



COMILLAS

UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

Buen gobierno y cultura de la legalidad: herramientas para restablecer la seguridad en Venezuela

Estudiante: Verónica M. Valerio Castelo

Directora: Dra. Sonia Alda Mejías

Madrid, junio 2020

RESUMEN

El objetivo de la presente investigación es constatar la relación entre seguridad, buen gobierno y cultura de la legalidad a través del estudio del caso de Venezuela, el país que durante los últimos años ha registrado los índices más altos de muertes violentas intencionadas ocurridas fuera de un contexto bélico. Con nuestra tesis pretendemos restablecer la importancia de la seguridad, que no debe ser considerada como un elemento subordinado a factores socioeconómicos, sino como derivado de la corrupción institucional. El orden formal que proponemos es uno regido por el buen gobierno y el imperio de la ley, que consolide la cultura de la legalidad y que construya desarrollo y gobernanza desde la seguridad. Destacamos la importancia de la rendición de cuentas tanto horizontal (entre los funcionarios en el nivel institucional) como vertical (corresponsabilidad entre la sociedad y el Estado), garantizada por el buen gobierno y reforzada por la cultura de la legalidad. Con mecanismos sólidos y legítimos de justicia y sanción se interiorizará el cumplimiento de la ley y se proporcionará la seguridad personal necesaria para que aumente la confianza hacia las instituciones y los ciudadanos no tengan motivos para delinquir, además de poner trabas y perjuicios a quien lo haga, tanto en el orden informal como en el formal. De esta forma, se contribuirá, a través de medidas de seguridad en materia de refuerzo institucional y de buen gobierno, a la seguridad del país.

Palabras clave: buen gobierno, cultura de la legalidad, fortaleza institucional, seguridad, corrupción

ABSTRACT

The aim of this research is to establish the links between security, good governance and culture of legality through the case study of Venezuela, the country that in recent years has registered the highest rates of intentional violent deaths occurring outside a war context. With our thesis we intend to reestablish the importance of security, which should not be considered as a subordinate element to socio-economic factors, but rather as derived from institutional corruption. The formal order we propose is one guided by good governance and the rule of law, which consolidates the culture of legality and fosters development and governance based on security. We stress the importance of both horizontal (among officials at the institutional level) and vertical accountability (co-responsibility between society and the State), guaranteed by the good governance and reinforced by the culture of legality. Solid and legitimate justice and sanction mechanisms will ensure compliance with the law and provide the personal security necessary to increase confidence in the institutions and ensure that citizens have no reason to commit crimes, as well as to hinder and punish those who do so, both informally and formally. In this way, security measures in the area of institutional strengthening and good governance will contribute to the security of the country.

Key words: *good governance, culture of legality, institutional strength, security, corruption*

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. Introducción.....	6
2. Justificación	9
3. Estado de la cuestión	12
4. Marco teórico	18
5. Metodología.....	22
6. Hipótesis	23
7. Análisis	25
7.1. Desde donde se ejecuta la corrupción: la falta de transparencia	25
7.2. La inseguridad en Venezuela y el problema de la corrupción	26
7.2.1. El problema de la corrupción.....	27
7.2.3. El problema de la impunidad.....	32
7.2.2. Repercusiones negativas sobre la cultura de la legalidad.....	34
7.3. Las medidas de seguridad en Venezuela	38
7.3.1. Complicidad entre el orden formal y el orden informal	38
7.3.1. La seguridad provista por el Estado: deficiencias de las medidas.....	39
7.3.3. Los costes de las medidas de seguridad.....	42
8. Resultados y conclusiones	43
8.1. Futuras líneas de investigación	46
Bibliografía	47
Anexos	53
Anexo 1.....	53
Anexo 2.....	54
Anexo 3.....	55
Anexo 4.....	56
Anexo 5.....	57
Anexo 6.....	59

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de la presente investigación es constatar la relación entre seguridad, buen gobierno y cultura de la legalidad a través del estudio de caso de Venezuela, el país que, durante los últimos años, ha registrado los índices más altos de muertes violentas intencionadas ocurridas fuera de un contexto bélico. Se trata de comprobar si la violencia criminal que experimenta Venezuela podría explicarse por esta relación, lo que nos lleva a analizar la fortaleza institucional, el imperio de la ley, la erosión provocada por la corrupción y los niveles de impunidad. A su vez, es importante que prestemos atención a la cultura de la legalidad, que constituye uno de los ejes principales de esta disertación. Tiene que ver con la aceptación y el cumplimiento universal e imparcial de la ley, lo que fortalece el imperio de la misma. Sin una cultura de la legalidad sólida, la ley dejaría de considerarse de obligatorio cumplimiento y denotaría que los costes de cumplirla excederían los beneficios que se pueden conseguir fuera de ella. Así, vemos el desarrollo de un orden informal más allá de la legalidad. Este orden no se mantiene solo, sino que, para su supervivencia y desarrollo, busca establecer relaciones con las instituciones y el funcionariado usando como instrumento la corrupción. De esta forma, el orden informal compra impunidad y la aplicación imparcial de la ley. Este hecho repetido, consolidado y expandido en el ámbito institucional hace que la población pierda la confianza en el orden formal y se sienta con legitimidad de cumplir la ley según su criterio. Por ello, podremos medir la cultura de la legalidad a través de la confianza institucional: una alta desconfianza podría llevar a los individuos a tomarse la justicia por su mano o a recurrir a las organizaciones ilícitas para conseguir protección, a cambio de seguir perpetuando y expandiendo su desarrollo.

Se suele poner de manifiesto la relación existente entre seguridad y desarrollo, pero está más relegada y menos enfatizada la relación que tienen estas dos dimensiones con la gobernanza. La gobernanza hace referencia al aspecto político y de diseño institucional que garantiza la estabilidad democrática, el Estado de derecho y el imperio de la ley. Sobre la gobernanza se desarrolla el buen gobierno y de él resulta la cultura de la legalidad. La tesis que seguimos defiende que, sin la consideración de estos elementos, difícilmente se podrá intervenir de manera efectiva en cuestiones de seguridad y desarrollo. Aunque las tres dimensiones van de la mano y se retroalimentan en ambos sentidos, estimamos que las iniciativas han de venir del Estado y sus instituciones, puesto que deben ser garantes del

Estado de derecho y del imperio de la ley. Sin la justicia, la transparencia y la rendición de cuentas adecuadas e indispensables, no se generará un orden formal sólido capaz de promover seguridad y desarrollo, sino que se desarrollará un ambiente opaco, discriminatorio y personalista en el que la justicia se verá reformulada por cada individuo según su situación, y en el que el incumplimiento de la ley se le permitirá al mejor postor a través de la corrupción o, incluso, de la violencia. Esta secuencia impediría el desarrollo y la seguridad.

Partimos así de la base de un orden formal en el que el Estado y sus instituciones son objeto de corrupción. La tesis propuesta por Alda (2017) y que pretendemos corroborar sostiene que la inseguridad y el crimen son mayores en un país cuando el buen gobierno y la cultura de la legalidad son más débiles. Analizaremos si estos indicadores están correlacionados así en el caso de Venezuela y si pueden llegar a influir en el diseño de políticas de seguridad más efectivas. De acuerdo con este planteamiento, la razón principal por la que dichas medidas de seguridad, de carácter restrictivo y represivo, no han tenido éxito es que solo consideran de manera transversal factores económicos y sociales (pobreza o desigualdad) y olvidan el factor político que consideramos determinante: el buen gobierno. Se establece que, en seguridad, son necesarios agentes e instituciones que proporcionen las fuerzas de seguridad y los sistemas de justicia y penitenciario fundamentales. Estos, en un sistema de fortaleza institucional, se mostrarían eficientes y eficaces, características que no solo dependen de los recursos o el personal profesional disponibles, sino del buen gobierno con el que se gestionan y el imperio de la ley que las rige (*ibid.*). Cuando existe un balance institucional correcto y las instituciones son independientes y fuertes, se establecen mecanismos estructurales que evitan prácticas negativas, como la acumulación de poder, la corrupción, las relaciones personalistas, la aplicación parcial de la ley o la impunidad. No obstante, estas trabas formales no son suficientes por sí solas, sino que deben ir acompañadas por el buen gobierno, es decir, la práctica por la que se condenan los actos ilícitos o que atentan contra el imperio de la ley y el Estado de derecho. Sin un buen gobierno que dirija las actuaciones institucionales, el balance formal se deteriorará y habrá debilidad institucional. Por ello, la transparencia y la rendición de cuentas imparcial y sin excepciones resultan imprescindibles, ya que limitan la creación de espacios opacos donde pueda darse la corrupción, herramienta de erosión del buen gobierno y la cultura de la legalidad.

Hablaremos pues de refuerzo de las instituciones del Estado, ya que presuponemos que es en ellas donde se inicia la corrupción y quienes favorecen el desarrollo de actividades delictivas por medio de la compraventa de impunidad e incumplimiento de la ley. El problema de la corrupción se puede sistematizar hasta acabar con el buen gobierno y alcanzar todas las dimensiones de la nación. Si se generaliza la aplicación parcial y discriminada de la ley y hay una falta sistemática de transparencia y de rendición de cuentas efectiva por parte de las instituciones, la población no interiorizará el cumplimiento de la norma ni aceptará su mandato. En un caso así, no se desarrollará la cultura de la legalidad adecuada para servir de rendición de cuentas vertical del Estado, ya que habrá una supresión discriminada de la ley y de los derechos de las personas que imposibilita la acción social contra el Estado. En Venezuela vemos cómo, cuando se han llevado a cabo manifestaciones en contra de la corrupción y del Gobierno, la represión policial ha sido violenta e, incluso, letal, lo que hace que la población no se sienta protegida por las instituciones y desconfíe de ellas. Aunque no existen casos de Estados idílicos sin corrupción, sí que se pueden llegar a limitar sus efectos negativos sobre el buen gobierno y la cultura de la legalidad a través de un balance institucional sólido con rendición de cuentas adecuado (*ibid.*). Planteamos que, cuando estas condiciones se dan y se permite el asentamiento del imperio de la ley, las repercusiones sobre la seguridad son positivas y las políticas de seguridad, más efectivas al manifestar su coherencia y universalidad con respecto a la legalidad, imponiendo el imperio de la ley y manteniendo el monopolio de la fuerza en manos del Estado, sujeto a un balance institucional que haría de salvaguardia contra la acumulación indebida de poder.

Por estas razones, dentro de su carácter multidimensional, las políticas de seguridad no pueden olvidar el buen gobierno, factor clave para su éxito. Así, aunque se sigan políticas que aúnan desarrollo y seguridad con factores económicos y sociales (como la pobreza y la desigualdad), las medidas de seguridad resultantes no conseguirán los resultados esperados si no se atienden los elementos institucionales de la criminalidad y la violencia. Por consiguiente, proponemos seguir la tesis sobre el buen gobierno como incitador de cambio y reafirmación de la seguridad a través de la consolidación de la cultura de la legalidad, situando así las causas profundas de la inseguridad en un fenómeno institucional.

2. JUSTIFICACIÓN

Nos resulta relevante tratar de comprobar esta tesis con el caso de Venezuela, el país registrado como más inseguro del mundo con respecto a la violencia fuera de un contexto bélico. La inseguridad que vive Venezuela es interna, integral a la dinámica del Estado y la nación. Es más, independientemente del indicador o fuente que se use, es de común acuerdo que el país presenta una de las mayores incidencias de violencia del mundo (Fernández-Shaw, 2019).

Como contexto en el que se enmarca Venezuela, América Latina se considera la región del mundo más insegura y con gran asentamiento de la criminalidad. La violencia es una de las manifestaciones más claras de la inseguridad y se considera una epidemia endémica en la región latinoamericana. Como referencia para medir la violencia existente se adoptará la tasa de homicidios. Según los datos más recientes de UNODC (2019), en 2017, se registró un total de 464 000 muertes por homicidio intencionado en todo el mundo y la gran mayoría de ellos (37 %) se registró en las Américas. Más en concreto, si la media mundial es de 6,1 por 100 mil habitantes, en las subregiones latinas es de 25,9 para América Central y de 24,2 para Suramérica, manteniendo así las medias subregionales más altas con respecto a los índices de homicidios (*ibid.*). Asimismo, Venezuela mantiene la tasa de homicidios regionales más alta de América del Sur (56,8) que sobresale con respecto a la más baja, Chile (3,5) (*ibid.*).

Este asentamiento de la violencia es el resultado de una consolidación democrática incompleta que no ha permitido el firme asentamiento del buen gobierno y la cultura de la legalidad (Alda, 2017). Ante estas deficiencias, el Estado de derecho y el imperio de la ley han dejado abiertos escenarios donde se ha podido introducir la corrupción, una herramienta que busca la explotación del poder para alcanzar beneficios más allá de la legalidad. La consecuencia de esto es el deterioro del respeto de la ley, cuya aplicación se vuelve subjetiva y arbitraria, y la desconfianza hacia las instituciones, que no actúan rectamente ni con transparencia y no se someten ni imparten justicia ante el incumplimiento de la ley. Este hecho deja espacio para la expansión del crimen y las actividades ilícitas, que generan inseguridad bajo el amparo de un Estado cómplice del orden informal. Por ello, vemos cómo la inseguridad es una condición del país que no depende solo de lo social o lo económico, sino también de lo institucional. Aún más alarmante es el hecho de que el abuso de la fuerza,

por parte de los agentes de la seguridad pública del Estado, es frecuentemente letal y presentado como un coste inevitable en aras de la seguridad (Monitor Fuerza Letal, 2019). En 2019, Venezuela se mantuvo como uno de los países con más número de muertes violentas en el mundo, con un estimado de al menos 16 506 fallecidos y una tasa de 60,3 muertes violentas por cada 100 mil habitantes, datos que superan con creces a otros de la mayoría de los países de la región (OVV, 2019). Es difícil reconocer la erosión del buen gobierno y el imperio de la ley como la causa de la inseguridad, ya que la corrupción suele ocultarse y los abusos de poder se llevan a cabo fuera del marco y de los ojos de la ley, en escenarios opacos. La ineficiencia de las políticas y medidas de seguridad venezolanas deriva, en los enfoques establecidos hasta ahora, de una falta de integración multidimensional de las causas de la inseguridad. Al no distinguir los factores institucionales entre las razones de la proliferación de la criminalidad y la violencia, no se podrán diseñar medidas efectivas ni eficientes, puesto que no erradicarán la raíz del problema.

En consecuencia, nos parece significativo considerar este estudio no solo en la región más insegura del mundo, sino en el país que durante años se ha considerado el más violento de la región. La importancia de la efectividad de este análisis en un caso tan extremo, en materia de seguridad, como es Venezuela, sería justificar la identificación más precisa y multidimensional de las causas y las consecuencias en la erradicación de la inseguridad, el crimen y la violencia. La redefinición de la raíz de la inseguridad ayudará a generar respuestas más eficaces que logren los objetivos para el establecimiento de sociedades más seguras y eficientes bajo el buen gobierno y el imperio de la ley. Asimismo, la seguridad no es un beneficio aislado, sino que es un factor decisivo para el desarrollo del país y la mejora de la gobernanza, creando un círculo virtuoso.

Por tanto, la necesidad primordial para la elaboración de la presente investigación es llevar a cabo análisis que demuestre la relación entre lo institucional y la seguridad y superar las limitaciones de las teorías tradicionales sobre la condicionalidad de la inseguridad a factores socioeconómicos. Aunque se han desarrollado estudios que desvelan las relaciones entre política y seguridad (Briceño-León, Ávila y Camardiel, 2011; Mayorca, 2010; Naciones Unidas, 2015; Naciones Unidas, 2017; Villanueva, 2019), no se explicitan los factores que aquí presentamos –buen gobierno y cultura de la legalidad– y no se hace hincapié en la estrecha relación de complicidad entre el orden formal del Estado y el orden

informal de la criminalidad. Por ello, en esta investigación manifestamos la corrupción como eje instrumental que hace proliferar la criminalidad y la violencia y que desbarata el imperio de la ley, la rendición de cuentas y el balance institucional. Además, justificamos la elaboración de este trabajo por la necesidad de resituar la causas y las consecuencias de la inseguridad y poder diseñar, en consecuencia, políticas eficientes y efectivas.

De esta forma, el éxito del presente trabajo significaría poder establecer un modelo de estudio que reafirme la importancia del buen gobierno y la cultura de la legalidad en materia de seguridad. Su relevancia sería, por un lado, teórica:

- un enfoque integrado y más completo sobre el desarrollo de la criminalidad y la violencia enriquecería los estudios de seguridad y ayudaría en la elaboración de medidas y políticas más efectivas;
- se establecería un caso de estudio que podrá servir como precedente en la materia y ser reproducido posteriormente en otros países para corroborar las hipótesis que relacionan el buen gobierno y la cultura de la legalidad con la seguridad;
- los resultados constituirían un modelo teórico extrapolable a otros países, sobre todo de la región, que comparten historia, sociedades o modelos políticos similares;
- la investigación ayudaría a esclarecer las causas profundas de la criminalidad y la violencia y de su expansión, aspectos necesarios para poder luchar contra la inseguridad;

y, por otro, práctica:

- la aprobación de este modelo podría ayudar al desarrollo de políticas de seguridad en Venezuela más eficientes que logren los resultados deseados (no se buscarían solo políticas represivas, sino también rendición de cuentas, transparencia y evaluaciones de la actividad institucional);
- ayudaría a optimizar las políticas, las actuaciones, los recursos y la inversión pública destinada a la seguridad venezolana;
- facilitaría la eficacia de la lucha contra la inseguridad en Venezuela, promocionando el Estado de derecho en el país a través del buen gobierno y el imperio de la ley, y generando no solo seguridad, sino también desarrollo y gobernanza;

- ayudaría a salir del círculo vicioso de corrupción, ilegalidad e inseguridad que está quebrando todos los sistemas de Venezuela (económico, político, social...) y que están llevando al país al colapso, la escasez y la emigración masiva; y
- restauraría el buen gobierno y la cultura de la legalidad en Venezuela, lo que aumentaría el imperio de la ley y la confianza de la población, reconstruyendo el tejido social venezolano tan fragmentado y polarizado.

3. ESTADO DE LA CUESTIÓN

En materia de seguridad, se asume con gran frecuencia que las dimensiones económicas y sociales propician el ambiente de criminalidad. Sin embargo, suelen establecerse erróneamente como causas directas de la inseguridad y la violencia y esto puede dar lugar a medidas ineficientes y poco efectivas. Asimismo, no se señalan la corrupción y la complicidad entre el Estado y el orden informal (en el que se desarrolla la actividad criminal e ilícita) como causas principales de la inseguridad. Desde nuestro enfoque, es imprescindible hablar de estos aspectos que erosionan la fortaleza institucional y el buen gobierno para entender realmente de dónde proviene la inseguridad. Así, analizamos la literatura desarrollada en torno a esta cuestión y debatimos las posibles limitaciones que se presentan. Revisamos también, en concreto, aquellas investigaciones que versan sobre Venezuela y las causas y la gestión de la inseguridad.

De manera generalizada y sistemática, se simplifica que la inseguridad y la violencia se dan en los lugares más pobres y desiguales. Los analistas políticos y económicos han situado las causas fundamentales en las grandes desigualdades y llegan así a la conclusión de que la igualdad social es el imperativo económico y político para lograr que el mundo sea más seguro (Chan, 2011). No obstante, el hecho de que se repita el desarrollo de actividades ilícitas en estos escenarios no supone de manera automática una relación de causa-consecuencia –la pobreza y la desigualdad no son elementos ni condiciones *sine qua non* para el desarrollo de la criminalidad y el estallido de la violencia–. Los niveles de pobreza y desigualdad no tienen relación directa y automática con los índices de criminalidad, aunque el crimen organizado encuentre mejor espacio y probabilidades para establecerse en áreas de estas características (Rodrigues, 2020) debido, en ocasiones, a menores recursos y control estatales en estas zonas. No obstante, la inseguridad se puede dar también en zonas con una

fuerte presencia de órganos e instituciones del Estado y con mayores ingresos per cápita, lo que reitera la tesis sobre la corrupción institucional:

El entorno más propicio no necesariamente es el más pobre o el más marginal, sino donde la corrupción es sistémica, se ejerce en el mundo público y privado y la sociedad es tolerante con estos comportamientos. Este es el mejor entorno posible y se localiza en realidades donde no se ha logrado la consolidación democrática y, en consecuencia, no se han alcanzado los requisitos básicos necesarios para lograr el buen gobierno y una cultura de la legalidad. (Alda, 2017, pág. 134)

Además, el enfoque de las políticas de seguridad represivas, desde la perspectiva socioeconómica, no solo no soluciona el problema, sino que empeora sus consecuencias, ya que suelen afectar más a la población pobre y vulnerable, mientras que la red criminal, que acumula poder económico y poder de negociación por la corrupción del Estado cómplice, puede recurrir a la compra de protección estatal y de impunidad, por lo que las medidas desarrolladas no tendrían el efecto deseado y generarían resultados contraproducentes. Por ello, buscamos la causa en otra dimensión, hasta acabar situándola en el ámbito institucional.

Mientras estas medidas siguen reproduciéndose, la desconfianza y la poca satisfacción con los servicios públicos va en aumento (Villanueva, 2019) sin que se terminen de relacionar de manera directa y explícita con los desafíos a los que se enfrenta la seguridad. Según el *Informe 2018* del Latinobarómetro (2018), la confianza en las instituciones no registra aumentos en América Latina, considerada la región con más desconfianza del mundo (tanto a nivel institucional como interpersonal). Esta desconfianza va ligada al concepto de «cultura de la legalidad» que proponemos en esta investigación y que hace que, cuando no está consolidada, los ciudadanos, desconfiados y desamparados ante las instituciones del Estado, no sientan compromiso ni responsabilidad hacia las leyes. El incumplimiento reiterado por parte de la población tiene, asimismo, consecuencias negativas para la economía, el desarrollo y la seguridad. El fallo de la corresponsabilidad que existe entre Estado y ciudadanía a través del buen gobierno y la cultura de la legalidad desata la inseguridad en un país.

En el caso de Venezuela, Briceño-León (2008) defiende que encontramos niveles altos de violencia (medida por tasa de homicidios) debido a la presencia de dos variables: nivel de urbanización del país y nivel de pobreza. No obstante, el autor no se limita a este análisis socioeconómico, ya que no lo considera suficiente para explicar los desorbitados

índices de violencia en Venezuela. Por ello, incluye, como factor influyente, la crisis política que ha llevado también al quiebre del pacto social de la convivencia ciudadana y de la gobernabilidad (*ibid.*). Los niveles extremos de violencia que encontramos en Venezuela nos llevan pues a considerar factores más allá de la realidad socioeconómica y contemplar con atención las variables políticas e institucionales que permiten el desate de tales índices. Por ello, coincidimos con la propuesta de Briceño-León de estudiar en profundidad la relación que existe entre el ámbito político y la seguridad, y lo haremos a través del buen gobierno y la cultura de la legalidad.

En cuanto a la cultura de la legalidad, la literatura encontrada sobre su aplicación a Venezuela no es explícita. Aunque se habla sobre la desconfianza generalizada de la población hacia las instituciones y de las percepciones de los ciudadanos de la inseguridad y su temor a ser víctimas, no se le da el valor teórico y funcional que aquí proponemos al señalar sus efectos sobre la seguridad y el éxito de las políticas.

Sobre este aspecto, Parra (2000) habla de la construcción subjetiva de la inseguridad y cómo influye en la proliferación de actos ilícitos y desencadenantes de la violencia. «Las reacciones de la población frente al delito están sujetas a la idea que de ella se forman, antes que a la realidad criminal del país» (Parra, 2000). En este análisis cualitativo de la criminalidad y la violencia en Venezuela, Parra saca a relucir raíces extendidas de la inseguridad atribuidas a la percepción común que la sociedad tiene de ella. En nuestra investigación, esta percepción y la efectividad del Estado para garantizar protección van ligadas al concepto que denominamos «cultura de la legalidad» y que hace que las personas se vean legitimadas a incumplir la ley e incurrir en actividades ilícitas y violentas debido a la falta de seguridad personal. La cultura de la legalidad es la aceptación y la interiorización del cumplimiento universal de la ley y está ligada a emociones prosociales como la vergüenza, la empatía o el remordimiento (Villoria y Jiménez, 2014). En el caso que nos concierne, los venezolanos se verán legitimados a buscar la seguridad personal más allá de la legalidad ante la falta de protección garantizada por el Estado. Entendemos de esta forma que la visión que la población tiene de la seguridad deriva de la actuación del Estado y de la resultante confianza que la ciudadanía pueda tener en las instituciones. Así, la seguridad individual, aquella de la que habla Parra, estaría más protegida en un sistema de fortaleza institucional y, sobre todo, de buen gobierno e imperio de la ley, pues las sanciones y las rendiciones de

cuentas efectivas reducirían la posibilidad de la criminalidad y la violencia, y los individuos tendrían menos motivos e incentivos para desconfiar de las instituciones y reproducir la ilegalidad. Se asentaría así la cultura de la legalidad a la que nos hemos referido anteriormente, que reforzaría la noción de seguridad al extender entre la población el cumplimiento de la ley, además de velar por su universalidad y la rendición de cuentas efectiva, tanto horizontal como vertical.

Otra de las nociones que encontramos en los análisis sobre la inseguridad en Venezuela es que el problema no es solo la presencia de violencia, sino las actitudes de apoyo a la violencia. Esta disposición de la población se relaciona, en Venezuela, con la victimización vivida y la desconfianza generalizada hacia la eficacia de las instituciones de seguridad y justicia (Briceño-León, Camardiel y Ávila, 1999). En Venezuela, la desconfianza interpersonal y hacia las instituciones es tal que la población se siente desprotegida y legitimada a tomar la justicia por su mano e incluso a apoyar la violencia (Briceño-León, 2008). La aplicación discriminada y arbitraria de la ley provoca un estado de indefensión entre la ciudadanía. Así, esta demanda, a su vez, la implementación de medidas de mayor autoridad y control, e incluso medidas que están al margen de la legalidad (Leal, 1999), puesto que el sentimiento colectivo de miedo e inseguridad legitima medidas de protección con tendencia a abusar cada vez más del uso de armas de fuego con fines defensivos (Parra, 2000). En Venezuela, las políticas de seguridad se han radicalizado hasta la represión extrema por parte de las fuerzas de seguridad, incluyendo tortura, letalidad policial y ejecuciones extrajudiciales.

En esta línea, en una entrevista para *Voz de América*, Sánchez, investigador de Reacin¹, argumenta que la criminalidad y la violencia disminuirían con políticas de control de armas (Alcalde, 2019). Ciertamente, el desarme generalizado de la población tendría una incidencia positiva en los índices de homicidios de Venezuela, pero no sería suficiente para erradicar la violencia y la criminalidad. Como hemos señalado anteriormente, existe un apoyo entre la sociedad venezolana a la violencia como forma de protección en un caso donde no hay respaldo por parte de las instituciones y los ciudadanos desconfían de ellas. Además, el control de armas entre la población no tendría el efecto deseado sobre los índices de violencia, ya que encontramos que parte de la letalidad viene de mano de las fuerzas de

¹ Red de activismo e investigación para la convivencia.

seguridad y las políticas diseñadas para combatir la criminalidad. Un último agravante es la consideración de que el orden formal es cómplice del informal, por lo que un control de armas sería insuficiente. Si no se ataca la raíz de esa complicidad derivada de la corrupción de las instituciones y la debilitación del buen gobierno, el orden ilícito podrá seguir comprando impunidad, armamento y demás recursos que precise del orden formal.

Además, con respecto a la violencia, no solo los datos sobre homicidios son indicativos de la inseguridad. Puede que el sistema criminal esté tan asentado, en la sociedad y el Estado, que no haga falta recurrir al uso de la violencia. La acumulación de poder por parte de los actores ilícitos les da espacio para actuar a sus anchas con impunidad por la corrupción de funcionarios e instituciones a través, principalmente, de sobornos. Es preferible conseguir la complicidad del Estado mediante este recurso que a través de la violencia, ya que esta pone de manifiesto de manera más explícita la existencia de la actividad criminal y centra en ella la atención de posibles reacciones estatales represivas (Alda, 2017). Por ello, no podemos basar la inseguridad solo en los índices de violencia física directa o de letalidad de manera aislada, sino que también deberemos relacionarla con la corrupción, la percepción de las instituciones y el respeto de las leyes.

Por ello, aunque se argumenta que la violencia está ligada a la presencia de armamento entre la población y se sostiene que una reducción de la producción de armas y municiones y unas políticas de control de armas serían clave para reducir los homicidios y la violencia (Alcalde, 2019), esto no sería suficiente para acabar con el problema. Ciertamente, la presencia y disponibilidad de armas supone una cuestión de seguridad en cuanto al aumento de la letalidad y de la violencia. No obstante, también cabe señalar que la presencia de armas indica asimismo la predisposición y voluntad de usarlas por un interés propio mayor (un beneficio económico) frente a unos costes menores (impunidad) debido a la corrupción. El recurso de la violencia y de las armas puede nacer de una voluntad de autointerés o de una necesidad por desesperación (derivada de condiciones de vida precarias o del miedo a resultar víctima dentro de la inseguridad generalizada). Pero, en sí, las armas no son la causa del problema, sino un recurso de intensificación y expansión. Por tanto, medidas en cuanto a control y reducción de la presencia de armas no erradicarán por sí mismas el problema de la violencia. Podrán reducirlo y crear una primera traba estructural para el desarrollo de la violencia y la letalidad, pero se correrá el riesgo de reavivarlo o de encontrar nuevas formas

de ejercerlo si no se atienden las causas esenciales de la inseguridad: la falta de buen gobierno, la parcialidad de la ley y la impunidad. Como expresa acertadamente Gasparello (2017),

[...] frente al auge del discurso securitario y a la creciente privatización del ejercicio de la violencia y de la seguridad, cuyo ejemplo es el fenómeno de las *autodefensas*, las justicias autónomas e interculturales remiten a la desactivación de la violencia y a la reconstrucción de *justicia*, proceso que va mucho más allá de la seguridad y la defensa. Se trata de la valorización de la justicia como práctica colectiva y participativa que instituye ciudadanía. (pág. 145)

Por otro lado, en cuanto a la construcción de la seguridad, Leal (1999) concluye que esta descripción subjetiva de la violencia, junto con las tendencias teóricas tradicionales de argumentar la violencia a través de factores socioeconómicos, hace que se asocie directamente con la delincuencia convencional, negándose u obviando la presencia de otras conductas. Una de estas es, como proponemos, la corrupción. Al no analizar el esquema amplio de la seguridad, no se vinculan la violencia y la criminalidad a la complicidad del orden formal con el informal. Así, se estereotipan y criminalizan grupos sociales determinados, normalmente marginales, en los que se ubica la culpa y la responsabilidad de la inseguridad (*ibid.*). La importancia de nuestra investigación es dar una nueva propuesta a la localización de las causas para poder corregir las prácticas ineficientes, inefectivas e incluso ilícitas en materia de seguridad para el caso venezolano. Asimismo, ahondar en esta propuesta que presentamos nos permitirá destacar la estrecha relación entre la proliferación de la inseguridad y la complicidad voluntaria de las instituciones con el orden informal.

Como resultado, encontramos que la violencia y la inseguridad tienen un importante componente subjetivo que determina la previsión personal de la seguridad individual en una búsqueda de protección que el Estado es incapaz de proporcionar (Romero y Rujano, 2007). Así, Romero y Rujano manifiestan también la relación directamente proporcional entre desconfianza e inseguridad, derivadas de la ineficiencia del Estado a la hora de proteger a la población e implementar un sistema de rendición de cuentas efectivo e imparcial. No obstante, Romero y Rujano (2007) establecen que, ante la impunidad reiterada, se debilita la confianza hacia las instituciones, y toman, por tanto, la falta de rendición de cuentas como la causa o «detonante» de la inseguridad. Sin embargo, la permisividad del Estado no es aleatoria y espontánea, sino que está condicionada por las relaciones personalistas y la

corrupción. Cuando el orden informal encuentra complicidad en las instituciones, se genera la impunidad que favorece la continuación y la expansión de la corrupción en el orden formal. Así, la impunidad retroalimenta la inseguridad y debilita el imperio de la ley y la cultura de la legalidad, pero no es, en sí misma, el instrumento que inicia los espacios donde pueden desarrollarse la actividad criminal y la violencia. La impunidad es un «servicio» que el orden informal compra al Estado cómplice y corrupto, pero es la corrupción la que genera la opacidad y la libertad para desarrollar la actividad ilícita. Además, concebir la impunidad como causa propia podría llevar al error de pensar que el Estado es débil o inoperable. Sin embargo, al introducir el elemento de la corrupción, fundamental en nuestra hipótesis, señalamos que la proliferación de la inseguridad no es resultado de un Estado incapaz, sino de un Estado cómplice.

A este respecto, Mayorca (2010) establece que la delincuencia organizada en Venezuela se adaptó al poder altamente centralizado de Chávez para continuar su crecimiento a través de alianzas con actores institucionales, tanto a nivel regional como nacional. Al igual que nuestra hipótesis, argumenta así que los grupos criminales no buscan asumir el control político del Estado, sino una coexistencia pacífica para consolidarse y expandirse. El Gobierno es quien garantiza estos espacios de opacidad y proporciona recursos del orden formal a los actores ilícitos para que desarrollen su actividad, a cambio de beneficios. El análisis de Mayorca profundiza en las causas y relaciones que aquí queremos demostrar y nos sirve como impulso para desarrollar esta investigación. No obstante, deja abierta la cuestión sobre la eficacia de las medidas de seguridad y no ahonda en las relaciones con la cultura de la legalidad. Menciona brevemente las consecuencias que la falta de un balance institucional adecuado tiene sobre la confianza hacia las instituciones. Con nuestra propuesta, pretendemos relacionar de manera más clara y directa esta noción con el buen gobierno y la seguridad, para luchar contra la corrupción y la impunidad y restaurar el imperio de la ley.

4. MARCO TEÓRICO

La base teórica de este trabajo se asienta en los conceptos de buen gobierno y cultura de la legalidad, herramientas básicas para asegurar el imperio de la ley y generar, así, seguridad en un país. Partimos pues de la premisa de que estos elementos mantienen una relación cíclica en la que se retroalimentan y fortalecen; no obstante, pueden corromperse

estos lazos y acabar con la seguridad al permitir la ilegalidad, la impunidad y la aplicación arbitraria de la ley por medio de la corrupción. La corrupción es pues entendida como el instrumento, opuesto al imperio de la ley, que erosiona el buen gobierno y genera ilegalidad y violencia bajo el amparo de las instituciones cómplices del orden informal. En términos de seguridad, estos dos elementos son fundamentales para limitar el desarrollo de actividades ilícitas. Como establece Alda (2017), «cualquier iniciativa [en materia de seguridad] fracasará si no es posible garantizar el imperio de la ley» (pág. 125).

Así, definimos en primer lugar los elementos que generan seguridad y que son necesarios para diseñar medidas adecuadas y exitosas en el esquema del círculo virtuoso:

Figura 1. Círculo virtuoso de gobernanza y seguridad



Fuente: elaboración propia

La figura 1 sirve como esquema de la seguridad incitada desde el buen gobierno de las instituciones que, como acepta Alda en la tesis que nos proponemos corroborar, se define como:

en primer lugar, un gobierno no corrupto [...] Y, en segundo, un gobierno que se preocupa de ir más allá de la mera lucha contra la corrupción y procura que sus servidores sean coherentes, con los valores y los principios de la ética pública. Todo buen gobierno, así entendido, debe hacer de la rendición de cuentas y la transparencia uno de los fundamentos de la actuación pública. (Villoria, 2010, pág. 62)

El buen gobierno resulta imprescindible en materia de seguridad, ya que es el requisito para establecer el Estado de derecho y el imperio de la ley. No obstante, el buen gobierno se refiere a la práctica adecuada, de acuerdo con principios universales

democráticos de justicia, imparcialidad y transparencia, y debe estar reforzado por una estructura institucional que permita su desarrollo. A dicho balance formal lo denominamos fortaleza institucional, un diseño del aparato estatal que garantiza la independencia, la transparencia y el equilibrio de los poderes. Un Estado con un sistema institucional fuerte no es garantía absoluta del buen gobierno, pero sí es un requisito básico para generarlo. Por ello, para poder establecer la seguridad en Venezuela, es necesaria una reforma institucional que refuerce los mecanismos que generarán buen gobierno: independencia del Judicial, límites al poder del Ejecutivo, supresión de la impunidad, profesionalización del funcionariado...

Estos elementos, junto con la rendición de cuentas efectiva y la transparencia de la actividad estatal, son fundamentales para construir una cultura de la legalidad sólida. La cultura de la legalidad es el «conjunto de expectativas ciudadanas sobre el respeto a la ley y a los procedimientos legales por parte de los gobernantes, los órganos especializados en la ejecución de derechos y los ciudadanos en general» (Villoria y Jiménez, 2014, pág. 97). A partir de ella, la ciudadanía interioriza el respeto por la ley sin excepciones y la aceptación de la norma como un imperativo social. Estas expectativas se dan en un contexto social y el cumplimiento o no de la ley tiene que ver, en gran medida, con el comportamiento del Estado y de la sociedad. Si hay un cumplimiento generalizado de la norma, mecanismos de rendición de cuentas transparentes y universales y confianza interpersonal y hacia las instituciones, el individuo no encontrará legitimidad ni razones para incumplirla ante la existencia de sanciones sociales ni jurídicas.

Vemos así cómo ambos elementos están interrelacionados y llegan a reforzarse el uno al otro, mas reconocemos que el precursor de todo el enlace se encuentra en el ámbito institucional, desde donde se inicia el ejercicio de la ley y que cuenta además con los recursos legítimos para ejercerla y velar por su cumplimiento.

No obstante, en casos como el de Venezuela, vemos cómo los supuestos anteriores se corrompen y dejan de influirse de manera positiva para acabar generando un círculo vicioso de corrupción, ilegalidad e impunidad que hace proliferar la violencia:

Figura 2. Círculo vicioso de mala gobernanza e inseguridad



Fuente: elaboración propia

La degeneración del buen gobierno por medio de la corrupción hace que las instituciones pierdan su legitimidad y fracasen en su objetivo de preservación de la ley. Así, la inseguridad deriva del detrimento del Estado de derecho y del imperio de la ley, situando su origen en el ámbito institucional. En estos casos, la corrupción sirve de herramienta de erosión y abre espacios en el ámbito institucional para negociar la complicidad y la protección del Estado con respecto a actividades y actores que se desarrollan fuera de la legalidad (Alda, 2017). Concebimos pues la corrupción como el abuso de poder para obtener una ventaja fuera de la legalidad, lo que presupone una primera instancia de posesión de poder para tener la oportunidad de hacer un uso indebido de él (Kratcoski y Edelbacher, 2018). Con esta definición, reforzamos la idea de que la iniciativa de buen gobierno y cultura de la legalidad, así como la resultante seguridad, tiene que venir desde el aparato estatal, pues es donde se concentran el poder, la justicia y el uso de la fuerza. Es desde esta situación donde los funcionarios de las instituciones pueden negociar la impunidad o el ocultamiento de actividades ilícitas. Por ello, vemos aquí reforzada también la importancia del balance institucional como marco donde pueden generarse abusos de poder y se pone de manifiesto la relación de complicidad entre Estado y criminalidad, una alianza que tiene como objetivo principal el beneficio económico, la única motivación dentro del orden informal donde no

existe ningún tipo de compromiso ni lealtad (Alda, 2017). La dualidad existente es necesaria para la proliferación de la actividad ilícita puesto que, por un lado, el orden informal negocia la protección y la complicidad estatal para desarrollar la actividad y generar el beneficio con el que más tarde se pagarán estos «costes de producción» y, por otro lado, el orden formal garantiza un mínimo de orden, estabilidad política, económica y social, infraestructuras para el desarrollo de las actividades y garantiza la presencia y disponibilidad de las fuerzas de seguridad y los sistemas judicial y penitenciario, requisitos necesarios para el desarrollo del orden informal (*ibid.*). En las incoherencias por la diversidad de órdenes normativos y de actuación, se genera un sistema de arbitrariedad y parcialidad que hace que la población pierda la confianza en las instituciones, lo que deriva en la búsqueda personal de la seguridad por otras vías.

Al no atender estas corrupciones institucionales en los planes de seguridad, las medidas acaban resultado inefectivas y generando más violencia y criminalidad, ya que la población participará en estas actividades bien por encontrar más beneficios fuera de la legalidad y la posibilidad de comprar la impunidad al Estado cómplice, o bien por desesperación ante la desprotección de las instituciones, a la vez que se aumenta la represión a través de medidas parciales e ineficientes en materia de seguridad.

5. METODOLOGÍA

Para determinar la certeza de la hipótesis en su aplicación al caso de Venezuela, debemos analizar y contrastar distintas variables con el fin de establecer relaciones entre ellas y demostrar las causas señalando sus consecuencias en materia de seguridad.

Una dificultad para el desarrollo de este trabajo es la opacidad y la falta de datos oficiales por parte del Gobierno de Venezuela desde el año 2005, lo que ha impedido una recolección de datos directa de la fuente primaria y nos hemos visto obligados a recurrir a fuentes secundarias. No obstante, este hecho manifiesta la corrupción que ha invadido las instituciones de Venezuela. De esta forma, comenzaremos analizando el fenómeno de la corrupción en el sistema venezolano y cómo la violencia que genera no se queda en las calles, sino que se institucionaliza también de manera ilegítima (represión estatal exacerbada). Estos hechos que deterioran el buen gobierno manifiestan su erosión a través de los medidores del Estado de derecho y el imperio de la ley. El detrimento del imperio de la ley abre paso al

desarrollo de actividades ilícitas y a la violencia, por lo que veremos una correlación entre el aumento de la opacidad, la corrupción y las tasas de homicidios. Asimismo, esto se traducirá en un aumento de la desconfianza general en Venezuela, lo que señala una cultura de la legalidad débil. La relación entre la cultura de la legalidad y la seguridad es directamente proporcional: a mayor cumplimiento indiscriminado e imparcial de la ley, mayor seguridad. Las repercusiones finales de estos indicadores se manifestarán en los niveles de impunidad.

Así, se destacará la ausencia de un sistema de rendición de cuentas eficiente, efectivo y universal. Esto denota, a su vez, la corrupción del Poder Judicial y la degradación del Estado de derecho (violaciones de los derechos y libertades fundamentales) con sus respectivos efectos sobre la seguridad por detrimento retroactivo sobre la cultura de la legalidad. Además, la impunidad pone de manifiesto la relación de complicidad del Estado con el crimen, que le da el espacio necesario para asentarse y proliferar. Por ello, encontraremos que la inseguridad de Venezuela va asociada a las relaciones de complicidad entre el orden formal y el orden informal por medio de la corrupción de la justicia, que se convertirá en objeto de negociación en esta dualidad –las instituciones corruptas venderán impunidad y protección ante el incumplimiento de la ley a cambio de beneficios privados–.

Finalmente, evaluaremos las políticas y medidas de seguridad implementadas por el Estado venezolano, analizando sus incidencias y deficiencias con el fin de poner de manifiesto la necesidad de rediseñar planes de seguridad multidimensionales que integren el fortalecimiento institucional y la rendición de cuentas. Solo de esta forma se logrará generar buen gobierno y consolidar la cultura de la legalidad en Venezuela bajo el imperio de la ley.

6. HIPÓTESIS

El objetivo de la presente investigación es comprobar la relación que existe entre seguridad, buen gobierno y cultura de la legalidad, con el fin de promover el diseño de políticas más eficientes y efectivas. Para ello, nos centramos en analizar la particular implantación de la inseguridad y la acumulación de poder en manos de la criminalidad en un caso de estudio concreto: Venezuela.

Seguiremos la tesis sobre el fortalecimiento institucional para producir Estado de derecho e imperio de la ley en Venezuela como medio para promover la seguridad en el país. Según este planteamiento, las medidas represivas que se han llevado a cabo hasta ahora no

han dado resultado debido a su definición limitada de las causas de la inseguridad. Por ello, proponemos una nueva formulación que integre la variable que consideramos fundamental para la seguridad: la institucional. Dentro de ella, encontramos como punto clave el buen gobierno capaz de imponer el imperio de la ley y expandir la cultura de la legalidad. Los beneficios últimos de un refuerzo institucional a través de estos elementos serían el aumento de la seguridad y los consecuentes impulsos al desarrollo y la gobernanza. No obstante, nuestro punto de interés fundamental es la seguridad como base para la prosperidad.

De esta forma, el presente análisis tiene como foco de atención el fortalecimiento institucional a través del buen gobierno y el imperio de la ley, con el fin de generar una cultura de la legalidad sólida que refuerce a su vez el Estado de derecho y la corresponsabilidad con el Estado y las instituciones. Lo reflejamos así a través de las siguientes hipótesis:

1. la seguridad debe abarcarse desde una perspectiva integrada y multidimensional que conciba la relevancia causal de la variable institucional;
2. el sistema de buen gobierno y la cultura de la legalidad son herramientas imprescindibles para garantizar seguridad, ya que es la forma más efectiva de lograr el imperio de la ley;
3. el buen gobierno complementaría la fortaleza institucional de un país e impondría el imperio de la ley. Cuando la aplicación de la ley es universal y sin excepciones es más difícil que se desarrolle un orden informal y las consecuentes actividades ilícitas que lo acompañan, ya que la transparencia y la rendición de cuentas reducirían considerablemente las oportunidades y los beneficios de estas prácticas negativas;
4. como resultado, la cultura de la legalidad se expandiría entre la población, que vería la ley como de obligado cumplimiento y no encontrarían incentivos para saltársela;
5. un imperio de la ley consolidado a través del buen gobierno y asegurado por una sólida cultura de la legalidad reduciría la inseguridad del país, ya que reinaría el orden formal y su balance institucional, dejando apenas margen para el desarrollo de la ilegalidad, la violencia y la criminalidad;
6. en Venezuela, el Estado es cómplice de la criminalidad –la prueba la encontramos en la impunidad y la opacidad, que manifiestan la corrupción sistematizada– y las medidas de seguridad diseñadas por él no atacan la raíz del problema;

7. la corrupción es la herramienta empleada para erosionar el buen gobierno y el imperio de la ley, pues debilita el poder institucional y aumenta la posibilidades de desarrollo ilícito e inseguridad;
8. los espacios de corrupción se dan por distintas razones, entre las que destacamos la falta de consolidación democrática en Venezuela, también común en la región, que no ha permitido la consolidación plena del buen gobierno ni el imperio de la ley;
9. por ello, es necesario fortalecer el carácter democrático –tanto normativo como instrumental– de las instituciones venezolanas con el fin de que los funcionarios se ajusten a la ley y esta se cumpla, sin excepciones, a la vez que se persiguen las actuaciones ilícitas y corruptas en todos los ámbitos. De esta forma se disminuirían los espacios para negociar el incumplimiento de la ley y, por tanto, se fortalecería la cultura de la legalidad entre los venezolanos.

7. ANÁLISIS

7.1. Desde donde se ejecuta la corrupción: la falta de transparencia

La transparencia es la primera y más elemental forma de rendición de cuentas. La opacidad es tanto herramienta de la corrupción para desarrollarse como indicio de que se está produciendo. Es más, la opacidad no solo tiene consecuencias sobre el buen gobierno, donde establece relaciones de complicidad con el orden informal y permite el desarrollo de actividades ilícitas impunemente, sino que también repercute en la cultura de la legalidad, aumentando la desconfianza hacia el Estado y sus instituciones, y que hace que la violencia y la criminalidad queden no solo ocultas, sino silenciadas por el miedo a repercusiones mayores con la denuncia.

La opacidad afecta tanto a los medios oficiales como a los de comunicación independientes. Por un lado, no se puede acceder a los datos del Gobierno en sus páginas oficiales, en las de sus embajadas en otros países ni en las instituciones oficiales encargadas de los estudios estadísticos (INE²), puesto que están censuradas por completo o tienen acceso restringido. Los pocos datos que se encuentran no están actualizados, son parciales, ineficientes a la hora de teorizar o, a pesar de los temas a los que se supone que se refieren, no abordan las cuestiones concretas, sino que anuncian noticias vinculadas con el tema, pero

² Instituto Nacional de Estadística de Venezuela.

desligadas de la realidad Venezolana. En temas de seguridad, por ejemplo, encontramos que las secciones de embajadas de Venezuela en el extranjero permiten el acceso a las pestañas sobre democracia, seguridad, desarrollo y DDHH, pero el contenido de estas no versa sobre la realidad venezolana. La falta de datos nacionales afecta también a la presencia de información actualizada en otras fuentes de información a nivel internacional, por ejemplo, en el Banco Mundial o en la OEA, que denuncian la falta de cooperación del Gobierno venezolano y las trabas que eso supone en materia de seguridad interna y regional.

La falta de presencia de datos e importancia de la seguridad en los discursos oficiales permite que los problemas en Venezuela se continúen agravando, lo que demuestra falta de voluntad real por parte del Gobierno para solucionarlos. Por otro lado, el Estado también mantiene un control férreo sobre los medios de comunicación principales e independientes, lo que propicia la manipulación y la censura. Así, el Gobierno consigue influir en las percepciones de la población sobre la criminalidad, el miedo y la inseguridad.

7.2. La inseguridad en Venezuela y el problema de la corrupción

Venezuela sigue siendo, según el Observatorio Venezolano de Violencia (2019), el país más violento de América Latina: registra 16 506 asesinatos en 2019, una tasa de homicidios de 60,3 muertes violentas por cada 100 000 habitantes, muy por encima de cualquier otro país latinoamericano considerado como violento. Además, se distinguen tres tipos de muertes violentas consolidadas desde hace más de una década en la sociedad venezolana (véase Anexo 1): homicidios cometidos por delincuentes, muertes por resistencia a la autoridad³, y muertes de intencionalidad indeterminada (*ibid.*). No obstante, aunque se mantienen las cifras más altas de la región, hay también una importante disminución con respecto a los años anteriores. Sin embargo, no se achacan estas disminuciones a una mejora de las condiciones de la seguridad en el país, sino a otros factores socioeconómicos, al mayor control territorial de los grupos del crimen organizado, y a la emigración masiva, entre otros.

En Venezuela, la criminalidad y la violencia son significativamente elevadas a la vez que las medidas de seguridad son extremadamente represivas –por ejemplo, promueven la «eliminación» de los delincuentes por parte de escuadrones como la FAES (Kinosian y Berwick, 2020)–. La violencia en Venezuela es tanto criminal como estatal. No obstante, esta

³ Según la denominación oficial, aunque la mayoría son homicidios cometidos por los cuerpos de seguridad del Estado por el uso excesivo de la fuerza o mediante ejecuciones extrajudiciales (OVV, 2019).

violencia e inseguridad se da en todas partes y con respecto a todas las personas, lo que nos hace ver que, aunque haya influencia de factores sociales y económicos (sobre todo relativos al perfil de los delincuentes) no son la única razón de la inseguridad. La falta de un sistema efectivo y eficiente de rendición de cuentas guiado por el imperio de la ley impide que se pueda luchar contra el arraigo de la inseguridad. El problema que destacamos en la lucha contra la violencia y la criminalidad en Venezuela es que se desvincula de la lucha contra la corrupción y la necesidad de fortaleza institucional e imperio de la ley universal en los discursos, los planes y las políticas del Gobierno. Tal es así que, al no poder proveer un sistema de rendición de cuentas eficiente ni querer resolver la precariedad y falta de independencia del Judicial, encontramos para Venezuela altos niveles de impunidad: según el Índice Global de Impunidad, Venezuela se sitúa como el sexto de los trece países con muy alta impunidad (IGI, 2017). Esta impunidad es, por tanto, resultado de la corrupción, a la que va directamente relacionada.

7.2.1. El problema de la corrupción

La corrupción permite no solo el desarrollo del orden informal, sino también las prácticas ilegales dentro del orden formal. Estas se inician en el ámbito institucional y tienen su repercusión sobre la sociedad, por lo que el detrimento del buen gobierno es el que erosiona la cultura de la legalidad. Cuando existe corrupción sistematizada y generalizada entre el funcionariado estatal, el imperio de la ley y el Estado de derecho se debilitan (encontramos así la reproducción exponencial de violencia y criminalidad en Venezuela), lo que genera aún más opacidad y protección de la ilegalidad ante la rendición de cuentas.

Según Transparencia Venezuela (2018), Venezuela repite, en 2018, como el país más corrupto del continente americano de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción. La corrupción produce la debilidad del imperio de la ley, que tiene en Venezuela una puntuación de 1,8 sobre 10 (BTI, 2020). Con ello se impide la imparcialidad y la aplicación sin excepción de la norma. Así, parte de los representantes del Estado no implementan ni cumplen las leyes y políticas de manera universal, sin excepciones y con total imparcialidad (Alda, 2017), sino que utilizan su poder desde las instituciones de manera subjetiva para favorecer relaciones personalistas. De esta forma se produce la impunidad que, al consolidarse junto con la expansión de la corrupción en los niveles que hay en Venezuela,

atenta directamente contra el buen gobierno y, en consecuencia, contra la cultura de la legalidad y la fortaleza institucional.

No hay separación de poderes en Venezuela ni balance que prevenga abusos de poder y que implemente las sanciones necesarias. Estos sistemas de fortaleza institucional son criticados por el régimen como una «reliquia burguesa» que debe combatirse (BTI, 2020). Los poderes de gobierno están subordinados al Ejecutivo en un diseño de política calificado como «hiperpresidencialismo», en el que el Presidente acumula un gran poder, constitucional y metaconstitucional, y compromete la independencia de los otros poderes del Estado (Villanueva, 2019). El Poder Judicial está amenazado por la corta durabilidad en el cargo de los jueces, su precariedad y la falta de independencia e imparcialidad, siendo así un apéndice del Ejecutivo. La precariedad en el cargo y la baja remuneración hace que los jueces se inclinen hacia la corrupción y las relaciones personalistas, permitiendo la negociación de la impunidad, la protección de la criminalidad y la violencia desmedida, tanto por parte de actores ilícitos como del Estado, a cambio de beneficios ilícitos.

Además, la falta de buen gobierno debida a la erosión causada por la corrupción ha consolidado trabas estructurales a la gobernanza: pobreza extrema, falta de profesionalización del trabajo y graves insuficiencias en infraestructuras, todos estos factores agravados por la Revolución Bolivariana (BTI, 2020). El trabajo en las industrias –en particular la petrolera, principal fuente de riqueza del país– carece de profesionalidad y están nacionalizadas por razones políticas que establecen relaciones personalistas corruptas (*ibid.*). El favorecimiento y la tolerancia a la corrupción se juntan a la incapacidad del régimen –en su actual estado autoritario, hiperpresidencialista y de colapso social, económico y humanitario– para combatirla efectivamente. La ideología de la Revolución Bolivariana no es solo política, sino una doctrina social con el objetivo de provocar la fragmentación y polarización social a través de argumentos socioeconómicos a los que se supedita toda estructura de gobierno. Por ello, en la línea del régimen, vemos cómo toda forma de gobierno –las instituciones, las salvaguardias, la seguridad...– está destinada a la lucha de clases, instrumentalizando los elementos de la democracia en la manera que sea necesaria para combatir el «imperialismo capitalista». Esta apología de lucha clasista e ideológica tienen una concepción maquiavélica por la que cualquier medio considerado necesario por el Ejecutivo es válido para lograr el bien común diseñado por él. No obstante, en un marco de

buen gobierno que genere seguridad, desarrollo y gobernanza, el bien común serán los valores universales defendidos en el imperio de la ley y, por ende, el balance y la fortaleza institucional. Así, si el fin último es el cumplimiento imparcial y sin excepciones de las normas, los medios para alcanzar este bien común han de ser consistentes y coherentes con ella, siendo así medios legítimos, legales y justos. En consecuencia, la fortaleza institucional y el imperio de la ley mantienen a su vez el buen gobierno que los ha generado, apoyado en la cultura de la legalidad, y se mantendrá independientemente de la administración que dirija el Estado en un momento concreto.

Por ello, inferimos de la realidad venezolana que la verdadera prioridad del régimen no es generar seguridad, sino mantenerse en el poder. La incoherencia e inconsistencia de sus objetivos en esta dimensión se muestra en la falta de voluntad para atender la seguridad desde una perspectiva institucional que incluya el fortalecimiento institucional, la rendición de cuentas efectivas, la persecución de la corrupción y la imposición del imperio de la ley de forma universal e imparcial. Como resultado, hay una diferencia importante entre el discurso de los hechos, los datos del Gobierno y la realidad que vive Venezuela. Con el monopolio de la información y la opacidad que mantiene, el Gobierno presenta una situación como verdad cuando la realidad es otra y, aunque el público es consciente de este hecho, el régimen ha conseguido desmovilizar y desmotivar a la población a través de amenazas, represión y silencio (*ibid.*).

A pesar de la gran problemática que supone la corrupción para Venezuela en todas sus dimensiones, la población no considera que sea el problema más importante del país. Según datos del Latinobarómetro (2018), en 2018, solo un 1 % de los venezolanos consideraba que la corrupción es el principal problema del país. Este hecho es resultado de las otras crisis más inminentes que asolan al país (pobreza, falta de alimento y gasolina, crisis sanitaria y humanitaria...) y que acaparan la atención y las preocupaciones de la ciudadanía. Además, la falta de una cultura de la legalidad y la desvinculación de la importancia del buen gobierno en el Estado y su ideología hacen que no se conciba la fortaleza institucional y la lucha contra la corrupción como imperativos para generar cambio y mejoras a largo plazo. La precariedad de la vida en Venezuela y la visión cortoplacista que la inseguridad produce hacen que la población se preocupe por los elementos más inminentes y pierda de vista las

causas profundas de sus necesidades. Esta falta de estrategia a largo plazo favorece a la corrupción, al orden informal y a la ilegalidad.

Además, en el mismo año en Venezuela, el 46 % de la población se mostró dispuesto a pagar el precio de la corrupción para solucionar los problemas que se consideran principales en el país (*ibid.*). También se ha analizado el comportamiento ante la corrupción a través de la proposición «Cuando se sabe de algo corrupto es mejor quedarse callado». En Venezuela hay una mayoría que está de acuerdo con guardar silencio, un indicador de la desconfianza generada por la falta de buen gobierno y que va en detrimento de la cultura de la legalidad. Como establece el análisis del Latinobarómetro (2018) sobre estos datos:

La percepción de corrupción ha penetrado todos los ámbitos de la vida nacional, política, económica y social, pero no está en el discurso público al mismo nivel que la percepción. Eso le quita importancia y la hace más invisible y tolerable. Para combatirla hay que instalarla en el discurso público al mismo nivel que está presente en las percepciones. (pág. 67)

Por tanto, para generar seguridad, hay que poner la problemática de la corrupción en el centro del debate político, para diseñar medidas que reconozcan su existencia y puedan, así, concebir su importancia en la búsqueda de la seguridad.

Por último, en cuanto los actores, los venezolanos perciben que quienes ejercen la corrupción son:

Tabla 1. Actores involucrados en actos de corrupción (2018)

	Presidente y funcionarios	Parlamentarios	Empleados Públicos	Concejales	Policía	Func. Oficina nacional de Impuestos	Jueces y Magistrados	Líderes religiosos	Empresarios
Venezuela	65 %	64 %	46 %	63 %	72 %	59 %	56 %	23 %	39 %

Fuente: Corporación Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. Santiago de Chile

Destaca sobre todo la policía, altamente militarizada a través de los distintos planes y cuerpos de seguridad, seguido del resto de funcionarios públicos. Al percibirlos como actores corruptos, los ciudadanos desconfían de ellos, como se señalará más adelante en el análisis de la cultura de la legalidad.

En vista a lo anterior, ¿tiene Venezuela la capacidad para acabar con la corrupción? En cuanto a la efectividad del Estado en la lucha contra la corrupción, el Índice de la

Capacidad para Combatir la Corrupción (Índice CCC) concluye que Venezuela presenta los datos más negativos de los países de la región estudiados (véase Anexo 2). El resultado total de Venezuela es de 1,71 sobre 10, un valor que contrasta con el resto de países, que se posicionan entre el 4,55 y el 6,66 (Simon y Aalbers, 2019). Por subcategoría (véase Anexo 3), Venezuela recibe una puntuación de 1,21 por su capacidad legal; 1,43 por su democracia e instituciones políticas; y 4,35 por su sociedad civil, medios de comunicación y sector privado (*ibid.*). Un análisis profundo de las variables valoradas para la construcción del Índice CCC (véase Anexo 4), nos permite destacar la diferencia preocupante de Venezuela, con respecto al resto de países analizados, en las variables relativas a la capacidad legal (siempre en valores inferiores a 3 sobre 10) y la democracia y las instituciones políticas (siempre en valores inferiores a 2 sobre 10). No obstante, en los resultados de la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado, Venezuela consigue mejores resultados: el más alto es el de mejoras en la educación (5,85, valor superior al de Colombia, Guatemala, México y Perú). No obstante, no se especifica qué se atribuye a la mejora de la educación: si un mayor acceso a ella o una mejor calidad. Por otro lado, aunque las variables de la calidad de la prensa y el periodismo de investigación, así como las redes sociales y la comunicación digital, alcanzan casi la puntuación de 5, son los valores más bajos –y seguirán disminuyendo según el Estado expanda su control sobre todas las formas de comunicación en el país–, y la movilización de la sociedad civil contra la corrupción también (una puntuación de 2). Este último valor puede achacarse a la gran represión de las fuerzas de seguridad del Estado hacia manifestantes, la supresión de derechos civiles, la persecución y hostigamiento de disidentes y miembros políticos de la oposición, la emigración masiva y la falta de confianza interpersonal y cultura de la legalidad.

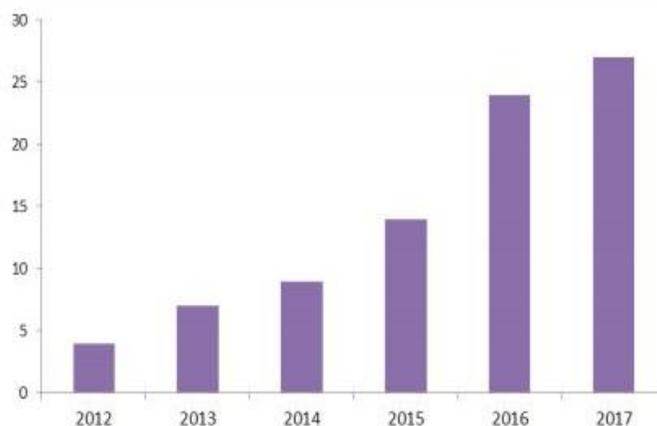
En definitiva, Venezuela está lejos de conseguir la efectividad en la lucha contra la corrupción. Los resultados se achacan al régimen de Maduro y su ejecución *de facto* del poder de gobierno. Así, se le atribuye la imposibilidad de gestión y combate de la corrupción por parte de la administración *de jure* del presidente interino Juan Guaidó, además del desbalance institucional, el abuso de poder, la ineficiencia de las agencias del Gobierno, de la elaboración de medidas y leyes y los procedimientos de gobernanza; la falta de independencia del Poder Judicial y de los sistemas de rendición de cuentas. Por ello, el informe del Índice CCC establece que no se podrá combatir la corrupción efectivamente

durante el gobierno del régimen de Maduro (*ibid.*). Según el informe, los cambios tendrán que ser a largo plazo y graduales, destinados al fortalecimiento institucional, y se concibe que la oposición de Maduro no ha presentado un plan concreto para reconstruir las instituciones de Venezuela y luchar contra la corrupción (*ibid.*). Sumamos a este hecho las consecuencias negativas que la desconfianza interpersonal supone también para la oposición. Además, si se iniciara una lucha contra la corrupción, están también los riesgos de aumentar la violencia policial, motivar nuevas formas de autoritarismo y agravar las crisis económica, médica, humanitaria y social, lo que terminaría por hacer sombra a la lucha contra la corrupción.

7.2.3. El problema de la impunidad

Un factor relevante que encontramos para el caso de Venezuela, y que resulta alarmante, es la gran violencia policial. Vemos una escalada con el paso de los años que propicia el aumento de las tasas de homicidios generales:

Gráfico 1. Porcentaje de participación policial en muertes violentas (Venezuela 2012-2017)



Fuente: Provea. (2018). *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela: Derecho a la Vida*. Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos

Ante la falta de buen gobierno y el uso indiscriminado y excesivo de la fuerza por parte del Estado, el imperio de la ley, el Estado de derecho y la cultura de la legalidad son insostenibles. Se producen numerosas ejecuciones extrajudiciales y otros abusos llevadas a cabo por funcionarios y las fuerzas de seguridad, como las FAES o la OLP, (Human Rights Watch, 2019) y muertes registradas como casos de «resistencia a la autoridad» (Olmo, 2020), violaciones de derechos que quedan invisibilizadas en la opacidad corrupta del Estado y en su complicidad con el orden informal. Estos hechos no hacen justicia para las víctimas, dejan impunes muchos casos y emplean medios ilegítimos e ilegales, lo que aumenta la

desconfianza de la población e impide la consolidación de la cultura de la legalidad. Así, encontramos que en la participación policial se hace un uso excesivo o indiscriminado de la fuerza, se aumentan las muertes por abuso de poder, tortura, negligencia y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en manifestaciones, bajo custodia o en recintos policiales (Provea, 2018):

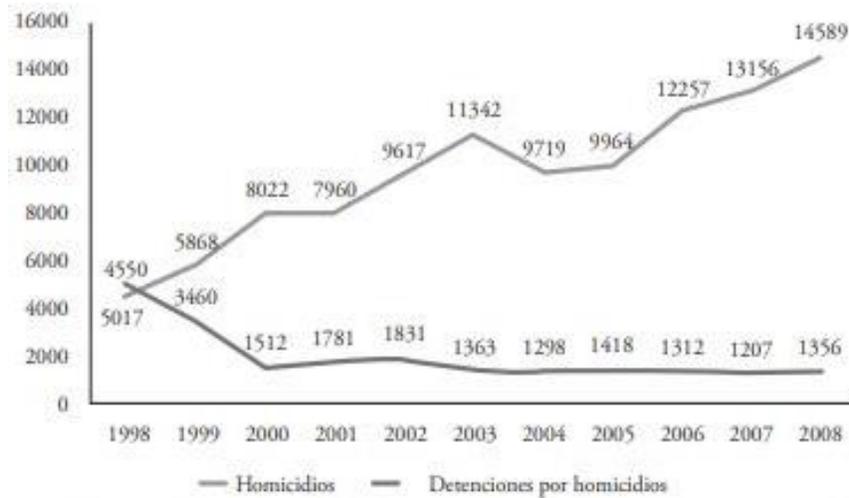
Tabla 2. Distribución del número de víctimas de violación al derecho a la vida según patrón

Patrones	Informe 2017		Informe 2018		Porcentaje variación
	N° víctimas	% del total	N° víctimas	% del total	
Ejecución	359	90,66	406	61,23	13,09
Negligencia	14	3,54	74	11,16	428,57
Uso indiscriminado de la fuerza	10	2,53	21	3,16	110,00
Uso excesivo de la fuerza	11	2,78	15	2,26	36,36
Muerte por tortura y/o tratos crueles, inhumanos o degradantes	2	0,51	147	22,17	7,250
TOTAL	396	100,00	663	100,00	67,42

Fuente: Provea. (2018). *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela: Derecho a la Vida*. Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos

Sin embargo, a pesar de estos hechos, no existe la rendición de cuentas efectiva en Venezuela. Como resultado de la crisis institucional provocada por la corrupción, no hay independencia, transparencia ni separación de funciones de los órganos estatales. En materia de punición (último eslabón de la cadena de seguridad), encontramos que el Poder Judicial está corrompido, con un Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) dependiente del proyecto del Gobierno y la Asamblea Nacional Constituyente, que legisla en Venezuela en paralelo a la Asamblea Nacional. Además de la protección que se otorga a la criminalidad y la violencia, encontramos que en Venezuela se utiliza el sistema de justicia para criminalizar los derechos de protesta y disidencia (la corrupción del TSJ se ve en la asignación de presupuestos y recursos destinados, así como otros fondos, según datos de la ONG Transparencia Venezuela) (Provea, 2018). La decreciente eficiencia y efectividad de la justicia en Venezuela queda reflejada en el siguiente gráfico:

Gráfico 2. Homicidios y detenciones por homicidios (Venezuela 1998-2008)



Fuente: Briceño-León, R., Ávila, O., & Camardiel, A. (2011). *Violencia e institucionalidad*. Observatorio Venezolano de Violencia. Alfa

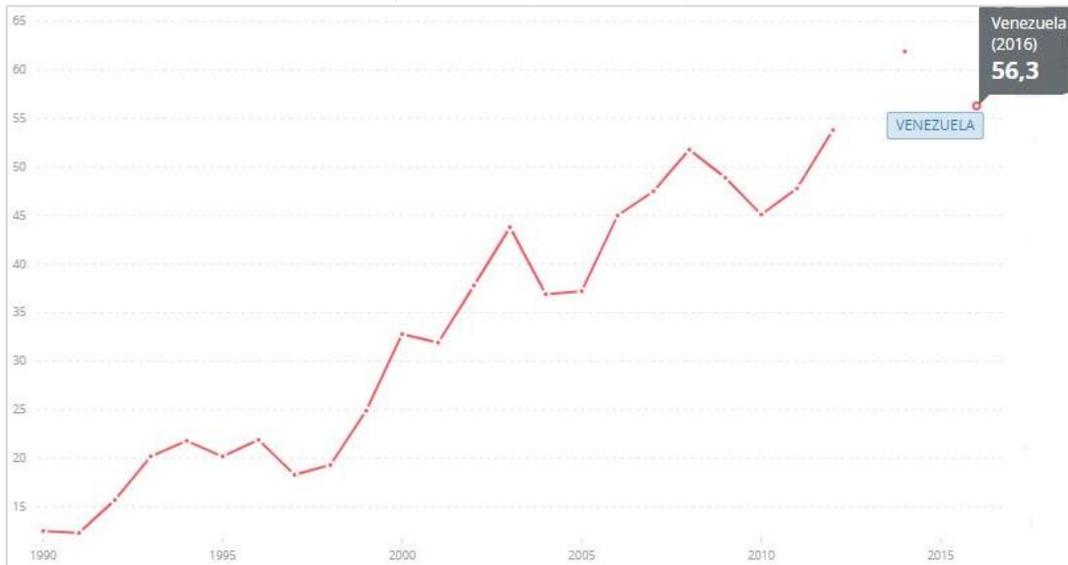
En el gráfico vemos una tendencia contraria y contraproducente entre los homicidios y las detenciones motivadas por ellos, a pesar de los planes diseñados para promover la seguridad del país. Se aprecia un descenso de los homicidios ente 2003 y 2005, etapa de los planes de las Misiones⁴, con un alto grado de presencia militar. No obstante, tras un primer momento, la tendencia vuelve a incrementar hasta alcanzar valores superiores a los anteriores a las Misiones, denotando el arraigo de la corrupción y la impunidad en Venezuela.

7.2.2. Repercusiones negativas sobre la cultura de la legalidad

Ante la erosión del buen gobierno y la resultante debilidad del imperio de la ley, se extiende entre la población la desconfianza, la fragmentación y la polarización. Por ello, encontramos para Venezuela tendencias similares, directamente proporcionales, en cuanto a disminución de la confianza e incremento de la violencia.

⁴ Las Misiones son una serie de programas sociales que incluyen planes de seguridad iniciados en Venezuela durante la presidencia de Hugo Chávez y continuados durante el mandato de Nicolás Maduro.

Gráfico 3. Tasa de homicidios intencionales por cada 100 000 habitantes
(Venezuela, 1990-2016)



Fuente: Banco Mundial. (2019). *Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes) - Venezuela, RB*. Banco Mundial, Datos

Gráfico 4. Confianza interpersonal: total América Latina (1996-2018)



Fuente: Corporación Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. Santiago de Chile

Tabla 3. Confianza en las instituciones (2018)

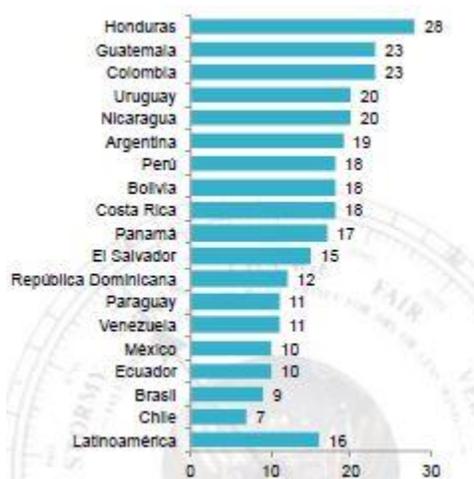
	La Iglesia	Fuerzas Armadas	Policía	Institución Electoral	Poder Judicial	Gobierno	Parlamento	Partidos políticos
Venezuela	74 %	19 %	12 %	18 %	18 %	17 %	20 %	14 %

Fuente: Corporación Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. Santiago de Chile

Como se puede ver en el Gráfico 3, la tendencia de la violencia en Venezuela es creciente, a la vez que la desconfianza de los venezolanos (representada en el Gráfico 4 y la Tabla 3) es elevada. En 2018, la confianza interpersonal de Venezuela (8 %) es inferior a la media latinoamericana (14 %) y la confianza hacia las instituciones es también baja, siendo las instituciones del Estado las que peor puntuación reciben. En materia de seguridad nacional, las instituciones más relevantes son las fuerzas armadas, la policía, el Poder Judicial y el Gobierno, instituciones en las que los venezolanos desconfían más que la media regional (véase Anexo 5). No obstante, la confianza en el Poder Judicial y, sobre todo, en el Gobierno, están cerca de la media latinoamericana, lo que supone que sigue habiendo apoyo al régimen por parte de la población. Por su parte, la confianza a los cuerpos de seguridad del Estado es significativamente baja en comparación al resto de países (Venezuela se sitúa en ambos casos en el penúltimo puesto). La desconfianza en los supuestos garantes de protección hace que los venezolanos se van obligados a buscar seguridad por otros medios, sintiéndose así legitimados a emplear recursos más allá de la legalidad, puesto que es de esta de quien reciben la mayor parte de la inseguridad.

Sin embargo, el temor de los venezolanos a ser víctima es, igualmente, bajo:

Gráfico 5. Temor a ser víctima de un delito (2018)



Fuente: Corporación Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. Santiago de Chile

Aunque pueda parecer contradictorio, este hecho se explica por las formas de protección obtenidas en la ilegalidad (la percepción y el temor de la inseguridad depende de la posición relativa del individuo en su entorno, el punto de partida y la velocidad de evolución de este) y por el discurso del Gobierno y los medios de comunicación acerca de la

inseguridad. Como señalamos anteriormente, la seguridad tiene un componente subjetivo construido por el discurso que se hace de ella. En el caso de Venezuela, la opacidad de la inseguridad y de los datos y la manipulación de los medios de comunicación por el régimen, que describe la inseguridad como un factor exógeno (culpa del imperialismo estadounidense, por ejemplo), hacen que esta medición del temor no sea una variable ligada a la realidad del fenómeno, pero sí que nos da información sobre la infiltración del orden informal en las instituciones y el asentamiento de la corrupción.

Estos factores demuestran la falta de una cultura de la legalidad en la sociedad venezolana, ya que la realidad institucional del país supone una amenaza a la integridad individual de los ciudadanos. Esta inseguridad se expresa a través de la desconfianza –tanto interpersonal como hacia las instituciones, principalmente a aquellas que deben guiar el buen gobierno y asegurar la protección de los ciudadanos– y se materializa en el incumplimiento de la ley, percibido como legítimo debido a la inseguridad, la falta de mecanismos de protección y de rendición de cuentas, la desesperación y la posibilidad de mejorar las circunstancias personales a través de la ilegalidad. Más aún, la población tolerará e incluso apoyará a los criminales debido a la ilegitimidad del Estado corrupto (Alda, 2017).

Corroboramos así que la cultura de la legalidad es débil en Venezuela ya que los altos niveles de corrupción impiden el imperio de la ley. Además, queda patente también la relación que existe entre baja cultura de la legalidad y aumento de la inseguridad, expresada a través de la violencia (tasa de homicidios) y la infiltración de la criminalidad. Todos estos factores producen el escenario fértil para el desarrollo de la inseguridad. Como hemos demostrado en esta interrelación de factores, desde las causas hasta los efectos y consecuencias, queda patente la importancia de la dimensión institucional de la seguridad. Por ende, la lucha contra la criminalidad y la violencia no puede estar desligada de la lucha contra la corrupción. Las medidas de seguridad no tienen que incrementar la tipificación penal de los delitos ni aumentar el uso de la fuerza (e incluso de la letalidad) para su consecución, sino que deben ser integrales y multidimensionales, valorando todos los aspectos que conforman la inseguridad y, sobre todo, reconociendo sus causas institucionales. Solo el imperio de la ley, generado a través del buen gobierno, dará lugar a políticas de seguridad eficientes, efectivas y proporcionales para mantener el Estado de derecho y generar la cultura de la legalidad necesaria.

7.3. Las medidas de seguridad en Venezuela

La ineficacia de las medidas de seguridad en Venezuela y su brutalidad no son aleatorias, sino diseñadas para mantener el desarrollo de la actividad ilícita bajo el velo de la corrupción. El hecho de que el Estado siga diseñando planes en materia de seguridad, reformando las medidas y reorganizado los cuerpos de la fuerza del Estado no hace sino demostrar que este sigue en control de los recursos y la fuerza, aunque los ejecute en contra del buen gobierno y el imperio de la ley. No obstante, cabe destacar que el Estado ya no mantiene el monopolio de la fuerza, sino que lo comparte con los actores del orden informal en una relación de complicidad. Así, la corrupción del Estado ha favorecido un oligopolio de la fuerza, compartida con bandas urbanas, mafias del narcotráfico, grupos guerrilleros y otros actores ilícitos (BTI, 2020). La militarización de la policía y la creación de «colectivos» dotados de uso «legítimo» de la fuerza provoca el descontrol de estos, generando violencia justificada desde el aparato institucional.

7.3.1. Complicidad entre el orden formal y el orden informal

En Venezuela existe una relación de complicidad entre el orden formal del Estado y el orden informal del crimen. Dicha relación es fundamental para satisfacer las necesidades del crimen y la ilegalidad, en concreto, la necesidad de opacidad y de impunidad. Como ya señalamos al inicio de esta investigación, el crimen organizado no busca hacerse con el poder político, sino tener a disposición sus recursos (Mayorca, 2010). La herramienta que emplean para poder acceder a ellos es la corrupción, a través de la que las instituciones y los funcionarios que establecen relaciones personalistas y cómplices reciben beneficios económicos y otro tipo de sobornos. El hecho de que sea un Estado cómplice, en vez de fallido, incapaz o ausente, explica por qué, aun siendo inoperante, es fuerte y mantiene un control férreo sobre el aparato institucional, los recursos del Estado y el poder absoluto. La aplicación y el cumplimiento de la norma se puede negociar a través de la corrupción y, cuando esta corrupción se hace sistémica, la criminalidad encuentra no solo espacios abiertos para actuar, sino también protección por parte del Estado, permitiéndole así aumentar su número de actividades ilícitas y los ámbitos donde llevarlas a cabo (Alda, 2017).

En consecuencia, fundamentamos la existente complicidad entre las instituciones y la criminalidad a través de la presencia del Estado y su control de los recursos, así como por medio del exceso de fuerzas represivas y la falta de voluntad de gestión de la seguridad de

manera eficiente y efectiva, como veremos en la evaluación de los planes de seguridad elaborados por el Estado. Tanto el orden informal como el formal conviven sin que se disminuya el poder ni el control de uno ni otro. Esto es gracias a la corrupción, a través de la que se negocia la aplicación o no de la ley y se protege ante su incumplimiento. La corrupción, la opacidad y la impunidad son síntomas claros de la complicidad del orden formal con el informal. Un ejemplo claro de la relación de complicidad es la denuncia por parte de actores internacionales, sobre todo de Estados Unidos, de la vinculación de altos funcionarios públicos de Venezuela, así como miembros de la familia presidencial, con el narcotráfico y otras actividades ilícitas (BTI, 2020).

7.3.1. La seguridad provista por el Estado: deficiencias de las medidas

Con respecto a la brutalidad de las políticas de seguridad y el uso excesivo de la fuerza por parte del Estado, es importante considerar que existe un apoyo por parte de la población a medidas de seguridad más punitivas y represivas para satisfacer el temor de los ciudadanos. La filosofía inicial de «vacío represivo» que el Gobierno estableció en materia de seguridad ha tenido un efecto multiplicador de la inseguridad, lo que permitió la entrada de leyes «duras» contra el crimen, que carecen de efecto al no atender cuestiones verdaderamente importantes e integrales en materia de seguridad: independencia y profesionalización del sistema de justicia (Mayorca, 2010). En definitiva, se crea una falsa expectativa de que, según se endurezcan las leyes contra la delincuencia, se minimizarán los riesgos, haciendo creer que la autoridad mediará oportunamente (Leal, 2013), reflejada en la disminución del temor de la población (véase Gráfico 5).

La falta de una visión multidimensional e integrada de las dimensiones que afectan a la seguridad ponen de manifiesto la necesidad de rediseñar las políticas de seguridad y sus objetivos, para incluir mecanismos de fortalecimiento institucional, rendición de cuentas y aplicación universal e imparcial de la ley. Es por ello que no se puede desvincular la agenda de seguridad de la lucha contra la corrupción.

La inseguridad y la forma en la que están diseñadas las políticas para combatirla en Venezuela provocan la proliferación de dispositivos de vigilancia, la privatización de servicios de seguridad y al aumento de las políticas de seguridad de orden reactivo a la vez que se reducen las políticas de orden social (*ibid.*). Además, aunque hay un llamamiento a la participación ciudadana en su labor de corresponsabilidad con el Estado, son intervenciones

diseñadas y dirigidas desde el Gobierno y la participación ciudadana se limita a la transmisión de información, lo que propicia la manipulación de la misma, la puesta en peligro de los informantes y el desarrollo de una cultura de la vigilancia (*ibid.*). Esta cultura de la vigilancia es contraria a la cultura de la legalidad en tanto que no promueve el cumplimiento de la ley sino la relación personalista y opaca con el Estado en perjuicio del resto de conciudadanos. Ello hace aumentar la desconfianza interpersonal (véase Gráfico 4).

Las políticas de seguridad eficientes deben incluir medidas preventivas para evitar de antemano situaciones de violencia o criminalidad. Es importante, además, diseñarlas minimizando las pérdidas sociales y estableciendo mecanismos de evaluación que analicen riesgos, desviaciones o deficiencias de manera transparente, con el fin de poder realizar las correcciones oportunas. Por ello, los planes en materia de seguridad han de ser consistentes, coherentes y coordinados. Además, han de incluir mecanismos que permitan monitorear y evaluar las medidas implementadas, un hecho que en Venezuela no se cumple y que además es imposible de hacer con seguridad desde fuentes externas debido a la ausencia de datos oficiales. Por ello, resulta complicado medir la efectividad y la repercusión de las iniciativas del Gobierno en materia de seguridad de forma cuantitativa (conocemos los datos sobre el desarrollo de la violencia y la criminalidad, pero no los datos de la incidencia de las políticas de seguridad). No obstante, podemos hacer una evaluación de los criterios y el diseño de dichas iniciativas para valorar su eficacia y eficiencia. Así, después de recopilar los principales planes y políticas de seguridad elaborados por el Gobierno de Venezuela (véase Anexo 6) y sus análisis, podemos señalar las principales deficiencias y problemáticas:

- tendencia a las medidas reactivas en vez de preventivas;
- medidas represivas con un uso excesivo e indiscriminado de la fuerza que aumentan los índices de letalidad y que generan y reproducen violencia, ilegalidad e inseguridad desde las fuerzas del Estado;
- medidas diseñadas contra la delincuencia convencional y que ignoran el esquema amplio de la inseguridad (redes personalistas, corrupción, ilegalidad e impunidad);
- medidas a corto plazo, de corto alcance y corta durabilidad que concentran gran parte de los recursos y esfuerzos institucionales;
- medidas incoherentes e inconsistentes en las que la mayoría de los objetivos se definen de manera imprecisa;

- ambigüedad en las acciones de las fuerzas de seguridad, que abre espacio de negociación para el orden informal y en el que la seguridad no es competencia clara y única del Estado;
- medidas que instrumentalizan la participación ciudadana en la seguridad a través de labores de vigilancia e información;
- medidas parciales que excluyen la dimensión política e institucional de la seguridad (no consideran la corrupción ni la impunidad como generadores de violencia y criminalidad);
- medidas que refuerzan los castigos punitivos y excluyen la cuestión del acceso a la justicia, la eficacia de la misma y sus sanciones;
- escasa formación y profesionalización de funcionarios, cuerpos policiales y demás fuerzas de seguridad encargados de desarrollar y ejecutar las políticas;
- corrupción de las instituciones relacionadas con la seguridad y de sus competencias, principalmente, las fuerzas armadas y policiales y el sistema de justicia;
- opacidad de los organismos oficiales del Estado, lo que provoca la falta de resultados y datos acerca de los planes de seguridad; y
- ausencia de mecanismos de evaluación que permitan medir la incidencia y efectividad de los planes de seguridad para poder rectificar las desviaciones, generando así políticas a largo plazo más coherentes y consistentes que puedan perdurar en el tiempo.

En definitiva, las deficiencias que más nos preocupan son la parcialidad de los planes de seguridad y la falta de integración de aspectos de buen gobierno e imperio de la ley. Concretamente, establecemos que es de suma importancia y necesidad elaborar medidas que combatan la corrupción en el ámbito institucional y que fortalezcan el balance de poderes. Asimismo, debe prestarse atención a los medios empleados para lograr la seguridad, poniéndole límites al uso de la fuerza por parte del Estado y subordinando todas las medidas a la legalidad y, en caso de contravenirla, a un sistema de rendición de cuentas efectivo y eficiente. Para que esto sea así, los planes de seguridad deben preocuparse también por el óptimo desempeño del sistema penitenciario, para lograr medidas que sean efectivas hasta el final. La estrategia de seguridad ha de pensar en el largo plazo, algo que las medidas reaccionarias y represivas no demuestran. Para alcanzar la sostenibilidad de la seguridad, hay

que conseguir generar buen gobierno e imperio de la ley, de manera universal y sin excepciones, con el fin de lograr la aceptación y el cumplimiento de las normas por una sólida cultura de la legalidad. En consecuencia, hay que generar justicia, en materia de seguridad, desde las instituciones, bajo el imperio universal e imparcial de la ley, con el fin de regenerar el tejido sociopolítico y aumentar la confianza interpersonal y hacia las instituciones, generando un círculo vicioso de fortalecimiento institucional, buen gobierno, imperio de la ley y cultura de la legalidad.

7.3.3. Los costes de las medidas de seguridad

La ineficiencia de las medidas de seguridad tiene costes en todas las dimensiones de la seguridad: (1) económica, ya que se destinan recursos, tanto públicos como privados, inútilmente sin conseguir resultados y aumentando los costes del crimen y la violencia y la inestabilidad reduciendo la inversión y la productividad; (2) social, ya que, ante la falta de cultura de la legalidad y buen gobierno, los individuos cambian su comportamiento y se vinculan a formas alternativas para lograr seguridad y mejorar su situación personal, lo que incluye la participación en actividades fuera de la legalidad, aumento de la desconfianza generalizada y desligue de la corresponsabilidad conciudadana y con el Estado; y (3) política, ya que se genera ineficiencia e inoperatividad del sistema del Estado de derecho y del buen gobierno, en detrimento de la legalidad, la legitimidad y la justicia.

Asimismo, es importante tener en cuenta que el crimen y sus costes afectan de manera distinta a las víctimas y los delincuentes. Las consecuencias del crimen en víctimas potenciales por el peligro, la probabilidad de victimización, la cantidad de bienes perdidos, el sistema de justicia y los gastos en seguridad pública y privada pueden hacer que se involucre en el orden informal para tratar de mejorar su situación; mientras que, para los delincuentes, las consecuencias sobre su bienestar es parte del esfuerzo que dedican a los actos delictivos, así como la probabilidad y severidad del castigo potencial, las pérdidas y los costos de oportunidad, los gastos en policía y el sistema de justicia (Jaitman y Keefer, 2017). Por ello, han de considerarse estas complejidades en el diseño de políticas de seguridad.

Como argumenta Leal (2013), el delito es una opción racional y, por lo tanto, se debe imponer la reducción de oportunidades para que el delincuente pueda cometer el delito, calculando los riesgos y determinando los factores que lo propician, con el fin de incidir en ellos y reducir las oportunidades. Entendemos así la importancia que tiene la lucha contra la

corrupción para conseguir instaurar el imperio de la ley y la rendición de cuentas. Si se consigue imponer el buen gobierno, las oportunidades de cometer actos ilícitos se reducirán, ya que predominará la transparencia y, bajo la legalidad y la fortaleza institucional, se establecerá una rendición de cuentas eficiente, efectiva y justa que, por un lado, satisfará a las víctimas y, por otro, disuadirá a los delincuentes de seguir participando en la criminalidad. Por el contrario, la suspensión del imperio de la ley y la disolución de la legalidad, provocan el aumento de la inseguridad. A su vez, esto tiene consecuencias negativas en el aparato productivo del país y en la economía, agravando la precariedades y desigualdades socioeconómicas presentes. Por tanto, los individuos se verán llamados, bien por la posibilidad de incrementar sus beneficios o bien por la necesidad y la desesperación, a involucrarse en el orden informal. Además, esto no solo produce la expansión de la criminalidad y la violencia, sino también su intensificación, ya que se verán cada vez más motivados a participar en actividades ilícitas para aumentar aún más sus beneficios y mejorar su situación, hecho favorecido por una creciente impunidad (Alda, 2017).

8. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

En definitiva, el Estado no satisface la necesidad de seguridad de Venezuela. No obstante, existen planes de actuación en materia de seguridad, organismos y agentes de la fuerza de seguridad y numerosos recursos, tanto monetarios como de otra índole, destinados a proteger a la población. Este hecho y los contradictorios resultados –recogidos, además, de fuentes secundarias por la opacidad e impenetrabilidad de los datos oficiales– denotan que la ineficiencia y la ineffectividad de las medidas de seguridad no tiene que ver con los recursos o la fuerza del Estado, sino con su gestión, interpretación y voluntad hacia la seguridad.

Para el caso de Venezuela, hemos corroborado la relación que existe entre buen gobierno, cultura de la legalidad y seguridad: una mayor protección efectiva del país se da a través de un imperio de la ley fuerte, universal e imparcial, que genera transparencia y rendición de cuentas. Gracias a ello, se consolida la cultura de la legalidad que, a su vez, refuerza el aparato institucional y el buen gobierno, retroalimentando así el círculo virtuoso de gobernanza. No obstante, en Venezuela, los niveles alarmantes de violencia y criminalidad nos han llevado a analizar la gestión de este círculo virtuoso para determinar las causas de la inseguridad.

El primer indicador de corrupción percibido ha sido la opacidad completa de información y datos oficiales. En consecuencia, a través de fuentes secundarias, hemos encontrado elevados niveles de corrupción junto con una deficiente capacidad del Estado para combatirla. No obstante, hemos determinado que dicha penetración de la corrupción y su arraigo no son casuales, sino que manifiestan la relación de complicidad entre el Gobierno del régimen revolucionario y el orden criminal. Como resultado, encontramos que los índices de impunidad en Venezuela son elevados, con un imperio de la ley débil y corrupción del Poder Judicial, incapaz de instaurar un sistema de rendición de cuentas independiente, legítimo y eficaz. Asimismo, la brutal represión y abuso de la violencia por parte de las fuerzas de seguridad atentan contra el Estado de derecho, el imperio de la ley y la legitimidad del Gobierno, corrupto y cómplice de la ilegalidad. Se podría considerar que la alta criminalidad constituye un factor que impide la actividad del Estado; mas, habiendo revisado las políticas realizadas a lo largo de los años, concluimos que los objetivos son parciales, ambiguos, inconsistentes, limitados temporal y casuísticamente, y que no hay un sistema de rendición de cuentas que efectúe la seguridad. Las medidas de prevención y lucha contra la seguridad no pueden desligarse del refuerzo del sistema penitenciario, que garantiza las sanciones correspondientes ante el incumplimiento de la ley. Por ello, los planes en esta materia deben reconducirse para incluir la lucha contra la corrupción, a fin crear el buen gobierno que imponga el imperio de la ley y genere cultura de la legalidad. Asimismo, deben asegurar que el monopolio de la fuerza quede exclusivamente en manos del Estado y limitado por el imperio de la ley. Los objetivos de la seguridad deben incluir el afán por crear culturas y prácticas institucionales que acepten y promuevan el cumplimiento de la ley, y reforzarlas con el propósito de que se mantengan por sí mismas, independientemente de los actores que ejecuten la dirección del gobierno en un momento determinado. Una sólida cultura de la legalidad perpetúa el buen gobierno, y una sociedad bajo el imperio de la ley no es tolerante con la corrupción.

Ante estos hechos, es normal reconocer en Venezuela una falta de consolidación de la cultura de la legalidad, ya que los diversos índices de confianza de la población venezolana son bajos, inferiores a la media latinoamericana. Tener en cuenta todos estos factores y la relevancia que supone la lucha contra la corrupción en el ámbito institucional es fundamental para optimizar la asignación de recursos y diseñar políticas eficientes y eficaces que, además

de controlar el crimen y la violencia, sepan establecer mecanismos de prevención a través del fortalecimiento institucional, la rendición de cuentas y la cultura de la legalidad. Un gobierno institucionalizado correctamente bajo el imperio de la ley funcionará más allá de las relaciones personalistas y las administraciones concretas de diversos gobernantes, generando consistencia y sostenibilidad de la seguridad en el tiempo. Para lograr esto en Venezuela, es necesaria una reforma administrativa e institucional del Estado que incluya planes para combatir la corrupción y establecer un sistema de rendición de cuentas y penitenciar eficientes y eficaces. En la reconstrucción del gobierno, la aplicación de la ley ha de ser universal e imparcial, sin excepciones, con el fin de instaurar el buen gobierno y la cultura de la legalidad que lo afiance. La iniciativa desde las instituciones ha de tener como objetivo reconstruir el contrato social con la población del país y generar confianza. Solo así se logrará el progreso en Venezuela.

Las posibilidades de que esto ocurra en el corto plazo son escasas. No obstante, la importancia de esta investigación es establecer una base, en materia de seguridad, para llamar la atención sobre la importancia de la lucha contra la corrupción y la desconfianza en el país, y la necesidad urgente de elaborar planes y políticas que las incluyan y que sean consistentes, coherentes, legítimos, legales y coordinados. Al situar la causa profunda de la inseguridad en la dimensión institucional, determinamos que los efectos socioeconómicos son consecuencia de ella: si se atienden como raíz del problema (como se ha hecho hasta ahora con las políticas del Gobierno), el problema de la inseguridad no se resuelve, sino que se agrava, porque la satisfacción de las necesidades básicas de los venezolanos es extrema e inmediata y, en consecuencia, pensada a corto plazo. Una estrategia efectiva en materia de seguridad ha de ser exigente con el análisis de las causas y tener objetivos concretos, claros y precisos con vistas en el largo plazo y la sostenibilidad del proyecto. No obstante, al régimen revolucionario, corrupto y cómplice del orden informal, del que se enriquece y beneficia, no le interesa el éxito de la seguridad, sino que la población siga preocupada por las necesidades básicas inmediatas y no atisbe las raíces profundas del problema: la corrupción del buen gobierno.

8.1. Futuras líneas de investigación

Como futuras líneas de investigación, el presente trabajo abre varias posibilidades: por un lado, extrapolar este estudio de la seguridad a través del buen gobierno y la cultura de la legalidad a otros países; por otro, analizar las otras dimensiones de Venezuela (gobernanza y economía) también desde el círculo virtuoso.

Asimismo, esta investigación sirve como punto de partida para el desarrollo de políticas definidas, eficientes y eficaces en materia de seguridad para Venezuela que tengan en cuenta las causas institucionales de la criminalidad y la violencia. De esta forma, la elaboración de nuevos planes deberá considerar la reforma institucional del país, siendo imprescindibles factores como la reestructuración del aparato estatal, la independencia del Judicial y el equilibrio de poderes, la legitimidad y legalidad del nuevo orden, la rendición de cuentas eficiente y efectiva, la descentralización del Estado, la educación de la población y la profesionalización de los funcionarios del Estado, entre otros.

Finalmente, esta concepción multidimensional de la seguridad y la forma de combatir sus causas pueden extenderse también al ámbito internacional de cooperación para la seguridad regional, fomentando la gobernanza, la prosperidad y el desarrollo en Latinoamérica.

BIBLIOGRAFÍA

- A. C. Paz Activa. (2018). *Inventario de las propuestas de seguridad ciudadana en Venezuela (1990-2017)*. Asociación Civil Paz Activa y Banco de Desarrollo de América Latina, Caracas. Obtenido de <http://pazactiva.org.ve/wp-content/uploads/2018/08/Documento-Completo.pdf>
- AIF. (s. f.). *Gobernanza e instituciones*. Banco Mundial, Asociación Internacional de Fomento. Obtenido de <https://aif.bancomundial.org/theme/gobernanza-e-instituciones>
- Alcalde, C. (08 de noviembre de 2019). Inseguridad y Violencia, otros flagelos que enfrentan los venezolanos. *La Voz de América*. Obtenido de <https://www.voanoticias.com/a/inseguridad-violencia-flagelos-enfrentan-venezolanos-5158195.html>
- Alda, S. (2017). Buen gobierno y cultura de la legalidad, componentes esenciales de las políticas de seguridad contra el crimen organizado. En *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*. Madrid: Doppel, S. L.
- Antillano, A. (octubre-diciembre de 2012). Seguridad y política en la Venezuela bolivariana: la seguridad en el debate político venezolano entre 1998-2009. *Espacio abierto*, 21(4), 701-726. Obtenido de <file:///C:/Users/vero/Downloads/Dialnet-SeguridadYPoliticaEnLaVenezuelaBolivarianaLaSeguri-4237247.pdf>
- Banco Mundial. (2019). *Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes) - Venezuela, RB*. Banco Mundial, Datos. Obtenido de https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?locations=VE&name_desc=true
- Briceño-León, R. (2008). Venezuela en un mundo de violencia globalizada. En *Inseguridad y violencia en Venezuela: Informe 2008*. Alfa.
- Briceño-León, R., Ávila, O., & Camardiel, A. (2011). *Violencia e institucionalidad*. Observatorio Venezolano de Violencia. Alfa.

- Briceño-León, R., Camardiel, A., & Ávila, O. (septiembre-diciembre de 1999). Violencia y actitudes de apoyo a la violencia en Caracas. *Fermentum*, 9(26). Obtenido de <http://www.flacso.org.ec/docs/sfsegriceno.pdf>
- (2020). *BTI 2018 Country Report Venezuela*. Bertelsmann Stiftung's Transformation Index. Recuperado el 30 de abril de 2020, de <https://www.bti-project.org/en/reports/country-report-VEN.html>
- Chan, M. (2011). El aumento de la igualdad social deber ser el nuevo imperativo económico y político para lograr que el mundo sea más seguro. *Palabras de apertura ante la 63.ª sesión del Comité Regional para las Américas*. Washington D. C.: Organización Mundial de la Salud (OMS). Obtenido de https://www.who.int/dg/speeches/2011/paho_rc_09_26/es/
- CONNECTAS. (s. f.). *OLP: La máscara del terror oficial en Venezuela*. CONNECTAS. Obtenido de <https://www.connectas.org/especiales/olp/index.html>
- Corporación Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. Santiago de Chile.
- (2017). *Dimensiones de la impunidad global. Índice Global de Impunidad 2017 (IGI-2017)*. Fundación Universidad de las Américas, Puebla. Obtenido de <https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf>
- Fernández-Shaw, J. L. (2019). *Los datos de la violencia en Venezuela*. Amnistía Internacional, Caracas. Obtenido de https://seguridadciudadana.amnistia.info/wp-content/uploads/2019/08/AI_SC_librillo-Los-datos-de-la-violencia-en-Venezuela.pdf
- Gabaldón, L. G. (2013). *El desarme en Venezuela: rol de las organizaciones sociales*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas. Obtenido de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/10276.pdf>
- Gaceta Oficial. (2017). *Gaceta Oficial N° 41.121 del 24 de marzo de 2017*. República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial. Obtenido de <https://www.ghm.com.ve/wp-content/uploads/2017/03/41121.pdf>

- Gasparello, G. (2017). Nuestra justicia es la alegría del corazón. Justicias indígenas e interculturales en el sur de México. *Revista de Paz y Conflictos*, 10(2), 143-164. Obtenido de https://revistaseug.ugr.es/downloads/revpaz_10_2_completo.pdf
- (2012). *Gran Misión A Toda Vida Venezuela*. Política gubernamental. Obtenido de https://issuu.com/unesvirtual/docs/gran_mision_seguridad_a_toda_vida_v/47
- Human Rights Watch. (18 de septiembre de 2019). Venezuela: Ejecuciones extrajudiciales en zonas de bajos recursos. *Human Rights Watch*. Obtenido de <https://www.hrw.org/es/news/2019/09/18/venezuela-ejecuciones-extrajudiciales-en-zonas-de-bajos-recursos>
- Jácome, F. (2008). *Venezuela en el contexto de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Obtenido de <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentoFrancineJacomeFinal.pdf>
- Jaitman, L., & Keefer, P. (2017). ¿Por qué es importante la estimación de los costos del crimen? Una agenda de investigación para apoyar las políticas de prevención del delito en la región. En L. Jaitman (Ed.), *Los costos del crimen y de la violencia: Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kinosian, S., & Berwick, A. (19 de febrero de 2020). Delincuentes condenados forman parte de la FAES, el escuadrón de Nicolás Maduro que aterroriza a Venezuela. *Infobae*. Obtenido de <https://www.infobae.com/america/venezuela/2020/02/19/delincuentes-condenados-forman-parte-de-la-faes-el-escuadron-de-nicolas-maduro-que-aterroiza-a-venezuela/>
- Kratcoski, P., & Edelbacher, M. (2018). Part I. Introduction: Fraud and Corruption. En *Fraud and Corruption: Major Types, Prevention, and Control* (pág. 307). Gewerbestrasse, Suiza: Springer International Publishing AG.

- Leal, L. (septiembre-diciembre de 1999). El papel de los medios de comunicación en la construcción de las representaciones sociales en torno a la inseguridad ciudadana. *Espacio abierto*, 8(3), 389-401. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/122/12208306.pdf>
- Leal, L. (enero-abril de 2013). Consideraciones en torno a la seguridad y la política criminal en Venezuela. *Criminalidad*, 55(1). Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082013000100004&lng=en&nrm=iso&tlng=es
- Mayorca, J. (2010). *Delincuencia organizada y poder político en Venezuela*. Policy paper, Fundación Friedrich Ebert Stiftung y Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Obtenido de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/08183.pdf>
- Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz. (2018). *Gran Misión Cuadrantes de Paz*. MIJ. Obtenido de http://www.mppriyp.gob.ve/wp-content/uploads/2019/07/CUADRANTES_DE_PAZ.pdf
- Ministerio Público. (2017). *Actuaciones del Ministerio Público relacionadas con las OLP en Venezuela*. Poder Ciudadano, Ministerio Público.
- Monitor Fuerza Letal. (2019). *Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina: Un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela*. Monitor Fuerza Letal, Aguascalientes. Obtenido de <http://www.monitorfuerzaletal.com/app/9SfbJ2os932UW8Af5wn8qspL13S6fRN1SRItTN3x.pdf>
- Nace el Dispositivo Bicentenario de Seguridad Ciudadana (Dibise). (06 de febrero de 2010). *Crónica de Sociales*. Obtenido de <https://cronicadesociales.wordpress.com/2010/02/06/nace-el-dispositivo-bicentenario-de-seguridad-ciudadana-dibise/>
- Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución de la Asamblea General, Naciones Unidas, Asamblea General. Obtenido de https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

- Naciones Unidas. (2017). *Paz, justicia e instituciones sólidas: por qué es importante*. Naciones Unidas, Objetivos de desarrollo sostenible. Obtenido de https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Goal_16_Spanish.pdf
- Olmo, G. D. (13 de enero de 2020). Venezuela: a qué se debe la gran disminución de los homicidios en el país sudamericano. *BBC*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50929754>
- OVV. (2019). *Informe Anual de Violencia 2019*. Observatorio Venezolano de Violencia. Obtenido de <https://observatoriodeviolencia.org.ve/news/informe-anual-de-violencia-2019/>
- Parra, A. V. (julio-septiembre de 2000). La inseguridad desde la perspectiva del delincuente. *Espacio abierto*, 9(3), 415-432. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/122/12290307.pdf>
- Provea. (2018). *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela: Derecho a la Justicia*. Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos. Obtenido de <https://www.derechos.org.ve/web/wp-content/uploads/15justicia.pdf>
- Provea. (2018). *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela: Derecho a la Vida*. Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos. Obtenido de <https://www.derechos.org.ve/web/wp-content/uploads/18Vida-4.pdf>
- Rodriguez, T. (2020). *Narcotráfico, militarización y democracia en el Brasil contemporáneo*. Fundación Carolina. Obtenido de <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/02/AC-8.2020.pdf>
- Romero, A., & Rujano, R. (mayo-agosto de 2007). Impunidad, anomia y cultura de la muerte. Los linchamientos en Venezuela. *Espiral*, 13(39). Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-05652007000300005&script=sci_arttext
- Simon, R., & Aalbers, G. (2019). *The Capacity to Combat Corruption (CCC) Index*. AS/COA y Control Risks.

- Transparencia Venezuela. (2018). *Venezuela repite como el país más corrupto de América*.
Obtenido de <https://transparencia.org.ve/project/venezuela-repite-como-el-pais-mas-corrupto-de-america/>
- UNODC. (2019). *Global study on homicide: homicide trends, patterns and criminal justice response*. Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena. Obtenido de <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet2.pdf>
- Villanueva, R. (2019). *La implementación del ODS 16 y los compromisos de la cooperación internacional: ¿hacia dónde vamos con la paz, la justicia y las instituciones en América Latina?* Fundación Carolina. Obtenido de https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/11/DT_FC_20.pdf
- Villoria, M. (2010). Cultura de la legalidad y buen gobierno. En M. Villoria, & M. Wences, *Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras* (págs. 29-66). Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Villoria, M., & Jiménez, F. (2014). Estado de derecho, cultura de la legalidad y buena gobernanza. En *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias* (págs. 83-118). San José, Costa Rica.

ANEXOS

Anexo 1

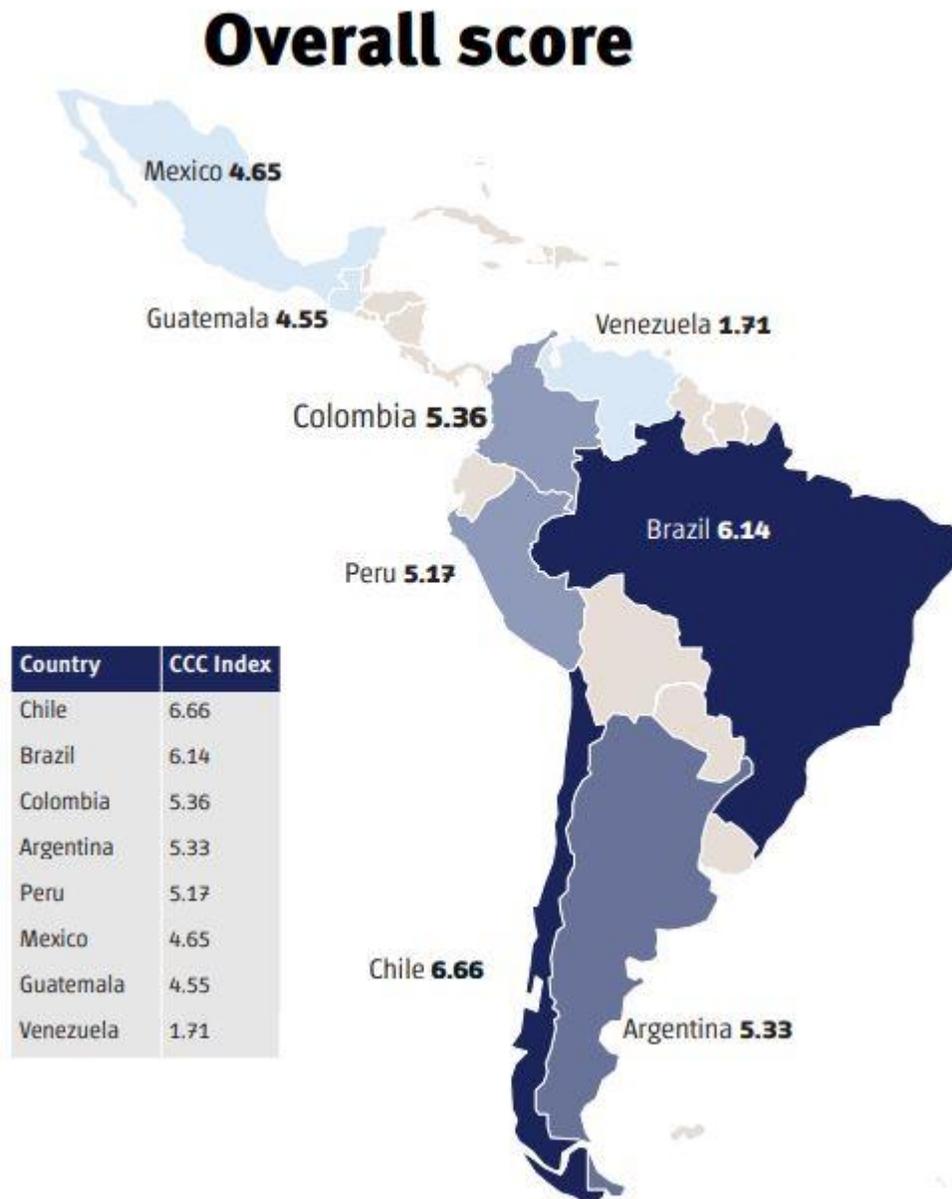
Fuente: OVV. (2019). *Informe Anual de Violencia 2019*. Observatorio Venezolano de Violencia. Obtenido de <https://observatoriodeviolencia.org.ve/news/informe-anual-de-violencia-2019/>



Anexo 2

Resultados totales del Índice CCC

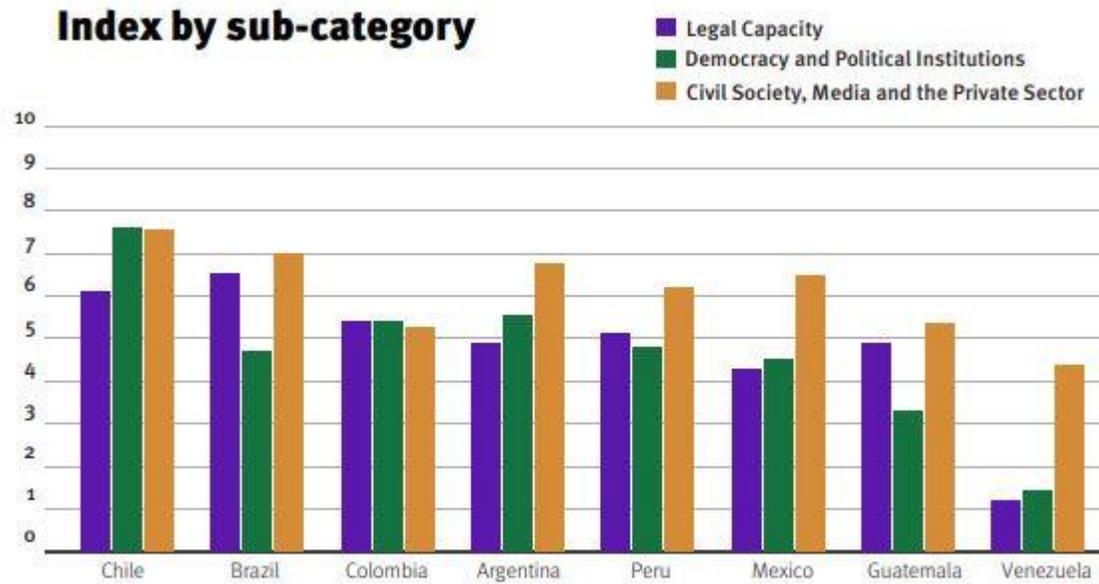
Fuente: Simon, R., & Aalbers, G. (2019). *The Capacity to Combat Corruption (CCC) Index*. AS/COA y Control Risks.



Anexo 3

Resultados por subcategorías del Índice CCC

Fuente: Simon, R., & Aalbers, G. (2019). *The Capacity to Combat Corruption (CCC) Index*. AS/COA y Control Risks.



Anexo 4

Resultados desglosados por variables del Índice CCC

Fuente: Simon, R., & Aalbers, G. (2019). *The Capacity to Combat Corruption (CCC) Index*. AS/COA y Control Risks.

Variables

Legal Capacity	Argentina	Brazil	Chile	Colombia	Guatemala	Mexico	Peru	Venezuela
Judicial independence and efficiency	4.55	5.77	7.06	5.31	4.22	2.99	4.33	1.00
Anti-corruption agencies' independence and efficiency	6.00	6.75	7.00	6.25	6.00	4.25	6.00	0.00
Access to public information and overall government transparency	5.85	6.95	7.23	7.08	4.30	7.25	5.98	2.00
Independence and resources for the Chief Prosecutor's Office and investigators	4.25	6.50	6.50	3.50	3.25	3.50	4.25	1.50
Level of expertise and resources available to combat white collar crime	4.00	5.50	5.50	5.50	4.00	4.50	4.00	2.50
Quality of leniency and plea bargain instruments	6.00	7.50	3.50	3.50	5.50	2.50	6.00	1.00
International cooperation	3.50	7.00	4.50	7.00	7.50	6.00	5.50	1.00

Democracy and Political Institutions	Argentina	Brazil	Chile	Colombia	Guatemala	Mexico	Peru	Venezuela
Quality and enforceability of campaign financing legislation	4.70	4.15	6.61	5.21	2.99	4.68	4.47	1.57
Lawmaking and ruling processes	4.00	2.75	7.25	4.50	1.75	2.50	2.75	0.75
Overall quality of democracy	8.40	7.50	9.40	6.60	5.30	6.30	7.30	1.90

Civil Society, Media and the Private Sector	Argentina	Brazil	Chile	Colombia	Guatemala	Mexico	Peru	Venezuela
Civil society mobilization against corruption	7.00	7.50	8.50	3.50	5.50	8.00	6.50	2.00
Education improvements	6.69	6.41	6.73	5.06	4.37	6.05	5.36	5.85
Quality of the press and investigative journalism	7.50	8.16	7.52	6.83	6.35	6.10	7.26	4.77
Digital communications and social media	5.95	5.81	7.41	5.55	5.16	5.74	5.53	4.77

Anexo 5

Desglose de gráficos sobre la confianza hacia las instituciones (2018)

Fuente: Corporación Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. Santiago de Chile.

Gráfico 6. Confianza en las Fuerzas Armadas

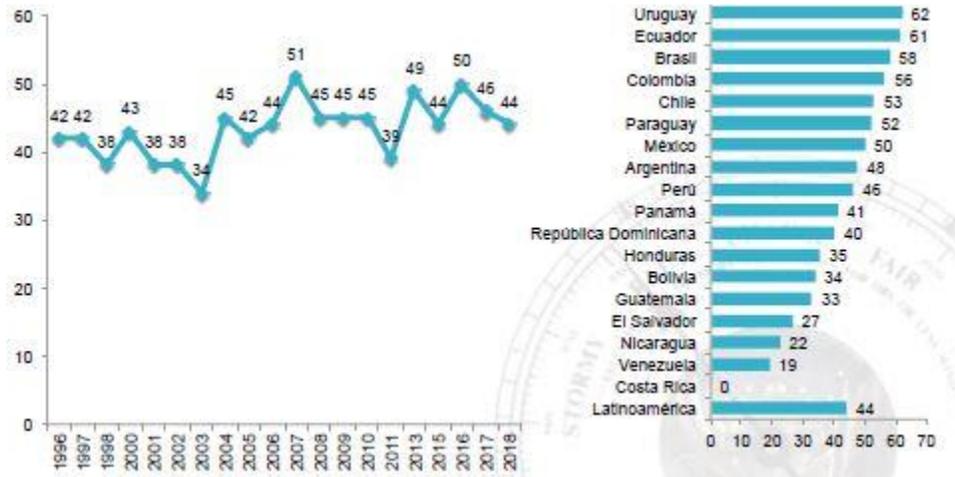


Gráfico 7. Confianza en la Policía

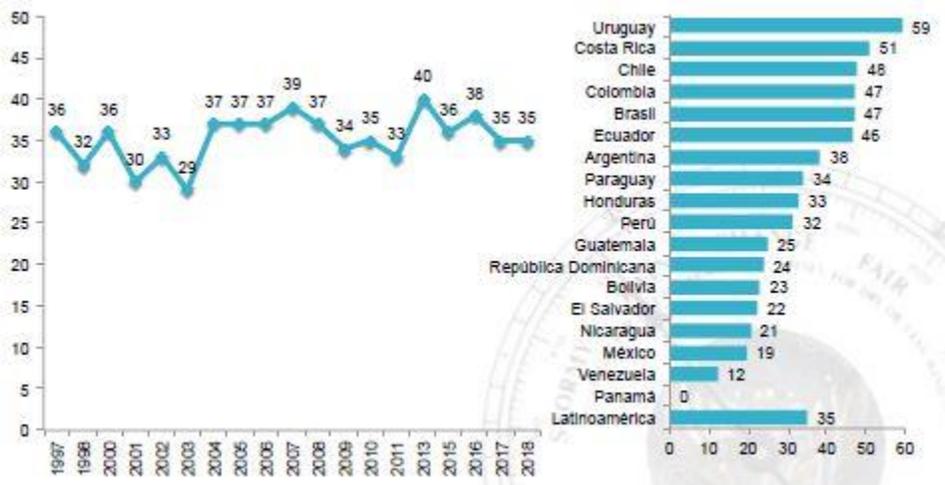


Gráfico 8. Confianza en el Poder Judicial

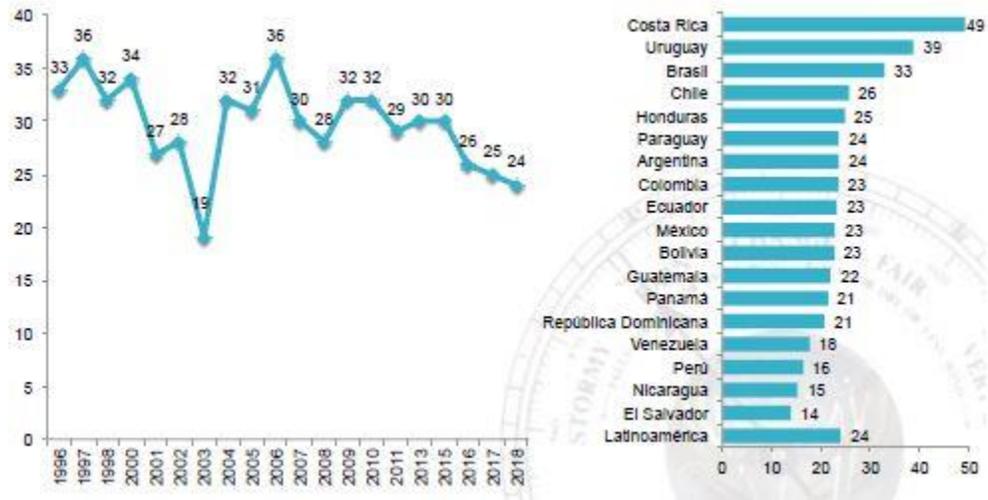
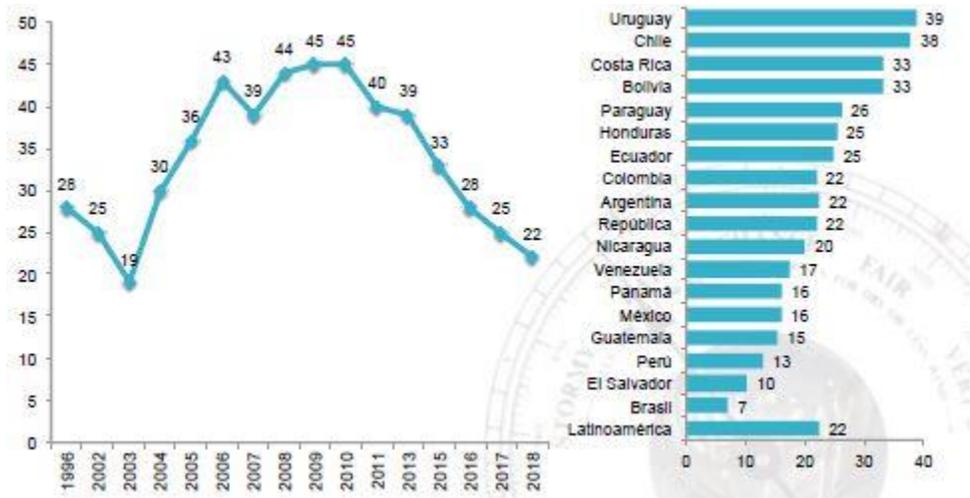


Gráfico 9. Confianza en el Gobierno



Anexo 6

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Principales planes del Gobierno Bolivariano de Venezuela en materia de seguridad

Nombre	Año	Descripción
Plan Bratton	2000	Propuesta de la Alcaldía Mayor. Un plan fundamentado en cuatro puntos principales: la creación de una comisaría modelo y patrullaje constante en el barrio de Catia; la detección de puntos de venta de droga; establecimiento del sistema estadístico Compstat; y el desarrollo de un sistema de coordinación de las policías, formación académica de los funcionarios oficiales, sistema de comunicación y creación de formatos de reporte (A. C. Paz Activa, 2018). No obstante, este plan se paralizó por desencuentros políticos con el presidente Hugo Chávez.
Plan Estratégico de Prevención de la Violencia y la Consolidación de la Convivencia Ciudadana	2001-2003	Su objetivo era «la disminución de la violencia por medio de la capacitación, organización y promoción de la cultura de paz y el fortalecimiento de los factores de protección individual y comunitaria» (Leal, 2013). Complementado con el plan piloto Organización para la Participación Comunitaria: Casa de la Ciudadanía, iniciado en septiembre de 2001.
Plan Integral Nacional de Seguridad Ciudadana	2004	El propósito de este plan era establecer puntos de control en sectores considerados de alto riesgo y de jornadas de prevención integral de la comunidad, en las que se ofrecieron servicios de salud, jurídicos, deportivos y sociales (<i>ibid.</i>). Además, este plan estaba conformado por organismos militares en coordinación con otros cuerpos de seguridad, la Dirección de Prevención del Delito, adscrita al Ministerio de Interior, y con la participación de la comunidad (<i>ibid.</i>).
Conjunto de medidas adelantadas por el Ejecutivo Nacional	2007-2008	Distintas maneras de intervenir en la seguridad, caracterizadas por privilegiar a los operativos policiales, seguidos de planes y talleres

		y, finalmente, de proyectos y programas (<i>ibid.</i>). Involucraban la participación de distintas alcaldías y gobernaciones.
Plan Ruta Segura	2008-2009	Con el objetivo de mejorar el miedo y la percepción de la inseguridad, a través de este plan se destinaba a un funcionario de la GNB a cada unidad de transporte público en las rutas que eran consideradas álgidas y, simultáneamente, se aplicó el Plan Autopista Segura (A. C. Paz Activa, 2018).
Plan Integral de Prevención y Seguridad Ciudadana	2009	Consistía en: establecer el Consejo Nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana, el Sistema Integrado de Policía y el Cuerpo de Policía Nacional; transformar los cuerpos de policía estatales y municipales, el sistema de justicia penal, el sistema penitenciario y algunos aspectos legislativos; luchar contra el narcotráfico prevenir el consumo de sustancias estupefacientes (Leal, 2013).
Iniciativas del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC)	2009-2011	Diversas iniciativas contra la delincuencia, como la del «Madrugonazo del Hampa», con el objetivo de desarticular bandas delictivas, incautar armas y luchar contra el microtráfico de drogas, con la acción policial llevada a cabo durante la madrugada y a través de allanamientos para neutralizar y poner bajo la orden del Ministerio Público los grupos delictivos (A. C. Paz Activa, 2018). Otra iniciativa fue la «Operación Cangrejo», que tenía como propósito la detención de homicidas y delincuentes más buscados (<i>ibid.</i>).
Dispositivo Bicentenario de Seguridad (DIBISE)	2010 (DIBISE 2 en el 2012)	Marco organizativo para concentrar todos los planes y esfuerzos de seguridad en 36 municipios de 9 Estados, que concentran el 75 % de los delitos registrados en todo el país y de 78,76 % de los homicidios (Nace el Dispositivo Bicentenario de Seguridad Ciudadana (Dibise), 2010). Bajo la dirección del MIJ, cuenta con la participación de la GNB, policías estatales y municipales, el CICPC, el SAIME, la Oficina Nacional Antidrogas, el Ministerio Público y el Poder Judicial, entre otros (Leal, 2013). Entre sus objetivos se encuentran: el desarme de la población, la lucha contra

		el microtráfico de drogas en los barrios, el control de la venta de alcohol, la detección de violencia escolar, la mejora de la capacidad de investigación e incremento de la vigilancia y patrullaje (<i>ibid.</i>).
Comisión Presidencial para el Control de Armas, Municiones y Desarme (CODESARME)	2011-2013	Presidida por el ministro del MIJ y con participación con miembros del Ejecutivo Nacional, la Asamblea Nacional, el Ministerio Público, los cuerpos policiales, el sector académico, organizaciones privadas y sociedad civil (Gabaldón, 2013). Entre sus propósitos se encuentran: incentivar a la población para lograr entregas masivas de armas ilegales, prohibir la comercialización de armas de fuego durante un año, iniciar procesos de registro de las armas legales, de control y supervisión de los parques de armas policiales, y controlar y regular las municiones (Leal, 2013).
Gran Misión Seguridad o Gran Misión a Toda Vida Venezuela	2012	Tiene como objetivo principal “disminuir la ocurrencia de situaciones vinculadas con el delito, faltas, incivildades, accidentalidad vial, desastres o emergencias que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para el disfrute de los derechos de la población, a través de la modificación de las condiciones estructurales, situacionales e institucionales que las hacen posible, en el campo de la prevención y el control, en una marco de estímulo a la organización y movilización popular, la búsqueda de la igualdad social sustantiva y con perspectiva de derechos humanos» (Gran Misión A Toda Vida Venezuela, 2012, pág. 47).
Plan Patria Segura	2013-	Lanzado por el presidente Nicolás Maduro, tiene como objetivo principal la creación de un sistema de patrullaje, vigilancia y protección de la ciudadanía en todo el país (A. C. Paz Activa, 2018).
Gran Misión Cuadrantes de Paz	2013-	Deriva del Plan Patria Segura. Es una nueva forma de abordar la seguridad desde una administración focalizada y georreferenciada que pretende; la integración política; la intensificación de la acción integral del gobierno mediante una justicia de paz y comunera; el desarrollo de las acciones de control y seguridad ciudadana, junto con la acción social y preventiva en educación, cultura, deporte,

		salud, alimentación, recreación y gestión del riesgo; y la promoción de la organización cívica, militar y policial para la seguridad y la defensa (Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, 2018).
Gran Misión Justicia Socialista (GMJS)	2015-2017	Se establece mediante decreto del Ejecutivo Nacional la Gran Misión Justicia Socialista con el objetivo de desarrollar políticas públicas en materia de seguridad integral y la construcción de una cultura de paz que no se logró con la Gran Misión A Toda Vida Venezuela. El objetivo principal es «el desarrollo de un conjunto de políticas públicas, en materia de seguridad integral coordinadas interinstitucionalmente por los Poderes Ejecutivo, Judicial y Ciudadano en articulación con el Poder Popular Organizado, enmarcando sus acciones en los principios constitucionales» (Gaceta Oficial, 2017, pág. 2).
Operación de Liberación y Protección del Pueblo (OLP)	2015-2017	Procedimientos policiales militarizados que cuentan con la participación de distintos cuerpos de seguridad, como el CPNB, la GNB, el CICPC, el SEBIN y algunas policías estatales y municipales (Ministerio Público, 2017). Sus objetivos: devolver la paz a los sectores populares acabando con el sometimiento de las bandas delictivas, combatir el paramilitarismo entendido como una práctica colombiana que ha llegado a Venezuela para acabar con la tranquilidad y atentar contra la Revolución Bolivariana y los logros sociales (CONNECTAS, s. f.).