresidente y 5 ministros civiles, la cual fue reemplazada el 17 de enero de 2011 por 89 militares, según una resolución del ministerio de la Defensa aparecida en la *Gaceta Oficial* 39595.

A esto se suma que el 28 de diciembre de 2010 el presidente Chávez decretó la creación de 10 distritos militares<sup>10</sup>, contemplados en la reforma de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 2008, los cuales tienen la finalidad de atender situaciones “especiales”. Lo que llama la atención es que la mayoría están ubicadas en las zonas fronterizas donde los gobernadores son de oposición. Por lo tanto, se ha interpretado como una nueva forma de desestimar el proceso de descentralización y restarle poder a los gobiernos estatales y locales. De igual forma, se ha evaluado (Da Corte, 2010) que es una estrategia del presidente Chávez para dividir a los mandos y debilitar el liderazgo dentro de la FANB.

El segundo aspecto es la presencia de grupos armados no-estatales. Como se señaló anteriormente, son grupos paramilitares, fundamentalmente urbanos, que se identifican ideológicamente con el gobierno y que son tolerados por éste. Inclusive en algunas zonas populares de Caracas se constituyen en la autoridad. El temor es el papel que puedan tener en el futuro proceso político del país, pues tienen autonomía y poder para actuar especialmente en función de las crecientes divisiones internas del oficialismo. Uno de los problemas es la mayor utilización de armas de guerra (fusiles, granadas y bombas lacrimógenas) en manos de algunos de estos grupos que han sido utilizados abiertamente para confrontar a distintas

---

<sup>10</sup> Ubicados en la Guajira, el Sur del Lago de Maracaibo, norte de Táchira, El Nula, Orichuna Arauca, El Yagual Arauca, Altagracia del Orituco, Barrancas del Orinoco, Los Pijiguaos y Güiría.

manifestaciones opositoras. Un elemento que preocupa (Echeverría, 2010) es que hay evidencias que un número considerable de activistas que han formado parte de este tipo de grupos, altamente ideologizados, han pasado a ser incorporados a la PNB.

Un tercer problema es que desde el gobierno, pese al discurso de reforma y renovación del sector seguridad, en la práctica predomina una concepción tradicional del manejo de este problema: represión, incremento de fuerza policial y operativos especiales. En la práctica, son escasas las estrategias de prevención utilizadas y no existe una verdadera perspectiva integral de la seguridad. Esta situación también ha llevado a un incremento importante de la privatización de la seguridad.

### **Principales retos**

En contraposición a esta visión de la seguridad nacional como el área prioritaria, la inseguridad ciudadana continúa siendo percibida como el problema más grave que enfrentan las venezolanas y los venezolanos. En una encuesta de febrero de 2011 de la firma Alfredo Keller y Asociados (Peñaloza, 2011) 44% sostuvo que el problema más importante que tiene la familia es la delincuencia, seguido por el costo de la vida con 17%. Asimismo, el 80% tiene la percepción que el problema ha aumentado. En este sentido, el proceso de desarrollo de la Policía Nacional Bolivariana (PNB) no ha tenido un impacto importante, lo cual ha llevado a una creciente militarización de la seguridad ciudadana.

En su comparecencia ante la Asamblea Nacional en febrero de 2011, el ministro de Interior y Justicia anunció que en 2010 se produjeron 13.894 muertes violentas y 48 homicidios por cada 100.000 habitantes (Díaz, 2011). Sin embargo, según otras fuentes oficiales como las del Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) fueron 17.500 homicidios y 875 secuestros (Morales/Nogures, 2010). Fuentes independientes como el Observatorio Venezolano de la Violencia, que provee cifras conservadoras por la ausencia de acceso a información pública al respecto, ha señalado que se estima un incremento de 10% respecto a las cifras de 2009, con alrededor de 17.600 homicidios para 2010 (El Nacional, 31 de diciembre de 2010) y se calcula que en el país hay una tasa de homicidios de alrededor de 60 por cada 100.000 habitantes, convirtiéndolo en uno de los países más violentos del continente e incluso del mundo.

En conclusión, pareciera que se está produciendo un mayor distanciamiento en la percepción de las prioridades del gobierno del presidente Chávez y de la ciudadanía en materia de seguridad y defensa. Mientras que desde el gobierno central se continúa actuando partiendo de la tradicional noción de la seguridad nacional -amenazas a la seguridad de la Nación y del gobierno desde el exterior, incluyendo los "enemigos internos"- para los ciudadanos y las ciudadanas el principal problema es la seguridad ciudadana.

En relación a lo que puede esperarse en 2011 tanto el ámbito internacional como en el doméstico, cabe señalar que en relación al entorno externo, las acciones de la CDS y de la UNASUR en general en los próximos años (2011-2012) marcarán la

viabilidad de desarrollar iniciativas que permitan poner en práctica esquemas de cooperación en seguridad regional. No obstante, pese a los adelantos de la CDS, las tendencias de 2010 muestran un predominio de las instancias bilaterales: los acercamientos entre Ecuador-Colombia y Venezuela-Colombia son ejemplo de ello (Cardozo, 2011). En este escenario, un acuerdo respecto a una agenda hemisférica se ve cada vez más lejana.

En la CDS se ha privilegiado el tema de las medidas de confianza, que se ha constituido en el eje principal de la cooperación regional en seguridad y defensa. Sin embargo, en el caso venezolano, sus acciones están centradas en las tradicionales perspectivas orientadas hacia el nacionalismo y la defensa de la soberanía. En función de ello, es poco probable que el presidente Chávez se acoja a un plan para desarrollar estas medidas de confianza mutua ya que la actual élite política-militar se orienta por una visión eminentemente militarista que busca, a contracorriente de la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños, un control militar sobre las instancias civiles. Como se vio anteriormente, existe una estrategia para desarrollar una creciente militarización de la sociedad.

Como se ha señalado, esto responde a la visión del actual gobierno centrada en la tradicional perspectiva de la seguridad nacional. En función de ello, la llamada "radicalización" del proyecto socialista ha apelado a una mayor presencia militar. El tema de la adquisición de armas, entrenamiento de los milicianos y las paradas militares que son transmitidas obligatoriamente por todos los medios de comunicación, tienen el objetivo de difundir un mensaje tanto en el contexto nacional como en el internacional que hay un poder militar que se utilizará para defender la revolución y al presidente Chávez, ante las percibidas amenazas internas y externas. Inclusive en 2010 se instauró el "Día de la Milicia Bolivariana, del Pueblo en Armas y la Revolución de Abril", para conmemorar su regreso al poder el 13 de abril de 2002 y ya desde años anteriores se festeja el 4 de febrero en conmemoración a su intento de golpe de Estado de 1992.

Las posibles tendencias para 2011 deben enmarcarse en la coyuntura política actual del país. Como punto fundamental, el presidente Chávez, después de 12 años en el poder, está en campaña electoral para lograr su tercera reelección en diciembre de 2012, lo cual le permitiría un nuevo período de 6 años. En caso de ser reelecto para el período 2013-2019, llevaría 20 años en el poder. En función de este objetivo, el Presidente de la República ha optado por dos estrategias.

La primera, busca asegurar su permanencia en el poder a través de cambios en la legislación, especialmente por medio del papel cada vez más importante que se le otorga a la MNB, constituida en la práctica como su guardia pretoriana. La segunda, más política, ha llevado a una moderación de sus posiciones, tanto nacionales como internacionales, pues especialmente en el ámbito doméstico parece haber decidido que la confrontación y la polarización no lo benefician en este momento. El indicador más importante fue el resultado en las elecciones legislativas del 26 de septiembre de 2010, cuando el oficialismo obtuvo 48% de los votos y los sectores opositores 52%. Esto confirmó la tendencia que se venía adelantando en los distintos procesos electorales en los cuales la diferencia entre las dos tendencias se acortaba cada vez más.

Ello lleva a la conclusión que el presidente Chávez no tiene asegurado su triunfo en 2012, por lo que en función de su objetivo central de permanecer en el poder, probablemente continuará con una propuesta política moderada en 2011, aunque afianzando su poder militar, especialmente a través de la Milicia. Sin embargo, la problemática de la seguridad ciudadana continuará siendo uno de sus principales desafíos.

## **Tendencias**

En función de este marco, puede puntualizarse algunas posibles tendencias para el periodo 2011-2012 que incluirían:

- La profundización por parte del gobierno de una concepción restringida-autoritaria de la seguridad que se fundamenta en respuestas estatistas y militares frente a una perspectiva democrática que busca la incorporación de actores no-estatales y el predominio de los civiles en la toma de decisiones.
- Que la distinción entre las áreas de seguridad y defensa se haga cada vez más difusa.
- Mayor incorporación de los militares en la conformación de la actual élite política y económica del país.
- Tensiones internas dentro de la FANB entre el sector que acepta la perspectiva político-partidista y los que mantienen una visión profesional e institucional de la fuerza armada.
- Debates en torno a las relaciones cívico-militares, especialmente en función de la creciente militarización de la sociedad.
- Creciente descontento de la ciudadanía por la falta de efectividad para confrontar los problemas de inseguridad pública y aumento del narcotráfico.
- Profundización del proceso de desintegración regional, especialmente en lo que respecta a los temas de defensa y seguridad.

## Referencias

Bromley, Mark e Inago Guevara (2009): "Arms and modernization in Latina America", en Tan Andrew (ed.): *The Global Arms Trade*, Londres/Nueva York, Routledge.

Cardozo, Elsa (2011): La crisis Colombia-Ecuador-Venezuela de mayo de 2008: Su huella y los retos a la cooperación regional, en *Mundo Nuevo*, Año III, N° 5, Instituto de Altos Estudios de América Latina-Universidad Simón Bolívar, Caracas, enero-julio (en imprenta).

Colmenares, Leopoldo (2011): Irán y los gobiernos izquierdistas del ALBA: Implicaciones para América Latina, en *Mundo Nuevo*, Año III, N° 5, Instituto de Altos Estudios de América Latina-Universidad Simón Bolívar, Caracas, enero-julio (en imprenta).

Da Corte, María Lilibeth (2010): Estiman que "Chávez busca debilitar mandos de la FAN", *El Universal*, Caracas, 30 de diciembre, p. 1-2.

Da Corte, María Lilibeth (2011): "Makled está tirando un ráfaga vamos a ver si es efectiva o no", *El Universal*, Caracas, 7 de abril, p. 1-2.

El Nacional: Proyectan 17.600 homicidios para finales de año, Caracas, 31 de diciembre de 2010, p. 10 Ciudadanos Sucesos.

El Nacional: Gastos en armas suman 30 millardos de dólares, Caracas, 22 de marzo de 2011, p. 2 Nación.

El Universal: Venezuela destaca como comprador de armas rusas, Caracas, 2 de febrero de 2009.

Echeverría, Juan (2010): Inseguridad y reciclaje criminal, *El Universal*, Caracas, 20 de diciembre, p. 3-6.

Gaceta Oficial Extraordinaria 6020: Decreto N° 8.096, Caracas, 21 de marzo de 2011.

Gaceta Oficial No. 39.558, Caracas, 23 de octubre de 2010.

Gonzalez, David (2009): Las armas de la discordia, *El Nacional*, Caracas, 4 de octubre, pp.1-2 Siete Dias.

Jacome, Francine (2007): Venezuela: Socialismo del siglo XXI y Fuerza Armada Nacional, *Policy Paper 21*, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, FES, [www.seguridadregional-fes.org](http://www.seguridadregional-fes.org)

Jacome, Francine (2010): Venezuela: Defensa y seguridad. Bolívarianismo y socialismo del siglo XXI, en Mathieu, Hans y Catalina Nino (eds.): *Anuario 2010-*



Seguridad Regional en America Latina y el Caribe, Bogota, Programa de Cooperacion en Seguridad Regional-FES.

Lugo-Galicia, Hernán (2011): Baja de oficiales obligó a crear plan Express de formación, El Nacional, Caracas, 30 de enero, p. 4 Nación.

Morales, Maru y Daniela Nougues (2010): El Aissami: En 2010 hubo 13.894 homicidios en el país, El Nacional, Caracas, 9 de febrero, p. 2 Nación.

Peñaloza, Pedro Pablo (2011): 6 de cada 10 venezolanos sienten que el país está peor, El Universal, Caracas, 25 de marzo, p. 1-2.

Rivera, Adriana y Katiuska Hernandez (2010): Chaves: "A Henri Falcon no le queda mucho tiempo en el cargo", El Nacional, Caracas, 14 de marzo. Pp. 5 Nacion.

Rojas, Andrés y Armando Avellaneda (2010): Chávez se endeuda para importar Ladas, laptops, viviendas y armas, El Nacional, Caracas, 26 de octubre, p. 5 Nación.

Romero, Carlos (2010): La victoria electoral de Juan Manuel Santos y su impacto en las relaciones de seguridad colombo-venezolanas, Briefing 2, Programa de Cooperación en Seguridad Regional-FES, Bogotá.

Sucre, Ricardo (2009): Socialismo militar en cámara lenta, Poder 360, febrero, [www.poder360.com](http://www.poder360.com).

Theis, Reyes (2010): Inversión en armas rusas superará los \$9.400 millones, El Universal, Caracas, 6 de abril, p. 1-6.

Tulchin, Joseph (2010): La política y los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina, Policy Paper 29, Programa de Cooperación en Seguridad Regional-FES, Bogotá.

Yopo, Boris (2010): La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Briefing 3, Programa de Cooperación en Seguridad Regional-FES, Bogotá.