

ANUARIO 2010
DE LA SEGURIDAD REGIONAL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

HANS MATHIEU / CATALINA NIÑO GUARNIZO
EDITORES

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

**Programa de Cooperación
en Seguridad Regional**



ANUARIO 2010 DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

© Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol)

Calle 71 n° 11-90, Bogotá

Teléfono 57 (1) 347 30 77

Fax 57 (1) 217 31 15

Correo electrónico fescol@fescol.org.co

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, octubre de 2010

ISSN 2216-1082

COORDINACIÓN EDITORIAL

Juan Andrés Valderrama

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Lucía Vargas

DISEÑO CARÁTULA

Camila Cesarino Costa

IMPRESIÓN

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	XXI
--	-----

PARTE I

SEGURIDAD REGIONAL

LA SEGURIDAD DE AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA: ENTRE LA GEOPOLÍTICA, LA IDEOLOGÍA Y LAS AMENAZAS EMERGENTES <i>Raúl Benítez Manaut / Pablo Celi / Francine Jácome</i>	3
EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO: NATURALEZA, BALANCE PROVISORIO, PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS <i>José Manuel Ugarte</i>	25
HAITÍ, MÁS ALLÁ DEL TERREMOTO: NUEVO CAPÍTULO DE UN VIEJO DRAMA Y RETOS GEOPOLÍTICOS DE BRASIL Y LA REGIÓN <i>Julián González Guyer</i>	43
LA CRISIS DE HONDURAS Y SU REPERCUSIÓN REGIONAL <i>Orlando J. Pérez</i>	58
LA ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA (ALBA) Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD REGIONAL <i>Francisco Leal Buitrago</i>	73

PARTE II

LA SEGURIDAD INTERNA, EXTERNA Y REGIONAL DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LOS ESCENARIOS DE LA DEFENSA Y DE LA SEGURIDAD EN ARGENTINA A FINALES DE LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI <i>Mariano Ciafardini / José Manuel Ugarte</i>	85
SEGURIDAD Y DEFENSA EN BRASIL EN 2009: AVANCES EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN DISEÑO ESTRATÉGICO <i>Alcides Costa Vaz / Artur Andrade da Silva Machado</i>	104
EL CARIBE: LA COMPLEJA COYUNTURA DE LA SEGURIDAD REGIONAL <i>Jorge Rodríguez Beruff</i>	114
CHILE: EL ESCENARIO DE LA DEFENSA Y SU PROYECCIÓN REGIONAL <i>Boris Yopo H. / María Inés Ruz</i>	126
COLOMBIA: ESTADO DEL CONFLICTO ARMADO AL FINAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE ÁLVARO URIBE <i>Camilo Echandía Castilla / Eduardo Bechara Gómez / Irene Cabrera Nossa</i>	136
MÉXICO: EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO, LA VIOLENCIA Y LAS DEBILIDADES DE LA SEGURIDAD NACIONAL <i>Raúl Benítez Manaut / Armando Rodríguez Luna</i>	173
PARAGUAY, UN ESCENARIO CONFUSO Y CAMBIANTE <i>Diego Abente Brun</i>	187
DEFENSA, SEGURIDAD Y POLÍTICA EXTERNA EN PERÚ, 2008-2010: PRAGMATISMO Y CORTO PLAZO <i>Eduardo Toche</i>	194
URUGUAY, CLAROSCUROS DE LA PRIMERA GESTIÓN DE IZQUIERDA EN EL GOBIERNO Y PERSPECTIVAS DEL GOBIERNO MUJICA <i>Julián González</i>	205
POLÍTICAS Y CONCEPTOS DE SEGURIDAD EN ALGUNOS PAÍSES DE LA ALBA	
LOS CAMBIOS EN LAS FUERZAS ARMADAS Y LA DEFENSA EN LA “REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA” DE EVO MORALES <i>Sonia Alda Mejías</i>	221
“AQUÍ NO SE RINDE NADIE”: SEGURIDAD Y DEFENSA CUBANA EN CONTEXTO <i>Hal Klepak</i>	242

CONTENIDO

ECUADOR, TENSIONES BILATERALES Y REFORMAS INSTITUCIONALES EN SEGURIDAD Y DEFENSA <i>Pablo Celi</i>	255
NICARAGUA, UN ESTADO SIN POLÍTICA DE SEGURIDAD <i>Roberto Cajina</i>	267
VENEZUELA: DEFENSA Y SEGURIDAD. BOLIVARIANISMO Y SOCIALISMO DEL SIGLO XXI <i>Francine Jácome</i>	286

PARTE III

TENDENCIAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA

TENDENCIAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE <i>Marcelo Fabián Sain</i>	313
CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO Y SUS VÍNCULOS CON ESTADOS UNIDOS <i>Bruce Bagley / Aline Hernández</i>	328
CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA, LA PERSPECTIVA EUROPEA <i>Daniel Brombacher</i>	379
VICIOS PRIVADOS, ¿BENEFICIO PÚBLICO?: CRIMEN ORGANIZADO EN EL CARIBE <i>Lilian Bobea</i>	395
LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA CON ÉNFASIS EN EL CRIMEN ORGANIZADO <i>Max Alberto Loría Ramírez</i>	416
ACTUALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LOS MAPEOS SOBRE EL CRIMEN ORGANIZADO EN COLOMBIA Y LA REGIÓN ANDINA, 2008-2009 <i>Markus Schultze-Kraft</i>	436
SEGURIDAD PRIVADA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MARCO DE ANÁLISIS EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO <i>William Godnick</i>	456
MAPEAMENTO SOBRE A INSTITUCIONALIDADE POLICIAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE <i>Haydée Caruso / Rachel Maître</i>	469
RESEÑAS BIOGRÁFICAS DE LOS AUTORES	487

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS, TABLAS Y MAPAS

HAITÍ, MÁS ALLÁ DEL TERREMOTO: NUEVO CAPÍTULO DE UN VIEJO DRAMA Y RETOS GEOPOLÍTICOS DE BRASIL Y LA REGIÓN

Minustah.	Cuadro resumen	52
-----------	----------------	----

LA CRISIS DE HONDURAS Y SU REPERCUSIÓN REGIONAL

Gráfico 1.	Apoyo a la consulta popular y a la Asamblea Constituyente	67
Gráfico 2.	Apoyo a la reelección presidencial	68
Gráfico 3.	La destitución del presidente Zelaya fue un golpe de estado	68
Gráfico 4.	Apoyo a la destitución y exilio del presidente Zelaya	68

COLOMBIA: ESTADO DEL CONFLICTO ARMADO AL FINAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE ÁLVARO URIBE

Gráfico 1.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 1998-2009	139
Gráfico 2.	Combates de las fuerzas militares contra los grupos irregulares, 1998-2009	140
Gráfico 3.	Actividad armada de los grupos irregulares, 1998-2009	141
Gráfico 4A.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 2008	146
Gráfico 4B.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 2009	146
Gráfico 5.	Acciones más recurrentes de los grupos irregulares, 1998-2009	147
Gráfico 6.	Comparación del número de víctimas por homicidios y masacres, 1997-2009	152
Gráfico 7.	Comparación del número de homicidios, 2008 y 2009	153
Mapa 1A.	Combates en 2008	155
Mapa 1B.	Combates en 2009	155
Mapa 2A.	Acciones irregulares en 2008	156
Mapa 2B.	Acciones irregulares en 2009	156
Mapa 3A.	Acciones de mayor esfuerzo militar, 2009	157
Mapa 3B.	Acciones de menor esfuerzo militar, 2009	157

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS, TABLAS Y MAPAS

Mapa 4.	Correlación de fuerzas, 2009	158
Mapa 5A.	Municipios con presencia de cultivos de coca y eventos MAP y Muse, 2009	159
Mapa 5B.	Municipios con presencia de combates y eventos MAP y Muse, 2009	159
Mapa 6A.	Eventos por MAP y Muse, 2008	160
Mapa 6B.	Eventos por MAP y Muse, 2009	160
Mapa 7A.	Masacres realizadas en 2008	161
Mapa 7B.	Masacres realizadas en 2009	161
Mapa 8A.	Tasas de homicidios en los municipios, 2008	162
Mapa 8B.	Tasas de homicidios en los municipios, 2009	162
Mapa 9A.	Municipios con disminución de la tasa de homicidios, 2009	163
Mapa 9B.	Municipios con aumento de la tasa de homicidios, 2009	163

MÉXICO: EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO, LA VIOLENCIA Y LAS DEBILIDADES DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Gráfico 1.	Ejecuciones en México, 2001-2010	174
Tabla 1.	Quejas de la CNDH a la Sedena, 2006-2010	179
Tabla 2.	Recomendaciones de la CNDH a la Sedena, diciembre 2006-julio 2010	179
Tabla 3.	Elementos de todos los cuerpos policiales de México (enero 2009)	180
Tabla 4.	Alianzas de narcotraficantes mexicanos y colombianos, 2010	181
Tabla 5.	Países utilizados para el tráfico de drogas por carteles mexicanos, de Colombia hacia Estados Unidos	181

URUGUAY, CLAROSCUROS DE LA PRIMERA GESTIÓN DE IZQUIERDA EN EL GOBIERNO Y PERSPECTIVAS DEL GOBIERNO MUJICA

Tabla 1.	Uruguay, cantidad de denuncias de delitos totales y de otros delitos, 2007-2009	210
Gráfico 1.	Uruguay, homicidios y tentativas de homicidio, 2007-2009	211
Tabla 2.	Uruguay, cantidad de denuncias por delitos contra la propiedad, 2007-2009	211
Tabla 3.	Uruguay, cantidad de denuncias por delitos sexuales, 2007-2009	211

ECUADOR, TENSIONES BILATERALES Y REFORMAS INSTITUCIONALES EN SEGURIDAD Y DEFENSA

Tabla 1.	Policía Nacional, asignación presupuestal, por componentes	261
Tabla 2.	Principales adquisiciones militares proyectadas	263
Tabla 3.	Ecuador: acuerdos de cooperación multilateral en seguridad, 2008-2009	265
Tabla 4.	Ecuador: acuerdos de cooperación bilateral en seguridad, 2008-2009	266

NICARAGUA, UN ESTADO SIN POLÍTICA DE SEGURIDAD

Tabla 1.	Detalle de cargos Ministerio de Defensa-Ejército, 2005-2009	269
Diagrama 1.	Organigrama del Ejército de Nicaragua	269
Tabla 2.	Detalle de cargos del Ministerio de Gobernación, 2005-2009	270

Diagrama 2.	Organigrama de la Policía Nacional de Nicaragua	270
Tabla 3.	Distribución de grados policiales, por sexo, 2007	271
Tabla 4.	Policía: despliegue territorial, por delegaciones, 2007	272
Gráfico 1.	Empresas de seguridad privada, 1990-2009	275
Tabla 5.	PGR-Presupuesto de defensa, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	280
Tabla 6.	Relación presupuestal entre Ministerio de Defensa y Ejército, 2005-2009	280
Tabla 7.	Presupuesto de defensa: distribución porcentual, 2005-2008 (por rubro)	280
Tabla 8.	PGR-Presupuesto Ministerio de Gobernación, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	281
Tabla 9.	Relación presupuestal entre Ministerio de Gobernación-Policía, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	281
Tabla 10.	Comparativo porcentual de los gastos social, de seguridad y de defensa, 2005-2009	281

VENEZUELA: DEFENSA Y SEGURIDAD. BOLIVARIANISMO Y SOCIALISMO DEL SIGLO XXI

Diagrama 1.	Estructura orgánica de la Policía Nacional	294
Tabla 1.	Adquisiciones militares, 2004-2008	298
Tabla 2.	Principales adquisiciones de armamento y equipos, 2005-2008	299
Tabla 3.	Presupuesto nacional, rubro de seguridad, 2009 y 2010 (proyecciones)	300

CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO Y SUS VÍNCULOS CON ESTADOS UNIDOS

Gráfico 1.	Porcentaje de la población adulta víctima de un crimen, México, 2007	346
Figura 1.	México, termómetro del delito	347
Tabla 1.	Porcentajes de denuncia a la policía de cinco delitos en países y ciudades	348
Tabla 2.	Porcentajes de no averiguación previa del total de delitos	349
Tabla 3.	Denuncias recibidas y pérdidas en dólares en casos de fraude electrónico en Estados Unidos, 2004-2008	354
Tabla 4.	Tasa per cápita de autores de crímenes electrónicos en Estados Unidos	354
Tabla 5.	Tasas per cápita de denunciantes de crímenes electrónicos en Estados Unidos, por 100.000 habitantes	355
Mapa 1.	Rutas del tráfico ilícito de drogas y personas	361
Mapa 2.	Principales rutas de tráfico de drogas	362
Mapa 3.	Actividad marítima sospechosa, 1 de enero-20 de diciembre de 2005	363
Mapas 4 y 4A.	Patrones de vuelos sospechosos de tráfico de drogas, 2003 y 2009	364
Mapa 5.	Principales destinos del tráfico de cocaína de Colombia hacia Estados Unidos (pasando por México), precios por gramo (1999 y 2005) y toneladas por país (2005)	365
Mapa 6.	Principales áreas de operaciones de los carteles mexicanos más importantes	366
Mapa 7.	Principales áreas de influencia y rutas de tráfico de los carteles mexicanos más importantes, 2008	367
Mapa 8.	Distribución de los grandes grupos del narcotráfico en México, julio de 2009	368

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS, TABLAS Y MAPAS

Mapa 9.	Uso de la droga en el mundo	369
Mapa 10.	Los diez estados con más casos de fraude electrónico en Estados Unidos	370
Mapa 11.	Diez países donde se comenten más crímenes electrónicos	371
Mapa 12.	Diez estados de Estados Unidos donde se denuncian más crímenes electrónicos	372
Mapa 13.	Diez países donde se denuncian más crímenes electrónicos	373
Mapa 14.	Estados mexicanos donde se recibieron reportes de operaciones inusuales	374

CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA, LA PERSPECTIVA EUROPEA

Gráfico 1.	Cocaína incautada, países europeos seleccionados, 2002-2008	382
Gráfico 2.	Delitos relacionados con la cocaína, países europeos seleccionados, 2001-2007	382
Mapa 1.	Rutas principales del tráfico de drogas	384
Gráfico 3.	Precio promedio de un gramo de cocaína al por menor, 2007 (países seleccionados)	388
Gráfico 4.	Delitos relacionados con la trata de personas latinoamericanas (grupos significativos)	390
Gráfico 5.	Origen de las armas entregadas por las AUC (Colombia), 2003-2006	391

VICIOS PRIVADOS, ¿BENEFICIO PÚBLICO?: CRIMEN ORGANIZADO EN EL CARIBE

Tabla 1.	Índice de muertes violentas en Centroamérica y la República Dominicana, 1999-2007	403
Tabla 2.	Muertes violentas en República Dominicana, 2008	403
Diagrama 1		405
Tabla 3.	Impactos en diversos ámbitos de la criminalidad y la violencia organizada por medio del narcotráfico y el microtráfico en República Dominicana	405
Tabla 4.	Causas de las muertes violentas en República Dominicana, 2006-2008	407
Tabla 5.	Niveles de coordinación nacional e internacional y acuerdos interagenciales concertados por el gobierno dominicano	410

LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA CON ÉNFASIS EN EL CRIMEN ORGANIZADO

Figura 1.	Esquema de organización de las actividades del crimen organizado	418
Tabla 1.	Incautaciones de cocaína en base y clorhidrato (kg), 2000-2008	419
Gráfico 1.	Incautaciones de cocaína por años, en miles de kilos, 2000-2008	420
Tabla 2.	Detenidos por narcotráfico, 2000-2007 (tasa por 100.000 habitantes)	421
Tabla 3.	Presupuestos nacionales para la lucha contra las drogas, 2001-2006 (en millones de dólares)	421
Tabla 4.	Cambio de presupuesto en los gastos asignados para la lucha contra las drogas, 2002 y 2006	422
Tabla 5.	América Central: casos de trata de personas denunciados e investigados, 2003-2008	423
Tabla 6.	Incautaciones de armas ilícitas, 2000-2006	424
Tabla 7.	Armas ilícitas incautadas en relación con arrestos por delitos por tráfico de drogas, 2000-2006	425
Gráfico 2.	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, por año y país, 2001-2006	426

Tabla 8.	Homicidios por cada 100.000 habitantes, 2001-2006	426
----------	---	-----

ACTUALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LOS MAPEOS SOBRE EL CRIMEN ORGANIZADO
COLOMBIA Y LA REGIÓN ANDINA, 2008-2009

Tabla 1.	Producción potencial de cocaína y área cultivada con coca en Colombia, Bolivia y Perú (número de familias involucradas en el cultivo, 2006-2008)	437
Tabla 2.	Plantas de procesamiento de cocaína destruidas, 2006-2008	437
Gráfico 1.	Producción potencial de cocaína (mt) en la región andina, 1994-2008	438
Tabla 3.	País de origen/destino, intensidad, víctimas, intención de trata	438
Tabla 4.	Países importadores, países vendedores, volumen total 2000-2005, productos principales	439

SEGURIDAD PRIVADA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MARCO DE ANÁLISIS
EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

Tabla 1.	Características: crimen común y crimen organizado	459
Organigrama.	Actores de seguridad	460
Tabla 2.	Empresas de seguridad privada (legales) en Centroamérica	461
Tabla 3.	Empresas de seguridad privada en Sudamérica	462
Tabla 4.	Entidades responsables de la fiscalización de empresas de seguridad privada	464
Tabla 5.	Capacitación de vigilantes de seguridad privada en algunos países	465

MAPEAMENTO SOBRE A INSTITUCIONALIDADE POLICIAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Quadro 1.	Países observados	472
Quadro 2.	Instituições Policiais consideradas para o estudo	473
Quadro 3.	Organizações policiais na região	474
Quadro 4.	Organizações policiais e seus efetivos	475
Quadro 5.	Definições preliminares (versão mantida em espanhol)	477
Quadro 6.	Missão das organizações policiais, segundo suas leis orgânicas ²⁶	478
Quadro 7.	Funções das organizações policiais	479
Quadro 8.	Características das organizações policiais	479
Quadro 9.	Dependência legal	479

PARTE II

LA SEGURIDAD INTERNA, EXTERNA Y REGIONAL DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

POLÍTICAS Y CONCEPTOS DE SEGURIDAD
EN ALGUNOS PAÍSES DE LA ALBA

VENEZUELA: DEFENSA Y SEGURIDAD.
BOLIVARIANISMO Y SOCIALISMO DEL SIGLO XXI

FRANCINE JÁCOME

INTRODUCCIÓN

El proceso de cambios que se viene adelantando en Venezuela a partir de 1999 ha tenido impactos en todos los sectores, incluyendo los de seguridad y defensa¹. Las percepciones de las amenazas que enfrenta el país han cambiado y, por tanto, las propuestas de políticas y estrategias para afrontarlas. En este sentido, a partir de la Constitución de 1999 se gestaron transformaciones importantes en estos sectores, modificándose las doctrinas de defensa y de seguridad. Entre los aspectos destacados de la nueva carta magna estuvo el cambio de nombre, a Fuerza Armada Nacional (FAN), por lo que se creó un sólo alto mando, el planteamiento sobre la “corresponsabilidad” entre el Estado y la sociedad en materias de seguridad y defensa, el establecimiento del derecho al voto de los militares así como la incorporación formal entre sus funciones de la cooperación en tareas de seguridad interna y su participación en el desarrollo nacional.

De igual forma, los ascensos militares pasaron a ser potestad de los militares y del presidente de la República, excluyéndose la partici-

pación del poder legislativo. Como resultado, el control y la supervisión civil se debilitaron aún más, pues ésta quedó restringida únicamente a la Presidencia de la República, llevando a una mayor independencia de los militares con casi ninguna supervisión institucional. El papel que desempeña la Asamblea Nacional en las áreas de seguridad y defensa ha sido mínimo. Las comisiones respectivas tuvieron la potestad de formular leyes y en el periodo legislativo 2005-2010 todos sus miembros pertenecieron al oficialista Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Además, no existe la obligatoriedad de aprobar en esta instancia los tratados sobre seguridad y defensa suscritos con otros países.

A partir de la nueva Constitución, entre 2002 y 2008 hubo un proceso de modificación de los marcos legales que definen los conceptos, estrategias, políticas e institucionalidad en los ámbitos de seguridad y defensa. Éstos han sido:

- ♦ 2002: ley orgánica de seguridad de la nación.
- ♦ 2005: ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional.

- ♦ 2008: ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.
- ♦ Ley orgánica del servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional.

La primera ley, sancionada por la Asamblea Nacional (AN) el 28 de noviembre de 2002, tuvo como uno de sus aspectos principales la introducción de la concepción de “seguridad y defensa integral”, la cual reafirmó la corresponsabilidad que tiene la sociedad con el Estado en esta materia. Igualmente, profundizó la relación entre desarrollo y seguridad, otorgándoles a los militares un papel más importante en las tareas de desarrollo socioeconómico.

Más adelante, la nueva ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional, aprobada por la AN el 6 de septiembre de 2005, reiteró la participación de los militares en tareas de desarrollo y de mantenimiento del orden interno. Algo novedoso 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 creó la figura de la Guardia Territorial², que quedó bajo el Comando General de la Reserva Nacional y Movilización Nacional, la cual también se había conformado anteriormente por decreto presidencial. En función de ello, la Reserva Nacional y la Guardia Territorial quedaron bajo la conducción directa del presidente de la República. Por tanto, con esta ley se modificó la estructura de la fuerza armada que incluía a los cuatro componentes (Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional) además de la Reserva Nacional y la Guardia Territorial.

A partir de estos marcos legales se reforzó el planteamiento de la alianza cívico-militar para garantizar la seguridad y defensa de la nación, especialmente en función de la percepción de que la principal amenaza era una posible agresión de Estados Unidos a través del vecino

Colombia. Además, los militares pasaron a tener una participación mucho mayor, no sólo en la administración pública, sino también en aspectos relacionados con el narcotráfico, el crimen organizado transnacional y la seguridad pública.

Estos cambios y los que se harían 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
<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza • Deterioro económico • Inseguridad personal • Corrupción • Debilitamiento de la gobernabilidad (conflictos políticos internos) • Problemas ambientales 	<ul style="list-style-type: none"> • Intervención militar (Estados Unidos/Colombia) • Impacto del conflicto colombiano • Crimen organizado transnacional • Narcotráfico • Deterioro ambiental

Fuente: Jácome (2006a).

En función de ello, el gobierno y la Fuerza Armada Nacional 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, centrada en la revolución “bolivariana”, dio paso a los planteamientos sobre la construcción del “socialismo del siglo XXI”, que comenzó en 2005 y tomó auge a partir de 2007, después de la reelección del presidente Chávez en diciembre de 2006. Durante esta nueva etapa, la de la revolución “socialista”, va a haber 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”. Por último, en el proyecto de propuesta presidencial de reforma constitucional de 2007 se incluyeron puntos importantes para la FAN, entre los que se destacaron (Jácome, 2007):

- ♦ Cambio de denominación a Fuerza Armada Bolivariana, constituyéndose en un cuerpo “patriótico, popular y antiimperialista”.
- ♦ Conducción presidencial de las Milicias Populares Bolivarianas.
- ♦ El presidente de la República decidiría los ascensos a todos los grados y jerarquías.
- ♦ Rango constitucional del concepto de “guerra popular de resistencia”.
- ♦ La Reserva se convertía en un quinto componente de la FAN por medio de la Guardia Territorial y Milicia Popular Bolivariana, basada en el principio del “pueblo en armas para la resistencia”.
- ♦ Ampliación de sus funciones para que asumieran permanentemente tareas de seguridad ciudadana.

Esta propuesta fue rechazada en el referéndum aprobatorio de diciembre de 2007, aunque por un margen de poco más de 1%, y uno de los aspectos más debatidos fueron estos planteamientos respecto a la FAN. Sin embargo, en lo que habría de ser un proceso de reforma constitucional *de facto*, muchos de los cambios propuestos se irían implementando a partir de 2008 mediante diferentes leyes. Algunas de ellas fueron decretadas desde la Presidencia de la República, por medio de una ley habilitante, y otras aprobadas por la AN, donde el oficialismo contaba con una mayoría casi absoluta.

En función de estas modificaciones, las siguientes secciones buscan identificar los contenidos más importantes referidos a tres aspectos principales. Primero, los relacionados con la estructura y los sistemas de seguridad y defensa; segundo, los recursos con los que se ha dispuesto y su utilización. Tercero, cuáles han sido los principales planteamientos con respecto a la

integración regional relacionados con las políticas de seguridad y defensa, especialmente en cuanto a la cooperación en seguridad regional. En cada una de estas secciones se resaltarán los cambios más importantes durante los últimos años y los elementos principales de 2009.

1. ESTRUCTURA Y SISTEMAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

1.1. LA FUERZA ARMADA NACIONAL BOLIVARIANA (FANB)

El 31 de julio de 2008, por medio de la ley habilitante otorgada por la AN, que le permitió al presidente legislar desde febrero de 2007, mediante el decreto 6.239 se sancionó la ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Lofanb), aprobada posteriormente por la AN, el 6 de octubre. Entre sus principales cambios estuvieron la modificación de su nombre al incorporar la denominación de “bolivariana” (artículo 1º), lo cual refleja que es una fuerza que defiende no solamente a la Nación sino un proyecto político sobre el que no hay consenso nacional. Otro de los elementos fundamentales fue la inclusión de la Milicia Nacional Bolivariana (artículo 43), definida como un cuerpo especial para complementar a la Fanb, que incluye la Reserva Nacional y la recién creada Milicia Territorial (artículo 51). Las críticas a estos dos cambios fundamentales sostienen que contravienen la Constitución de 1999, que en su capítulo III se refiere a la Fuerza Armada Nacional y en el artículo 328 señala que está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, y no incluye mención de un cuerpo especial como la Milicia. Un tercer aspecto fue la formalización del establecimiento de las regiones de defensa integral (artículo 23).

Respecto a la estructura del sector defensa, se mantiene la división existente desde 2005. Por un lado, el aspecto operacional y por el otro el administrativo. Esta estructura (Valles, 2009. Véase el anexo 1, página 308) comienza con un

nuevo grado militar que es el de comandante en jefe (presidente de la República), que en el lado operativo dirige cuatro instancias: 1) el Comando Estratégico Operacional (artículo 20); 2) los cuatro componentes militares (artículo 29); 3) la Milicia Nacional Bolivariana (artículo 43); y 4) las regiones militares (artículo 23); instancias que conforman la estructura orgánica de la Fanb. Además, están adscritos directamente al comandante en jefe, como instancias de apoyo, la Secretaría General del Consejo de Defensa Nacional, el Estado Mayor Conjunto así como la Guardia de Honor.

Por otro lado, el Ministerio del Poder Popular para la Defensa se encarga de los aspectos administrativos de la Milicia Nacional Bolivariana, de los Componentes Militares, de las Regiones Militares así como de la Dirección General de Inteligencia. Igualmente incluye a la Contraloría y a la Inspectoría General de la Fanb, el sistema de justicia militar y la Comisión de Contrataciones.

Como se dijo, aparte de la defensa del territorio nacional, entre las principales funciones de la Fanb resaltan en el artículo 4º de la Lofanb el preparar y organizar a los ciudadanos y ciudadanas para la defensa integral, participar en alianzas o coaliciones con las fuerzas armadas de otros países para fines de integración (previa aprobación de la AN), apoyar a distintas instancias del poder público en la ejecución de sus políticas, cooperar en preservar o restituir el orden público interno, así como elaborar un plan estratégico de desarrollo de la Fanb acorde con el plan de desarrollo económico-social de la nación.

Respecto al Comando Estratégico Operacional, entre sus funciones (artículo 18) se cuentan las de coordinar las acciones militares de la Fanb así como la articulación con la Milicia; también se le han asignado tareas que se relacionan directamente con el desarrollo nacional, regional y local. En cuanto a la Milicia, destacan entre sus funciones (artículo 46) la de convertirse en el vínculo entre la Fanb y el pueblo para la defensa del país, organizar y entrenar a la Milicia Territorial, coordinar, apoyar y orientar el

trabajo de los Consejos Comunales³, así como contribuir a la formación de los Comités de Defensa de los Consejos Comunales con el fin de fortalecer la unidad cívico-militar. También tendrá un papel en la recolección de información de los Consejos Comunales, instituciones del sector público y privado, para la formulación de planes y proyectos gubernamentales, que se ha interpretado como una forma indirecta de adjudicarles labores de inteligencia.

En relación con estas diferentes funciones de las instancias militares, se sostiene que 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 está básicamente en manos de una élite conformada por militares activos y retirados. Pero además, según algunos analistas, estas modificaciones han conducido a que los militares (Guardia, 2006 en Jácome, 2007) tengan un papel importante 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.

Existe también una tendencia hacia una creciente politización de la institución militar. La aceptación y el apoyo oficial por parte de los militares del proyecto del socialismo del siglo XXI muestran que se está privilegiando la ideologización sobre la profesionalización. La concepción “socialista” y “bolivariana” de la fuerza armada se institucionalizó, basada en la noción de la unidad entre los militares y el “pueblo”, rompiéndose la separación de lo político y lo militar (Sucre, 2009).

Se calcula (Sipri, 2009) que en la actualidad los cuatro componentes de la Fanb cuentan con cerca de 130.000 efectivos. Pese a que no existen cifras oficiales, un miembro del Frente Socialista de Trabajadores declaró (Tejero, 2010) que las

milicias obreras cuentan con aproximadamente 150.000 integrantes, además de 20.000 patrullas laborales⁴ que incluirían alrededor de 300.000 trabajadores, todos los que formarían parte de la Milicia Nacional Bolivariana. Ello ha conducido a una creciente preocupación respecto a este cuerpo, pues se teme que se esté creando una instancia militar paralela en lo que podría ser una profundización de una guardia pretoriana que ya se había advertido con anterioridad (Jácome, 2006a).

El alistamiento militar es voluntario para personas entre los 18 y 30 años de edad, aunque todo venezolano y venezolana mayor de edad tiene la obligación de inscribirse ante la Junta de Conscripción. Como se ha señalado, con las modificaciones legales de 2005 y 2008 los espacios de participación de los civiles en los ámbitos militares se ampliaron.

El actual proceso de cambios y los planteamientos en torno a la revolución “bolivariana”, en un principio, y actualmente a 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 tanto, se ha dicho que en el país existe un paramilitarismo creciente. 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 se ha señalado que existen grupos irregulares organizados en la oposición, sin que hasta la fecha esta afirmación se haya demostrado, aunque sí se han producido actos de violencia adjudicados a estos sectores, como la colocación de bombas.

En cuanto a los escenarios de conflicto, en los últimos cinco años se plantearon básicamente cuatro (Jácome, 2006a y 2006b). Por un lado, se insistió que el país requiere prepararse para un escenario de guerra asimétrica que sería

adelantado por Estados Unidos y que podría llegar a una intervención militar. En este sentido, se propuso la “guerra de todo el pueblo” para contrarrestarla. Sin embargo, altos personeros del gobierno han admitido que la posibilidad de una intervención estadounidense directa es baja y, ante ello, han ampliado la noción sobre que dicha intervención podría tener dos modalidades que eventualmente se implementarían paralelamente. La primera es por medio de distintos sectores nacionales, lo que profundiza la idea del “enemigo interno” que se ha apuntalado en el argumento de que el gobierno de Estados Unidos está apoyando y financiando a diferentes organizaciones políticas y sociales⁵ para desestabilizar al gobierno. El 13 de marzo de 2010, el presidente de la República declaró: “No tenemos planes de agresión contra nadie, pero nos capacitamos para defendernos de amenazas internas o externas” (Rivera/Hernández, 2010: 5.) La segunda tiene que ver con la aseveración de que el país del norte podría adelantar una acción “quirúrgica” tipo Panamá o prestar asistencia en la planificación de un magnicidio.

Adicionalmente, el general (retirado) Müller, quien se desempeñó como jefe del Estado Mayor de la Presidencia y fue uno de los principales asesores del presidente Chávez, señaló un escenario alternativo (en Jácome, 2006a: 40), ya que consideró que era “poco factible el uso de la fuerza por parte de Estados Unidos contra Venezuela, como también lo es la posibilidad de acciones indirectas originadas desde países vecinos y por quintas columnas internas”. Entonces, ¿cuál sería el escenario de conflicto? Una operación en el marco de la “estrategia de operaciones decisivas rápidas” que incluiría un ataque aéreo y aerotransportado con apoyo en los planes andino y Puebla-Panamá.

Con el incremento de las tensiones con Colombia desde marzo de 2008 y el aumento de éstas a raíz del acuerdo militar entre ese país y Estados Unidos en 2009, la posibilidad de una intervención desde Colombia se ha convertido nuevamente, por lo menos en el discurso oficialista, en la principal hipótesis. La decisión del

gobierno colombiano en diciembre de 2009 de ampliar su base militar en La Guajira y activar dos batallones aéreos, uno en esta misma zona y otro en el departamento de Arauca, ha exacerbado esta percepción. Igualmente, a finales de 2009 el gobierno venezolano denunció que Panamá también estaba llegando a acuerdos que permitirían la utilización de bases militares por parte de efectivos estadounidenses. Dicha hipótesis ha cobrado aún más fuerza a partir de la ruptura de relaciones por parte del presidente Chávez en julio de 2010 a raíz de la denuncia del gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) ante la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre la presunta presencia de líderes y campamentos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y del Ejército de Liberación nacional (ELN) en territorio venezolano.

En relación con los diferentes convenios y acuerdos de cooperación en seguridad y defensa, lo primero que debe señalarse son las limitaciones para acceder a este tipo de información, 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 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 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 destaca también el incremento notorio de instrumentos a los cuales se une Venezuela. Ello se debe en gran parte al hecho de que después del 11 de septiembre de 2001 se produjo, en la región y en el hemisferio, una dinámica de proliferación

de acuerdos en materia de seguridad regional, especialmente en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). No obstante, esta situación cambió dada la decisión de Venezuela de retirarse de este organismo. Adicionalmente, en sus primeros años el actual gobierno decidió adherir a varios instrumentos de la Organización de las Naciones Unidas. En función de la concepción bolivariana de la integración y, especialmente a partir de 2004, se inició un proceso de diversificación de la cooperación. En primer término, en relación con las áreas que abarca, en la cuales pasan a desempeñar un papel más importante los instrumentos dedicados a cultura, transporte, vivienda y hábitat, evitar la doble tributación, ciencia y tecnología, comunicaciones y salud. Esta diversificación incluyó igualmente 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.

Este tipo de acuerdos se están multiplicando y aquellos que se relacionan con la seguridad tienen más bien un papel secundario. Pese a que el gobierno del presidente Chávez ha reiterado la importancia de la integración militar, especialmente en el ámbito sudamericano, no parece haber avanzado mucho en ello, quizá más bien debido a la reticencia de otros países a participar; aun cuando, como se verá más adelante, a partir de 2009 el asunto cobró más importancia en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba-TCP).

La excepción ha sido Bolivia, país con el que suscribieron, el 26 de mayo de 2006, el “Acuerdo de cooperación técnica entre la República de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela en materia de defensa”, y se firmó, en mayo de 2008, un memorando de entendimiento para ampliar su cooperación técnico-militar.

Respecto a la participación internacional de las fuerzas armadas, en función de la política del actual gobierno que enfatiza la soberanía y la no injerencia en asuntos internos, en los últimos once años no han integrado misiones de paz internacionales. No obstante, el Ejército venezolano organizó la Brigada de Asistencia Organizada, que actuó en Cuba, Grenada, Dominica y Jamaica en asistencia ante desastres naturales, así como en la construcción de viviendas. En 2003 participó en actividades de asistencia ante el terremoto en El Salvador. Igualmente, ha sido desplegada en Bolivia y, más recientemente, a raíz del terremoto, en Haití.

Venezuela ha tomado parte en ejercicios militares, pero en aquellos en los cuales participen los que considera sus aliados regionales y extrarregionales. En 2006 participó en varias maniobras conjuntas, como el de *Open Eyes I-2006*, que se efectuó durante la última semana de agosto, junto con las Antillas Holandesas, básicamente con la finalidad de detectar buques en emergencia. Esto después de la visita a Venezuela del ministro de Relaciones Exteriores de Holanda en julio, en la cual le aclaró al gobierno que Aruba no sería utilizada por Estados Unidos para permitir una invasión (Jácome, 2007). Asimismo, estuvo presente en agosto, junto con Argentina, Brasil, Chile, Francia, Perú y Uruguay en la operación de entrenamiento multinacional Cruzex (www.min-defensa.gov.ve), que se lleva a cabo cada dos años. En este caso, los objetivos principales fueron la simulación de un escenario de guerra de baja intensidad y el fomento de medidas de confianza mutua (Jácome, 2007). Posteriormente, hizo parte de la Operación Fraternal con Argentina, Brasil y Uruguay, las operaciones Caribe y Caraiibe, con países del Caribe y Francia, respectivamente. En septiembre de 2008, Venezuela y Rusia realizaron ejercicios conjuntos, que incluyeron el sobrevuelo del Caribe de aviones TU-160, que estuvieron hospedados en una base militar venezolana. Hacia finales del año también se hicieron maniobras conjuntas con la Armada, en las cuales participó el crucero ruso Pedro el Grande.

1.2 LAS FUERZAS POLICIALES Y DE INTELIGENCIA VENEZOLANAS

La Constitución de 1999 incluyó la conformación del Cuerpo de Policía Nacional. En este marco, en abril de 2006 se creó la Comisión para la Reforma Policial (Conarepol), con la finalidad de adelantar una reforma policial mediante una amplia consulta a distintos sectores. En octubre de ese año entregó su informe y recomendaciones.

Dos años y medio después, el 2 de junio de 2009, se instaló el Consejo General de Policía, que contó con representantes de las policías municipales y estatales, y que tuvo como eje central la elaboración de un programa para que esta nueva policía fuese un cuerpo profesional. Fue una instancia cuyo fin era asesorar al ministro de Interior y Justicia en materia de seguridad ciudadana. Diseñó políticas públicas para la reforma policial y lo establecido en la ley, e hizo propuestas para implementar las recomendaciones de la Conarepol. Su primera actividad fue la planificación del proceso de desarrollo de la Policía Nacional.

La AN aprobó en abril de 2008 la ley orgánica del servicio de policía y del cuerpo de policía nacional. Entre las principales funciones de las policías se señalaron (www.consejopolicia.gob.ve):

- ♦ Desarrollar labores preventivas ante los riesgos que puedan correr las personas y las comunidades en cuanto a su integridad física, la de sus propiedades o su hábitat.
- ♦ Poner en práctica las políticas definidas en materia de seguridad ciudadana, incluyendo:
 - ✦ Tránsito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.
 - ✦ Anticorrupción.
 - ✦ Antisecuestros.
 - ✦ Acaparamiento y especulación alimentaria.
 - ✦ Adulteración de medicinas y otros bienes de consumo esenciales para la vida.
 - ✦ Delincuencia organizada.

- ◊ Turismo y ambiente.
- ◊ Orden público.
- ◆ Promover y organizar la participación de las comunidades organizadas en el servicio de policía comunal.
- ◆ Proteger a las personas que participan en manifestaciones y concentraciones públicas.
- ◆ Actuar en la prevención de conflictos por medio de la mediación y conciliación para garantizar la paz social.

Se estableció que la ciudadanía, especialmente mediante los Consejos Comunales, tendría una participación activa en la definición de políticas referidas a la seguridad ciudadana, sobre la base de la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en esta materia. Oficialmente (www.policianacional.gob.ve) se señaló que este ente será complementario a los existentes en los ámbitos estatales y municipales y que ello será posible gracias a las normativas establecidas por el sistema integrado de policías. Sin embargo, no queda claro cómo se delimitarán las competencias. Está pautado que se trabajará en coordinación cuando los casos sobrepasen estos ámbitos e incluyan varios municipios o estados, o cuando el armamento utilizado por la delincuencia sobrepase el de las policías locales y regionales.

Se estableció que sólo la Policía Nacional podrá tener cuerpos especiales, eliminando esta posibilidad en las locales y estatales. Entre las atribuciones específicas que tiene solamente la Policía Nacional están las de fiscalización y el control en aduanas, la protección de sedes diplomáticas y personalidades, las cárceles, lo referente a migración, control marítimo y de fronteras así como acciones antisequestro; también estará a su cargo la relación con policías extranjeras. En el diagrama 1 se presenta su estructura orgánica.

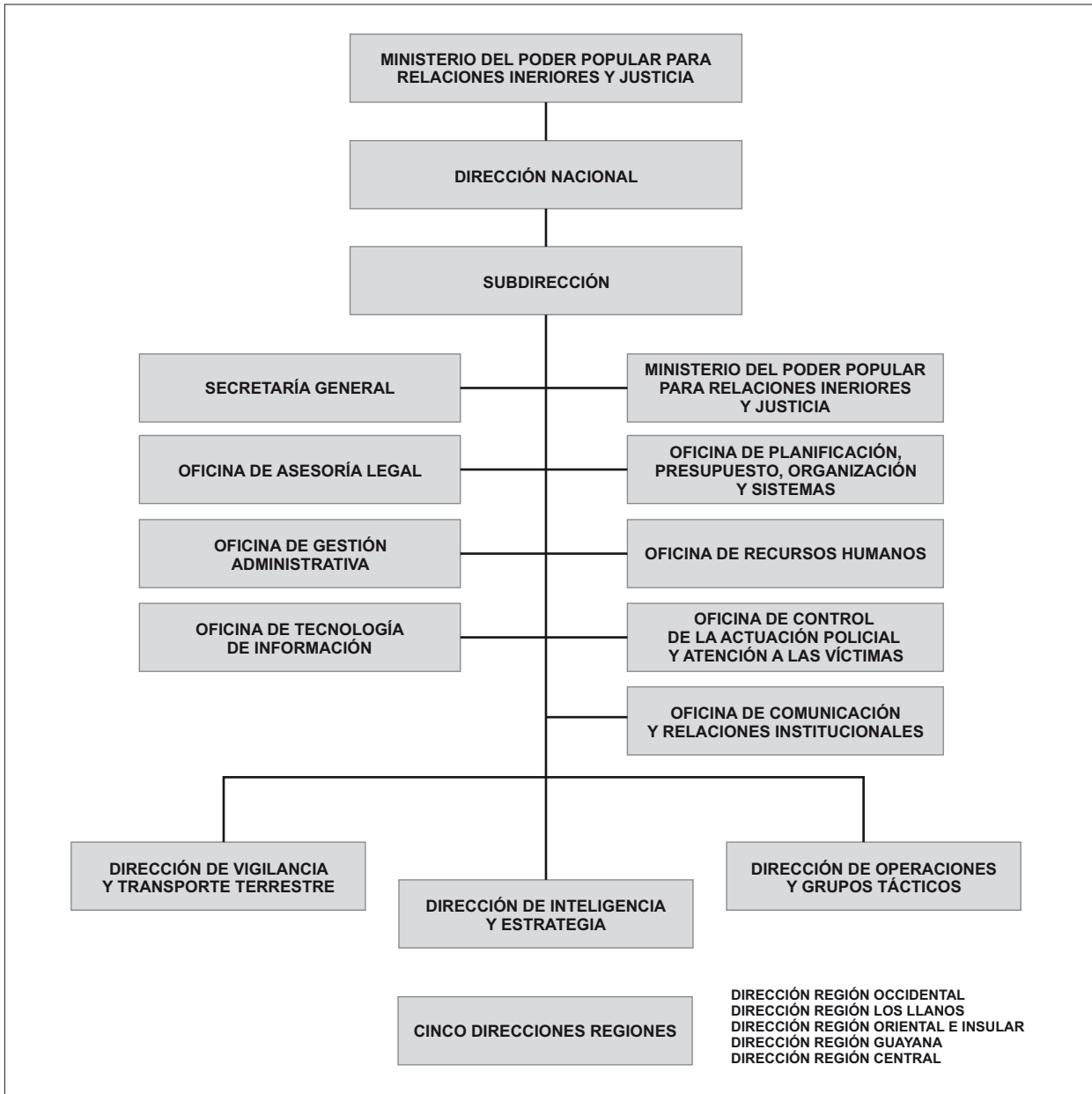
De igual forma, se establecieron diferentes instancias para apoyar esta nueva estructura policial. En primer término, el Fondo Intergubernamental del Servicio de Policía (Fispol), creado

en febrero de 2008, cuya finalidad es coordinar la dotación, el entrenamiento y la asistencia técnica al Sistema Integrado de Policía que incluye a las policías nacional, estatales y municipales. El Consejo Nacional de Policía definirá los parámetros de funcionamiento del Fondo. En segundo lugar, el Centro de Formación de la Policía Nacional. Asimismo, en el marco de la Misión Alma Mater, en febrero de 2009 se decretó la conformación de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (www.unes.edu.ve), cuyo objetivo será formar al personal de los diferentes órganos de seguridad ciudadana. Se prevé un proceso a partir del cual los otros institutos de formación policial pasarán a ser parte de esta entidad. En diciembre de 2009 se anunció la creación del Fondo para la Investigación y Acción en materia de prevención del delito, así como del Consejo Nacional de Prevención, que tendrá como finalidad atacar las causas sociales y estructurales de la violencia.

En relación con los sistemas de inteligencia, están conformados básicamente por el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) y lo que hasta poco se denominó como la Dirección Nacional de los Servicios de Inteligencia y Prevención (Disip), la policía política del Estado venezolano. Bajo el mando de la Fanb, está la Dirección de Inteligencia Militar (DIM). El primero (www.cicpc.gov.ve) tiene como función primordial la investigación del delito y es el órgano principal para indagaciones penales. Cuenta con el respaldo del Instituto Universitario de Policía Científica (Iupolc) para la formación de profesionales en investigación criminal. En relación con la segunda, en diciembre de 2009 el presidente anunció su sustitución por el Servicio Bolivariano de Inteligencia (Sebin). Tanto este cambio como la creación de la Policía Nacional forman parte de lo que el gobierno ha denominado la “batalla contra la inseguridad”.

Es importante notar que aparte de las instituciones oficiales se ha estado desarrollando una perspectiva sobre la necesidad de llevar a cabo labores de inteligencia desde la ciudadanía. En este sentido, una de las funciones de

DIAGRAMA 1. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA POLICÍA NACIONAL



Fuente: www.policianacional.gob.ve

la Milicia es la inteligencia y los mismos organismos gubernamentales están entrenando a miembros de los Consejos Comunales para hacer la “inteligencia social” en las comunidades (*El Universal*, 10-7-2009), lo cual tiene como finalidad ejercer la defensa integral de la nación. Es el caso de la Sebin, que ha estado dictando foros de inteligencia social en las comunidades en diferentes partes del país.

Esta incorporación de los ciudadanos y las ciudadanas crea suspicacias y preocupación, pues se teme que esté conduciendo a un modelo de vigilancia y denuncia entre los ciudadanos que con frecuencia no se refiere necesariamente a hechos delictivos, sino a diferencias políticas. De esta manera, estas instancias se utilizarían para la represión política de sectores que muestran desacuerdo con políticas del gobierno. En este marco,

se ha señalado que existe una criminalización creciente de la protesta y la disidencia.

En cuanto a las acciones concretas que se desarrollan desde esta institucionalidad en relación con la política antinarcoóticos y el combate al crimen organizado, en 2005 Venezuela decidió revisar su política antidrogas y suspendió la actuación de la Drug Enforcement Agency (DEA) en el país. En septiembre de ese año, el gobierno de Estados Unidos lo descertificó por primera vez, creando un nuevo frente en las crecientes tensiones entre los dos países, que se acentuaron durante los años siguientes.

En función de esta decisión, en enero de 2006 se conformó la Oficina Nacional Antidrogas (ONA) con la finalidad de ejecutar las políticas para la lucha contra el tráfico y consumo de estupefacientes y psicotrópicos. La ONA depende del Ministerio de Interior y Justicia (véase el anexo 2, página 309). En cuanto al marco legal, esta materia se rige básicamente por la ley orgánica de delincuencia organizada y la ley orgánica contra el tráfico y consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, ambas de 2005.

No obstante las declaraciones gubernamentales de avances y éxitos, la percepción existente es que el problema del narcotráfico ha ido incrementándose, y nacional e internacionalmente se ha señalado la importancia creciente de Venezuela como país de tránsito de la droga, en especial hacia Europa y, más recientemente, África. Desde esta perspectiva se considera que existen dos problemas fundamentales: primero, los altos índices de corrupción de los funcionarios encargados de la lucha contra el narcotráfico. Segundo, el problema de rivalidades entre los agentes militares (Guardia Nacional) y policiales.

1.3 2009: EL AVANCE DE LA POLITIZACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD VENEZOLANAS

En relación con la Fanb, los aspectos más importantes son dos. El primero fueron los cambios

institucionales que se comenzaron a gestar como resultado de los nuevos marcos legales de 2008 y su reforma en 2009. El otro fue la continuidad en la adquisición de nuevos equipos y armamentos militares, que se expondrá en la próxima sección. En lo que se refiere a seguridad interna, el principal hito fue la creación de la Policía Nacional, así como el aumento de la preocupación ciudadana por los altos índices de inseguridad y los problemas relacionados con el narcotráfico.

En el caso de la Fanb, 2009 se caracterizó por la puesta en marcha de las nuevas instituciones y estructuras. Anteriormente, en septiembre de 2008, se crearon las cinco regiones estratégicas de defensa integral⁶ y se nombró a sus respectivos comandantes, lo cual modificó la estructura operativa militar, ya que los comandantes de divisiones deberán rendirle cuentas a los jefes de cada componente así como a esta nueva figura.

El 4 de marzo de 2009 se designó al entonces vicepresidente, coronel retirado Ramón Carrizález, como ministro encargado de Defensa, ocasión en la cual señaló que su objetivo central sería la reorganización del organismo para que se adecuara a la nueva ley. En este sentido, no tendría tareas de carácter operacional sino administrativo. Otro de sus proyectos fundamentales sería la materialización de las regiones de defensa integral. De esta forma, las decisiones del comandante en jefe (el presidente de la República) no pasarían por el Ministerio, sino que irían directamente al ámbito operacional. Igualmente, el presidente tiene el mando directo de la Milicia, lo que significa que ahora tiene mayor control sobre la Fanb. Además, el jefe del Comando Estratégico Operacional, el ministro y el comandante de la Milicia tienen la misma potestad, lo que dificultará una cadena en el seguimiento de órdenes.

La implementación de las regiones estratégicas de defensa integral podría producir contradicciones en el futuro con los gobiernos locales y regionales, y se estima que esto formaría parte de un proceso de (re)centralización, pues

debilitaría a estas autoridades electas. También puede ser una estrategia para fortalecer la participación de los militares en tareas de desarrollo y seguridad ciudadana, incrementando la *securitización*. Se ha señalado (Sucre, 2009) que esto puede formar parte de un proyecto de “desarrollismo socialista”, que parte de la percepción de que los militares deben desempeñar un papel fundamental en el fomento del desarrollo sobre la base del poder energético del país.

Se ha estimado (Gil, 2009) que estos cambios profundizan las diferencias entre distintas perspectivas internas en el sector castrense, lo cual dificulta una postura institucional homogénea. Por un lado, hay un sector comprometido políticamente, ya que responde a un proyecto político: el socialismo del siglo XXI; aun cuando no queda muy claro si es una posición eminentemente ideológica o una pragmática que permite su ascenso y participación en el poder; por ejemplo, en el nuevo diseño curricular 2009 se incluyeron, entre otros asuntos, la ética y moral socialista, así como guerra popular de resistencia y liderazgo (Espinoza, 2009a). Por otro, existe otro sector que está orientado más por una perspectiva desarrollista y nacionalista.

En conclusión, uno de los efectos más importantes de la nueva ley es que se tiende a romper con la tradicional verticalidad de la estructura militar, generando varios espacios de mandos horizontales que fragmentan la toma de decisiones y, probablemente, llevarán en la práctica a que se dependa cada vez más del comandante en jefe quien será el que tendrá el poder de dar coherencia y tomar decisiones.

Las modificaciones legales e institucionales en el sector defensa no afectan solamente la institucionalidad militar, sino también las relaciones cívico-militares. Se profundiza la noción sobre la necesidad de incorporar a la población civil en tareas de defensa y seguridad, lo cual gira alrededor de la Milicia y la formación de distintas instancias de este cuerpo. A los ya mencionados, se suma más recientemente el hecho de que a partir de enero de 2010, ante la

crisis de energía eléctrica, se decretó el recorte temporal de la jornada laboral, y a los funcionarios de la administración pública se les conminó a que durante el resto de la jornada llevaran a cabo labores comunitarias así como su inscripción en las milicias obreras (Tejero, 2010).

En marzo de 2010 se propuso la conformación de las milicias marinas, que acompañarán a las milicias campesinas (Lugo-Galicia, 2010). Esta decisión se tomó ante el reclamo de que el Estado no tiene la capacidad de enfrentar la inseguridad, la piratería y el narcotráfico en alta mar, por lo que parte de la responsabilidad se transfiere a la ciudadanía. El presidente Chávez sostuvo que esta debilidad también puede facilitar una incursión de Estados Unidos, por lo que era necesario “crear unas milicias marinas que resguarden las costas junto con la Guardia Costera, la Armada u (*sic*) otros organismos del Estado” (en Lugo-Galicia, 2010: 2).

En este sentido, entre otras normativas legales que muestran esta creciente tendencia hacia la militarización de la sociedad, se destacan:

- ♦ La propuesta de ley de propiedad social: establece que uno de los requisitos para trabajar en las unidades de producción socialistas será la obligatoriedad de la instrucción militar. Será supervisado por los Consejos Comunales que decidirán si las personas han cumplido con los requisitos para poder formar parte de estas unidades. El poder ejecutivo nacional estará encargado de instrumentar el programa de instrucción militar.
- ♦ La propuesta de ley orgánica de los Consejos Comunales: dispone que estas organizaciones comunitarias tendrán que trabajar junto a la Milicia para la defensa integral de la nación. Igualmente, estipula que la unidad ejecutiva de los consejos debe incluir entre sus trece comités el de seguridad y defensa integral.
- ♦ La formación de las milicias obreras en las empresas (Tejero, 2010): cuya finalidad es actuar ante amenazas externas o internas y están basadas en la ley de 2008 que establece

la figura de los “cuerpos de combatientes”⁷ que forman parte de la Milicia Nacional Bolivariana y tienen por objetivo la organización popular. Están presentes en aquellas áreas que el gobierno considera estratégicas, como el petróleo, la electricidad, las empresas básicas, el transporte y en diferentes entes de la administración pública.

- ♦ La Milicia Campesina Bolivariana y Cuerpo de Combatientes Ezequiel Zamora: especialmente en las zonas fronterizas y los llanos. Tiene el objetivo de brindar protección a las nuevas empresas de producción social, cooperativas y núcleos de desarrollo endógeno (Lugo-Galicia, 2009).

En lo que respecta a la seguridad ciudadana, en función de la nueva ley, el 29 de noviembre de 2009 se juramentó, en la Academia Militar, a la directiva de la naciente Policía Nacional Bolivariana (PNB), acto en el cual el presidente de la República declaró que sería “una policía socialista” (en Mayorca, 2009a). Está previsto que una vez finalice su proceso de conformación tendrá una fuerza mayor a la de la Guardia Nacional y sólo menor a la del Ejército. Se inició el proceso de selección y traspaso de funcionarios de la Policía Metropolitana (PM), quienes conforman casi toda de la nueva fuerza. Los altos grados de corrupción que han existido tradicionalmente en la PM generaron desconfianza desde sus inicios, pues se puso en duda que el proceso de “reentrenamiento”, de tres meses de duración, lograra cambiar esta situación. Según la encuesta de 2009 de Latinbarómetro (www.latinbarómetro.org), las policías venezolanas son las que menos confianza inspiran entre todas las de América Latina.

El 20 de diciembre de 2009 se graduaron los primeros 953 oficiales, que fueron desplegados en la parroquia Sucre, una de las más populosas y violentas de Caracas. Se estima que el proceso de liquidación de la PM finalizará en julio de 2010. A partir de enero de ese año se inició el proceso de revisión de 4.000 expedientes de miembros de la PM para evaluar cuáles serían

los que ingresarían al proceso de reentrenamiento. En marzo de 2010 se seleccionaron 261 miembros de la Guardia Nacional para que formaran parte de la PNB, lo que produjo una polémica inscrita en la discusión sobre la necesidad de delimitar claramente los aspectos referidos a la defensa y a la seguridad. Anteriormente se había establecido que por ser la policía un ente civil y profesional, los militares que buscaran incorporarse tenían que ser dados de baja. Sin embargo, el presidente Chávez revirtió esta decisión al declarar que pasarían a estar en “comisión de servicio”, manteniendo su cargo dentro de la Fanb (en Espinoza, 2010).

En lo que se considera como la politización de la naciente institución, se designó un enlace con el PSUV y se considera que las “patrullas” del partido deben influir sobre el trabajo policial por medio de los consejos comunales. Se ha señalado (Mayorca, 2009a) que la fuerza policial se está politizando, lo cual llevará a mayor desconfianza, pues la ciudadanía considerará que se está defendiendo a una parcialidad política y no la seguridad de todos. A esto se suma lo señalado respecto a la percepción de que son pocas las posibilidades de que se convierta en un cuerpo honesto al servicio de la ciudadanía, ya que 95% de sus funcionarios y funcionarias provienen de la PM (Mayorca, 2009b), considerada como corrupta y cuyos miembros han sido acusados con frecuencia de cometer delitos. Esto en el marco de una realidad en la que, según los expertos, se estima (Theis, 2009) que en Venezuela en 2008 se produjeron 14.600 asesinatos; Caracas es evaluada como la capital más violenta de América Latina. De acuerdo con estos reportes, en esta capital la media es de más de 100 asesinatos por cada 100.000 habitantes, mientras que la tasa mundial es de 8,8 por 100.000.

En cuanto a la problemática del narcotráfico, fuentes oficiales (www.mij.gov.ve) señalaron que en 2009 se incautaron 60.154 kilogramos de drogas, siendo 53% marihuana y 46% cocaína. La Guardia Nacional (55,79%) y el CI-CPC (25,83%) fueron los organismos que más

decomisaron, y el resto se debió a acciones policiales. Los mayores decomisos fueron en los estados Táchira y Zulia, fronterizos con Colombia. Según la versión oficial en el territorio nacional no existen cultivos, aunque desde hace años otras fuentes han detectado que sí los hay, aunque en pequeña cantidad. En relación con las actividades de prevención, estos organismos también se encargan de dismantelar pistas clandestinas y laboratorios. También señalan haber desarrollado acciones por medio de la Escuela de Asesores Comunitarios en Prevención Integral Social, y existen acuerdos entre organismos del Estado y el sector empresarial para poner en práctica actividades de prevención.

De igual forma, en función de la lucha contra el narcotráfico, la minería ilegal y los grupos irregulares, en noviembre de 2009 el gobierno anunció el envío de 15.000 efectivos de la Guardia Nacional a las fronteras con Colombia y Brasil. Y en el Plan nacional antidrogas 2009-2013 se incluyó la adquisición de 54 aeronaves durante los próximos tres años (Mayorca, 2010). El Plan operativo de la Guardia Nacional Bolivariana establece la compra de treinta helicópteros (Rusia) y veinticuatro aviones de ala fija (China); en 2010 se estarían entregando, para ser operados por la Fuerza Aérea, diez de los helicópteros y ocho aviones, con el fin de hacer labores de intercepción de 15% de la droga colombiana que pasa por el país, según las cifras oficiales.

2. RECURSOS DEL SISTEMA SEGURIDAD, 2004-2009

2.1 PRESUPUESTOS Y ADQUISICIONES EN EL SECTOR SEGURIDAD

En Venezuela existe una limitación en el acceso a la información sobre las adquisiciones militares, por lo que se depende fundamentalmente de la información proveniente del exterior, que tampoco tiene acceso a cifras oficiales. Por tanto, se puede *estimar*, según las distintas fuentes, que entre 2004 y 2008 las adquisiciones militares se distribuyeron tal como se observa en la tabla 1.

Otro elemento muy importante que debe ser tomado en consideración cuando se examina el presupuesto en el sector defensa es que gran parte de las compras militares se hacen no con el presupuesto del Ministerio de la Defensa, sino por medio del Fondo de Desarrollo Nacional (Fondem) y mediante créditos adicionales aprobados por la Asamblea Nacional (AN). Sobre este tipo de gastos existe aún menos control.

El incremento en el gasto militar, que hasta 2009 pudo hacerse gracias al aumento del precio del petróleo, se produjo en el marco del proceso de “reequipamiento” militar, iniciado por el gobierno en 2004 cuando estimó que los equipos existentes eran obsoletos. Ante las tensiones crecientes con Estados Unidos, que incluyeron la renuencia de ese país a facilitar repuestos, se buscó diversificar los proveedores, siendo Rusia el más importante. De igual forma,

TABLA 1. ADQUISICIONES MILITARES, 2004-2008

Año	US\$ millones	Porcentaje del PIB
2004	1.520	1,3
2005	2.054	1,4
2006	2.709	1,6
2007	2.262	1,3
2008	1.987	1,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de Sipri (2009).

en la medida que cobró mayor fuerza la hipótesis de una posible intervención estadounidense, se justificó aún más la necesidad de nuevas adquisiciones para poder defender al país. En la tabla 2 se presentan las principales adquisiciones de armamento y equipos entre 2005 y 2008⁸.

Como se puede apreciar, el proveedor más importante ha sido Rusia, y se estima que hasta 2009 el monto gastado fue de alrededor de 4.500 millones de dólares (González, 2009). Adicionalmente, en septiembre de 2009, Rusia le otorgó a Venezuela una nueva línea de crédito por 2.200 millones de dólares, para adquirir, entre otros (*El Universal*, 2 de febrero de 2010; González, 2009):

- ♦ 92 tanques T-72.
- ♦ Más de 300 vehículos blindados BMP-3.
- ♦ Sistemas de defensa aérea S-300VM Antey-2500, Buk M2 y sistemas misilísticos S-125 Pechora.
- ♦ Baterías móviles de lanzacohetes múltiples 9K58 y misiles Smerch.

Según Bromley (2009), las adquisiciones venezolanas tienen varios objetivos: primero, como lo ha anunciado el gobierno desde hace años, modernizar sus equipos. Segundo, 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. Tercero está la hipotética intervención militar de Estados Unidos.

Sin embargo, existen contradicciones entre las hipótesis de conflicto y los equipos que se han estado adquiriendo. Desde el oficialismo se ha insistido en que estas adquisiciones tienen una finalidad defensiva y de ninguna forma son ofensivas. Pero por otra parte 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

TABLA 2. PRINCIPALES ADQUISICIONES DE ARMAMENTO Y EQUIPOS, 2005-2008

Tipo	Cantidad	Proveedor
Fusiles AK 103	100.000	Rusia
Helicópteros MI 8, 17, 24 y 26 I 26T	51	Rusia
Radares JYL de largo alcance	10	China
Satélite de telecomunicaciones Venesat I	1	China
Misiles KAB 500/1500	200	Rusia
Misiles aire-superficie	150	Rusia
Aviones de combate SU 30	24	Rusia
Misiles aire-aire de mediano alcance Vympel R 27	100	Rusia
Misiles aire-aire de corto alcance Vympel R 73	150	Rusia
Miras ópticas de visión nocturna para rifles	s/i	Bielorrusia
Misiles aire-superficie	s/i	Bielorrusia
Rifles Dragunov	5.000	Rusia
Lanzacohetes RPG-7	s/i	Rusia
Equipos antimotines	s/i	China
Dispositivos antiaéreos portátiles Igla-S y RBS-70	s/i	Rusia
Aviones de entrenamiento K-8	18	China
Patrulleros Novantia	8	España
Submarinos Kilo	3	Rusia

Fuente: elaboración propia sobre la base de Jácome (2006), Bromley (2009), Espinoza (2009b), González (2009) y Sipri (2009).

de resistencia”, el planteamiento principal del discurso oficial en los años recientes. Además, se ha puntualizado (Romero, en Jácome 2007) que existe contradicción entre algunas de estas adquisiciones y el argumento de 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 antiaéreos son de poca utilidad, al contrario que los fusiles, armas portátiles y otros sistemas ligeros.

En el marco regional, en cuanto a gasto militar (Coppán, 2010), Venezuela ocupa el sexto lugar, después de Brasil, Colombia, Chile, México y Argentina, y en los últimos cinco años ha sido el país que más ha incrementado este gasto. En este periodo, según los datos del Stockholm International Peace Research Institute (Sipri) Venezuela ha sido, después de Chile, el mayor comprador de armas en América Latina, y en 2008 llegó a superar a ese país. Especialmente desde Estados Unidos, se ha manifestado el temor de que parte de este armamento pueda desviarse después hacia las Farc. En este sentido, es importante tomar en consideración el *impasse* que surgió con el gobierno de Suecia en 2009, cuando unos lanzacohetes adquiridos con anterioridad por el gobierno venezolano fueron encontrados en manos de ese grupo guerrillero.

Este ritmo de adquisiciones puede llevar al aumento del descontento, especialmente en el marco de la crisis financiera y económica que afecta al país desde 2009. Existen crecientes reclamos desde distintos sectores respecto al dinero que se está invirtiendo en gastos militares, que resta los fondos requeridos para responder a problemas considerados más apremiantes, como la seguridad pública, la educación y la salud.

Otra de las críticas fundamentales es la falta de transparencia en cuanto a estas compras. Como se señaló, la información pública y oficial es inexistente; tampoco se elaboran ni discuten Libros blancos y no hay control de la Asamblea Nacional u otros organismos del Estado respecto a estos gastos. Pese a que es signatario de ambas, el gobierno de Venezuela no cumple con la entrega de los informes anuales del Registro de Armas Convencionales de la ONU, así como tampoco con los referidos a la Convención interamericana sobre transparencia en las adquisiciones de armas convencionales de la OEA.

En el presupuesto nacional de Venezuela bajo el rubro de seguridad están incluidos tres ítems (www.transparencia.org.ve): administración de justicia (Ministerio del Interior y Justicia) y Ministerio Público, defensa nacional (Ministerio de la Defensa), así como seguridad interna y orden público.

La tabla 3 muestra el presupuesto en este rubro durante 2009 y las proyecciones del presupuesto de 2010.

En este sentido, hay dos indicadores importantes (Transparencia Venezuela, 2010). Primero, pese a que la seguridad ciudadana es considerada como uno de los tres problemas principales, el presupuesto de 2010 reduce los fondos destinados a enfrentar esta problemática. Asimismo, aunque el presupuesto de esta área se reduce en términos generales, el sector defensa nacional continúa recibiendo más fondos que los otros dos sectores. Según el presupuesto nacional, 4,10% se destinará a gastos de defensa nacional, muy por encima de aquellos adjudicados a los otros dos sectores. De acuerdo con esta organización de la sociedad civil, en 2010 el presupuesto uti-

TABLA 3. PRESUPUESTO NACIONAL, RUBRO DE SEGURIDAD, 2009 Y 2010 (PROYECCIONES)

Año	Administración de justicia y Ministerio Público (dólares) ⁹	Defensa Nacional	Seguridad interna y orden público
2009	2.650,10 millones	4.006,80 millones	960,12 millones
2010	2.193,95 millones	3.042,32 millones	404,65 millones

Fuente: Elaboración propia sobre la base de “Nuestro presupuesto 2010” (www.transparencia.org.ve).

lizado para combatir la inseguridad disminuirá 63,7% con respecto a 2009, y aun cuando el de defensa también se reducirá, será 7,5 veces mayor que el de seguridad.

2.2 INDUSTRIA DE DEFENSA

Adicionalmente, aumentaron los proyectos destinados al desarrollo de una industria militar propia, que fue planteado como un objetivo en el Nuevo mapa estratégico definido en 2004. En este marco, desde que se incrementaron los gastos militares uno de los aspectos fundamentales para aprobar los contratos fue garantizar la transferencia de tecnología y desarrollo de una industria militar nacional. La Compañía Anónima de Industrias Militares (Cavim) se encargaría de ello. El primer anuncio fue el del establecimiento, junto con los rusos, de dos fábricas para producir las municiones para los AK-103 así como, más adelante, fabricar este armamento y otras armas ligeras en el ámbito doméstico.

En el caso del acuerdo con China se incluyó también el proyecto de fabricar en Venezuela satélites con la asesoría de ese país. En 2006, altos funcionarios señalaron (Jácome, 2006b) que se establecerían centros que ofrecerían una plataforma para el servicio de mantenimiento de aviones civiles y militares, no solamente en el ámbito nacional sino también para otros países de la región. Además, a comienzos de 2007 la Asamblea Nacional aprobó el “Memorando de entendimiento de cooperación para la fabricación de aeronaves” entre Irán y Venezuela (Jácome, 2007). Entre sus planes estaba previsto que se fabricarían diez aeronaves no tripuladas tipo Farj 3 en Teherán, y que posteriormente igual número se producirían en Venezuela. A comienzos de 2010 no se tiene conocimiento del grado de cumplimiento de este acuerdo.

3. ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

A partir de 1999 la política exterior de Venezuela y su participación en los esquemas de integración tuvieron modificaciones significativas, que afectaron sus estrategias frente a la cooperación en seguridad y defensa. Dichas modificaciones se fundamentaron en el planteamiento central de la necesidad de adelantar una “segunda independencia” en América Latina y el Caribe. En este marco se concibe que la independencia respecto a las potencias coloniales del siglo XIX y comienzos del XX quedó inacabada, puesto que Estados Unidos se convirtió en el nuevo actor dominante y, por tanto, se plantea que es necesario llevar a cabo un segundo proceso de independencia, para lo cual es primordial la integración de las fuerzas militares de la región.

En función de ello, los cambios que se han producido en Venezuela durante los últimos once años respecto a las doctrinas de seguridad y defensa han tenido repercusiones también sobre las relaciones regionales y hemisféricas. Pese al discurso oficial sobre la necesidad de promover el multilateralismo, en la práctica la estrategia del gobierno venezolano ha llevado a una mayor fragmentación en los esquemas de integración regional y en el ámbito hemisférico. En este sentido, se ha privilegiado el enfrentamiento político-económico por encima de las iniciativas de cooperación que se venían adelantando, principalmente en el marco de la Comunidad Andina de Naciones, del Mercado Común del Sur (Mercosur), posteriormente en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y en la OEA. El establecimiento de su propio esquema de integración, la ahora denominada Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba-TCP), se ha constituido en un eje de integración para adelantar un modelo “alternativo” que tiende cada vez más a rivalizar con iniciativas como la Unasur.

En el ámbito específico de la cooperación en defensa y seguridad, el gobierno del presidente Chávez adelantó desde el inicio un conjunto de propuestas alternativas, centradas en su

percepción sobre la principal amenaza para la región: Estados Unidos. En función de ello, durante los últimos once años su discurso antiimperialista ha llevado a la formulación de una serie de iniciativas que giran alrededor de la idea de fomentar organismos de cooperación e integración que excluyan a ese país. En cuanto al sector defensa, se propuso la conformación de la Organización del Tratado del Atlántico Sur, así como otra serie de elementos para la integración militar, llegando a afirmar que era preciso conformar una fuerza armada sudamericana. Esto en contraposición a planteamientos como los de Brasil sobre la necesidad de establecer mecanismos de diálogo político y prevención de conflictos, que se cristalizaron en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), como uno de los primeros organismos de la Unasur.

En enero de 2008, el gobierno venezolano planteó la necesidad de crear una fuerza militar conjunta así como un consejo de defensa de la Alba, lo cual permitiría actuar en forma conjunta ante la hipotética agresión a uno de los miembros de la Alba por parte de Estados Unidos o de uno de sus países aliados (Madero, 2008). Esto se vio reforzado por su orientación hacia el establecimiento de un eje anti Estados Unidos y su acercamiento a países como Irán, China, Rusia, Siria, Libia y Bielorrusia, entre otros, lo cual ha llevado a que Venezuela sea percibida crecientemente como una amenaza a la estabilidad continental, especialmente por parte de Estados Unidos. Un ejemplo de ello es que ese país ha manifestado su preocupación por las numerosas compras de equipos militares y armamento, que considera como “excesivas”.

En el contexto multilateral, la OEA se ha convertido en un escenario en el cual se manifiestan las crecientes tensiones que debilitan las posibilidades de cooperación y de contar con estrategias regionales. Otro de los aspectos que lleva a la división entre los países es la forma de enfrentar al narcotráfico y el crimen organizado.

En el contexto sudamericano también han surgido tensiones, y entre las más importantes

pueden señalarse aquellas que se han generado en Unasur. El discurso del presidente Chávez de defender con las armas al gobierno de Bolivia durante los conflictos de septiembre de 2008 condujo al descontento entre sectores militares bolivianos, ya que declaró estar dispuesto a enviar efectivos militares para defender al gobierno de Evo Morales, mientras que desde Unasur se buscaba establecer un diálogo entre las partes y diseñar mecanismos que evitaran una escalada de la violencia. Las acciones del organismo regional fueron las que llevaron a la normalización de la situación y permitieron la continuidad en el desarrollo del proceso constituyente en ese país.

En 2009 pueden identificarse tres asuntos básicos en cuanto al papel del gobierno venezolano con respecto a la cooperación regional en seguridad y defensa: primero, lo asociado a las actuaciones del CDS, que estuvieron centradas en el acuerdo de cooperación de defensa entre Colombia y Estados Unidos. Segundo, el golpe de Estado y la subsiguiente crisis política en Honduras; y, por último, los aspectos asociados a sus relaciones con Estados Unidos y con actores extrarregionales en la configuración de un eje antiimperialista.

Después de su constitución formal en diciembre de 2008, el 9 y 10 de marzo de 2009 se realizó la primera reunión del CDS, en la que se descartó crear un ejército conjunto así como una especie de Organización del Atlántico Sur, dos propuestas que el gobierno venezolano venía manejando desde hace años. En cambio, el CDS se definió como un espacio de diálogo político y de prevención de conflictos, un órgano consultivo y de concertación en cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa (Vaz/Jácome, 2009). Sin embargo, en esta primera reunión efectuada en Santiago ya afloraron las primeras tensiones, relacionadas con las compras de armas y la falta de transparencia en los gastos militares, lo cual ha llevado a que uno de los asuntos centrales de las posteriores agendas sean las medidas de confianza y seguridad.

Pocos meses después, el “Acuerdo en materia de cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad” entre Colombia y Estados Unidos se convirtió en otro elemento de tensión. En función de ello, el 28 de agosto de 2010 se celebró la cumbre extraordinaria de la Unasur en Bariloche, en cuya resolución final no se incluyó, como proponía el gobierno venezolano, un rechazo al acuerdo militar Colombia-Estados Unidos. Lo que sí se acordó fue que la presencia de fuerzas militares extrarregionales no podía convertirse en una amenaza para la soberanía e integridad de los países y, en este sentido, ambos gobiernos declararon que las acciones estarían circunscritas a la lucha contra el narcotráfico y terrorismo en territorio colombiano.

Sin embargo, Venezuela principalmente, y Bolivia y Ecuador (aunque este último ha moderado su posición en función del proceso de reanudación de relaciones con el vecino), han hecho críticas a este convenio. Desde el gobierno se juzga que la presencia militar estadounidense en bases militares vecinas, fortalece el “cerco” a Venezuela, en el que se incluyen las bases de avanzada que utiliza Estados Unidos en Aruba y Curazao. Se ha sostenido incluso que la lucha antidrogas es sólo una excusa para hacer labores de inteligencia.

Posteriormente, el 15 de septiembre se llevó a cabo una reunión de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa en Quito, cuyo objetivo era diseñar medidas de fomento de la confianza y la seguridad así como profundizar el diálogo por medio del CDS. Los aspectos fundamentales de la agenda fueron: intercambio de información militar; transparencia y gastos de defensa; información y consulta sobre actividades militares en zonas de frontera; consulta y cooperación sobre actividades militares no previstas; y cumplimiento y verificación de acuerdos previos. Se abordó de nuevo el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos. En función del debate, la propuesta principal fue que todos los países mostraran sus acuerdos de cooperación militar, para fomentar así mayores niveles de confianza y transparencia. En Venezuela, el 22

de septiembre la Asamblea Nacional aprobó un nuevo convenio de defensa con Rusia, que incluyó la obligatoriedad del Estado venezolano de mantener sus contenidos como información confidencial y reservada.

Dos meses después, los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Unasur se reunieron nuevamente en Quito, el 26 de noviembre, con dos objetivos principales: buscar avanzar respecto al convenio entre Colombia y Estados Unidos, y disminuir las tensiones entre Colombia y Venezuela, ante varios incidentes fronterizos que incluyeron la masacre de ciudadanos colombianos en el estado Táchira, la acusación de espionaje colombiano, la obstrucción del paso en la frontera así como la interrupción de relaciones comerciales bilaterales decretada por el gobierno venezolano. En este sentido, durante 2009 las relaciones bilaterales estuvieron sujetas a crecientes tensiones. Aun cuando una confrontación tradicional no se prevé, lo que puede esperarse es una tendencia hacia tensiones bilaterales puntuales que generen conflictos.

El 28 de enero de 2010 se reunió la instancia ejecutiva del CDS, en una sesión cuyo asunto central fue el acuerdo Colombia-Estados Unidos. Sus deliberaciones incluyeron, a petición del gobierno de Venezuela, el caso del documento público “Estrategia suramericana, Libro blanco del Comando de Movilidad Aérea de Estados Unidos”, que ha sido denunciado como una muestra más de la estrategia estadounidense para derrocar al gobierno venezolano. La primera acusación la formuló el presidente Chávez en la Cumbre de Bariloche, y desde entonces se ha convertido en un centro de controversia en el seno de Unasur. En esta nueva reunión, en Manta, se propuso crear un observatorio para este caso. Más recientemente, ante la ruptura de relaciones entre Colombia y Venezuela en julio de 2010, se convocó a una nueva reunión de cancilleres de la Unasur, que buscarán diseñar una estrategia que permita recomponer esta relación y evitar que el conflicto entre las dos naciones se agrave.

Sin embargo, estas iniciativas sudamericanas no han tenido mucho éxito, ya que continuamente afloran las diferencias que existen en su seno y que están directamente relacionadas con perspectivas distintas sobre cuáles son las principales amenazas a la seguridad regional y, por tanto, sobre cómo afrontarlas. Además, es importante tomar en consideración que el CDS funciona según acuerdos consensuados y que sus decisiones no son vinculantes, por lo que tiene límites en cuanto a sus capacidades reales de decisión, reforzando su carácter de espacio de diálogo (Vaz/Jácome, 2009), lo cual en el marco de creciente fragmentación regional ya de por sí es un avance.

En este sentido, cabe señalar que en la VII Cumbre, del 17 de octubre de 2009, en Cochabamba, se decidió constituir el Comité Permanente de Soberanía y Defensa de la Alba-TCP, como parte del Consejo Político, y se determinó que uno de sus principales objetivos sería definir una “Estrategia de defensa integral popular conjunta” y la constitución de una “Escuela de Dignidad y Soberanía de las Fuerzas Armadas de la Alba-TCP” (www.alianzabolivariana.org)¹⁰. Esta acción puede interpretarse como el inicio de la conformación de una institucionalidad paralela a la del CDS. Adicionalmente, en este año Venezuela le cedió a Ecuador seis aviones Mirage 50 que había desincorporado de su Fuerza Aérea.

El 9 de febrero de 2010 hubo una reunión extraordinaria del Consejo Político de la Alba, contando con la presencia de los cancilleres de los países miembros, para tratar el problema de Haití. Como resultado se diseñó un plan para colaborar en la reconstrucción del país, especialmente en las áreas de salud y educación, para lo cual se creó un fondo humanitario por medio del Banco de la Alba. Se expresó preocupación por la excesiva presencia militar estadounidense. Ya antes, durante la VIII Cumbre de la Alba-TCP en La Habana, del 13 y 14 de diciembre de 2009, para conmemorar el V aniversario de la Declaración conjunta Cuba-Venezuela que dio inicio a la Alianza, se había establecido la necesidad de que la región estuviese libre de ba-

ses militares extranjeras, reiterando la decisión de la VII Cumbre de Cochabamba, en la que se solicitaba que Colombia reconsidera la presencia militar de Estados Unidos en sus bases.

El golpe de Estado en Honduras también generó diferencias y confrontaciones. Mientras se buscaban mecanismos de mediación, el presidente venezolano ofreció su apoyo irrestricto al depuesto presidente Zelaya y brindó apoyo logístico y financiero para buscar su retorno al poder. Inclusive, participó activamente en su fallido intento de entrar nuevamente a Tegucigalpa en julio y fue un avión de la empresa petrolera venezolana Citgo el encargado de transportarlo. Al inicio de la crisis política también declaró la disponibilidad de que militares venezolanos participaran en su restitución, lo cual fue rechazado. De este episodio no solamente salió debilitada la OEA, por su incapacidad de encontrar una solución a la crisis, sino también el presidente venezolano, cuyo liderazgo regional se vio disminuido, especialmente en Centroamérica. Si las finanzas nacionales lo permiten, parece que se verá obligado a asentar su presencia fundamentalmente en los acuerdos preferenciales de PetroCaribe.

En cuanto a las relaciones con Estados Unidos, éstas se han llevado a cabo en el marco de las tensiones tradicionales de los últimos once años. Pese al aparente acercamiento durante la V Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago en abril de 2009, las relaciones políticas continuaron siendo conflictivas, mientras que hubo estabilidad en lo referido a las relaciones comerciales, especialmente en el suministro de petróleo.

Respecto a las relaciones extrarregionales, el presidente Chávez continuó con su estrategia de adelantar el fortalecimiento de un sistema multipolar. En función de ello, uno de los aspectos más importantes fue la gira de septiembre de 2009, que incluyó Argelia, Bielorrusia, España, Irán, Italia, Libia, Rusia, Siria y Turkmenistán. Con todos esos países se establecieron acuerdos de diverso tipo que incluyen el campo energético, el más importante. En una escala en París

declaró a *Le Figaro* que Irán asiste a Venezuela en el desarrollo de un programa nuclear civil que incluye la construcción de una villa nuclear (*El Nacional*, 11-9-09).

4. TENDENCIAS

En función de este marco, pueden puntualizarse algunas posibles tendencias para 2010, que incluirían:

- ♦ La profundización por parte del gobierno de una concepción restringida-autoritaria de la seguridad, fundamentada 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 elite 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 defensa y seguridad.

REFERENCIAS

Bromley, Mark e Iñigo Guevara (2009). "Arms and modernization in Latin America". En Tan Andrew (ed.), *The Global Arms Trade*, Routledge, London/New York.

COPPAN (2010). "Gastos militares en América Latina". www.analiticainternacional.org

El Nacional. "Advierten de violación a medidas de la ONU", Caracas, 11 de septiembre de 2009, p. 12.

El Universal. "Capacitan a vecinos en inteligencia social", Caracas, 10 de julio de 2009, pp. 1-4.

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

El Universal. "Venezuela y Rusia firman acuerdo de cooperación militar", Caracas, 28 de julio de 2009, pp. 1-4.

Espinoza, María (2010). "Seleccionados 261 guardias para la Policía Nacional", *El Universal*, Caracas, 11 de marzo, pp. 1-7.

———. (2009a). "En julio elevan a oficiales técnicos al primer grupo de suboficiales", *El Universal*, Caracas, 16 de mayo, pp. 1-2.

———. (2009b). "Sistema antiaéreo contará con uno de los misiles más efectivos", *El Universal*, Caracas, 15 de septiembre, pp. 1-4.

Gil, Gustavo (2009). "Chávez consolida su nueva doctrina militar en la Fanb", *El Nacional*, Caracas, 6 de marzo, p. 2. Nación.

González, David (2009). "Las armas de la discordia", *El Nacional*, Caracas, 4 de octubre, pp. 1-2. Siete Días.

Jácome, 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

———. (2006a). *Venezuela frente al contexto andino y hemisférico. ¿Cambios en la doctrina de seguridad? (1999-2005)*, Ildis, Caracas. www.ildis.org.ve

———. (2006b). "Venezuela 2006: avances en su doctrina de seguridad y sus impactos regionales". *Policy Paper*. 15. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, FES. www.seguridadregional-fes.org

Lugo-Galicia, Hernán (2010) "El Parlamento propone crear milicias marinas", *El Nacional*, Caracas, 1 de marzo, p. 2. Nación.

———. (2009). "Crearán grupos de campesinos armados", *El Nacional*, Caracas, 19 de octubre, 4. Nación.

Madero, Elinor (2008). "Chávez plantea creación de fuerza militar conjunta del Alba", *El Nacional*, Caracas, 28 de enero, p. 2. Nación.

Mayorca, Javier (2010). "Compra 54 aeronaves para combatir a narcos", *El Nacional*, Caracas, 11 de marzo, p. 8. Ciudadanos.

———. (2009a). "La Policía Nacional nacerá con el germen de la politización", *El Nacional*, Caracas, 6 de diciembre, p. Ciudadanos 10.

- . (2009b). “Reentrenamiento no garantiza un Policía Nacional honesta”, *El Nacional*, Caracas, 20 de diciembre, p. 8. Ciudadanos.
- Rivera, Adriana y Katiuska Hernández (2010). “Chávez: ‘A Henri Falcón no le queda mucho tiempo en el cargo’”, *El Nacional*, Caracas, 14 de marzo, p. 5. Nación.
- Stockholm International Peace Research Institute (2009). *Sipri Military Expenditure Database* (www.sipri.org).
- Sucre, Ricardo (2009). “Socialismo militar en cámara lenta”. *Poder 360°*, febrero, www.poder360.com
- Tejero, Suhelis (2010). “Instan a usar tiempo libre para integrarse a milicias”, *El Universal*, Caracas, 19 de febrero, pp. 1-9.
- Theis, Reyes (2009). “En Venezuela ocurrieron durante 2008 más de 14 mil homicidios”, *El Universal*, Caracas, 31 de enero, pp. 1-4.
- Transparencia Venezuela (2010). “Nuestro presupuesto 2010”, Caracas. www.transparencia.org.ve
- Valles, Juan (coronel) (2009). “Estructura orgánica del sector defensa, presentación del Ministerio del Poder Popular para la Defensa”. www.mindefensa.gob.ve
- Vaz, Alcides y Francine Jácome (2009). “El Consejo de Defensa Suramericano. Retos para la cooperación en seguridad y defensa en Suramérica”. *Policy Paper*. 26. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, FES. www.seguridadregional-fes.org
- www.cicpc.gov.ve Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas
- www.consejopolicia.gob.ve Consejo General de Policía
- www.mindefensa.gov.ve Ministerio del Poder Popular para la Defensa
- www.mij.gob.ve Ministerio del Poder Popular para Interior y Justicia
- www.policianacional.gob.ve Policía Nacional
- www.unes.edu.ve Universidad Nacional Experimental de la Seguridad

NOTAS

- 1 Se entiende defensa como 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. En cuanto a seguridad, existen muchas definiciones y percepciones, pero en términos generales se trata de protegerse frente a amenazas que pueden venir del interior o del exterior, ante las cuales se utilizan una variedad de métodos, que en la distinción clara entre ambos campos deben estar en manos de los civiles. Por tanto, especialmente a raíz de las dictaduras militares en el Cono Sur en décadas pasadas, ha existido una tendencia a buscar una clara delimitación entre las dos y a buscar el mando de los civiles sobre ambas.
- 2 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”.
- 3 Organizaciones comunitarias de base que se promueven desde el gobierno central.
- 4 Comités de trabajadores que están afiliados al Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y que se unen a la lucha contra amenazas a la revolución.
- 5 Inclusive en la Asamblea Nacional espera por su segunda discusión la ley de cooperación internacional que limitaría el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a fondos extranjeros y que llevaría a que sea el poder ejecutivo el que controle y decida su adjudicación.
- 6 *Región Occidental*: Falcón, Lara, Trujillo, Mérida, Táchira y Zulia. *Región Central*: Vargas, Gran Caracas, Miranda, Aragua, Carabobo y Yaracuy. *Región los Llanos*: Apure, Portuguesa, Barinas, Cojedes y Guárico. *Región Oriental*: Delta Amacuro, Monagas,

DOCUMENTOS OFICIALES

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial Extraordinaria*. 5.453, Caracas, 24 de marzo de 2000 (www.defensoria.gob.ve).
- Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana 2008. Decreto 6.239. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 31 de julio de 2008.
- Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional. *Gaceta Oficial*. 38.280, 26 de septiembre de 2005.
- Ley Orgánica de los Concejos Comunales. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. 39.335, 28 de diciembre de 2009.

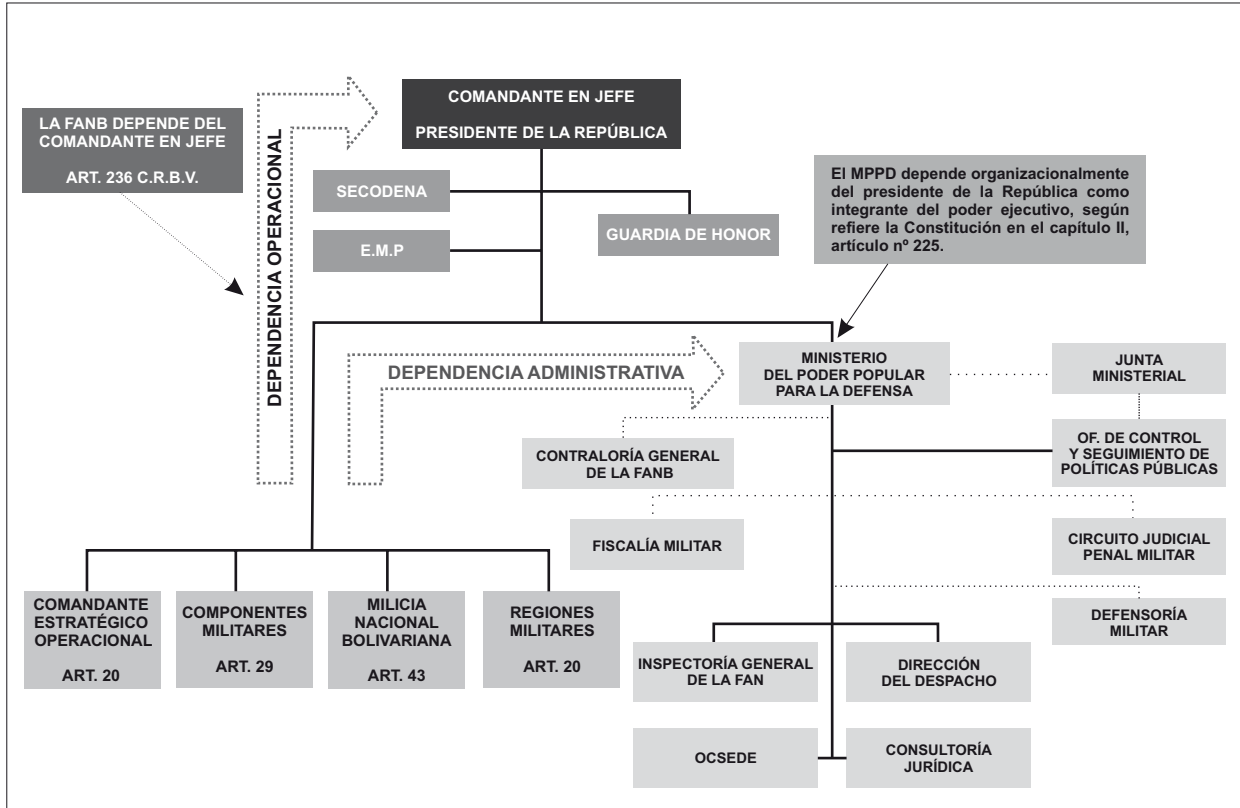
PORTALES

- www.alainzabolivariana.org Alianza Bolivariana para Nuestros Pueblos de las Américas

- Sucre y Nueva Esparta. *Región Guayana*: Bolívar y Amazonas.
- 7 Según el artículo 50: “son unidades conformadas por ciudadanos que laboran en instituciones públicas y/o privadas, que de manera voluntaria son registrados, organizados y adiestrados por el Comando General de la Milicia Bolivariana, con el fin de coadyuvar con la Fanb en la defensa de la nación”.
 - 8 No existe una fuente oficial que brinde información sobre estas adquisiciones. Por tanto, se elabora este cuadro de acuerdo con distintas fuentes, con ausencia de información en cuanto a algunos ítems, y se señala que probablemente existen imprecisiones.
- Igualmente, debe advertirse que se incluyen adquisiciones que han sido anunciadas pero que no necesariamente han sido efectuadas o entregadas.
- 9 En 2009 el tipo de cambio era de bolívares fuertes 2,15 por dólar y el presupuesto de 2010 fue calculado a esa tasa de cambio, pese a que en enero de 2010 se devaluó a 2,6 para artículos de primera necesidad y 4,3 para productos con divisas preferenciales.
 - 10 Antigua y Barbuda, Dominica y San Vicente y las Granadinas expresaron su reserva, ya que pertenecen al Sistema de de Seguridad Regional (RSS, por su nombre en inglés) de las islas del Caribe Oriental.

ANEXO 1

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA FANB Y SU RELACIÓN ADMINISTRATIVA
CON EL MINISTERIO DEL PODER POPULAR DE LA DEFENSA



ANEXO 2

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA OFICINA NACIONAL ANTIDROGAS

