

## **VIOLENCIA, INSEGURIDAD Y POLARIZACIÓN POLÍTICA EN VENEZUELA**

Autora principal: Francine Jácome  
Co-autora<sup>1</sup>: Susanne Gratius

### **Introducción**

Venezuela es el país más inseguro de las Américas. La contundencia de algunas cifras revela la gravedad de la situación. En 2009<sup>2</sup> los homicidios y secuestros casi rozaron las dos decenas de miles, respectivamente, mientras que las muertes de civiles en Iraq no llegaron a cinco mil. Según un informe presentado por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Social de México, en 2010 en Caracas se produjeron más de cien asesinatos por cada cien mil habitantes, convirtiéndola en la capital más peligrosa del mundo. Según los datos oficiales, el guarismo es inferior a la mitad y el total nacional asciende a catorce mil, aunque el Observatorio Venezolano de la Violencia (OVV) ha estimado que esta última cifra fue un veinte por ciento superior.

¿Cómo se explica el espectacular aumento de la violencia en Venezuela, un país que no enfrenta un conflicto interno como Colombia, una lucha entre carteles de drogas como México, unas guerras entre pandillas como las de Centroamérica o una delincuencia organizada y poderosa como la de Brasil? También llama la atención la ausencia de respuestas por parte de la comunidad internacional. Ni Estados Unidos ni la Unión Europea (UE) han respondido al problema de la inseguridad en Venezuela, que un 90 por ciento de los ciudadanos identifica como su preocupación principal.

Este documento presenta un diagnóstico sobre la situación de violencia e inseguridad en Venezuela, el papel que juega la polarización política tanto en el desarrollo de estos fenómenos como en las respuestas de diferentes actores la sociedad y por parte de la UE. Tras un análisis de la situación y las causas, en la segunda sección se examinan los principales proyectos, planes y acciones que se han puesto en marcha desde el gobierno nacional así como las iniciativas que adelantan diferentes organizaciones de la sociedad civil. A fin de propiciar un debate y realizar propuestas respecto de la posible actuación de la UE, se presenta un análisis sobre el papel que ha desempeñado en torno a esta problemática. Finalmente, para contribuir a diseñar estrategias a corto y medio plazo, se

---

<sup>1</sup> Autora del capítulo sobre la Unión Europea

<sup>2</sup> En 2010 se conocieron los datos oficiales más recientes de la 2ª Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) junto con el Consejo Nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana. Este segundo informe, presentado en mayo de 2010, cubre el período julio 2008-julio 2009 y representa una de las pocas fuentes de datos oficiales sobre la violencia e inseguridad en el país.

ofrecen un conjunto de recomendaciones realizadas por diferentes actores para abordar este grave problema que amenaza la seguridad de la ciudadanía venezolana.

## **I. Violencia e inseguridad**

Según el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, Caracas es la cuarta ciudad más peligrosa del mundo, después de Ciudad Juárez, Kandahar y San Pedro Sula (Castro, 2011). El OVV ha calculado que en el período 1998-2010 se cometieron alrededor más de ciento cuarenta mil homicidios que se han convertido en la tercera causa de muerte del país.

Es importante destacar que desde 2005 se ha prohibido a las distintas instituciones gubernamentales nacionales proveer información al respecto. En este marco, la mayor parte de los datos han sido recogidos por organizaciones no-gubernamentales como el OVV, Provea y otras, debido a la imposibilidad de acceder a información pública.

### *1.1. La situación interna*

Según una encuesta del Instituto de Investigaciones de Convivencia y Seguridad Ciudadana (INCOSEC) publicada en julio de 2010, para más del 90 por ciento de los venezolanos la violencia era el principal problema del país y más del 80 por ciento opinó que había aumentado en los últimos tres meses. Además, cerca de un tercio de los venezolanos declaró que ha sido víctima de algún delito.

Según el informe de la organización Provea de 2009, una comparación histórica permite concluir que no es una percepción coyuntural o que se deba a un hecho puntual sino que se trata de un problema arraigado. Sin embargo, también se señala que, por ejemplo en la ciudad de Caracas, esta percepción depende de la condición socioeconómica de los diferentes municipios; mientras que en Chacao (de clase mayoritariamente media) se considera que el alto costo de la vida es el principal problema, en Libertador (con grandes sectores populares) es la delincuencia y la inseguridad.

De acuerdo con el último Anuario de Mortalidad publicado por el Ministerio de Salud con cifras de 2008, más de un 22 por ciento de las muertes son producto de la violencia mientras que las demás están asociadas a problemas de salud (cardíacos y el cáncer). Adicionalmente, el informe de Provea sostiene que en las cifras oficiales se produce una tendencia al sub-registro, ya que los homicidios se registran bajo otras categorías, como por ejemplo, resistencia a la autoridad (casi un 30 por ciento de los casos). Además, se estima que hay una tendencia a utilizar esta figura para justificar y proteger a los funcionarios. El informe 2010 de esta organización señala que entre octubre de 2009 y septiembre de 2010 los cuerpos policiales fueron responsables de más de 200 homicidios.

Se estima que la mitad de los homicidios ocurren por conflictos individuales y casi dos tercios son con armas de fuego. Uno de cada cinco delitos es cometido por un funcionario policial. En el Informe 2008 de la Fiscalía de la República se reveló que en el período 2000-2007 se registraron más de siete mil ejecuciones a manos de uniformados y más de trescientas violaciones mensuales de derechos humanos por parte de cuerpos policiales y militares. Cabe destacar que la Fiscalía -ente gubernamental encargado de investigar los delitos, calificar los procesos y llevar las acusaciones antes

jueces y tribunales competentes- no ha vuelto a presentar cifras oficiales en los últimos tres años. Por su parte, Provea sostiene que en 2010 hubo un aumento del 15 por ciento en las violaciones al derecho a la vida respecto del año anterior, siendo las ejecuciones, a manos de funcionarios de los cuerpos de seguridad del Estado, la principal causa.

## I.2. *Las causas nacionales de la inseguridad*

El complejo problema de la violencia y la inseguridad en Venezuela tiene aristas tanto internas como internacionales. A nivel nacional, destacan:

- Problemas interpersonales y disponibilidad de armas.

Según la encuesta de victimización del INE, casi un millón de delitos se cometieron con armas de fuego en el período de un año. Algunos expertos han señalado que la mayoría de las armas legales e ilegales están en manos de civiles; entre 8 y 15 millones según la Comisión de Defensa de la Asamblea Nacional, lo que en un país de alrededor de 28 millones de habitantes indicaría que cerca del 50 por ciento de la población está armado. La escasa confianza en la policía lleva a que la población civil se arme para defenderse. En una encuesta del OVV, casi el 30 por ciento de los encuestados manifestó que de tener los medios económicos adquiriría armas. De igual manera, llama la atención que un 60 por ciento estime que actuar contra el tráfico de armas no contribuirá a lograr mayores niveles de seguridad. Ello indicaría que hay consenso sobre que una política de desarme tiene que formar parte de una estrategia integral de seguridad; por sí sola no tendrá repercusiones importantes e incluso podría ser contraproducente ya que puede estimular aún más el mercado ilegal de armas.

- Acciones de la delincuencia común y bandas delictivas.

En la encuesta del INE, más del 90 por ciento considera que la delincuencia común y las bandas delictivas cometen la mayor parte de los delitos. De hecho, la mayoría de las víctimas son hombres (9 de cada 10), jóvenes (entre 15 y 25 años) y pobres. Según Provea (2009), hay un incremento en el número de niños y jóvenes menores de 18 años que son asesinados. Pese al discurso oficial sobre las contradicciones entre pobres y ricos, lo que está ocurriendo en la práctica es una confrontación entre pobres. Asimismo, llama la atención que un 40 por ciento manifiesta que la situación de seguridad mejoraría si se actuara contra estos grupos. Cabe señalar también que alrededor del 60 por ciento opinó que el narcotráfico contribuye en gran medida al incremento de la delincuencia y cerca de la mitad sostuvo que si se actuara en esta área la inseguridad disminuiría.

- Discurso violento, intolerancia y militarización.

En forma directa e indirecta, el discurso oficial incita y justifica la violencia, así como al incumplimiento de las leyes. Los antecedentes más palpables fueron el Caracazo de 1989 y los dos intentos de golpe de Estado en 1992, hechos que socializaron la percepción de que las diferencias se resolvían a través de la violencia. En lo que para algunos observadores es una “apología al delito”, el discurso presidencial ha justificado acciones como el robo por razones de injusticia social. En los últimos dos años, las expropiaciones pueden considerarse como un claro ejemplo. Ante una serie de carencias de los sectores más vulnerables, la solución del gobierno ha sido la apropiación forzosa

de tierras –rurales y urbanas-, empresas, industrias, centros comerciales, inmuebles y otras propiedades, ejecutadas por las milicias y fuerzas militares.

Por otra parte, se percibe una creciente militarización. De acuerdo con la legislación decretada por el presidente Chávez –la nueva Ley Orgánica la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) de 2009– la Milicia Nacional Bolivariana<sup>3</sup> forma parte de la estructura de la FANB. Sin embargo, existe creciente preocupación sobre la instauración de una milicia que responde directamente a la presidencia y que se percibe como un ejército paralelo de tipo pretoriano.<sup>4</sup> Se ha producido una creciente militarización de la sociedad, por la creación de estas milicias y también por la presencia cada vez mayor de militares activos y retirados en instancias del gobierno central, así como en gobernaciones, alcaldías y en el poder legislativo y judicial.

Otro elemento importante son las grandes adquisiciones de armas por parte del gobierno venezolano, especialmente desde 2005. Ante los señalamientos de posibles agresiones de Estados Unidos y de Colombia, el proceso de re-equipamiento armamentista ha sido considerable. El proveedor más importante es Rusia, seguido por Irán y Bielorrusia, y también han participado países de la UE, principalmente España.<sup>5</sup>

- Desinstitucionalización.

Existe un alto grado de incumplimiento de las funciones de la Defensoría del Pueblo<sup>6</sup>, la Fiscalía General de la República y la Asamblea Nacional.<sup>7</sup> De ahí que se haya generado una institucionalidad paralela que debilita a la formal. En este marco han surgido grupos oficialistas armados, tolerados por el gobierno, entre los que destacan organizaciones urbanas como el Colectivo La Piedrita, los Tupamaros y el grupo Carapaica. También cabe mencionar el Frente Bolivariano de Liberación que opera básicamente en la zona fronteriza colombiana.

De acuerdo a la encuesta del INE (2010), más del 80 por ciento de los encuestados estiman que la presencia institucional del Estado es débil o muy débil. Más del 50 por ciento evalúa que las labores de los concejos comunales en la prevención de delitos son malas o muy malas, y alrededor del 70 por ciento considera que el servicio de la policía a la comunidad es deficiente. En consecuencia, la extorsión sustituye el uso legítimo de la fuerza de las instituciones del Estado, y es suplantado por estos grupos que ofrecen “protección”. En este sentido, predomina una visión tradicional represiva basada en la idea de que ante los altos índices de violencia, debe incrementarse el número de

---

<sup>3</sup> Fue creada por decreto presidencial el 2 de abril de 2005. Su denominación ha tenido cambios y actualmente es la Milicia Nacional Bolivariana que tiene como misión entrenar, preparar y organizar al pueblo para la defensa integral de la Nación. Entre sus funciones están contribuir al orden interno, la seguridad, la defensa y el desarrollo integral del país. Esta bajo el mando directo del Presidente de la República. El 21 de marzo de 2011, el presidente Chávez realizó una nueva reforma de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Bolivariana de 2010, la cual amplió su campo de acción.

<sup>4</sup> Jácome, 2010

<sup>5</sup> Jácome, 2010.

<sup>6</sup> Fue creada a partir de la Constitución de 1999, centrada en la figura del *Ombudsman*. Tiene el objetivo central de defender los derechos de la ciudadanía. Al contrario que en otros países donde existe esta figura, actualmente no es un ente independiente y, en la práctica, ha respondido a los intereses del poder Ejecutivo y del oficialismo.

<sup>7</sup> A pesar de la crisis de inseguridad, la agenda de la AN tiene como prioridad la aprobación de las leyes que están orientadas hacia el establecimiento del modelo socialista del presidente Chávez. Aquellas referidas a la seguridad están totalmente relegadas.

efectivos. El ejemplo más reciente es el llamado “Dispositivo Bicentenario de Seguridad” iniciado en marzo de 2011, en el cual se incrementó la participación de los diferentes componentes militares, incluida la Milicia Nacional Bolivariana, en el resguardo de la seguridad ciudadana. No se han incluido estrategias y programas que tengan un enfoque integral de la seguridad y busquen enfrentar las causas de esta problemática. Por lo tanto, desde las diferentes instancias del Estado –en especial desde la Defensoría del Pueblo- no hay políticas de alerta temprana para la prevención.

A estas debilidades deben añadirse otros tres: las cárceles, las policías y el poder judicial. En el primer caso, el OVV ha señalado que entre 1998 y 2009, más de seis mil reclusos perdieron la vida. Según observadores nacionales, las condiciones en las prisiones venezolanas son insostenibles: por falta de personal e incentivos laborales, la circulación de armas y el consumo de drogas hacen que las cárceles sean ingobernables y la reforma del sistema penitenciario no ha avanzado. Dado que los juicios no se celebran o se retrasan indefinidamente, el número de reclusos aumenta.

Según el Observatorio Venezolano de Prisiones, el país tiene más reclusos que México, Colombia y Brasil juntos. A causa del temor de los jueces para aplicar las normas, la población penitenciaria llega a alrededor de cuarenta y tres mil personas (Carlos Nieto en Mayorca, 2010b). Según la Ley de Presupuesto de 2011, se prevé que habrá cuarenta y siete mil en los 32 centros penitenciarios del país, los cuales tienen capacidad para diecisiete mil personas y cuentan con recursos muy limitados. De acuerdo con el informe anual 2009 del Observatorio, en Europa se gastan más de 70 dólares en cada preso y en Estados Unidos 34 dólares. En Venezuela sólo 2 dólares.

Otro aspecto fundamental se refiere a la problemática de la impunidad. Según el OVV en 2009 por cada 100 homicidios se realizaron 9 detenciones, sin que ello sea garantía de que llegasen a juicio y recibieran castigo. Por lo tanto, la impunidad ronda el 90 por ciento, aunque la organización Paz Activa señala que es superior. Como resultado, un fenómeno creciente es el de linchamientos, dado que miembros de las comunidades están tomando la justicia por su cuenta.

- Polarización política

La polarización política ha llevado a enfrentamientos entre el poder central y los estatales y municipales. La falta de coordinación deja espacios para grupos criminales y actores no-estatales armados. Como consecuencia de esta situación, se ha producido un cambio en la forma de vida, puesto que las personas se han replegado a los espacios privados, abandonando los públicos. De este modo, se convierte en una forma de control político, dado que el temor a la violencia hace que se pierda el sentido de comunidad y de participación. Se suma a ello un creciente clima de violencia política - aunque menor al del período 2002-2004- y sindical con desenlaces violentos durante manifestaciones y protestas, así como un incremento del sicariato.

Las organizaciones de derechos humanos señalan intimidaciones y agresiones a periodistas y defensores de derechos humanos, así como el hostigamiento, la inhabilitación y la detención de representantes de la oposición. Según Amnistía Internacional (2010), el gobierno venezolano “usa métodos legislativos y administrativos para silenciar y acosar a quienes lo critican” y “está utilizando las leyes para justificar lo que parecen ser cargos de motivación política”.

Provea destaca que pese a que la democracia participativa y protagónica es un aspecto fundamental de la Constitución de 1999 y que ésta garantiza el derecho a manifestar en forma pacífica, existe una creciente tendencia por parte del Estado a criminalizar la protesta. De igual forma, se considera que un conjunto de leyes que fueron aprobadas en las últimas dos semanas de sesiones extraordinarias de la anterior Asamblea Nacional, en diciembre de 2010, lesionan seriamente el derecho de asociación y participación, así como la libertad de expresión de la ciudadanía.<sup>8</sup>

- Causas socio-económicas

Entre las causas socioeconómicas de la violencia destacan la pobreza y desigualdad, la segregación urbana, el desempleo y los déficits en educación, salud y otros indicadores sociales. Asimismo, la expansión de la economía informal tiene un fuerte componente de transacciones ilegales, pues depende en gran medida de productos de contrabando, falsificaciones y la piratería audio-visual.

Según algunas organizaciones no gubernamentales, se está ante una situación de creciente descomposición social, que incluyen problemas familiares como los de madres solteras, niñas madres y violencia de género. Asimismo, los indicadores económicos negativos – en 2010 la tasa de crecimiento negativa (más del -3 por ciento) y la inflación mayor al 27 por ciento- afectan la problemática de la inseguridad, la que a su vez, tiene impactos socio-económicos.

En este sentido, es preciso tomar en consideración los costes económicos de la violencia y la inseguridad. Aparte de la retórica política oficialista, esta situación ha contribuido al creciente debilitamiento de la inversión –tanto nacional como internacional- y a la creciente emigración de profesionales y trabajadores especializados que prefieren buscar mejores oportunidades de vida y seguridad fuera del país. Esto impacta, por ejemplo, en el área de salud, conduciendo a crecientes retrocesos en los servicios y las políticas públicas que afectan sobre todo a los sectores más vulnerables de la sociedad.

En general, aumenta cada vez más la utilización de la violencia como forma de dirimir los conflictos, sea por parte de los funcionarios como por las comunidades e individuos. La violencia se convierte en una forma de erradicar las situaciones de inseguridad. Hay un debilitamiento cada vez mayor del procesamiento democrático de los conflictos que conduce a un círculo vicioso.

Algunos observadores nacionales sostienen que existe una falta de instancias de mediación, tanto interpersonales como a nivel político (entre oposición y gobierno), lo cual alimenta la espiral de violencia en todas sus dimensiones. Ante la ausencia de instancias válidas de mediación, los conflictos de bajo nivel llegan a disputas y, en el peor de los casos, terminan en homicidio. El fácil acceso a las armas y la falta de mediadores hace que los conflictos se resuelven de forma violenta. En resumen, según el INE (2010), el narcotráfico, el robo y el hurto de vehículos, así como el tráfico de armas son las principales actuaciones de la delincuencia.

---

<sup>8</sup> Entre ellas: Ley Orgánica del Poder Popular; Ley Orgánica de Contraloría Social; Ley de Defensa de la Soberanía Política y Autodeterminación Nacional; Ley de Reforma Parcial de la Ley de Telecomunicaciones; y Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos (Ley Resorte).

Desde el gobierno se argumenta que esta situación de violencia e inseguridad es consecuencia del capitalismo y de las políticas de la llamada IV República. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que los “niños desasistidos” de las décadas de los ochenta y noventa, que son los delincuentes de hoy, tenían entre 4 y 13 años cuando el presidente Chávez llegó al poder. Por ello, si la delincuencia tiene como causa fundamental la pobreza y si de acuerdo a las cifras gubernamentales ésta ha disminuido ¿por qué han aumentado los homicidios y los índices de inseguridad? En segundo lugar, desde el gobierno se señala que la violencia es un problema mundial, pero si se están produciendo adelantos importantes en el marco de la “revolución bolivariana” y del “socialismo del siglo XXI”, ¿por qué en los últimos doce años Venezuela ha ocupado progresivamente los más altos índices mundiales en cuanto a violencia e inseguridad?

Asimismo, pese a que la atención internacional al problema de la violencia venezolana es escasa, en todos sus informes anuales y diversas declaraciones puntuales, Amnistía Internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y otras organizaciones denuncian el deterioro de los derechos humanos, la represión y la violencia generalizada, así como el uso selectivo de la fuerza por parte de las autoridades y algunos delitos políticos que se cometen bajo la fachada de la delincuencia común. En este marco, se hace cada vez más difícil distinguir entre la violencia política y la criminalidad común.

### *1.3. Los factores internacionales de inseguridad*

Los mayores problemas que enfrenta un país en términos de inseguridad con vínculos internacionales son el crimen organizado, el narcotráfico, el contrabando y, en menor medida, la trata de personas. Algunos expertos consideran que las políticas implementadas por el gobierno del presidente Chávez han incrementado estos problemas. De esta forma, en las zonas fronterizas (Táchira, Zulia, Amazonas, Apure y Bolívar) hay una asociación entre extorsión y secuestros ejercidos por paramilitares y guerrilleros. Según algunas informaciones, hay una penetración cada vez mayor en el territorio nacional de estos grupos irregulares y han sido múltiples las denuncias sobre la presencia de campamentos de las FARC en el país, presentadas en forma bilateral en reuniones presidenciales y en ámbitos internacionales como la OEA.

Se considera que las FARC y lo que queda del ELN y los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) se han convertido en organizaciones delictivas transnacionales. El grupo de las Águilas Negras, recientemente conformado, funciona en el Norte de Santander y está cada vez más asociado a las bandas delictivas que operan en la frontera venezolana. Asimismo, las mafias venezolanas se han asociado con los carteles de drogas colombianos y mexicanos para llevar alijos a Europa y África Occidental. Así, el país se ha convertido en un importante centro de tránsito de estupefacientes y de blanqueo de dinero. También se utiliza el territorio nacional para huir de la persecución policial o de las guerras entre bandas y se ha incrementado la producción, contrabando y desvío de químicos percusores.

En menor medida, Venezuela es un país proveedor, de tránsito y destino para redes de trata de personas. Se han denunciado la existencia de funcionarios corruptos que proveen documentos de identidad y permiten la estadía en territorio nacional, bien sea para el tránsito o permanente.

Entre los principales factores que han contribuido a un aumento en las amenazas a la seguridad que se vinculan al ámbito internacional, se señalan:

- El creciente aislamiento del país en cuanto a la lucha contra el narcotráfico y otras actividades del crimen organizado como resultado de la eliminación o paralización de acuerdos internacionales para el fomento de la cooperación en materia de seguridad. Con respecto a Estado Unidos, país con el que se mantuvieron tradicionalmente estrechos vínculos, desde 2000 existe la prohibición de sobrevuelos de sus aviones, argumentándose la defensa de la soberanía y advirtiéndose que la capacidad nacional para la interdicción aérea era suficiente. Por lo tanto, el país se ha convertido en un territorio ideal para los vuelos ilegales. Se calcula que alrededor de 300 toneladas de cocaína anuales son trasladadas a través del país. A esto se añade la ruptura, desde 2005, de las actividades conjuntas con la *Drug Enforcement Agency* (DEA).

De igual forma, las tensiones y los conflictos políticos entre los gobiernos de Venezuela y Colombia tuvieron como resultado el desmantelamiento de mecanismos de cooperación bilaterales que han llevado a la presencia cada vez mayor de grupos armados irregulares y de actividades del narcotráfico en las fronteras. En la actualidad no se desarrollan programas de cooperación bilaterales para prohibir el tráfico de drogas, armas de fuego o municiones. Con la reanudación de relaciones a partir de agosto de 2010, en las cinco comisiones bilaterales creadas se ha dado énfasis a las relaciones fronterizas, pero está por verse si en la práctica se recomponen las instancias de cooperación y si se implementan mecanismos para enfrentar estos problemas transnacionales.

Adicionalmente, en el marco regional y continental, la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones también significó su alejamiento de mecanismos instituidos en esta sub-región. En el MERCOSUR, donde Venezuela es país asociado y candidato a miembro pleno, se celebran reuniones periódicas entre los ministros de Interior y Justicia y también existe un grupo de trabajo sub-regional sobre armas de fuego en las cuales participa Venezuela. En la ALBA no se abordan proyectos y mecanismos específicos en estas áreas, y en el seno de UNASUR se conformó recientemente una Comisión para abordarlos.

Por otra parte, el gobierno venezolano forma parte de la Comunidad de Policías de América Latina (Ameripol), creada en 2007, que tiene la finalidad de cooperar para la prevención y neutralización del crimen organizado transnacional. En el marco de la OEA, en 2008, se realizó una reunión de ministros encargados de Seguridad Pública, pero el país no ha sometido a consideración de la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas los informes anuales requeridos.

En función de que las tradicionales relaciones con los organismos estadounidenses son prácticamente inexistentes, Mayorca sostiene que se han producido adelantos para que funcionarios británicos e italianos tengan amplios márgenes de acción en el país, aunque el gobierno solamente está dispuesto a recibir cooperación en los planos técnicos y operativos. Asimismo, el entrenamiento de los funcionarios anti-narcóticos se está efectuando mayoritariamente en Alemania, España e Italia.



- Ausencia de las instituciones del Estado, especialmente de aquellas que tienen el uso legítimo de la fuerza. Existe un abandono de muchas áreas del país que ha llevado al incremento considerable del tránsito ilícito, especialmente de drogas, ya que se percibe que los grupos delictivos pueden operar sin ningún control. Es lo que se ha denominado como “territorio libre”. Como resultado de la política de seguridad democrática del gobierno colombiano, muchas de las actividades de tránsito de droga se han desplazado al país. El Informe Mundial sobre Drogas de la ONU de 2009, coloca a Venezuela como el principal punto mundial de tránsito de cocaína producida en la región andina.

El incremento en los niveles de corrupción, especialmente entre funcionarios militares (sobre todo de la Guardia Nacional Bolivariana), del poder judicial y del SENIAT que actúan en puertos, aeropuertos y aduanas fronterizas, hace que crezca la presencia del crimen organizado y del narcotráfico. En el país también se ha incrementado el lavado de dinero. Se ha señalado que existe un “vacío represivo” que ha enviado el mensaje a las redes del crimen organizado y narcotraficante: es posible negociar con funcionarios del gobierno central para lograr protección e impunidad. Según el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional de 2009, Venezuela ocupa el lugar 162 entre 180 países; en 1999, cuando llegó al poder el Presidente Chávez, estaba en el lugar 75.

- Utilización de la prohibición constitucional de la extradición de nacionales. A esto se suma la fragilidad del sistema de identificación y las recientes facilidades para obtener la nacionalidad promovida desde el gobierno con fines electorales. En función del Referéndum Revocatorio Presidencial de 2004, el poder ejecutivo flexibilizó los lapsos y requisitos para obtener la nacionalidad venezolana. El fin fue el de incorporar más personas al registro electoral, considerando que la mayoría votarían a favor del oficialismo. Por lo tanto, esta disminución en los controles ha llevado a que sean cada vez mayores los casos de personas asociadas a actividades delictivas que poseen documentación venezolana –legal o falsificada- que no pueden ser extraditados, según la Constitución de 1999. Sin embargo, últimamente el gobierno central ha comenzado a implementar una estrategia de deportación de miembros de grupos del crimen organizado internacional.
- El control de cambio. El gobierno ha implementado un sistema de cambio controlado que regula el acceso a divisas al precio oficial. Esta situación ha llevado al funcionamiento de un mercado negro o paralelo. También ha potenciado el pago de servicios en especies –drogas y armas- que luego son vendidas en el mercado nacional.

## II. Las respuestas

Pese a la grave situación de inseguridad que vive Venezuela, los expertos opinan que las respuestas desde el gobierno central han sido altamente ineficientes. En los últimos 12 años se han elaborado 15 planes de seguridad, todos en función de objetivos de corto plazo, y se han designado 11 ministros de Interior y Justicia.

Conforme a la realidad de conflictividad y polarización política, se ha producido una politización del debate en torno a estos temas y a las soluciones que pueden implementarse en el corto y medio plazo. Aunque existe un consenso generalizado en la ciudadanía sobre la gravedad del problema, se presentan diferencias respecto de cómo abordar la problemática, especialmente entre las iniciativas gubernamentales, consideradas como insuficientes y parciales, y aquellas propuestas por actores de la sociedad civil que buscan respuestas más integrales y de medio y largo plazo.

Desde el triunfo del presidente Chávez en 1998 se han realizado una serie de cambios legales que han tenido la finalidad de adaptar las concepciones sobre seguridad y defensa al proyecto gubernamental, primero el de la “revolución bolivariana” y actualmente el del “socialismo del siglo XXI”. En función de este nuevo marco legal, cabe destacar:

<b>Año</b>	<b>Legislación</b>
2002	Ley Orgánica de Seguridad de la Nación
2005	Ley Orgánica de Delincuencia Organizada
2005	Ley Orgánica Contra el Tráfico y Consumo de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas
2005	Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional
2007	Ley de Violencia Contra la Mujer y la Familia
2008	Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana
2008	Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de la Policía Nacional
2010 <sup>9</sup>	Ley de Desarme y Control de Municiones
2010 <sup>10</sup>	Reforma de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional
2011	Reforma de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional

Estas nuevas normativas han llevado a la renovación de instituciones que, desde la perspectiva gubernamental, buscan responder a los crecientes problemas de violencia e inseguridad. Sin embargo, especialmente desde las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía, existen serios cuestionamientos respecto de la viabilidad, efectividad y sostenibilidad de estas iniciativas.

### *1.1. Políticas e iniciativas gubernamentales*

Según la encuesta de 2009 de Latinborómetro ([www.latinabarometro.org](http://www.latinabarometro.org)) las policías venezolanas son las que inspiran menos confianza entre las latinoamericanas. Un problema es la multiplicidad de cuerpos policiales y la escasa coordinación. Según

<sup>9</sup> Esta ley ha sido aprobada en primera discusión y debe aún discutirse y recibir un acuerdo final antes de ser sancionada, lo cual no ocurrió con la Asamblea Nacional que sesionó hasta el 3 de enero de 2011.

<sup>10</sup> Tanto esta reforma como la posterior de 2011, se realizaron en el marco de leyes Habilitantes, en las cuales la Asamblea Nacional delegó en el presidente Chávez poderes para que legislara directamente.

Provea, en la actualidad existen 141 cuerpos policiales y 10 que están en formación. Otro problema es el suministro de armas a bandas y otros civiles por parte de funcionarios. El problema más grave, son las violaciones a los derechos humanos. Los que encabezaban la lista en responsabilidad por ejecuciones eran el Cuerpo de investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC), la Policía Metropolitana (PM), la policía del estado Lara y la Guardia Nacional Bolivariana (GNB). Dado su gran número de efectivos, las policías estatales y municipales son las que cuentan con más ejecuciones, seguidas por las instancias nacionales. Sin embargo, llama la atención el cambio que documenta Provea en su Informe 2010 en cuanto a la violación del derecho a la vida. Según Provea, el CICPC continúa ocupando el primer lugar, pero seguido por la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, especialmente los miembros de la GNB y el Ejército. Se interpreta que ello es consecuencia de la creciente militarización de la seguridad ciudadana.

La respuesta a la situación de violencia e inseguridad, que ha escalado en forma importante en los últimos años, no ha sido una prioridad para el gobierno nacional que ha optado por una reestructuración de los cuerpos de seguridad del Estado, sobre todo en el área policial. De igual forma, como señaló Provea en 2009, la mayor parte de las soluciones se dan a través de los llamados “operativos”, acciones puntuales y de corto plazo que no tienen efectos sobre las causas estructurales de la violencia. Según los registros de esta organización, más de la mitad de las acciones se refieren a estos operativos, mientras que los planes –es decir, proyectos de diseño de políticas públicas– constituyen tan sólo el 18 por ciento de las propuestas para enfrentar el problema.

En este marco, en abril de 2006, se conformó la Comisión para la Reforma Policial (Conarepol) que entregó su informe y recomendaciones en diciembre de ese año. Sin embargo, recién en 2009 el Presidente reconoció la situación y anunció diferentes mecanismos para afrontar la problemática. Se anunció el Plan Nacional Integral de Prevención y Seguridad Ciudadana con vistas a atacar las causas estructurales. El propio mandatario explicó que tendría siete “frentes de batalla”. Dos de ellos serían el Consejo Nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana y la Policía Nacional que comenzó a funcionar en diciembre de 2009. Los otros cinco fueron: conformar el sistema integrado de policía, transformar los cuerpos estatales y municipales de policía, reformar el sistema de justicia penal, enfrentar el narcotráfico e impedir el consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, así como transformar el sistema penitenciario.

No obstante, hoy existe solamente un proyecto de ley en esta área. En la Asamblea Nacional circuló un proyecto de la Ley para el Desarme y Control de Municiones que sustituiría a la actual Ley de Desarme de 2002. Entre sus artículos más polémicos está el almacenamiento de armas de fuego ilegales durante 25 años, tiempo en el cual pueden ser ampliamente utilizados para otros fines. Otro artículo polémico es la prohibición de portar armas a militares y policías fuera de su horario de trabajo, cuando estén en situación de retiro, licencia, permiso, reposo o vacaciones, puesto que estos funcionarios son asaltados e incluso asesinados para robarles su arma reglamentaria.

El gobierno tomó una serie de medidas para reformar los cuerpos policiales. Para mejorar la formación profesional y la unificación de la capacitación de todos los policías del país, en septiembre de 2010, se inauguró la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES) que prevé formar policías especializadas en criminalística y crea una carrera propia.

Por otro lado, en marzo de 2009 se creó el Consejo Nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana bajo la coordinación directa de la Vice-Presidencia de la República e integrado por 17 instituciones afines. Sus tareas se han orientado a la conformación de un nuevo cuerpo policial. A tal fin, se instaló, el 2 de junio de 2009, el Consejo General de Policía cuya tarea principal es poner en práctica la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional de 2008 que prevé las funciones de las policías ([www.consejopolicia.gob.ve](http://www.consejopolicia.gob.ve)).

Asimismo, se estableció en esta ley que la ciudadanía, especialmente a través de 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, establecida en la Constitución de 1999. El problema está en la implementación, ya que en la práctica continúan siendo los entes oficiales los que definen las políticas en las que esperan la colaboración de la ciudadanía, pero sin definir en forma transparente su participación. Es más bien un escenario que privilegia la represión por encima de la prevención, que sería un papel en el cual podrían participar las comunidades. Oficialmente ([www.policianacional.gob.ve](http://www.policianacional.gob.ve)) se señaló en forma genérica que este ente será complementario a los ya existentes en los ámbitos estatales y municipales y que ello será posible gracias a las normativas establecidas por el Sistema Integrado de Policías. Adicionalmente, se contempla que solamente la Policía Nacional Bolivariana (PNB) podrá tener cuerpos especiales, eliminando esta posibilidad en las locales y estatales. Entre las atribuciones específicas que tiene la PN están las de fiscalización y control en aduanas, la protección de sedes diplomáticas y personalidades, las cárceles, lo referido a migración, control marítimo y de fronteras, así como acciones anti-secuestro o la relación con policías extranjeras.

En 2010 se esperaba formar alrededor de 3.000 nuevos agentes en la Policía Nacional Bolivariana (PNB). Provea (2009) considera que por la premura política no se han tomado en consideración los requerimientos técnicos que llevarían a la conformación verdadera de una nueva policía. Una objeción ha sido que la mayoría de los “nuevos” funcionarios de la PNB provienen de la antigua Policía Metropolitana (PM), considerada como un cuerpo sumamente corrupto con altos índices de violación de los derechos humanos e incluso con miembros que han sido enjuiciados por formar parte de bandas delictivas. En este sentido, se puede decir que han cambiado de nombre y de uniforme, pero posiblemente las prácticas perniciosas continuarán.

En relación con los sistemas de inteligencia, están formados 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](http://www.cicpc.gov.ve)) tiene como función principal 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 la Milicia es la inteligencia. Los mismos organismos gubernamentales están entrenando a miembros de los concejos comunales para hacer la “inteligencia social” en las comunidades (El Universal, 10-7-09), lo cual tiene como finalidad ejercer la defensa integral de la nación. Es el caso del Servicio Bolivariano de Inteligencia (SEBIN), que ha estado dictando foros de inteligencia social en las comunidades en diferentes partes del país.

Esta incorporación de los ciudadanos crea suspicacias y preocupación pues se teme que esté conduciendo a un modelo de vigilancia y denuncia entre ellos que no necesariamente se refiera a hechos delictivos sino a diferencias políticas. De esta manera, se produciría una utilización de estas instancias para la represión política de sectores que muestran desacuerdo con el gobierno. En este marco, se ha señalado que existe una creciente criminalización de la protesta y la disidencia.

Respecto del tratamiento del tráfico de drogas, la Oficina Nacional Antidrogas (ONA), creada en 2006, se ha convertido en una instancia que ha sido copada por la FANB, restándole cada vez más espacio a las instancias civiles en la lucha contra el narcotráfico. El Plan Nacional Antidrogas 2009-2013 incluye la compra de aeronaves rusas y chinas para la vigilancia e intercepción a ser operados por la fuerza aérea. En este sentido, en los 12 últimos años tanto desde la perspectiva legal como en la práctica se ha ido ampliando el papel que desempeñan los militares en la seguridad ciudadana.

Durante el actual gobierno ha habido diez planes para reformar las cárceles que, sin embargo, no han sido puestos en práctica por falta de capacidad y prioridad política. En 2004, el gobierno declaró la emergencia carcelaria, creó una comisión especial y encargó un estudio de la situación penitenciaria (que incluyó a 52 especialistas cubanos) que formuló una serie de recomendaciones. En 2008 nació el Consejo Superior Penitenciario que inició algunas, aunque insuficientes, mejoras; uno de los pocos avances fue la creación de una Orquesta Sinfónica. Ocho años atrás se presentó un plan de humanización de las cárceles que aún no ha comenzado a ejecutarse; en 2010 ofrecieron la inauguración de nueve cárceles y no se ha realizado ninguna.

Entre las principales críticas a las iniciativas gubernamentales que tratan de controlar la violencia y la inseguridad están su cortoplacismo, el que en la práctica se continúa privilegiando la represión frente a la prevención, la creciente militarización y la ausencia de programas e iniciativas de amplia cobertura para fomentar una cultura de no-violencia. El problema no se soluciona con la creación de la Policía Nacional Bolivariana sino que requiere de una reforma integral de todo el sector que incluya fortalecer el funcionamiento de los tribunales, consolidar la policía de investigación criminal y ampliar el sistema carcelario.

Cabe señalar que en el presupuesto de 2011 se reduce un 32,5 por ciento en las asignaciones del Ministerio de Relaciones Interiores y Justicia a las policías regionales y municipales, concentrándose en la consolidación de la PNB a la cual se le asignan prácticamente el triple de los recursos del año anterior. Según este presupuesto, para finales de 2011 debe estar desplegada en por lo menos 17 de los 23 estados del país. Asimismo, la partida destinada a la prevención del delito se incrementa en más de la mitad y gran parte de esos fondos están destinados a las actividades de los consejos

comunales cuya eficacia no se ha comprobado. Por ello, se considera que es difícil que asuman un papel de control de la seguridad en sus comunidades, pues no tienen ni los conocimientos ni los mecanismos para hacerlo. Tampoco se han elaborado formas específicas y viables de coordinación entre estas organizaciones y las instancias policiales, especialmente en lo relativo a acciones de prevención y alerta temprana.

Otro aspecto que genera gran preocupación es la creciente politización, no solamente del debate sino de las acciones que se desarrollan, sobre todo porque tanto las Fuerzas Armadas como los distintos cuerpos ahora pasan a ser “bolivarianos”, entendiéndose que defienden un proyecto político compartido sólo por una parte de la ciudadanía. Adicionalmente, en el último año se ha asistido también al aumento de vínculos de los cuerpos del Estado con el proyecto socialista de la actual élite política. En el proyecto de Ley de Presupuesto 2011, el Ministerio de Defensa destina recursos para la formación de militares y civiles en “valores socialistas”. En la PNB se han designado enlaces con el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y se han establecido relaciones con los consejos comunales, con presencia importante del partido oficialista.

Pese a estos cambios, la violencia y la inseguridad avanzan de forma acelerada. Aunque el gobierno anuncia que se han reducido los índices de homicidios y robos, no ofrece cifras que puedan ser corroboradas de forma independiente. Por ejemplo, se ha señalado que con la puesta en funcionamiento de la PNB, en el populoso sector caraqueño de Catia se redujeron los homicidios más de un 60 por ciento, los robos un más de un 58 por ciento y las lesiones un más de un 47 por ciento (Agencia Venezolana de Noticias). Sin embargo, en octubre de 2010, el ministro de Relaciones Interiores y Justicia expresó que la inseguridad es el principal problema que enfrenta el país y que el gobierno no había tomado las medidas necesarias. También reconoció la crisis institucional de los cuerpos policiales.

### 1.2. *Iniciativas desde las OSC y comunidades*

La gravedad de la situación de violencia e inseguridad ha llevado a que en los últimos 12 años también surjan una serie de organizaciones desde la sociedad civil con iniciativas que puedan contribuir a una mayor eficacia de las políticas públicas en estas áreas. Sin embargo, la poca propensión del gobierno nacional al diálogo ha obligado a estas organizaciones a privilegiar la denuncia, tanto en los ámbitos nacionales como en los internacionales. En un ambiente donde predomina la intolerancia y la confrontación, estas organizaciones reciben ataques cada vez mayores desde el oficialismo, algunos de sus miembros son amenazados tanto física como judicialmente y se busca restringir cada vez más su acceso a fondos que permitan su actuación de forma independiente.<sup>11</sup>

Entre las principales organizaciones de la sociedad civil (OSC) que tienen la violencia e inseguridad como puntos centrales de su agenda, se encuentran:

Centro de la Paz - Universidad Central de Venezuela
Control Ciudadano para la Seguridad, la Defensa y la Fuerza Armada Nacional
Comité de Familiares de Víctimas (Cofavic)

<sup>11</sup> En especial la Ley de Defensa de la Soberanía Política y Autodeterminación Nacional. Tampoco puede descartarse que los contenidos de la Ley de Cooperación Internacional, sean decretados en una normativa presidencial a través de la Ley Habilitante.

Foro por la Vida: reúne a 18 organizaciones nacionales de defensa de los derechos humanos
Investigaciones de Convivencia y Seguridad Ciudadana (INCOSEC)
Justicia Hoy
Observatorio Hannah Arendt
Observatorio Venezolano de Prisiones
Observatorio Venezolano de la Violencia
Paz Activa
Provea
Red de Apoyo para la Justicia y la Paz
Red Internacional de Acción de Armas Pequeñas
Una Ventana para la Libertad

Entre las actividades que se han desarrollado desde estas organizaciones destacan:

- Educación y promoción de los derechos humanos a policías, comunidades, líderes, docentes y otras organizaciones, entre ellas la Defensoría del Pueblo, la opositora Mesa de Unidad Democrática, la Central de Trabajadores de Venezuela y la empresa privada.
- Participación en mesas de diálogo y asesoramiento a instancias gubernamentales, como la Secretaría Técnica del Concejo General de Policía y el Ministerio de Educación en lo referente al nuevo currículo escolar.
- Programas de apoyo a las víctimas y sus familiares.
- Denuncias sobre ejecuciones extra-judiciales, problemas de inseguridad ciudadana y abuso del uso de la fuerza por parte de organismos públicos. Denuncias ante organismos nacionales así como internacionales, especialmente en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Demandas ante el Tribunal Supremo de Justicia relacionadas a violación de derechos.
- Convocatoria a manifestaciones para la defensa de los derechos humanos. Movilizaciones cívicas y jornadas de información.
- Materiales educativos sobre derechos humanos, prevención de conflictos violentos y promoción de una cultura de la paz.
- Seguimiento para la elaboración y publicación de estadísticas sobre crimen, inseguridad, situación de las prisiones.

Desde las OSC se ha señalado la creciente preocupación por la criminalización de la protesta y la disidencia. Son ya famosas las palabras del presidente Chávez cuando señaló en 2010 que había que disolver las manifestaciones con “gas del bueno”. El gobierno se ha resistido reiteradamente a una visita solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para conocer la situación de los derechos humanos en el país. Además, no se han puesto en práctica diversas medidas acordadas por la CIDH y hay un desconocimiento de las decisiones y mandatos del sistema

interamericano. Además de los excesos en el control de las protestas por policías y la GNB, a los manifestantes suele imputárseles delitos contra la seguridad de la nación. Adicionalmente, hay una creciente tendencia hacia el descrédito de los representantes de organizaciones de derechos humanos por parte de funcionarios y medios de comunicación del Estado que han pasado a las amenazas, intimidación y agresiones, que incluyen detenciones arbitrarias y acciones judiciales, así como agresiones físicas.

### **III. La Unión Europea en Venezuela**

Al contar con una larga trayectoria democrática y carecer de un conflicto armado, la comunidad internacional, incluyendo la UE, ha dado escasa prioridad a Venezuela que debido a sus recursos petroleros no ha sido considerado un país receptor de ayuda. Además, la particular situación política del país ha reducido también los espacios de actuación de la comunidad internacional cuyo apoyo a las OSC puede ser interpretado por parte del oficialismo como una injerencia en asuntos internos. Por otra parte, más allá de la asesoría técnica puntual, el propio gobierno venezolano ha sido receloso a recibir apoyo internacional para controlar la situación de violencia en el país.

Por todas estas razones, ni Estados Unidos (por su conflictiva relación con el gobierno actual) ni la UE ofrecen ninguna respuesta contundente a la violencia que tampoco ha motivado la puesta en marcha de una alerta temprana (que en este caso sería tardía). Es por esta falta de consideración y la creciente inseguridad pública que Venezuela ha sido incluida en este estudio comparativo. Así, el sistema de alerta temprana de la UE debería incluir a Venezuela como un país en riesgo de convertirse en un Estado fallido, con una grave situación de violencia generalizada. La inexistencia de estos mecanismos en el país donde las causas de la violencia reconocen una gran diversidad de origen, comprueba, por un lado, que la política de prevención de conflictos de la UE se centra en los “conflictos clásicos” y, por el otro, que la declaración de una alerta no se orienta demasiado en la gravedad de la situación sino que depende de otros factores, entre ellos la evaluación entre los intereses (en este caso económicos) y la protección de los derechos humanos. Asimismo, la UE no tiene un mandato político claro, de modo que sólo podría actuar en coordinación con los Estados miembros que, en este caso, carecen de una política común hacia Venezuela.

Aparte de la ausencia de un sistema de alerta temprana para advertir que determinados grupos podrían ser objeto de intimidaciones y agresiones, más allá de la cooperación, la UE no ha desarrollado una política hacia Venezuela ni tampoco una estrategia hacia el particular problema de la inseguridad ciudadana. Ningún proyecto financiado actualmente por la Comisión Europea apunta hacia el problema de la violencia, y la estrategia de país (2007-2013), revisada recientemente, tampoco alude a la cuestión. Este contraste entre la gravedad del problema y la ausencia de políticas o estrategias por parte de la UE limita su actuación en Venezuela y el desarrollo de sus proyectos, tanto con contrapartes gubernamentales como con ONG.

Dicho esto, hay que tener en cuenta que el presupuesto de la Comisión Europea para gestionar proyectos en Venezuela es muy limitado: 40 millones de euros para un período de cinco años. Ello se traduce en que la Comisión Europea financia cada año proyectos por un valor de 7-8 millones de euros. La mayoría de los recursos están canalizados a través de proyectos con entidades oficiales y algunos proyectos en el marco de la iniciativa EIDHR. Aún así, funcionarios de la Comisión Europea



comentaron que el gobierno tiene escaso interés en la cooperación europea y admitieron que el diálogo bilateral no ha sido muy fluido. Por ello, el tiempo de definición conjunta de proyectos se alarga hasta llegar a un promedio de dos años.

Al igual que en otros países, aparte de sus proyectos con el gobierno, la Comisión Europea promueve actividades de ONG, particularmente en el ámbito de la atención a las víctimas de derechos humanos. En convocatorias pasadas, la Comisión Europea financió, entre otros, proyectos del Observatorio Venezolano de Prisiones, del Centro para la Paz de la Universidad Central de Venezuela, y sigue apoyando el anuario de derechos humanos de la ONG Provea, así como otras iniciativas de ONG con actividades similares. En cuanto al tema de seguridad, el único proyecto financiado por la Comisión Europea que podría incluirse es Drogastop, un programa dedicado a la prevención y la lucha contra las drogas.

La cooperación bilateral se rige principalmente por la “estrategia país” que, ante la velocidad de los cambios políticos, se consideró un tanto desactualizada (2007-2013) y un instrumento no demasiado útil para responder a desafíos inmediatos. Fuera de los ámbitos acordados (en este caso principalmente la modernización del Estado), su carácter oficial deja poco margen para intervenciones más “políticas”. En este sentido, el claro enfoque oficial de la cooperación parece limitar la actuación de la Unión Europea en Venezuela (y en otros países), porque todos los proyectos (salvo las convocatorias para ONG) están acordados con las autoridades gubernamentales y tienen que basarse en las orientaciones de las estrategias país (que a su vez han sido consultados con los Estados miembro de la UE). Esta fórmula deja poco espacio para abrirse a sectores nuevos o dar respuestas rápidas a problemas inminentes.

Ante la ausencia de proyectos en materia de seguridad, la UE tampoco presta una especial atención al tema de alerta temprana o a la prevención de conflictos que, al ser en su mayoría interpersonales tampoco implicarían una “injerencia o “actuación política”. Aún así, no existe ningún mecanismo de alerta temprana o monitoreo de conflicto. El único sistema que aplica al caso venezolano es el de ECHO para prevenir desastres naturales. El principal instrumento para evaluar la situación en Venezuela son los informes de riesgo país que cada funcionario envía a Bruselas a inicios de cada año. Éstos se basan en una lista de factores de riesgo y una percepción o evaluación personal de la situación. Aparte de estos informes anuales, los funcionarios de la Comisión Europea analizan la situación en el país a través de una comunicación muy fluida con los funcionarios en Bruselas. No siempre se recibe una reacción directa desde Bruselas, pero los informes y comunicaciones de la Delegación de la UE en Venezuela influyen en el *global risk assessment* de la Comisión Europea. Según algunos funcionarios, la situación en Venezuela aún no ha llegado a un grado preocupante que justificara una atención especial o la inclusión del país entre los más peligrosos.

Aún así, los funcionarios europeos destinados en el país son conscientes del problema de la inseguridad. Advirtieron, ante la sinergia entre gobierno/Estado y la creciente fragilidad de las instituciones, que podría terminar en un Estado frágil o incluso fallido. Asimismo, reconocieron la existencia de un clima de intimidación por la pendiente Ley de Cooperación Internacional (que obligaría a las ONG a registrarse ante las autoridades estatales) y Ley de Defensa de la Soberanía Política, aprobada en diciembre de 2010, que condiciona y limita a las OSC el recibir fondos de entidades internacionales. Estas

iniciativas fueron consideradas un obstáculo para una mayor cooperación con ONG y una “espada de Damocles” que fomenta la autocensura y el miedo.

En cuanto a la dimensión de seguridad externa, se admitió que el conflicto fronterizo colombo-venezolano y la presencia de guerrilleros y paramilitares ha influido negativamente en algunos proyectos de cooperación financiados por la Comisión Europea, particularmente en Táchira, Zulia y Apure. Asimismo, llamaron la atención sobre los crecientes conflictos entre gobierno y sindicatos, un proceso que, a diferencia de lo que ocurre en Colombia, no ha conducido a ningún tipo de diálogo bilateral sobre derechos humanos, sino que es un proceso silencioso que la Comisión Europea observa con atención pero con escasa posibilidad de influir en el gobierno.

Se resaltó muy claramente que los intereses comerciales o de otro tipo no influyen en la decisión de los proyectos ni tampoco en la evaluación de riesgo país. No obstante, sí influye en cierto modo, la preferencia de los Estados miembros de cooperar con el gobierno o con ONG y sus intereses económicos bilaterales.

Los representantes de la Comisión Europea en Venezuela tienen constancia y conocimiento de los problemas inherentes a la extendida inseguridad en el país, las redes criminales y la violencia política. Asimismo, reconocen la circulación de millones de armas ilegales, la descomposición moral de la sociedad y la falta de respuestas por parte de las autoridades gubernamentales. Denunciaron, igualmente, la falta de un registro de delitos, la corrupción y los abusos de derechos humanos y la participación en crímenes por parte de la policía.

En cuanto a las respuestas, en principio, se consideró positiva la reforma policial que está llevando a cabo el gobierno y se calificó a la persona a cargo del nuevo Consejo policial, Soraya Ashkar, como alguien competente y capaz. La Comisión Europea ofreció su apoyo, y al inicio de la reforma policial se previó abrir una nueva vía de cooperación y apoyar la reforma policial a través de medidas de formación y entrenamiento. No obstante, advirtieron que el complejo proceso de negociación con el Gobierno venezolano y los procedimientos burocráticos internos harán que la definición de proyectos en este ámbito sea larga y complicada.

Aparte de la Comisión Europea, cuya labor se centra en la gestión técnica de proyectos, el Parlamento Europeo ha criticado en reiteradas situaciones la manipulación electoral y la situación de los derechos humanos en el país, y particularmente el escaso respeto de la libertad de expresión y el pluralismo político, así como la aprobación de leyes discriminatorias. Sin embargo, no tiene la competencia ni tampoco ha sugerido la puesta en marcha de un sistema de alerta temprana o una estrategia de prevención de conflictos.

A nivel bilateral, desde hace dos años, los agentes de seguridad de las embajadas se reúnen regularmente para intercambiar informaciones y cooperar en determinados casos. Ellos envían informes a los servicios secretos de los Estados miembros. Asimismo, en el caso de Alemania, existe una modesta cooperación en la formación de altos cargos en la policía y las Fuerzas Armadas (el Jefe de la oficina anti-drogas hizo una pasantía en el *Bundeskriminalamt* (BKA) alemán).

Conforme a agentes de seguridad, la relativa desatención internacional al problema de seguridad en Venezuela está relacionada con su escaso interés estratégico y la poca probabilidad de que afecte la seguridad de otros Estados. Según algunos entrevistados, al hacer un análisis de riesgo país, recibiría la calificación de amarillo pero aún no de rojo.

#### **IV. Retos y propuestas**

En función de las posibles iniciativas de la Comisión Europea, se debe tomar en consideración que lo que ocurre actualmente en Venezuela no puede analizarse bajo los parámetros tradicionales de la prevención de conflictos, que tiende a circunscribirse a enfrentamientos bien sea entre actores políticos/económicos nacionales –“guerras civiles”- o entre gobiernos de distintos países. Los niveles de violencia provienen básicamente de una situación de inseguridad ciudadana con distintas aristas tanto nacionales como internacionales. Aunque la conflictividad política juega un papel, es secundaria ante la violencia producto de la inseguridad. La verdad es que en el país mueren más personas por esta situación de violencia endémica que en otros que están sufriendo conflictos bélicos tradicionales. No es menos cierto que lo cotidiano de la violencia y sus escasas secuelas en otros países hacen que Venezuela no sea incluida en el grupo de países en riesgo.

En este sentido, una propuesta general a la Comisión Europea para que contribuya a enfrentar esta realidad *sui generis* sería combinar mecanismos de alerta temprana con otros de manejo de crisis. Como han señalado Montanaro y Schünemann, el proceso de alerta temprana provee a los decisores de un análisis respecto de los peligros potenciales de que aparezcan, se profundicen o resurjan conflictos violentos. Como puede apreciarse, Venezuela no está en una etapa de alerta temprana debido a que ya está sumida en una realidad de creciente violencia que afecta cada vez a más ciudadanos.

En la situación actual se podrían tomar algunas de las herramientas de alerta temprana tales como<sup>12</sup>: el seguimiento sistemático a través de la recolección de información, sobre la base de lo cual podrían construirse escenarios que permitan presentar diferentes opciones en la definición de políticas públicas que contribuyan a disminuir la violencia e inseguridad. Como señalan las autoras, el núcleo fundamental está en la difusión de información y en los análisis necesarios para que los decisores diseñen y apliquen políticas, que en este caso no serían ya de prevención sino de resolución de la violencia e inseguridad. Como se verá más adelante, en el caso venezolano, los primeros pasos tendrían que apuntar hacia una despolitización de esta problemática, a la generación de espacios de construcción de confianza mutua entre el oficialismo y los sectores de oposición, así como a políticas que contribuyan a mejorar el estado de vulnerabilidad de la sociedad frente a la violencia e inseguridad. Estas medidas podrían estar acompañadas por alertas tempranas en materia de derechos humanos, ante las frecuentes amenazas e intimidaciones de ONG y activistas por parte de las autoridades.

La mayor preocupación que puede haber en cuanto a la contribución de la UE en esta situación puede aplicarse perfectamente bien al caso venezolano: su falta de atención – tanto por parte de la Comisión como de los distintos Estados miembros de la UE- a las señales que indican un aumento de las amenazas en cuanto a crecientes niveles de violencia e inseguridad.

---

<sup>12</sup> Montanaro y Schünemann, 2010

Por lo tanto, en el marco de los retos, se estima que la mejor opción para la UE es trabajar en dos niveles. En primera instancia, continuar con sus labores de asesoramiento y formación que se desarrollan actualmente en diferentes ámbitos gubernamentales. En segundo término, apoyar proyectos, iniciativas y propuestas que provengan desde las organizaciones de la sociedad civil y desde las comunidades; iniciativas “desde abajo” para quienes conocen de primera mano sus necesidades.

Por otra parte, aunque se han planteado estrategias y políticas puntuales para comenzar a enfrentar el problema, debe quedar claro que el tema principal es la debilidad del Estado y que se hace necesaria una estrategia integral para que las políticas específicas puedan surtir los efectos deseados. En este sentido, estas estrategias y políticas puntuales deberán ser pensadas en el marco de un proyecto más general de fortalecimiento del Estado, que requiere de reformas que incluyan<sup>13</sup>:

- cambios administrativos y de cultura organizacional que hagan que todas las instancias estatales sean más eficientes y menos corruptas;
- ocupar los espacios urbanos y rurales que hoy en día están dominados por actores armados no estatales a través de proyectos de construcción de capital social;
- políticas nacionales que creen alternativas laborales para los jóvenes;
- políticas de prevención y educación contra el consumo de drogas (donde la Comisión Europea ya financia un proyecto);
- legislación que defina claramente el crimen organizado y cree herramientas legales para su represión;
- reforma y modernización del poder judicial;
- legislación adecuada para enfrentar la legitimación de capitales;
- incorporación del sistema informal a la economía formal.

Entre las múltiples estrategias de respuesta nacional e internacional que se han propuesta figuran<sup>14</sup>:

#### *Generales*

- Despolitizar el tema de la inseguridad y la violencia.
- Desarrollar una estrategia de “pacificación del país”. Incentivar de forma inmediata programas que promuevan la paz, la tolerancia y el respeto y cumplimiento de la ley.
- Definir una política integral de seguridad ciudadana.
- Fortalecer el Estado y sus instituciones. Debe destacarse que esto no significa un mayor intervencionismo del Estado –estatismo- ya que esto tiende a debilitarlo porque asume una serie de tareas y actividades para las cuales no está capacitado.
- Reestablecer la separación e independencia de los poderes. Especialmente el fortalecimiento del poder judicial para que sea eficaz y tenga legitimidad. Fomentar la independencia de las acciones de la Fiscalía General de la República y la Defensoría del Pueblo.

---

<sup>13</sup> Dreyfus, 2009

<sup>14</sup> Provea 2009; Briceño León, 2009; Dreyfus, 2009

- Empezar una reforma integral de todo el sector que incluya fortalecer el funcionamiento de los tribunales, consolidar la policía de investigación criminal y ampliar el sistema carcelario.
- Crear un sistema de información confiable sobre la situación de criminalidad y violencia. Diseñar mecanismos que realicen un seguimiento mensual y por entidades municipales y estatales. Aplicar encuestas de victimización.
- Mantener el esquema de descentralización con policías estatales y locales.
- Eliminar la influencia política en los cuerpos de seguridad así como su utilización para intimidar y reprimir al adversario político y defender a los que están en el poder.
- Evaluar la participación de fuerzas militares en los ámbitos de seguridad y control del orden público, especialmente en lo referente a las acciones de la Guardia Nacional Bolivariana. Diseñar mecanismos que permitan desarrollar un proyecto a corto plazo de control civil.

### *Específicas*

- Sancionar una nueva Ley de Desarme y Control de Municiones, establecer su reglamento y dar inicio a un proceso intensivo nacional de desarme de la población. Mantener la prohibición de otorgar nuevos portes de armas para civiles. Destrucción de las armas pequeñas y livianas que han sido confiscadas o entregadas en un período prudencial, no en 25 años como establece el actual proyecto de ley.
- Fortalecer el funcionamiento del Consejo Nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana, así como del Consejo General de Policía. Ampliar su cobertura para que incluya la participación de asesores, académicos y organizaciones de la sociedad civil y asesores internacionales que están vinculadas a este tema y que no necesariamente responden al oficialismo,
- Generar un proceso de entrenamiento y educación que permita transformaciones efectivas en la Policía Nacional Bolivariana. Especialmente un proceso de formación que visualice los temas de la corrupción, así como del respeto por los derechos humanos. Entrenamiento efectivo de las policías que debe ser a mediano plazo y asegurar el carácter civil de los cuerpos que están encargados de esta área.
- Transparencia y masificación de la iniciativa de consulta nacional del Consejo General de Policía que busca mayor transparencia, que las policías rindan cuentas públicas y una coordinación con las comunidades con respecto a los derechos humanos. Entre sus objetivos también está que las comunidades conozcan cuáles son los procesos administrativos, los criterios que se utilizan para seleccionar a los funcionarios, cómo se realizan los ingresos y ascensos, presupuestos y equipos.
- Generar mecanismos que permitan acciones coordinadas entre los diferentes cuerpos de seguridad para atacar el tráfico de drogas doméstico. Esto debe acompañarse por una política de coordinación internacional que enfrente la problemática de Venezuela como país de tránsito.
- Mantener las policías municipales y estatales al ser las que están más involucradas con las comunidades. Establecer mecanismos efectivos de coordinación entre éstas y las instancias centrales (policías y otros cuerpos de seguridad del Estado).

- Crear instancias para una vigilancia estricta sobre las actuaciones de funcionarios policiales y de la FANB. Mecanismos efectivos de control de las fuerzas de seguridad del Estado, incluyendo la fuerza armada, que comiencen a dar respuesta a la corrupción asociada al tráfico de drogas y crimen organizado transnacional.
- Diseñar programas de prevención para las comunidades, especialmente en las poblaciones más vulnerables a la violencia letal.
- Generar mecanismos que fortalezcan las labores de seguimiento y evaluación de organizaciones de la sociedad civil de las políticas públicas en esta área. Establecer canales de comunicación entre estas organizaciones y las instancias oficiales (nacionales, estatales y locales) para fomentar un trabajo conjunto especialmente en cuanto a mecanismos de alerta temprana.
- Diseñar programas con comunidades, gobiernos estatales y municipales (Por ejemplo, unas iniciativas similares a los “Laboratorios de Paz” que ha puesto en marcha la UE en Colombia).
- Ampliar las fórmulas rápidas para la resolución de conflictos (Elsie Rosales en González 2010) que incluyen: reforzar los mensajes de apego a las normas y de la convivencia con respeto y tolerancia; desarrollo de un plan para la inclusión y pacificación juvenil; crear un sistema nacional para abrir opciones de recreación que aprovechen la cultura y el arte [deporte] como herramientas preventivas.

#### *Nivel internacional*

- Despolitización del tema.
- Incremento de las detenciones y deportaciones de los miembros de grupos delictivos que operan en el país, dentro de los marcos legales, con la finalidad de reducir la percepción que es un “territorio libre”. En lo bilateral Venezuela-Colombia: firmar acuerdos de intercambio de información de inteligencia; reestablecer acuerdos judiciales y propiciar nuevos especialmente relacionados al tema de la extradición. En la actualidad, en el proceso de normalización de las relaciones entre los dos países, se está dando prioridad a la resolución de los problemas fronterizos que incluyen los de inseguridad. En función de esto, se esperaría que se restituyan y fortalezcan los mecanismos de cooperación en esta área.
- Rescate de las relaciones entre pares en los distintos países, para retomar los mecanismos de cooperación. Designación de funcionarios de enlace tanto en el ámbito bilateral, especialmente con Colombia, como en los mecanismos regionales. Se ha señalado que es primordial la generación de mecanismos de confianza entre los organismos policiales y judiciales, así como también la creación de herramientas concretas que permitan poner en práctica las múltiples convenciones y acuerdos que firman los gobiernos en las diferentes instancias sub-regionales y continentales.
- Reforzamiento de las relaciones con Estados Unidos a través de INTERPOL que es una instancia ideal para el intercambio de información sobre tráfico de drogas y actividades de la delincuencia organizada.
- Establecimiento de nexos mucho más fluidos con la UE, así como con instancias africanas, ya que va aumentando el tráfico entre Venezuela y África.

- Retome de la participación en foros internacionales (CAN, OEA, entre otros) en los cuales se tratan estas problemáticas, buscando un abordaje técnico.
- Reestablecimiento de relaciones con diferentes instancias estadounidenses, sentando claramente reglas y normas que puedan cumplirse.

## **Conclusión**

La cooperación bilateral, regional e internacional debe ser considerada como un eje fundamental para enfrentar los problemas de seguridad generados desde el ámbito internacional. Sin embargo, todas las medidas mencionadas requerirían que el gobierno nacional entendiera que los problemas de inseguridad no pueden abordarse desde el punto de vista de los conflictos político-ideológicos. El papel del Gobierno venezolano en la creciente inseguridad doméstica e internacional es un excelente ejemplo para la proliferación de espacios vacíos que son ocupados cada vez más por grupos armados no-estatales dedicados a actividades ilegales, los que, a su vez, generan mayores índices de violencia e incrementan los problemas de gobernabilidad.

La ausencia de un monitoreo internacional, la debilidad del Estado y de las estructuras de control democrático, junto con el conflicto político y el deterioro moral de la sociedad han contribuido a crear una verdadera “sociología de la violencia” en Venezuela. Los niveles de inseguridad no se deben sólo a ajustes entre bandas, como es el caso de Colombia y México, sino también a un clima de impunidad generalizado que contribuye a que las disputas y conflictos se resuelvan por las armas. Por todas estas razones, en Venezuela se puede hablar de “violencia estructural”. En todo el país se percibe un estado de anomia, autoritarismo y una cultura de violencia que amenaza con revertir la tradición democrática y de convivencia pacífica que tuvo el país durante 40 años, con sus aciertos y errores. El actual Estado, en el cual predomina la violencia y la inseguridad, requieren de respuestas tanto nacionales como iniciativas de cooperación internacionales.

## **Referencias:**

Alonso, Juan (2010): Venezuela es el tercer país del mundo con más homicidios, El Universal, Caracas, 5 de noviembre, p. 1-2.

Amnistía Internacional (2010): Acción Urgente: Detención de críticos al gobierno venezolano, documento, 1° de abril.

Castro, Maolis (2011): Caracas es la capital más violenta del mundo, El Nacional, Caracas, 14 de enero, p. 10-Ciudadanos.

Crespo, Carlos (2010): Min-Defensa formará a militares y civiles en valores socialistas, El Nacional, Caracas, 26 de octubre, p. Nación 2.

Dreyfus, Pablo (2009): Vino viejo en odres todavía más viejos: Tendencias regionales del crimen organizado en Latinoamérica en la primera década del siglo XXI y más allá, en Mathieu, Hans y Paula Rodríguez (eds.): Seguridad regional en América Latina y el

Caribe-Anuario 2009, Bogotá, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Friedrich Ebert Stiftung.

González, David (2010): Desarme: Una deuda que cuesta vidas, El Nacional, Caracas, 31 de octubre, pp. Siete Días 1.2.

Instituto Nacional de Estadística/Consejo Nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana (2010): Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana 2009-Documento Técnico, Caracas, mayo.

Jácome, Francine (2010): Venezuela: Defensa y seguridad. Bolivarianismo y socialismo del siglo XXI, en Mathieu, Hans y Carolina Niño (Eds.): Seguridad Regional en América Latina y el Caribe-Anuario 2010, Bogotá, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, FES.

Mayorca, Javier (2008): Venezuela: Las consecuencias del aislamiento en la lucha antidrogas, Caracas, ILDIS. [www.ildis.org.ve](http://www.ildis.org.ve)

Mayorca, Javier (2009): Venezuela: Los grupos guerrilleros y paramilitares como actores de la delincuencia organizada, Caracas, ILDIS. [www.ildis.org.ve](http://www.ildis.org.ve)

Mayorca, Javier (2010a): Gobierno calcula incremento de 74% en la población penal para 2011, El Nacional, Caracas, 26 de octubre, p. Ciudadanos 8

Mayorca, Javier (2010b): Exigen a Tareck el Aissami cifras oficiales, El Nacional, Caracas, 24 de octubre, p. Ciudadanos 12.

Montanaro, Lucia y Schünemann, Julia (2010): Walk the Talk: The EU needs an effective Early Warning System to match its ambitions to prevent conflict and promote peace, Madrid, FRIDE/International Alert.

Moreno, Javier (2010): “La policía no debe utilizarse para servir al poder político”, El Universal, Caracas, 25 de octubre, 1-5.

Provea (2010): Informe Anual octubre 2009-septiembre 2010, Caracas ([www.derechos.org.ve](http://www.derechos.org.ve)).

Provea (2009): Informe Anual octubre 2008-septiembre 2009, Caracas ([www.derechos.org.ve](http://www.derechos.org.ve)).

Rodríguez, Sabina (2010): 15% de muertes son por cáncer, El Universal, Caracas, 16 de noviembre, p. 3-6.

Sanjuán, Ana María (2010): El país posible: Propuestas para superar la crisis de seguridad pública, en SIC, Caracas, N° 725, junio.



## **Entrevistas<sup>15</sup>**

Alarcón, Benigno: Profesor de Derecho Internacional, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB).

Carucci, Flavio: Jefe de Proyectos, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales/Fundación Friedrich Ebert (ILDIS/FES).

Cerdeño, Luis: miembro y co-fundador de Paz Activa/Profesor, de la Universidad Central de Venezuela (UCV).

Correa, Carlos: Director de Espacio Público.

Dick, Georg Clemens: Embajador de Alemania.

Eickhoff, Georg: Director de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

Fernández, Mónica: Jueza y Asesora del PNUD.

Fernández Blanco, Pablo: Red de Apoyo por la Justicia y la Paz.

Fiedrich, Marc: Delegación de la Comisión Europea.

González, Josbelk: Centro de Paz, UCV.

Jácome, Francine: Directora Ejecutiva del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos ( INVESP).

Knobloch, Detlef: Responsable de Seguridad, Embajada de Alemania.

Mayorga, Javier: Periodista, El Nacional.

Oropeza, Alejandro: Observatorio Hannah Arendt.

Rodríguez, Raúl: CESHEU (Cuba), asesor cubano en temas internacionales.

Romero, Carlos A.: Profesor de Ciencias Políticas, UCV.

San Miguel, Rocío: Asociación Control Ciudadano.

Sassenfeld, Heinrich: Director, ILDIS/FES.

Sonntag, Heinz: Profesor emérito, Director del Observatorio Hannah Arendt.

---

<sup>15</sup> Estas entrevistas fueron realizadas por Susanne Gratius en Caracas en junio de 2010.