

DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.4695>



# La transición venezolana en la era poschavista: los desafíos en materia de seguridad hemisférica\*

José G. Betancourt Rangel<sup>a</sup>

**Resumen:** Venezuela es considerada hoy día un caso de atención hemisférica, tanto por la crisis humanitaria compleja a la que está sometida la población, como por la presencia de un Gobierno que ampara y patrocina a organizaciones criminales y terroristas; con ello complica el proyecto de transición política hacia la democracia planteado por el sector democrático nacional. La historia reciente muestra que las organizaciones criminales se adaptan con facilidad a las nuevas realidades políticas, convirtiéndose en una amenaza no tradicional de primer orden; en ese sentido, el proyecto de transición política hacia la democracia no debe considerarse únicamente como una labor exclusiva de los sectores democráticos venezolanos; en ella tiene igual nivel de protagonismo la comunidad internacional en el marco de la seguridad regional.

**Palabras clave:** amenazas no tradicionales; colectivos; delincuencia organizada; expresiones armadas; Fuerza Armada Nacional; narcotráfico; seguridad hemisférica; terrorismo de Estado; transición democrática

**Fecha de recepción:** 31/03/2020 **Aceptado:** 28/04/2020

**Disponible en línea:** 16/07/2020

**Cómo citar:** Betancourt Rangel, J. (2020). La transición venezolana en la era poschavista: los desafíos en materia de seguridad hemisférica. *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 15(2). <https://doi.org/10.18359/ries.4695>

- 
- <sup>a</sup> Artículo de investigación. El presente trabajo presenta los resultados de las investigaciones desarrolladas en el marco del seminario "Populismo radical, un fenómeno político y social en Venezuela", el cual es dictado en la Escuela de Historia de la Universidad central de Venezuela por los profesores Carol Monserrat Herrera y José G. Betancourt Rangel.
- <sup>a</sup> Licenciado en Historia de la Universidad Central de Venezuela. Magíster en Historia de las Américas, Universidad Católica Andrés Bello. Graduado del Center Perry de la Universidad Nacional de la Defensa, Estados Unidos, en Estrategia y Política de Defensa (SDP-2011). Profesor instructor de la Escuela de Historia de la Universidad Central de Venezuela. Investigador Legislativo en la Asamblea Nacional de Venezuela. Universidad Central de Venezuela, Caracas, República Bolivariana de Venezuela. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6398-5797> Correo electrónico: [jgbetanra@gmail.com](mailto:jgbetanra@gmail.com)

## *The Venezuelan Transition in the Post-Chavista Era: Challenges in Hemispheric Security*

**Abstract:** Venezuela is regarded today as the center of hemispheric attention, both for the complex humanitarian crisis to which the population is subjected and for having a government that protects and sponsors criminal and terrorist organizations. This complicates the project of political transition to democracy set up by the national democratic sector. Recent history shows that criminal organizations adapt easily to new political realities, becoming a first-order nontraditional threat. Therefore, this project should not be considered a task of the Venezuelan democratic sectors only since, within the framework of regional security, the international community has the same level of prominence in it.

**Keywords:** Non-traditional threats; collectives; organized crime; armed expressions; National Armed Force; drug trafficking; hemispheric security; state terrorism; democratic transition

## *A transição venezuelana na era pós-chavista: os desafios em matéria de segurança hemisférica*

**Resumo:** A Venezuela é considerada hoje um caso de atenção hemisférica, tanto pela crise humanitária complexa a que a população está submetida quanto pela presença de um governo que ampara e patrocina organizações criminais e terroristas. Com isso, complica-se o projeto de transição política a uma democracia proposta pelo setor democrático nacional. A história recente mostra que as organizações criminais são adaptadas com facilidade às novas realidades políticas, convertendo-se em uma ameaça não tradicional de primeira ordem. Nesse sentido, o projeto de transição política à democracia não deve ser considerado unicamente como um trabalho exclusivo dos setores democráticos venezuelanos; nele, a comunidade internacional tem o mesmo nível de protagonismo no âmbito da segurança regional.

**Palavras-chave:** ameaças não tradicionais; coletivos; delinquência organizada; expressões armadas; Força Armada Nacional; narcotráfico; segurança hemisférica; terrorismo de Estado; transição democrática

## Introducción

El estudio de las transiciones políticas hacia la democracia no es un proceso acabado, ni mucho menos atado a los rigores de “leyes” de acción-reacción impuestas por los teóricos. Como un acto enteramente social, una transición está determinada por las dinámicas políticas, económicas e históricas, así como por los intereses geopolíticos de las potencias dominantes, haciendo que sea un proceso complejo, dominada por un sinnúmero de protagonistas.

La producción académica en esta materia destaca tres características de los procesos de transición política hacia la democracia: a) incertidumbre constante, b) actores vinculados y c) los desafíos sociales y económicos que determinarán la superación de las incertidumbres, abriendo paso a la consolidación democrática. El objetivo que persiguen los actores políticos en el proceso de transición es alcanzar puntos medios en la protección de sus intereses; de allí que la hipótesis del “juego de ajedrez a varios tableros”, propuesta por Guillermo O’Donnell y Philippe C. Schmitter (1994, p. 107), tenga especial significación al representar la cantidad de intereses negociados entre las partes en la que todas buscan garantizar igualdad de condiciones.

Si bien las transiciones son negociaciones en materia política, el factor social guiará los ámbitos de negociación entre las partes, determinando el éxito o fracaso del proceso. Desafíos como la desigualdad y la pobreza son elementos volátiles que podrían derivar o bien en una regresión autoritaria (O’Donnell y Schmitter, 1994, p. 106) o conducir a una constante inestabilidad política (Linz, 1990, p. 10); así generan los giros sorpresivos en los procesos de transición, los cuales pueden ser aprovechados, tanto por sectores políticos radicales que rechazan las reglas de juego formales e informales negociadas, o por organizaciones criminales para lograr sus objetivos fuera de los distintos tableros del ajedrez jugados por las partes políticas. En este último aspecto, las distintas expresiones armadas y economías criminales son el principal desafío en los procesos de negociación, en los que una débil institucionalidad favorecerá la adaptación de las organizaciones criminales a las nuevas dinámicas políticas impuestas; más cuando ellos aprovecharon la infraestructura

que les ofrecía el régimen autoritario para desarrollar sus operaciones ampliando sus redes nacionales e internacionales.

En lo que se refiere al caso venezolano, tras el fallecimiento de Hugo Chávez anunciado el 5 de marzo de 2013, distintos actores venezolanos señalaron que Venezuela estaba en el umbral de una transición determinada por las demandas de la sociedad civil movilizada y de los partidos políticos que buscaban impulsar la pluralidad política en el marco del Estado de derecho. Las jornadas de protesta de los años 2014, 2017 y 2019 dieron cuenta del anhelo ciudadano demandando un cambio político, siendo las mismas reprimidas violentamente por Nicolás Maduro, sucesor de Hugo Chávez. En informes presentados por distintas organizaciones no gubernamentales (ONG) (Transparencia Venezuela, 2019; InSight Crime, 2019; International Crisis Group, 2020) y por la Alta Comisionada de derechos humanos (DD. HH.) de Naciones Unidas, Michelle Bachelet (Consejo de Derechos Humanos, 2019, pp. 7-8), se denunció la violación de DD. HH. ejecutada por el Estado venezolano al mando de Nicolás Maduro Moros; dicha violación generó una crisis regional, no solo por los desplazados a causa de la crisis económica, sino por el fortalecimiento de las redes criminales en la región que utilizan a Venezuela como refugio (Transparencia Venezuela, 2019, p. 7).

El presente artículo tiene por finalidad analizar los desafíos al proyecto de transición política hacia la democracia en Venezuela ante el desafío de los saboteadores armados como principal obstáculo a la consolidación democrática<sup>1</sup>; dicho análisis estará dividido en tres partes. En la primera parte se presentará un análisis de las diferentes interpretaciones con relación a la categoría “transición política”, analizando los actores en proceso, características y alcances en el caso venezolano; en la segunda parte se abordarán los saboteadores armados, características y ámbitos de acción en las transiciones

1 La razón del fracaso o estancamiento de los procesos de transición democrática en materia de seguridad ha derivado en el fortalecimiento o reinvencción de dichas organizaciones criminales; esto motivado a lo que Giuseppe di Palma (1988) acusaba como la “obsoleta superabundancia” (p. 69) de teorías donde existe un claro divorcio entre hipótesis y realidad.

políticas; se analizarán los colectivos, crimen organizado e insurgencia que operan en Venezuela, y finalmente, en la tercera parte del artículo se presentarán las conclusiones de este trabajo.

## Venezuela y su inacabada transición hacia la democracia

El estudio de las transiciones políticas hacia la democracia es un área de las ciencias sociales y políticas en constante evolución, que parte del análisis de factores históricos, políticos y económicos, particularizados por cada sociedad atendiendo a sus dinámicas; responde a los intereses de los individuos en lo que se refiere a esperanzas e incertidumbres ante el nuevo gobierno y en lo tocante a libertades políticas y sociales<sup>2</sup>.

Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter (1994) definen “transición política” como un intervalo que se extiende entre un régimen político y otro, determinado por distintos dilemas y sorpresas (pp. 16, 19); por su parte Juan Linz (1990) señala que esos dilemas y sorpresas no conducen necesariamente a un cambio inmediato de un régimen autoritario por uno democrático, sino que pueden derivar en una continua inestabilidad producto de golpes de estado y guerras civiles (p. 10). En sus planteamientos, O'Donnell y Schmitter, y Linz, coinciden en que las transiciones políticas hacia la democracia, tanto en sus enfoques “prospectivos” como “retrospectivos” (Schedler, 2004, p. 26), están determinados por la incertidumbre y conducen a resultados imprevistos.

Las transiciones políticas hacia la democracia están condicionadas a reglas de juego que están en constante modificación a fin de que todos los sectores involucrados (gobernantes, sociedad civil, Fuerzas Armadas (FFAA, e incluso los representantes del régimen anterior) se vean y sientan representados (O'Donnell y Schmitter, 1994, p. 65); esto hace que el ajedrez a varios tableros simultáneos ofrezca a las

partes condiciones mínimas de igualdad al momento de reconocer reglas realistas que conduzcan a la consolidación democrática (p. 107). Esta está definida en tres elementos: a) reparación a las víctimas del régimen anterior, b) justicia transicional en el marco de la reconciliación y pacificación nacional, c) rescate de la institucionalidad restaurando el Estado de derecho y d) atención a los problemas sociales.

El principal objetivo de las transiciones políticas es modificar el ejercicio del poder, y la consolidación democrática dependerá de qué tan identificados estén los distintos sectores de la sociedad con los acuerdos formales e informales alcanzados por los actores políticos en las negociaciones; por tanto, el ámbito social, por su volatilidad, es el flanco débil que puede determinar el éxito o fracaso de las transiciones hacia la democracia (Herrera, 2009, p. 60), implicando que a partir de la variable social, transición política sea definida como:

... categoría de cambio político, puede definirse como cambio de un régimen político a otro, como un proceso que, a diferencia de las revoluciones, no busca cambios radicales en la estructura social [...]. En este orden de ideas, el concepto de transición democrática resulta ser una categoría de cambio político más compleja, en la medida que implica una discusión profunda sobre lo que se entiende por democracia y las pautas que se requieren para su implementación y ejercicio (p. 63).

La relevancia y calidad de la democracia son claves para entender las particularidades de las transiciones políticas a través de la historia, caracterizadas por las regresiones autoritarias o inestabilidad política; más en América Latina, donde la desigualdad y la pobreza han originado dos problemas importantes que amenazan la estabilidad regional tanto en lo político como en materia de seguridad hemisférica: el populismo radical y el crecimiento del crimen organizado transnacional. Ambos factores aprovechan el debilitamiento institucional y los problemas sociales como oportunidad para su crecimiento y fortalecimiento, haciendo que los procesos de transición política fracasen.

La experiencia venezolana en materia de transición política desde 1939 hasta 1999 ha sido amplia y a la vez accidentada; esto a causa de dos factores: primero, la constante intervención de las

2 Diversos académicos han analizado la categoría de “transición política”. Si bien cada uno presenta diversas formas de abordarlo, todos coinciden en que la misma no se simplifica a ecuaciones determinadas por la consecución de “acontecimientos ideales” sino que ella responde a características propias de cada sociedad.

FFAA actuando como árbitros en la solución de los conflictos políticos, definida por Domingo Irwin (2007) como el problema “pretoriano” (p. 25); segundo, la renta petrolera, que, si bien aceleró la modernización del país (Carrera, 1997, pp. 136-137), generó que la ciudadanía se divorciara de los valores de la democracia como sistema garantista del Estado de derecho; y convirtió al ciudadano en cliente de los partidos políticos, esto en parte propiciado por el incremento de la desigualdad y pobreza, que generó la regresión autoritaria liderada por Hugo Chávez (1999-2012) y Nicolás Maduro (2013-presente). Todo ello causó una crisis política y social identificada como “Amenaza inusual y extraordinaria” por el gobierno de Barack Obama, quien acusó al régimen de Nicolás Maduro como promotor del crimen organizado transnacional y del terrorismo internacional.

El anuncio del fallecimiento de Hugo Chávez en el año 2013, así como el triunfo de los partidos políticos democráticos en las elecciones parlamentarias del año 2015, incrementaron positivamente las expectativas de transición hacia una democracia; mas el ejercicio desmedido de la represión hacia las manifestaciones desde el año 2014 hasta la actualidad ha fortalecido la permanencia de Nicolás Maduro en el poder gracias al terrorismo de Estado<sup>3</sup>, ejercido por instituciones formales y paraestatales. Ante esta realidad, la actual situación en Venezuela ofrece insumos para analizar el tema de las transiciones políticas.

3 El terrorismo de Estado es el ejercicio de la violencia para generar miedo permanente en la población (Gómez, 2006, p. 22), el cual es ejecutado por el Estado mediante distintos medios a fin de intervenir entre la interrelación del individuo y la realidad, generando miedo (Rosas, 2005, p. 24) y ocasionando en el inconsciente ciudadano la sensación constante de persecución; todo ello mediante el ejercicio de acciones que incidan subjetivamente en los individuos la sensación de que son vigilados continuamente (Cárdenas, 2009, pp. 44-47); y logran mediante acciones coercitivas el control de la sociedad y los individuos; el “estado general de sospecha” promueve que la acción represiva caiga en forma indiscriminada sobre las personas como formas ejemplificantes de ejercicio del poder, logrando dos objetivos: primero, generar en la población un terror indiscriminado; segundo, lograr la no cohesión de la sociedad ante el estado de temor generalizado, impidiendo así cualquier acción que promueva el desplazamiento del régimen por vía de la movilización ciudadana o alzamiento militar.

En el marco actual, en el proceso de negociación que conduzca a un cambio político se deben entender las nuevas amenazas que amenacen al proceso de transición propuesto, en el que al desafío pretoriano se incorporan las distintas expresiones armadas y economía criminal; estas son desarrolladas bajo el amparo del régimen chavista, el cual buscará incorporarse —directa e indirectamente— en el proceso de transición para mantener sus actividades. A partir de este análisis y retomando la hipótesis del ajedrez a varios tableros, se hace necesario conducir negociaciones en las que el tema social sea el tablero principal; con este se permitirá al mismo tiempo atender el rol de la sociedad civil en la transparencia institucional, redefinir el rol de la Fuerza Armada en el marco del nuevo orden político y también permitirá definir políticas eficientes para combatir la desigualdad y la pobreza.

## Los saboteadores armados: el desafío de la transición venezolana poschavista

La producción académica en materia de transiciones políticas hacia la democracia ha dado cuenta de los desafíos que deben enfrentar las partes negociantes para el éxito de este proceso, el cual se basará en: a) igualdad de condiciones en la negociación, b) condiciones realistas que conduzcan a la democratización y rescate institucional y c) dar espacio de participación a la sociedad civil, considerando este sector como el más importante para lograr la identidad ciudadana con la democratización. Los tres aspectos resaltados anteriormente fueron presentados en atención a las transiciones experimentadas por otros países, reflejando que las transiciones pueden impactar en diferentes formas a distintos sectores de un país (sectores político, económico, militar, sociedad civil); de allí que cada proceso sea particular tanto en su impacto particular como general (Herrera, 2009, p. 55).

Las particularidades de las transiciones políticas y su delicado desarrollo hacen que las mismas, si no son transparentes, puedan ser aprovechadas por grupos disidentes a ella para impedir su evolución o para imponer una institucionalidad paralela.

Los distintos autores en esta materia, coinciden en identificar al sector militar como principal agente destabilizador de las transiciones; el segundo sector es el integrado por agrupaciones políticas conservadoras o de carácter revolucionario, que consideran al proceso de transición como factor que los debilita.

A los sectores tradicionales opuestos a las transiciones, se agrega un tercer factor que ha cobrado atención en la literatura política y de seguridad del período Postguerra Fría; es el representado en las redes de crimen organizado transnacional, la economía criminal y el terrorismo (Buscaglia, González, Fumarulo, y Prieto, 2002; Torres, 2010<sup>4</sup>; Veres, 2003-2004).

Estas expresiones criminales son identificadas por la literatura académica como “saboteadores armados”, los cuales son definidos por Álvarez, Llorente, Cajiao y Garzón (2017) como: “actores que compiten con el Estado, impidiendo la concreción de acuerdos que conduzcan a cambios en su organización y profundización de la institucionalidad, recurriendo a prácticas ‘sigilosas’ o en la implementación de diferentes ‘tipos de violencia y actividades criminales’” (pp. 22-23); mientras los actores políticos tradicionalmente opuestos a las transiciones políticas (FFAA. y agrupaciones políticas radicales) recurren a los golpes de Estado o la exacerbación de demandas sociales y políticas por medio de la agitación, los saboteadores armados recurren a la violencia y corrupción a fin de presentar al Estado como incapacitado para garantizar la estabilidad, aprovechando los recursos disponibles.

Las formas de actuar de las organizaciones criminales en el marco de las transiciones políticas son definidas por Martínez (2018) como “zona gris”; al no ser un actor estatal, aquellas tienen la capacidad para generar liderazgo en regiones desafiando al Estado y sus instituciones (p. 6).

4 En sus trabajos, Henry Torres Vázquez, al analizar la categoría “terrorismo”, señala que alrededor del este no existen criterios para darle una definición única (2010a, p. 134); sin embargo, al analizar, por separado las voces “terror” y “terrorismo”, resalta que ambos están interrelacionados con el fin de infundir temor en el marco de actos de violencia política. Esto último ha permitido generar a nivel internacional criterios comunes para analizar y enfrentar el problema (2010b, pp. 79-81).

El crimen organizado tradicional y el crimen organizado transnacional<sup>5</sup> son el principal desafío que deben enfrentar los gobiernos de América Latina; no solo por los recursos económicos que ellos maneja debilitando las instituciones, sino también por su alta capacidad de adaptación aprovechando las oportunidades que les brindan los altos niveles de desigualdad y pobreza en la región (Martínez, 2018, p. 8) por eso se convierten en el primer obstáculo en los procesos de transición política hacia la democracia; más, cuando estas expresiones armadas fueron promovidas por el régimen autoritario para ser utilizadas como fuerzas represoras contra la disidencia política a través del terrorismo de Estado<sup>6</sup>.

La etapa más sensible en los procesos de transición política está referida al proceso de justicia transicional y el rescate institucional, en los que las negociaciones no solo deben abordar la restitución del Estado de Derecho; los juegos que se ejecuten en este tablero son a los que mayor atención debe prestarse; a ellos no solo están convocados los actores políticos sino la sociedad civil, al considerar que paralelamente, las organizaciones criminales y los sectores armados del régimen anterior, desarrollan negociaciones para definir su actuar y adaptación en el nuevo orden político. Llevan para ello un juego a distintos tableros, muy similar al que juegan los sectores políticos y sociales, pero con reglas distintas de juego.

La forma de actuar sombría de las organizaciones criminales en el ajedrez de la negociación tiene por finalidad conseguir ganancias importantes que garanticen su funcionamiento. Así como los actores políticos desarrollan sus partidas de ajedrez a varios tableros, los saboteadores armados desarrollan uno similar, en paralelo y alejado de

5 Los aspectos que diferencian al crimen organizado tradicional del transnacional están relacionados con el espacio geográfico donde actúan; mientras las redes criminales tradicionales están limitadas por las fronteras nacionales, el crimen organizado transnacional trasciende las fronteras nacionales (Linares, 2008, p. 375).

6 La sucesión de Nicolás Maduro propició una serie de cambios importantes en lo que se refiere a las prácticas terroristas del régimen; esto se refleja tanto en el uso de redes sociales como en los programas de televisión y prensa. El manejo de las redes sociales por parte del régimen tiene una doble función: primero, generar confusión en la población y divisiones en la disidencia; segundo, justificar mediante tendencias, las acciones represivas contra la disidencia.

la atención pública. Mientras los políticos buscan alcanzar beneficios en aras del desarrollo nacional, las redes criminales delimitan espacios de acción o logran la penetración en el nuevo gobierno.

En el caso venezolano, la tesis weberiana del “monopolio de la violencia” como carácter definitorio del Estado, ha quedado reducida a su privatización; organizaciones criminales, diversas expresiones de insurgencia y paramilitarismo comparten el ejercicio de la violencia, evidenciándose una peligrosa interrelación entre organizaciones del crimen organizado tradicional nacional y el crimen organizado transnacional; ambos están relacionados con organizaciones terroristas internacionales, haciendo difícil diferenciar los ámbitos entre unos y otros; estos, al verse amenazados, pueden conducir al país a una etapa de violencia sin precedentes una vez iniciado el cambio político, causando un profundo impacto regional.

En distintos informes presentados por organismos internacionales y ONG, se presenta crecimiento y capacidad organizativa de las organizaciones criminales que operan en Venezuela; entre ellas se destacan: 1) presencia en todos los estados de Venezuela de células del Ejército de Liberación Nacional (ELN), así como de elementos disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (Transparencia Venezuela, 2019), 2) fortalecimiento de los colectivos como organizaciones de control y represión política (InSight Crime, s. f., pp. 28-30) y 3) incremento de la debilidad institucional ocasionado por el Cartel de los soles<sup>7</sup> (Naciones Unidas, 2020, p. 92).

Analizar los regímenes de Hugo Chávez y Nicolás Maduro en lo que refiere a su interrelación con organizaciones criminales y milicias paramilitares, puede ofrecer aportes importantes para analizar el terrorismo de Estado desde nuevos enfoques, así como la gobernanza criminal; se evidencia que Nicolás Maduro no se limitó a heredar las redes de terrorismo estatal diseñadas por Hugo Chávez, sino

que las perfeccionó logrando que las mismas se integraran sin problema al Estado al obtener participación en la minería, así como en la comercialización de alimentos y medicinas<sup>8</sup>. A partir de este análisis se puede observar que desde 2014, la infraestructura criminal en Venezuela creció a niveles alarmantes, con ámbitos de acción bien delimitados:

Como puede apreciarse, la reorganización de las redes criminales operativas en Venezuela durante el régimen de Nicolás Maduro tiene dos objetivos fundamentales: 1) control político de la población, sirviendo como órgano represivo de la disidencia, tal como se apreció en las protestas desde el año 2014 hasta la actualidad; en ellas los colectivos<sup>9</sup> actuaron en conjunto con los cuerpos de seguridad del Estado en la represión y detención de opositores a Maduro<sup>10</sup>; 2) funcionar como órganos de financiamiento del régimen venezolano, teniendo participación en el Arco Minero del Orinoco como fuente de recursos alterna a la industria petrolera.

7 Dicho nombre responde a la insignia que identifica a los generales y almirantes venezolanos representados en el sol; sin embargo, aunque el nombre denota una organización enteramente militar, la realidad muestra todo lo contrario, integrando en su seno a autoridades civiles, militares y policiales a distintos niveles de gobierno permitiendo el libre tráfico de drogas por territorio venezolano.

8 La estructura y funcionamiento del Cartel de los soles, así como el desarrollo de otras actividades criminales amparadas por el régimen de Nicolás Maduro fueron develados en el marco del juicio que siguieron los tribunales estadounidenses a Efraín Antonio Campo Flores y Francisco Flores de Freitas, sobrinos de Cilia Flores, Primera Dama de Venezuela.

9 Son organizaciones paramilitares afines al chavismo, los cuales cumplen funciones de órganos represivos del Estado venezolano en las zonas populares. Su nombre tiene origen en que los mismos se presentan como “movimientos sociales”.

10 La tesis de cooperación “cívico-militar” está sustentada en el rol de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en el desarrollo integral del país, a partir de la corresponsabilidad (FANB-Poder popular) para el diseño de la defensa nacional en el marco de la “Guerra Popular prolongada”, como respuesta a las amenazas internas o externas al país (Aguana y González, 2018, p. 49). A partir del cambio de cultura estratégica en la institución militar venezolana, en el año 2017 se puso en ejecución el “Plan Zamora”, ejercicio operativo en que la FANB, milicias y organizaciones del Poder Popular participarían en la defensa nacional en caso de cualquier evento interno o externo en que se vea comprometida la república; un reflejo de ello se observó en la represión a las protestas populares acontecidas ese mismo año en la que los colectivos cooperaron con los cuerpos policiales en la represión de las manifestaciones, hecho que se repetiría nuevamente en 2019; en esa ocasión se impidió el ingreso de ayuda humanitaria al país desde Colombia y Brasil, atacando los transportes que traían alimentos y medicinas. Cabe destacar que uno de los aspectos más importantes del Plan Zamora es la participación de los colectivos en la defensa nacional.

**Tabla 1.** Evolución de las organizaciones criminales en Venezuela (2014-2020)

Expresión armada	Tipo de Organización	Ámbito de acción	Áreas de operación	Tipo de filiación con el régimen	Función dentro de la Revolución
Colectivos	Paramilitar	Local	Control de casinos, microtráfico de drogas, tráfico de alimentos y medicinas, secuestro, extorsión y sicariato.	Semidescentralizado	Órganos de represión política junto al FAES, Sebin y Digecim; tienen presencia en las instituciones del Estado como órganos de inteligencia conocidos como 'Patriotas cooperantes'.
Megabandas	Delincuencia organizada tradicional	Local	Tráfico de drogas, secuestro, robo de vehículos, sicariato, robos, extorsión.	Descentralizado	Control de las comunidades y de los penales a través de los "Pranes".
"Sindicatos"	Delincuencia organizada tradicional	Local	Minería ilegal, extracción y contrabando de minerales, sicariato, extorsión, trata de personas.	Semidescentralizado	Control de las minas y de las poblaciones aledañas.
Cartel de los soles	Delincuencia organizada transnacional	Internacional	Tráfico de drogas, tráfico de armas, trata de personas, tráfico de alimentos y medicinas, contrabando de minerales.	Semidescentralizado	Control de empresas creadas por el Estado.
Movimientos insurgentes (ELN, disidencia de las FARC, paramilitarismo y otras expresiones armadas colombianas)	Delincuencia organizada transnacional y terrorismo internacional	Internacional	Tráfico de armas, tráfico de drogas, secuestro, extorsión, sicariato, extracción y contrabando de oro.	Descentralizado	Control de las comunidades fronterizas, entrenamiento a colectivos, represión política contra disidentes del chavismo.

**Fuente:** elaboración propia.

Un segundo aspecto a destacar está relacionado con la cada vez mayor independencia económica de estas organizaciones, específicamente de los colectivos, lo cual incrementa el riesgo de estos agentes armados al momento de un cambio político y reestructuración institucional planteada desde la transición; esto conlleva a que los mismos pasen de milicias políticas a organizaciones delictivas organizadas ampliando su área de acción, desafiando a otras agrupaciones criminales y generando guerras por el control de zonas del país y de actividades económicas.

Al observar los parámetros del programa de transición coordinado por la presidencia interina de Venezuela, liderada por Juan Guaidó, denominada "Plan País"<sup>11</sup>, se infiere que el problema de los saboteadores armados es considerado una amenaza de segundo orden; esto sin tener en cuenta que el éxito o fracaso de la transición hacia la democracia dependerá de las medidas que adopte el nuevo

gobierno para enfrentar este desafío complejo, en el que la crisis social y política que heredará el gobierno de transición ofrecerá infinidad de oportunidades a estas organizaciones criminales para adaptarse y crecer.

En ese sentido, es necesario analizar las capacidades de las redes de delincuencia organizada tradicional y transnacional, las cuales han sido caracterizadas por la literatura académica así: 1) recursos superiores al Estado, monetariamente promoviendo la corrupción (Manrique, 2006, p. 8), 2) adquisición de armas y equipos superiores a los de las fuerzas militares (Linares, 2008, p. 376), 3) adaptación a las distintas dinámicas, reinventando sus actividades criminales (Naciones Unidas, 2004, p. iv), y 4) aprovechamiento de los espacios abandonados por el Estado, logrando la aceptación por parte de los sectores más pobres, quienes consideran a las organizaciones criminales como el poder "legítimo" (Arias, 2006, p. 294).

El diseño de estrategias para enfrentar a los saboteadores armados exige analizar el problema desde las ciencias sociales a fin de lograr superar

11 Programa político para la transición preparado por la sociedad civil en conjunto con los partidos políticos.

la “sobresimplificación” (McNamara, 1977, p. 25) del problema; esto hace necesario definir una política de seguridad que coloque a la autoridad del Estado (ejercicio de la fuerza pública), los DD. HH. y el nuevo concepto de seguridad, en interrelación horizontal y simétrica; en tal sentido, deben superarse los ámbitos del aseguramiento, entendiendo que solo el consenso político y el respeto a las reglas de juego definidas por los actores convocados al proceso de transición, permitirán generar mecanismos para enfrentar la flexibilidad del crimen organizado, y permitir así el tránsito sostenido a una consolidación democrática.

En los aportes ofrecidos por Robert McNamara, se resalta que la seguridad va más allá de lo militar y su compleja infraestructura tecnológica e industrial. Para sustentar su hipótesis el autor presentó una serie de elementos que enmarcan los nuevos desafíos en materia de seguridad y defensa, de la cual se pueden extraer tres aspectos interesantes: 1) analizar los problemas en materia de crecimiento poblacional y los problemas que acarrea a nivel social (p. 27); 2) comprender la pobreza y la desigualdad como generadoras de desafíos que desestabilizan los gobiernos (p. 41), y 3) la educación de calidad permitirá la formación de ciudadanos, siendo el primer paso para superar la desigualdad y la pobreza (p. 42).

A partir de estas propuestas, la delincuencia organizada debe entenderse como consecuencia y no como causa de problema; las formas de organización y administración del poder planteado en el programa de transición política venezolana, deben ir en función de fortalecer la institucionalidad; desde esta el Estado de Derecho debe promover mecanismos económicos y políticos que atiendan las necesidades de la población, considerando las particularidades regionales y sociales; son estos los pilares fundamentales que garanticen la identificación del ciudadano con la democracia y sus valores. Por supuesto, la aplicación de estas medidas es de mediano y largo plazo; para llevarla a cabo se exige a las partes negociantes el compromiso de continuidad de políticas de Estado en materia económica y social, como medio único para desarticular las redes de crimen organizado, aislando los espacios que les ofrezcan oportunidad para su adaptación y funcionamiento.

## **Conclusión: los desafíos de la transición política venezolana hacia la democracia en materia de seguridad hemisférica**

En la propuesta para el gobierno de transición de Venezuela, presentada por Juan Guaidó, tras ser juramentado como presidente interino de Venezuela en el año 2019, se presenta una serie de puntos, desarrollados por distintos sectores de la sociedad venezolana. Sin embargo, la agenda política en materia de seguridad y fuerza armada, debe abordarse desde lo que Robert McNamara catalogó como la “sobredimensión” del problema, en la que las consecuencias tienen prioridad sobre las causas.

El informe presentado por Michelle Bachelet en el año 2019 muestra un diagnóstico de la sociedad venezolana ratificado por distintos organismos internacionales y ONG, reflejando que la crisis social y económica del país, es un problema hemisférico; no solo por lo social, sino en materia de seguridad; los altos niveles de desigualdad social y pobreza están siendo aprovechados por redes criminales para fortalecer su infraestructura, determinada por la participación del Estado venezolano en la promoción de organizaciones criminales; este les otorga funciones represivas y de control social, lo que representa a su vez un obstáculo para lograr una salida política a la crisis.

Las transiciones políticas son actos eminentemente colectivos, por lo que los pactos que se suscriban deben atender la agenda social para garantizar su éxito; no obstante, en su accionar, el régimen de Nicolás Maduro ha dejado una serie de obstáculos que tienen por objetivo hacer que la propuesta de rescate institucional, presentada por los sectores democráticos venezolanos, se desvíe a un escenario de conflictividad social y política y que esta derive hacia posibilidades de enfrentamiento permanente con graves repercusiones en la región.

En ese sentido, la superación de la crisis no es una tarea exclusiva de los venezolanos; a ella está convocada la comunidad internacional, siendo una tarea de mediano plazo a fin que sea exitosa. De allí que la transición venezolana deba tener como prioridad una agenda social coherente

y transparente con alto valor democrático; esto, considerando que el principal impacto del régimen chavista como promotor de la gobernanza criminal es haber permitido que la corrupción permeara en todos los niveles de la sociedad, convirtiendo a los ciudadanos (directa e indirectamente) en cómplices de la economía criminal. Por tanto el cambio social debe ser simétrico con la agenda política.

Un segundo aspecto es el relacionado con la justicia transicional y esta debe ir más allá de las personalidades del régimen depuesto señaladas por delitos cometidos; más allá de lo punitivo debe enfocarse en atender problemas sociales en materia de justicia de paz y solución de conflictos en los que el Estado fue sustituido por las redes criminales.

El tercer aspecto es la necesaria reconceptualización e identificación de desafíos regionales en materia de seguridad y defensa hemisférica. Un elemento común en la sociedad latinoamericana es el problema de la delincuencia organizada transnacional; la desigualdad social y la pobreza fortalecen la industria criminal y en ese sentido es necesaria la uniformidad de intereses por la que las amenazas no tradicionales sean abordadas más allá del aspecto militar.

La crisis venezolana (2014-2019) ha ocasionado que el tema de seguridad regional sea asunto de debate obligatorio entre académicos del área; por ello se hace necesario ofrecer un balance realista de la situación que enfrenta el país, más sí se considera que el chavismo, al permitir la presencia de organizaciones criminales en las instituciones, promovió que grandes sectores de la sociedad venezolana sucumbieran a la corrupción. En ese sentido, se requiere reorientar el rol del Estado en materia de seguridad por el que las políticas públicas en materia de educación sean determinantes para cortar las relaciones de poder entre las organizaciones criminales y la sociedad civil.

## Referencias

- Aguana, R., y González, M. (2018). *Militaridad y pedagogía militar*. Caracas: Consejo Editorial del Fondo Editorial Hormiguero.
- Álvarez, E., Llorente, M., Cajiao, A., y Garzón, V. J. (2017). *Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Arias, D. (2006). The Dynamics of Criminal Governance. Networks and Social Order in Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies*, 38(2), 293-325.
- Buscaglia, E., González, S., Fumarulo, S., y Prieto, C. (2002). Delincuencia organizada y terrorismo. su combate a través de la Convención de Palermo. Trabajo presentado en el *Seminario de Prevención de Actos Terroristas*, Instituto Andaluz de Criminología en la Universidad de Málaga, febrero de 2002.
- Cárdenas, J. (2009). La problemática conceptualización del terrorismo de estado. *Estudios de Derecho*, 56(148), 41-58.
- Carrera, G. (1997). *Una nación llamada Venezuela*. Caracas: Monte Ávila Editores.
- Consejo de Derechos Humanos. (2019). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela. Recuperado de [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A\\_HRC\\_41\\_18\\_SP.docx](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18_SP.docx)
- Di Palma, G. (1988). La consolidación democrática: Una visión minimalista. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (42), 67-92.
- Gómez, E. (2006). Sobre el concepto de represión. *Hispano Nova, revista de Historia Contemporánea*, (6).
- Herrera, C. (2009). *Reconciliaciones, transiciones políticas y construcción de paz. El caso colombiano 1989-2006*. Granada: Editorial de la Universidad de Granada.
- InSight Crime. (s. f.). Venezuela: ¿Un Estado mafioso? Recuperado de <https://www.insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/05/Venezuela-Estado-mafioso-InSight-Crime-Observatorio-de-crimen-organizado.pdf>.
- International Crisis Group. (2020). *Armas por doquier: Cómo frenar la amenaza de grupos violentos a Venezuela. Informe sobre América Latina N° 78*. Recuperado de <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/venezuela/78-glut-arms-curbing-threat-venezuela-violent-groups>.
- Irwin, D. (2007). El pretorianismo venezolano del siglo XXI, una perspectiva histórica. En *Pretorianismo venezolano del siglo XXI. Ensayo sobre las relaciones civiles y militares venezolanas* (pp. 5-34). Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Linares, J. (2008). Redes criminales transnacionales: Principal amenaza para la seguridad internacional en la posguerra fría. *Revista criminalidad*, 50(1), 371-384.
- Linz, J. (1990). Transiciones a la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (51), 7-33.

- Manrique, L. (2006). Un poder paralelo: el crimen organizado en América Latina. En: Anuario de Relaciones Internacionales. *Real Instituto Elcano*, (84), 1-9. Recuperado de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari+84-2006](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+84-2006)
- Martínez, G. (2018). Actores no estatales en Zona Gris. Las organizaciones de carácter violento y crimen organizado transnacional. *Documento de Investigación del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. Recuperado de [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/2018/DIEEEINV25-2018ZonaGris.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2018/DIEEEINV25-2018ZonaGris.pdf)
- McNamara, R. (1977). Population and international security. *International Security*, 2(2), 25-55.
- Naciones Unidas. (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos. Recuperado de <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- Naciones Unidas. (2020). Informe 2019. Recuperado de [https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2019/Annual\\_Report/Spanish\\_ebook\\_AR2019.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2019/Annual_Report/Spanish_ebook_AR2019.pdf)
- O'Donnell, G., y Schmitter, P. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Tomo IV. Barcelona: Paidós.
- Rosas, F. (2005). El miedo en la historia: lineamientos generales para su estudio. En C. Rosas Lauro (Ed.), *El miedo en el Perú. Siglos XVI al XX* (pp. 23-32). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Schedler, A. (2004). La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y consolidación democráticas. *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, 22(64), 25-52.
- Torres, H. (2010a). El concepto de terrorismo de estado: una propuesta de Lege Ferenda. *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, (33), 129-147.
- Torres, H. (2010b). El concepto de terrorismo, su inexistencia o inoperancia: La apertura a la violación de Derechos Humanos. *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, (32), 77-90.
- Transparencia Venezuela. (2019). *Fronteras. Corrupción y crimen organizado en las fronteras de Venezuela*. Caracas: Transparencia Venezuela.
- Veres, L. (2003-2004). Sobre terrorismo y medios de comunicación: semiótica de una simbiosis histórica. *Comunicación y estudios Universitarios*, (12), 137-150.

