

Derecho a la seguridad ciudadana

Toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyan amenazas, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. La participación de los ciudadanos y ciudadanas en los programas destinados a la prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias será regulada por una ley especial. Los cuerpos de seguridad del Estado respetarán la dignidad y los derechos humanos de todas las personas. El uso de armas o sustancias tóxicas por parte del funcionariado policial y de seguridad estará limitado por principios de necesidad, conveniencia, oportunidad y proporcionalidad, conforme a la ley.

Artículo 55 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

En la actual coyuntura política e institucional del país, el ejercicio del derecho a la seguridad ciudadana de la población se encuentra severa y peligrosamente limitado. El incremento registrado en las cifras de criminalidad en el último año, especialmente en las tasas de homicidios y en el número de robos y secuestros, revela una creciente y peligrosa erosión del monopolio de la violencia legítima por parte del Estado venezolano, que afecta a toda la población, pero muy especialmente a los más pobres y discriminados.

El problema de la violencia en la sociedad venezolana es de tal magnitud que se convierte de hecho en uno de los más importantes retos de la gobernabilidad democrática del país. Debe tomarse en consideración, además, que la guerra librada contra el delito por los cuerpos policiales (nacionales, estatales y municipales), produce por lo menos un 18% del total de los homicidios registrados oficialmente. Lejos de revertirse los índices de criminalidad, con ello se alimenta un círculo perverso de mayor violencia, criminalidad e irrespeto al marco constitucional.

A ello se suma la elevada polarización política, que a su vez tuvo expresiones en la institucionalidad estatal de control de la criminalidad, como fueron las crisis registradas en la mayoría de los cuerpos policiales en casi todo el país. Una de ellas se constituyó en uno de los detonantes discursivos de la crisis política registrada con el paro de diciembre 2002-enero 2003 y tuvo un severo impacto en

la ciudad de Caracas, tal como fue el proceso de intervención y militarización de la Policía Metropolitana (PM) del Distrito Capital. Este alarmante proceso de deterioro institucional incidió aún más en la falta de políticas públicas pertinentes en materia de seguridad ciudadana. La inestabilidad política, la creciente debilidad y deslegitimidad institucional, la preeminencia de una represión indiscriminada y de una elevada violencia policial, en lugar del desarrollo de políticas ajustadas a derecho y consistentes con los principios de prevención social y situacional, son algunos de los factores presentes en el incremento de las principales cifras de criminalidad en el ámbito nacional, ocasionando con ello elevados costos sociales y políticos, tales como la erosión del capital social, transmisión de la violencia entre generaciones, reducción de la calidad de vida y el debilitamiento del sistema democrático.

Para el análisis se vuelve a tomar en consideración en este período la dimensión objetiva y subjetiva de este derecho. También se analiza un conjunto de elementos intervinientes, tales como el marco legal de regulación y los planes, proyectos, operativos y acciones diseñadas y ejecutadas desde el Estado venezolano para garantizar este derecho. El monitoreo de este derecho supone no solo la comparación de las cifras de criminalidad disponibles con las del período anterior, sino también la evaluación de la o las políticas de seguridad ciudadana desarrolladas por el Estado para

garantizar su disfrute, para constatar si están transversalizadas por los principios fundamentales de los derechos humanos.

Derecho a la seguridad y sectores populares

En Informes anteriores¹, se estableció que el derecho a la seguridad ciudadana en un Estado democrático y de Derecho, consiste en el conjunto de garantías que debe brindar el Estado a todos los ciudadanos para el libre ejercicio de todos sus derechos. El fin último de las políticas de seguridad desarrolladas por un Estado democrático, no es el de la protección de una parte de la sociedad a costa de la marginación y criminalización de otras, sino el de la inclusión de la totalidad o de la gran mayoría de los ciudadanos en la construcción de pautas compartidas de convivencia democrática. Estas políticas deben priorizar la prevención, reparación y sanción con propósitos reinsertadores, por encima de la represión y la violencia sobre los sectores sociales excluidos y/o discriminados.

Por el número de víctimas fatales que produce y por los heridos y el sufrimiento que acarrea (se calcula que por cada víctima fatal de la violencia hay quince heridos graves), en Venezuela podría decirse que se está librando un “conflicto de baja intensidad”, cuyas principales víctimas son los jóvenes pobres² y, en la mayoría de los casos, con características fenotípicas propias de los negros³, lo que con-

1. Informes de PROVEA 2000-2001 y 2001-2002.

2. Cifras disponibles para el Área Metropolitana de Caracas revelan que la tasa de homicidios de hombres jóvenes ascienden a 160 homicidios por cien mil habitantes para el año 1999 y 225 hpcmh en el caso del año 200, datos que reflejan la evidente vulnerabilidad que el grupo etáreo y el sexo representa.

3. Según el antropólogo japonés, Jun Ishibashi, en Venezuela existe una ambigüedad en la definición de “negro”. “Es decir, en Venezuela es difícil determinar quién es ‘negro’ y quién no lo es. La fotografía de una persona ‘negra’ puede no parecer ‘negra’ a la óptica de otros” (Jun Ishibashi. “Hacia una apertura del debate sobre el racismo en Venezuela: exclusión e inclusión estereotipada de personas ‘negras’ en los medios de comunicación”. En: Daniel Mato (coord.): “Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización”. Caracas: FACES- UCV, pp: 33 - 61.). A los efectos de este trabajo, para el que se realizó una observación del fenotipo de víctimas de la violencia en recortes de prensa, se considera “negro” como sinónimo de la amplia gama de nombres que recibe, en Venezuela, el hecho de tener mayor cantidad de melanina en la piel.

figura, por omisión, un patrón de vulneración del derecho a la no discriminación que reclama la decidida intervención del Estado en su precautelación⁴. Este tipo de conflicto, que perfectamente podría alimentar y/o ser subsidiario del conflicto político y social de más larga data en el país, aparece en contextos de erosión de la autonomía y legitimidad del Estado y, en ciertos casos extremos, ante la desintegración del mismo. En el caso venezolano, la violencia constituye la manifestación extrema de los conflictos que atraviesan a la sociedad venezolana y que ya por sus consecuencias amenazan en forma creciente la vida, libertad, la integridad física, psíquica y cultural de los habitantes, lo que interpela la gobernabilidad democrática y la capacidad estatal de contención de todas las manifestaciones violentas. El grave problema de la violencia es parte de una constelación más amplia de prácticas, circunstancias históricas, condiciones institucionales y relaciones sociales violentas. La superposición con otras problemáticas es tan relevante que se torna imperioso tratarlas en su conjunto, ya que todas son pertinentes en el ámbito de influencia de la violencia.

Sin duda, la mayor amenaza que se cierne sobre la seguridad ciudadana es la de la violencia en todas sus manifestaciones. El carácter difuso de la inseguridad, debido a tan amplio contexto de relación y al cúmulo de fracasos de las políticas de “seguridad” tradicionales, hace que la sociedad entera se encuentre hoy aún más vulnerable, debido a que las políticas de represión y “guerra” a la delin-

cuencia, han profundizado el cuadro de impunidad, irracionalidad, ineficiencia y hasta barbarie de la mayoría de las instituciones relacionadas con el deber de proporcionar seguridad a todos los ciudadanos.

El derecho a la seguridad ciudadana es un derecho humano cuya vulneración sensibiliza a todos los ciudadanos en todas las sociedades, no solamente a los sectores medios -los altos están más protegidos por el Estado, además de la autoprotección que ellos mismos están en capacidad de brindarse-, sino también y muy especialmente, por ser las principales víctimas, a los pobres, quienes habitan espacios altamente desprotegidos y relegados del poder público donde la ausencia del Estado es patente. Tal y como se está manifestando este fenómeno en las áreas más pobres y vulnerables del país, el problema de la violencia pasa al plano político sin desvincularse de sus profundas vinculaciones sociales. Lo que sucede en estos ámbitos urbanos profundamente destituidos de los más elementales derechos y del acceso a bienes públicos, ha sido denominado por algunos autores como un ultraje a la democracia⁵. Un importante número de comunidades pobres de Venezuela, que por ello tienen poca voz e influencia en los mecanismos de formación de opinión pública y de incidencia de políticas públicas, vive hoy bajo un régimen de pánico e impotencia, impuesto por los códigos de la violencia social y por los que paradójicamente despliega la policía.

La fragmentación, inexistencia de gestión, sobreposición de acciones y falta de una

4. Las cifras oficiales de la violencia, la mayoría de las cuales sufren de importantes subregistros, ya dan cuenta de la disminución de la esperanza de vida para los hombres por debajo del total nacional y comienzan a evidenciar un déficit de hombres jóvenes, como si hubiese una guerra en el país. “Violencia está acabando con los jóvenes”. Últimas Noticias, 12.07.03, pág. 2.

5. Luiz Edoardo Soares (2003): *Projeto Segurança Pública para Brasil*, Instituto da Cidadania, Brasil (mimeo).

orientación común en el perfil de las políticas públicas, termina por comprometer la agilidad del proceso democrático. Por eso, un Estado comprometido con la justicia, decidido a profundizar la democracia, incorporando mediante varias políticas a los venezolanos más pobres y excluidos a la ciudadanía plena, tendrá que dedicar una importante proporción de sus esfuerzos al combate de la violencia en todas sus formas. Desde el hambre hasta la tortura, desde el desempleo hasta la corrupción, desde la desigualdad y la impunidad hasta la criminalidad.

El Derecho a la Seguridad Ciudadana en Venezuela

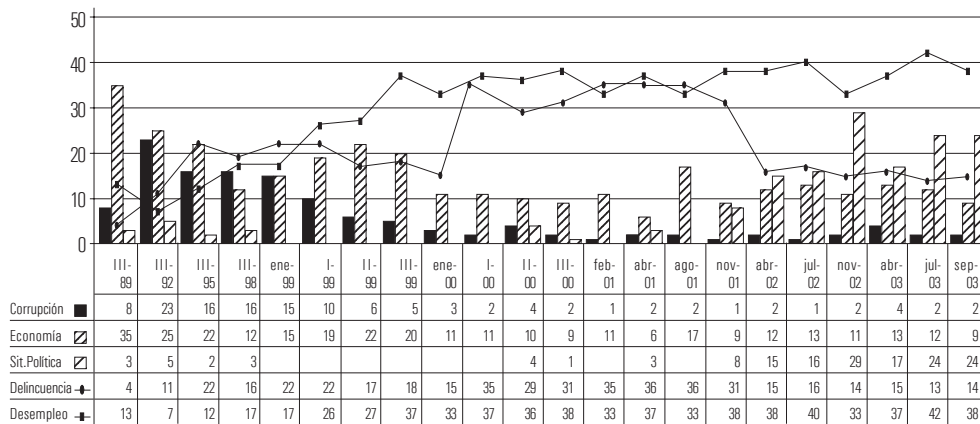
Inseguridad Subjetiva

En informes anteriores se reseñó la dimensión objetiva y la subjetiva que componen el ámbito de la seguridad ciudadana⁶. La primera se refiere a la situación real de la criminalidad, tal y como la conocen las instituciones especializadas del Estado; la segunda se forma a partir de las representaciones que la población tiene acerca del tema, es decir, qué tan segura o insegura se siente. En ella intervienen una serie de elementos que van desde el manejo del tema por parte de los medios de comunicación, hasta experiencias específicas que cada persona haya tenido, bien sea personales o a través de familiares y amigos. Adicionalmente, el universo de la “sensación de seguridad”, incorpora información sobre el contexto en el que los ciudadanos se desarrollan, lo que quiere decir que la inestabilidad económica y política, también forma parte de la percepción sobre la inseguridad. En el mismo orden de ideas, es conveniente precisar dos aspectos:

- i. Existen serias limitaciones por parte del Estado venezolano para registrar y procesar información sobre criminalidad, lo que se traduce en una debilidad de los datos disponibles y en déficit de información pertinente. El Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) es el órgano responsable de tal actividad. Muchas de sus dependencias no cuentan con computadoras ni con formas de registro modernas, lo que produce serios retardos para obtener cifras consolidadas, centralizadas y por tanto confiables. Asimismo, la inexistencia de un formato único y compartido para el vaciado de información impide en muchas oportunidades la comparación de variables, además de que existen otras agencias que generan información sobre criminalidad en sus diversos tipos (por ejemplo los cuerpos municipales), que no necesariamente alimentan los datos que consolida para un determinado período ese cuerpo. Todo lo anterior permite suponer algún tipo de subregistro, además del que se produce a partir de la baja tendencia a la denuncia de los hechos delictivos, que en Venezuela, según fue reportado en dos encuestas de victimización, puede estar, según el tipo de delito, alrededor del 30%.
- ii. En segundo lugar, las cifras de criminalidad no siempre se corresponden con la percepción de la población. Para el caso venezolano, las personas tienden a sentirse inseguras en un sentido diferente al que revelan los datos de la dimensión objetiva. Sin embargo, esta percepción encuentra sustento en un evidente incremento de la violencia y la criminalidad en el ámbito nacional y en sus principales ciudades especialmente.

6. Ídem.

Gráfico 1
Evolución de la percepción de la delincuencia como uno de los principales problemas del país



Como se afirmara arriba, conviene y es necesario distinguir entre los miedos, la inseguridad subjetiva y el sentimiento de vulnerabilidad por una parte, y la existencia objetiva de focos de violencia, de coacción, de delincuencia y violencia sobre personas y bienes en el espacio público y en la cotidianidad urbana. Lamentablemente, el país sigue sin disponer de información complementaria a las cifras de criminalidad, como las que proporcionan las encuestas de victimización, que además de ser un elemento de crucial importancia a la hora del diseño de políticas públicas de seguridad, consiste en una herramienta fundamental para evaluar las actuaciones de los diferentes cuerpos de policía y del funcionamiento del sistema de justicia penal en su conjunto.

Durante el período, el país ha atravesado una de las más graves crisis políticas de su historia, ocasionada fundamentalmente por el paro petrolero de diciembre y febrero 2003, el cual tuvo múltiples consecuencias en lo económico y social, cuyos alcances escapan del

análisis de este Informe. Sin embargo, se observa en las encuestas analizadas, cómo la percepción de seguridad es un factor que se alimenta de la información que se privilegie y se visibilice en determinado contexto o coyuntura política. Así pues, la delincuencia, al igual que en lapsos anteriores, continúa siendo percibida como uno de los principales problemas del país, aunque se encuentre superada esta vez por el desempleo y la situación política (Gráfico 1). Llama la atención que pese al importante incremento de las cifras de la criminalidad, especialmente en lo que respecta a las tasas de homicidios, la preocupación por la inseguridad decrezca, contrario a otros momentos en los cuales, pese a que la delincuencia era considerada el principal problema del país, las estadísticas de criminalidad mostraban niveles relativamente inferiores. Ello evidencia que la percepción de la situación de inseguridad o de cualquier tema en general no siempre refleja los problemas en toda su magnitud o importancia.

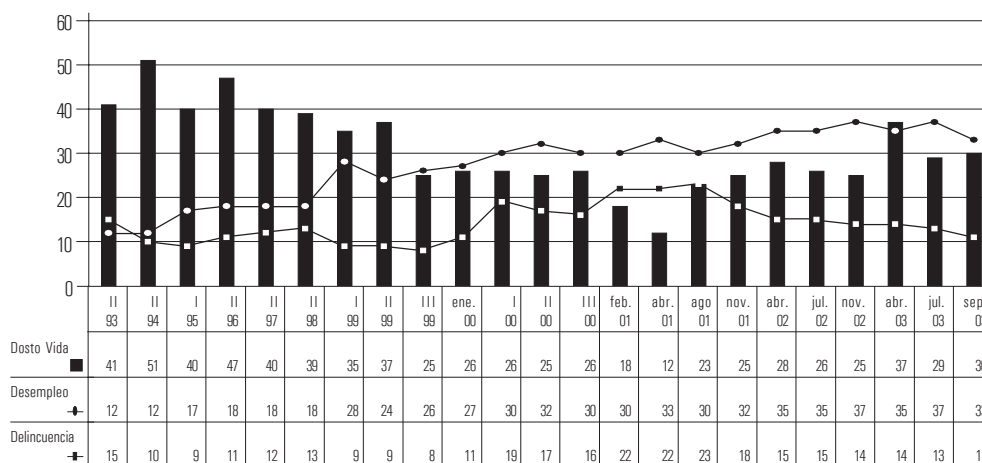
Se observa que desde abril de 2002, fecha del Golpe de Estado, los ciudadanos comparten su preocupación por la delincuencia, con la inestabilidad que produce la situación política de confrontación. Como se desprende del análisis de las percepciones, la preocupación por la situación política registra un aumento en los últimos seis meses, a pesar de que hay una mayor estabilidad luego del paro de diciembre y enero 2003. Si se suma la percepción de inseguridad que produce la delincuencia más la que produce la inestabilidad política, encontramos que ambas representan una proporción tan importante como la del desempleo, lo que afecta la necesaria consolidación del capital social que requiere el país para la superación de la coyuntura política de confrontación.

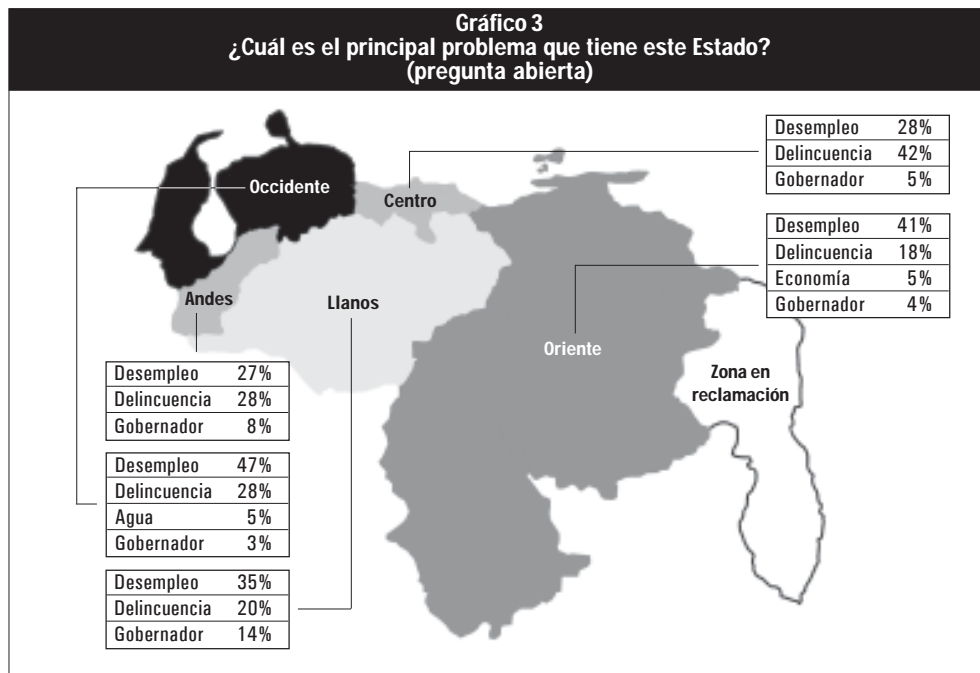
En lo que se refiere al principal problema de las personas, tal y como reflejan las cifras del Gráfico 2, la delincuencia sigue estando

entre los tres principales problemas del venezolano, después del desempleo y del aumento del costo de la vida.

No obstante lo que evidencian los dos gráficos precedentes, es interesante evaluar las percepciones, esta vez desagregadas por regiones, ya que evidencian las diferencias que existen en las diferentes ciudades del país en cuanto a la percepción de la delincuencia como problema fundamental (Gráfico 3). En ese sentido es notorio cómo en la región del centro, que abarca ciudades como Caracas, Maracay y Valencia, la delincuencia es considerada como el peor problema, por encima del desempleo, lo que es consistente con la magnitud que la criminalidad tiene en dichas ciudades; asimismo, es un problema tan grave como el del desempleo en la región de Los Andes, probablemente influenciada por las consecuencias de la crítica situación de inseguridad que atraviesan los estados de frontera.

Gráfico 2
Evolución de la percepción de la delincuencia
como uno de los principales problemas de las personas





Fuente: Estudio Urbano-Rural, Consultores 21, julio 2003.

Otra evaluación ciudadana, ésta vez referida a la actuación de las policías en el Distrito Metropolitano, se incorpora en este análisis de la dimensión subjetiva, por considerarse de interés y estar relacionado con los mecanismos de control de la criminalidad desplegados por el Estado en el último período. Esta encuesta, realizada en Caracas entre el 07 y el 12.09.03 por el Instituto Venezolano de Análisis de Datos (IVAD)⁷, revela lo siguiente: según los entrevistados, el municipio más seguro de Caracas es Chacao (50,2%) y el más inseguro Libertador (55,1%), seguido de Sucre con 22,7%. En cuanto a la calificación de los cuerpos policiales de la región capital, un 55,6% considera positivamente (regular hacia buena, buena, muy buena) a la Policía del

Municipio Libertador, un 56,8% considera positiva a la del Municipio Sucre, un 68,2% evalúa favorablemente la del Municipio Baruta, un 81,1% hace lo propio con la del Municipio Chacao, mientras que un 64,5% observa favorablemente la actuación de la policía del Municipio El Hatillo.

En lo que respecta a la PM, se registra la peor evaluación de todos los cuerpos policiales de la región capital, considerando que sólo el 51,8% considera su gestión de manera positiva, mientras que un 46,4% la evalúa desfavorablemente, mostrando el rechazo más elevado (un 18,9% la considera mala y un 12,2% muy mala, frente a la otra peor evaluación, la correspondiente a la del Municipio Libertador que alcanzó un 16,2% como

7. Disponible en <www.globovision.com>

Cuadro N° 1
Homicidios registrados a nivel nacional por mes y porcentaje de incremento
Años 2000, 2001, 2002 y 2003

Meses	2000	2001	%	2001	2002	%	2002	2003	%
Enero	646	637	-1,4	637	644	1,1	644	986	53,1
Febrero	635	655	3,15	655	646	-1,4	646	961	48,8
Marzo	649	727	12	727	687	-5,5	687	1028	49,6
Abril	665	681	2,41	681	806	18,4	806	896	11,2
Mayo	692	632	-8,7	632	760	20,3	760	934	22,9
Junio	672	636	-5,4	636	718	12,9	718	868	20,9
Julio	654	630	-3,7	630	771	22,4	771	834	8,17
Agosto	647	602	-7	602	837	39	837	948	13,3
Septiembre	604	625	3,48	625	754	20,6	754	889	17,9
Octubre	645	619	-4	619	853	37,8	853	...	...
Noviembre	621	623	0,32	623	952	52,8	952	...	...
Diciembre	892	893	0,11	893	1189	33,1	1189	...	...
Total	8022	7960	-0,8	7960	9617	20,8	9617	...	...

Fuente: División de Estadística CICPC, cálculos Centro para la Paz y los Derechos Humanos UCV.

mala y un 7,3% como muy mala). En cuanto a la intervención de las policías por parte del Ejecutivo Nacional, un 61,6% se mostró en desacuerdo con tal política.

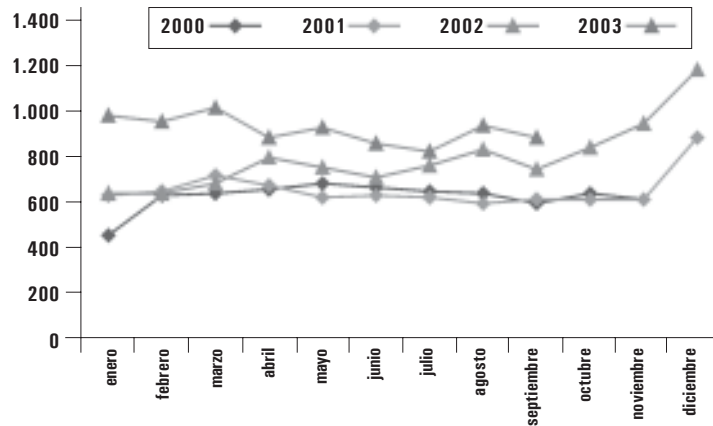
De los resultados de esta encuesta se hablará con más detalle en la parte subsiguiente, aunque cabe llamar la atención acerca de la evaluación que obtuvo la PM, no obstante la campaña a su favor desarrollada por los principales medios privados de comunicación y de la matriz de opinión pública que se intentó crear luego de su intervención en noviembre de 2002. Lamentablemente y no obstante la intervención y las campañas publicitarias, los habitantes del Distrito Metropolitano no confían en la actuación de la PM, lo que sin duda le resta legitimidad a su trabajo cotidiano. Como se desarrollará más adelante, además de estar inserta como organismo en la polarización política, lo cual constituye un muy grave error, dicho cuerpo enfrenta serios problemas en su gestión diaria, lo que se expresa en la poca confianza que le tienen los habitantes de la capital.

Inseguridad Objetiva. La situación de la criminalidad en Venezuela

En este período se observa un importante incremento de la criminalidad, tanto en los delitos contra las personas como en los delitos contra la propiedad. El número total de delitos registrados en el año 2002, presenta un incremento de 16% respecto al año anterior, pasando la tasa de 938 por 100.000 habitantes en 2001 a 1.138 en 2002. Los homicidios, presentan un incremento de 21%, ya que en el año 2001 fueron conocidos 7.960 homicidios, mientras que en 2002 el número total de muertes registradas ascendió a 9.617.

Debido a la gravedad que reviste, la tasa de homicidios resulta un indicador del comportamiento de la criminalidad y la violencia especialmente relevante. Existe, en términos nacionales y en algunas ciudades capitales, una clara tendencia al alza en el número total de homicidios registrados. Si bien entre los años 2000 y 2001 se experimentó un descenso en la cifra de homicidios de 0,8%, entre los años 2001 y 2002 se observa un significativo incremento de 20,8%.

Gráfico Nº 4
Homicidios según mes. Total nacional



Fuente: División de Estadísticas del CICPC. Cálculos Centro para la Paz y los Derechos Humanos UCV.

Al desagregar la información por meses, lo cual permite incorporar los casos registrados durante el tiempo transcurrido del año 2003, se observa que a partir del mes de abril de 2002, o sea, luego de que la crisis política toma cauces claramente violentos, el incremento en el número mensual de homicidios es particularmente notorio, lo que indica que el conflicto político ya tiene algunas expresiones en la violencia social. Los meses más violentos de los últimos tres años, en términos de costos de vidas humanas, han sido diciembre de 2002 y marzo de 2003.

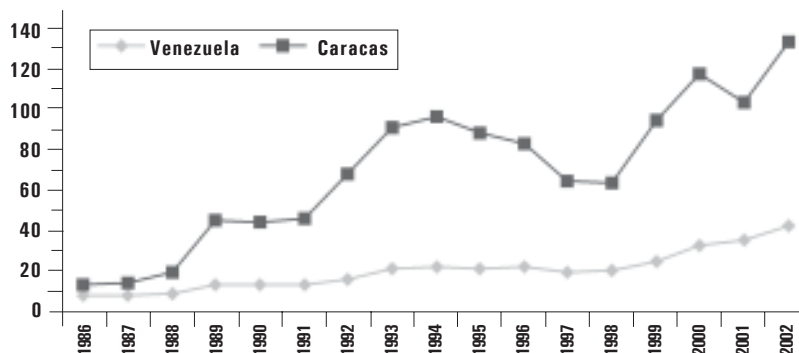
Si bien hay eventos que podrían explicar el aumento de las cifras en un mes determinado (tal como ocurrió en febrero de 1989 o en abril y diciembre de 2002), destaca que no obstante las causas del crecimiento de las cifras hayan sido de orden político, social, económico o de cualquier otra índole, luego de superadas las mismas, las cifras absolutas no descienden sino que tienden a aumentar. Así ocurrió luego de El Caracazo. Las cifras de

Cuadro Nº 2
Homicidios registrados

Año	Venezuela Nº de Delitos	Tasa x 100.000	Caracas Nº de Delitos	Tasa x 100.000
1986	1.501	08	335	13
1987	1.485	08	360	14
1988	1.709	09	479	19
1989*	2.513	13	1.186	45
1990	2.474	13	1.010	44
1991	2.502	13	1.036	46
1992	3.366	16	1.541	68
1993	4.292	21	2.064	91
1994	4.733	22	2.188	96
1995	4.481	21	2.007	88
1996	4.961	22	1.902	83
1997	4.225	19	1.465	64
1998	4.550	20	1.436	63
1999	5.968	25	1.859	94
2000	8.022	33	2.310	117
2001 a/	7.960	35	1.884	103
2002	9.617	42	2.436	133

Fuente: Estadística Delictiva/Ministerio de Justicia, División de Estadística CICPC. Cálculos Centro Para la Paz UCV.

Gráfico N° 5
Tasa de homicidios registrados a/
Venezuela y Caracas



Fuente: Ministerio del Interior y Justicia, CICPC y cálculos Centro para la Paz y los Derechos Humanos, UCV.

Tabla N° 3
Homicidios registrados* (Total Nacional y Entidades Federales)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
VENEZUELA	13	13	16	21	22	21	22	19	20	25	33	35	42
Caracas	44	46	68	91	96	88	83	64	63	94	117	103	133
Amazonas	6	6	4	12	8	5	6	5	4	6	5	11	23
Anzoátegui	8	8	9	10	12	12	12	12	17	20	26	28	34
Apure	10	9	13	10	11	9	14	13	10	12	14	25	26
Aragua	7	6	8	11	16	18	21	20	20	29	37	38	40
Barinas	8	8	11	7	10	11	11	10	11	9	17	17	22
Bolívar	12	13	14	16	17	18	20	19	22	21	34	32	45
Carabobo	12	12	15	19	21	20	29	24	29	37	54	50	52
Cojedes	8	6	6	6	10	8	9	9	13	15	21	28	40
Delta Amacuro	6	1	10	11	11	6	8	6	8	9	9	15	15
Falcón	6	5	5	6	7	5	7	7	5	11	14	14	15
Guárico	12	14	16	15	16	12	16	18	22	22	27	23	19
Lara	5	5	5	6	6	7	8	9	8	13	24	24	29
Mérida	7	7	7	8	7	3	7	6	5	8	9	16	15
Miranda	8	8	12	16	21	18	20	15	15	20	25	30	40
Monagas	7	8	11	13	9	9	10	12	14	18	19	21	26
Nueva Esparta	6	3	4	6	7	6	6	7	7	13	21	21	20
Portuguesa	9	8	7	10	10	12	16	16	14	15	21	31	40
Sucre	5	5	5	8	7	6	9	7	10	13	18	23	31
Táchira	9	9	9	10	8	9	9	7	6	8	10	15	28
Trujillo	10	10	11	9	9	11	13	11	13	12	23	20	31
Vargas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	30	36	68	83
Yaracuy	6	5	7	5	7	7	8	5	8	9	13	18	15
Zulia	11	10	12	16	17	15	17	14	15	19	23	30	83

* Tasa x 100.000 hab.

Fuente: Estadística Delictiva/Ministerio de Justicia, División de Estadística CICPC, Cálculos Centro para la Paz UCV.

homicidios no regresaron jamás al nivel que tenían antes de este trágico evento y así sucedió luego de abril de 2002 y diciembre de 2002, lo que podría deberse a factores coyunturales que “disparan” o son catalizadores de situaciones latentes, de tipo estructural.

Tal y como se observan en el Gráfico y en las Tablas precedentes, los homicidios continúan su tendencia ascendente en Caracas, mientras que los estados Zulia, Carabobo y Vargas registran tasas por encima de la media del país. La situación empeoró en prácticamente todos los estados, siendo notables los incrementos en el Edo. Zulia, en Amazonas, Cojedes, Táchira y Anzoátegui.

También mostraron un importante incremento en el 2002, según es evidente en la tabla y el gráfico que siguen, otros delitos efectuados con recurso a la violencia, tales como los robos, los robos de autos y las lesiones personales. De nuevo en todos estos casos es la ciudad de Caracas la más afectada.

El notable incremento de las cifras del Distrito Capital recibió diversas interpretaciones, unas relacionándolas con la crisis sufrida por la PM (según las autoridades intervenidas, debido a que disminuyó la capacidad de este cuerpo policial y su presencia en las calles de la ciudad de Caracas, lo cual habría propiciado un incremento del 30% en los delitos re-

Cuadro N° 4
Tasas de los principales delitos registrados a nivel nacional* (1990-2002)

Delitos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Totales	1255	1184	1210	1276	1270	1153	1173	1040	1030	1041	977	983	1138
Robos	132	114	117	154	175	161	166	141	133	144	145	135	168
Robo autos	51	41	47	69	82	85	99	70	69	105	124	131	174
Lesiones	152	167	174	163	152	141	138	137	138	132	105	114	131
Homicidio	13	13	16	21	22	21	22	19	20	25	33	35	42

* Tasa x 100.000 hab.

Fuente: Estadística Delictiva/ Ministerio de Justicia, División de Estadística CICPC. Cálculos Centro para la Paz y los Derechos Humanos UCV.

Gráfico N° 6
Tasas de secuestro (por cien mil habitantes)



Fuente: División de Estadísticas, Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas. Cálculos Centro para la Paz y los Derechos Humanos, Universidad Central de Venezuela.

gistrados según afirmaron en diversas oportunidades los máximos representantes de este órgano⁸), así como los conatos de crisis, de tomas y huelgas registrados en el resto de las Policías Municipales de Caracas y otras que las vinculan con los efectos del paro económico y petrolero que tuvo lugar en Venezuela entre diciembre 2002 y febrero de 2003. En este sentido es válido incorporar otra hipótesis adicional, ya que las otras dos no se sustentan en la realidad debidamente. No es cierto que los delitos hayan subido un 30% cuando la PM se encontraba intervenida ni que hayan descendido ostensiblemente luego de concluida esta⁹; y en cuanto al paro, luego de su culminación se registraron picos importantes de criminalidad, que invalidan dicha tesis).

Para contribuir al debate que sobre las causas del incremento sostenido de la criminalidad en el país y que en gran medida la vincula con la situación económica, se presentan a continuación, en gráficos, una comparación preliminar de las series históricas de cifras de homicidios y robos conjuntamente con las de pobreza y desempleo. A simple vista, parece evidente que lo que más funciona como factor causal explicativo son las tasas de desempleo frente al robo, no así frente a los homicidios. Definitivamente, los indicadores de pobreza relativa no guardan una relación, al menos aparente con las tasas de homicidios ni con las de robos.

Frente a la aguda situación de inseguridad y a la patente ausencia del Estado, espe-

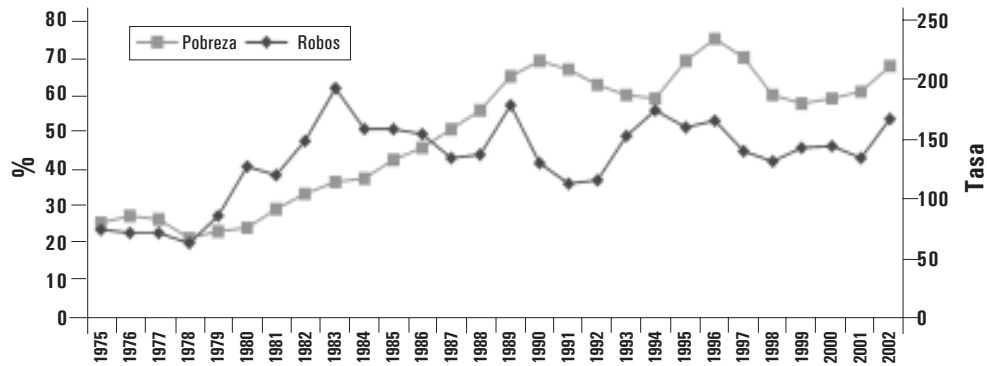


* Porcentaje de la población en situación de pobreza y Tasas de Homicidios por 100.000 hab.

Fuente: Departamento de Investigaciones Económicas del IIES-UCAB. Cálculos Centro para la Paz y los Derechos Humanos. UCV.

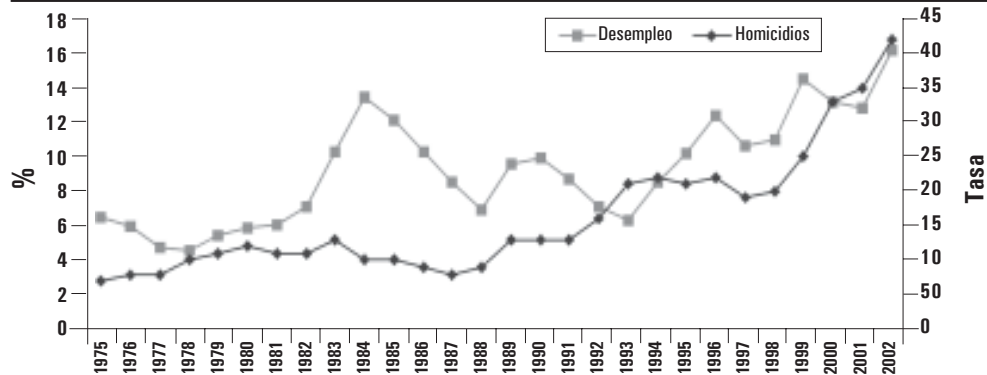
8. El Nacional, 27.11.03, D- ÚIt.
9. Un análisis como el anterior conduce a concluir que, de acuerdo con las cifras del CICPC, en el Distrito Metropolitano de octubre a noviembre de 2002 el incremento en el número total de delitos fue de 3,64%, y de noviembre (mes de la intervención) a diciembre la cifra asciende a 17,28% y de este mes a enero llega a 8,82%. En el caso de los homicidios de octubre a noviembre el crecimiento es de 7,11% mientras que de noviembre a diciembre llega al 25%. Llama particularmente la atención el hecho de que al observar el comportamiento de los robos y los robos de autos entre los meses de noviembre y diciembre registran un decrecimiento de 18,9 y 19,71% respectivamente. En conclusión, con base a los datos disponibles, el planteamiento del incremento de 30% en el número de homicidios del Distrito Capital quedaría en entredicho pues el porcentaje de crecimiento nunca llega a tales niveles.

Gráfico N° 8
Pobreza y Robos* (Total Nacional)



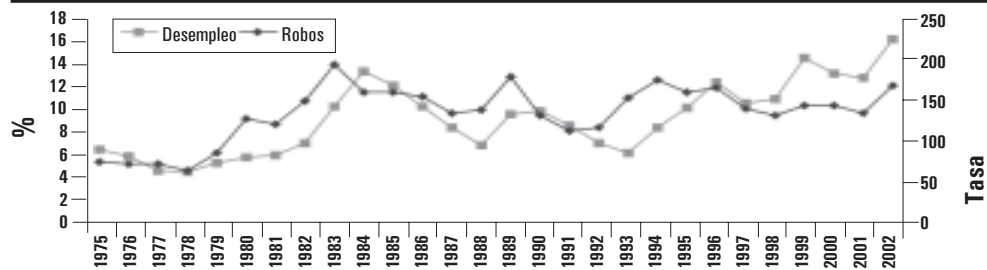
* Porcentaje de la población en situación de pobreza y Tasas de robos por 100.000 hab.
Fuente: Departamento de Investigaciones Económicas del IES-UCAB. Cálculos Centro para la Paz y los Derechos Humanos. UCV.

Gráfico N° 9
Desempleo y Homicidios* (Total Nacional)



* Tasas de Homicidios por 100.000 hab y desempleo Segundos semestres/ INE.
Fuente: Cálculos Centro para la Paz y los Derechos Humanos. UCV.

Gráfico N° 10
Desempleo y Robos* (Total Nacional)



* Tasas de robos por 100.000 hab y desempleo Segundos semestres/ INE.
Fuente: Cálculos Centro para la Paz y los Derechos Humanos. UCV.

cialmente crítica en las zonas periféricas de las grandes ciudades, la tramitación de los conflictos y formas de resolución alternativas a la violencia se tornan cada vez más escasas, recurriéndose entonces con mayor frecuencia a mecanismos de venganza, tales como los linchamientos.

Debido a la crisis de legitimidad de las instituciones del Estado, esta modalidad ha cobrado mayor fuerza, ya que ha aumentado en un 47% el número de casos de linchamientos registrados en el año 2003 respecto al año 2002. Cabe destacar que el dato presentado para este último año abarca de enero a septiembre de 2003 por lo que muy probablemente la cifra aún se incremente más.

Cuadro N° 5			
Casos de linchamientos e intentos de linchamiento publicados en prensa (total nacional 2001-2003 a/)			
Categoría	2001	2002	2003
Linchamiento	20	15	22
Intento de Linchamiento	74	101	70

Fuente: Base de Datos Provea y Centro para la Paz de la UCV.
a/ se refiere a los casos presentados por la prensa nacional hasta el mes de septiembre 2003.

La gravedad de los linchamientos se hace evidente en la nota aparecida en la revista SIC, N° 658, de octubre de 2002, en la que se registra un intento de linchamiento de cuatro delincuentes que tuvo lugar en la Universidad del Zulia, revelándose con ello que este problema afecta no solo a comunidades destituidas de derechos y sin acceso a la justicia.

Evaluación de las garantías que brinda el Estado venezolano para el disfrute del derecho a la seguridad ciudadana

Una evaluación de las políticas desarrolladas por el Estado para el control de la criminalidad implica analizar tanto las políticas de-

sarrolladas *per se*, como la actuación y funcionamiento del sistema de justicia penal y de la policía, instrumentos de los cuales dispone el Estado para ejercer control y prevención sobre la criminalidad y la violencia.

En cuanto a las políticas desarrolladas en el lapso estudiado, se reitera la tendencia a superponer planes, programas y proyectos siendo evidente la ausencia de una política de Estado en materia de seguridad ciudadana, lo que constituye una grave omisión en su tarea de brindar garantías para el disfrute ciudadano de todos los derechos. En lo que respecta a la policía, la situación en el período no ha hecho sino acentuarse con respecto al anterior, ya que a los gravísimos problemas de estas agencias encargadas del orden en cuanto a su función de control de la criminalidad en el marco de un Estado de derecho, se les añade el que han entrado de lleno en la polarización política, siendo agentes de los bandos en pugna, tal y como ya fue registrado en los eventos de abril de 2002 y en la intervención por parte del Ejecutivo Nacional de la PM de Caracas. Y en cuanto al sistema de justicia penal, cabe decir que sus capacidades de conocimiento y sanción de los delitos, aunque ha aumentado levemente en los últimos años, dista mucho de cumplir objetivos mínimamente requeridos para un adecuado control democrático de la criminalidad.

La Policía

El período analizado, estuvo marcado por la intervención de la PM (ver Recuadro, al final del capítulo), evento que contribuyó, si cabe, a generar una mayor polémica alrededor del cuerpo y a aumentar el grado de polarización política, en cuya lógica también están inscritos, como se ha dicho, los cuerpos policiales del país.

El aparato policial venezolano en su conjunto sufre una severa y compleja crisis de funcionamiento, organización y legitimidad,

la cual se pretende esconder, sin lograrlo, detrás de una reiteración permanente acerca de una supuesta falta de funcionarios policiales, según la cual, en el país hacen falta más de 35.000 funcionarios. Con relación a este punto crucial, con el cual se trata de justificar por defecto una actuación claramente ilegal y brutal, sino absolutamente ineficiente, es importante hacer algunas precisiones.

En Venezuela, según todos los estándares internacionales, existe un número más que adecuado y suficiente de funcionarios policiales. Según la Organización de Naciones Unidas, tal y como se muestra en la tabla siguiente, a los países en vías de desarrollo, les corresponde idealmente, dados sus problemas de inseguridad y consolidación institucional, una tasa de 350 policías por 100.000 habitantes.

Cuadro N° 6
Número de funcionarios policiales según características del país

Países	Tasa de policías por cien mil habitantes
Menor desarrollo	172,98
En vías de desarrollo	350,19
Venezuela	505,16
Desarrollados	266,04

Fuente: Naciones Unidas, Ministerio del Interior y Justicia. Cálculos Centro para la Paz y los Derechos Humanos UCV.

Como se observa, Venezuela tiene una tasa “superior” a la que estima la ONU como ideales y/o necesarias para un país en vías de desarrollo. Esta cifra permite desechar los argumentos que señalan como causa del incremento de la criminalidad, la falta de funcionarios policiales en el país. Incluso, si se considera el impresionante incremento de cuerpos y de funcionarios policiales ocurrido a partir de 1990 (en 1990 Venezuela tenía 24 cuerpos de policía, mientras que en 2003, tiene 97, contando los nacionales, estatales y municipa-

Cuadro N° 7
Total de funcionarios policiales en Venezuela según cuerpo de seguridad del Estado

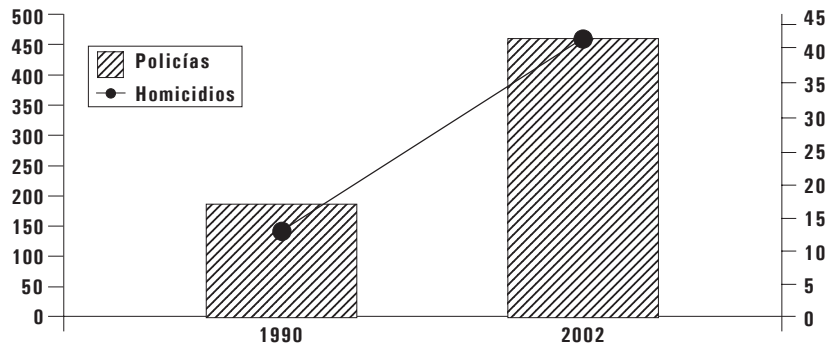
Cuerpo de Seguridad	N° de funcionarios
Policía Estatal	46.871
Policía Municipal (interior del país)	5.407
Policía Distrito Metropolitano	12.459
CICPC	7.200
Tránsito Terrestre	5.023
Guardia Nacional	39.500
TOTAL NACIONAL	116.460
Tasa por 100 mil habitantes	505,16

Fuente: Elaborado a partir de información de Coordinación Policial MIJ, Instituto Nacional de Estadística (INE), cálculos Centro para la Paz y los Derechos Humanos UCV.

les), junto con el incremento de la criminalidad, surgen muchas interrogantes, tal y como se desprende de la observación de los siguientes gráficos.

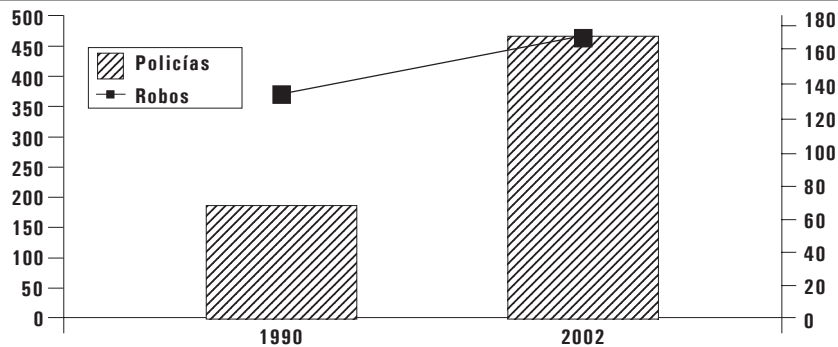
Resulta evidente que el incremento de funcionarios policiales como política de seguridad ciudadana en el país en los últimos trece años, no ha incidido en lo absoluto en la contención del número de homicidios y de robos; muy por el contrario, ambos eventos registran una tendencia ascendente paralela al aumento del número de funcionarios. El problema podría estar más vinculado con la adecuada localización de los funcionarios que con su cantidad. Ello se demuestra en el caso de la ciudad de Caracas, que registra las cifras más altas de criminalidad del país. En la tabla que sigue, se observa cómo, además de elevadas cotas de delitos, también la capital dispone de una elevada tasa de policías, dándose el caso además de que municipios con alto poder adquisitivos, como los de Chacao (que puede ser el municipio con la más alta tasa de policías en el mundo) y Baruta, disfrutaban de una triple protección: las que les brinda la PM, las que le brinda la Policía de su municipio y la seguridad que se brindan a sí mismo los habi-

Gráfico N° 11
Tasas de Policías y tasa de homicidios registrados (total nacional)



Fuente: División de Estadísticas, Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalística. Cálculos propios Centro para la Paz y los Derechos Humanos, Universidad Central de Venezuela.

Gráfico N° 12
Tasas de Policías y tasa de robos registrados (total nacional)



Fuente: División de Estadísticas, Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalística. Cálculos Propios Centro para la Paz y los Derechos Humanos, Universidad Central de Venezuela.

tantes de los municipios respectivos, contando el número de vigilantes privados y sistemas de seguridad instalados y calles cerradas en cada uno de ellos.

Así pues, cabe exigirle al Estado una redistribución mucho más equitativa de los recursos asignados al área de seguridad, ya que resulta que tal y como lo están en este momento, reciben menor seguridad quienes más la necesitan, y existe un número de ciudadanos privilegiados que disfrutan por par-

tida doble de este beneficio. Igualmente es pertinente estar atentos en el sentido de que aún con un número más que suficiente de policías por 100.000 habitantes para el Distrito Metropolitano y apartando el hecho de su inequitativa distribución, es notable su ineficiencia a la hora de controlar y prevenir la criminalidad.

Abundan las críticas sobre ciertos aspectos del conjunto del sistema policial venezolano: 1) Sobre su marco constitucional y le-

Cuadro N° 8
Tasas funcionarios por cien mil habitantes
según cuerpo policial a/ (Distrito Capital 2003)

Cuerpo policial	Población b/	N° de funcionarios	Tasa x 100 mil hab.
Policía Metropolitana	2.762.759	8.500	307,66
Policía Municipal Libertador	1.836.286	1.168	63,61
Policía Municipal de Baruta	260.853	895	343,11
Policía Municipal de Chacao	64.629	787	1217,72
Policía Municipal de Sucre	546.766	971	177,59
Policía Municipal de El Hatillo	54.225	138	254,50
TOTAL	2.762.759	12.459	450,96

a/ No incluye a la Guardia Nacional.

b/ Cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE), Censo 2001. Las proyecciones de población a partir de las nuevas cifras de población obtenidas del último proceso censal aún no se encuentran disponibles.

Fuente: Cuadro elaborado a partir de información del INE y Coordinación Policial MIJ. Cálculos Centro para la Paz y los Derechos Humanos.

gal: las disposiciones de la Constitución de 1999 sobre la materia no establecen claramente las competencias de los diversos ámbitos policiales; las nuevas leyes aprobadas en el marco de la Ley Habilitante (2001) no contienen normas inequívocas sobre las atribuciones de los dos ministerios (Interior y Justicia, y Defensa) competentes en lo policial; y, pese a lo estipulado en la Constitución y la presentación de varios proyectos, aún no se ha promulgado una ley orgánica de policía. 2) La militarización de los cuerpos existentes, que se manifiesta en su estructura general, la procedencia de sus mandos y el espíritu dominante en dichos cuerpos. 3) Posiblemente como consecuencia de lo anterior, se observa la falta de mecanismos de coordinación entre los servicios policiales (la cual puede deberse a la autonomía de sus responsables políticos), lo que da lugar a la superposición y confusión de las funciones policiales, conflictos interinstitucionales y ausencia de planifica-

ción a largo plazo. 4) En cuanto a sus recursos humanos y materiales: dificultades de captación de nuevos agentes, deficiencias en los mecanismos de selección y formación, bajos salarios y escasos beneficios sociales, inexistencia de una carrera policial, distribución territorial inadecuada, precariedad de medios materiales, asignación de los mismos sin estudios previos en términos de costo/beneficio. 5) La imagen negativa de la policía, imputable a su ineficacia en la lucha contra la delincuencia y la inseguridad, a ciertos comportamientos de sus miembros (corrupción, complicidad con los delincuentes) y a la insuficiencia de sus relaciones con la comunidad. 6) La deficiencia -e incluso la carencia- de mecanismos de control (internos, externos) sobre las actuaciones policiales. 7) Finalmente, la inexistencia de una política policial integral que incluya la definición de un modelo de policía, que establezca criterios de separación con las fuerzas armadas y énfase en la descentralización de los servicios policiales y en su acercamiento a la comunidad.

La Constitución no deja claras las líneas maestras de un aparato policial homologable al de los Estados modernos avanzados (sociales y democráticos de derecho) a partir de sus tres grandes divisiones: Fuerzas Armadas claramente diferenciadas de Fuerzas de Seguridad; policía judicial individualizada respecto de la policía a las órdenes del ejecutivo; seguridad pública como competencia estatal pero con el reconocimiento de tres niveles de administración con posibilidades de disponer de policía. Según nuestra Constitución, parte de las Fuerzas Armadas forma parte de las Fuerzas de Seguridad, lo que crea algunos problemas en relación con la asignación de funciones. También crea confusión en torno al bien que debe garantizar y proteger, por el uso en forma indistinta de conceptos diferenciables y hasta antagoni-

cos como lo son orden público, orden interno y seguridad.

El modelo requerido, en su base, no es tanto policial ni de orden eminentemente técnico como político. Ello pasa por unas directrices claras desde el gobierno central y un acuerdo definitivo y estable con los diferentes estados y municipios sobre el modelo policial actual. Lo que se requiere es converger en un modelo en el que lo importante no es el territorio, ni tan siquiera la función, sino las políticas de seguridad, cuya dispersión es probablemente el elemento más dañino para el logro de un modelo eficiente. Dichas políticas deben ser formuladas a partir de acuerdos fundamentales sobre las grandes líneas y ser claras y comprensibles, tanto para los ciudadanos como para las Fuerzas de Seguridad; deben ser además ejecutables, es decir fijarse límites posibles y alcanzables y deben poder ser, además, evaluables. Ello es lo que permitirá tener parámetros fiables de eficacia y eficiencia policial, corregir errores, pedir responsabilidades por su incumplimiento y en suma reelaborar y modificar las siguientes y continuas políticas de seguridad.

Un modelo policial actualizado y realizable debe ser: a) *equilibrado* (basado en la descentralización), dotado de elementos dinamizadores (formación, información, deontología) y con la atribución de una importancia fundamental a las políticas de seguridad); b) *funcional*: que contemple una correcta distribución de funciones policiales como clave del modelo, que se centre en la importancia de la coordinación policial; c) *coordinado* a nivel nacional, estatal y local, impulsando los Consejos y Juntas locales de Seguridad Ciudadana; d) *de gestión*: no solo más policías, sino mejor gestión de medios y recursos, mediante la elaboración y ejecución de planes de actuación por objetivos en cada cuerpo y por parte del Mi-

nisterio del Interior y Justicia, la creación de oficinas conjuntas de denuncias, promoción de un comité de expertos y centros de atención integral de emergencias; y e) *de servicio*: cambio de la cultura policial, acorde con los valores constitucionales y de servicio al ciudadano, el desarrollo de planes de presencia y comunitarios para luchar contra la inseguridad objetiva y subjetiva de las comunidades más vulnerables, manuales comunes de servicio y el cuidado al máximo de los contenidos deontológicos de la tarea policial, estableciendo un gran marco concordado por todos que delimite sustantivamente un código ético común de participación. Por último, un modelo policial democrático, concibe la seguridad como asunto de los ciudadanos mediante criterios de corresponsabilización activa, promueve un cambio de la cultura cívica, hacia una mayor colaboración ciudadana y contribuye a mejorar la percepción de los ciudadanos respecto de sus policías.

En lo que respecta a la violencia policial, en anteriores entregas ya se ha discutido acerca de lo grave y letal del recurso de los “enfrentamientos” entre civiles y funcionarios de los cuerpos de seguridad del Estado como política de contención de la criminalidad, particularmente para los primeros. Partiendo del supuesto de que se trata efectivamente de enfrentamientos, las probabilidades de fallecer entre las dos partes involucradas debería guardar cierta proporción, si bien no necesariamente de paridad absoluta, debido al entrenamiento de los funcionarios junto a su equipamiento con equipos de comunicación y chalecos antibalas entre otros.

El seguimiento de los casos relacionados en la prensa nacional del número total de homicidios según “móvil”, de los cuales existen sobradas razones para estimar que subrepresentan la realidad de las cifras, per-

mite identificar que, en “enfrentamientos” con los cuerpos policiales, fallecieron para el período de este informe 435 civiles y se registra la muerte de 11 funcionarios policiales, es decir, que por cada policía que muere en un enfrentamiento fallecen 25 civiles, mientras que para el período anterior la relación fue de 13 civiles por cada funcionario de los cuerpos de seguridad, cifra ya suficientemente alarmante, solo comparable a la elevadísima alcanzada en el año 2001.

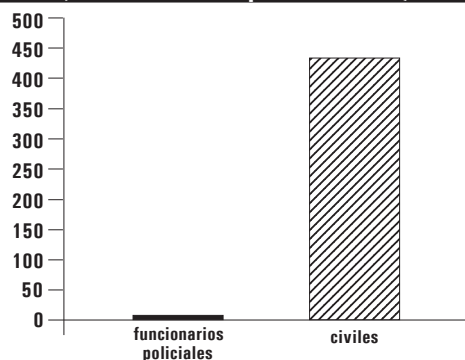
Cuadro N° 9
Relación de civiles y funcionarios fallecidos en enfrentamientos (2000 al 2003)

Categoría	Octubre 2000/ Septiembre 2001	Octubre 2001/ Septiembre 2002	Octubre 2002/ Septiembre 2003
Civiles	642	272	435
Funcionarios policiales	36	14	11

a/ se contabiliza hasta septiembre de 2003.

Fuente: base de datos y cálculos del Centro para la Paz y los Derechos Humanos UCV.

Gráfico N° 13
Relación funcionarios policiales/civiles fallecidos en enfrentamientos (octubre 2002-septiembre 2003)



Fuente: base de datos Centro para la Paz y los Derechos Humanos UCV, Provea (2002-2003).

Sin embargo, una noticia emanada de los mismos cuerpos policiales, pone de manifiesto una situación que comporta una mayor gravedad, si ella es posible. En ella se hace referencia al hecho de que entre enero y junio ocurrieron 6.920 homicidios en todo el país. A partir de esas cifras se añade que “los organismos de seguridad han ultimado a 1.147 antisociales en todo el país en el primer semestre de este año”¹⁰. Ello significa, que según declaran los mismos cuerpos policiales, un 20% de los homicidios corresponden a muertes ocurridas por enfrentamientos policiales, además de que tal cantidad eleva a 1:63, la relación de policías y civiles muertos en enfrentamientos. Además de la flagrante ilegalidad de esta actuación policial que encubre violaciones del derecho a la vida, con la falta de ética profesional asociada, resulta evidente que dados los resultados de la criminalidad, tal política de exterminio sistemático de “antisociales” como ellos mismos los denominan sin fórmula de juicio, resulta claramente ineficiente, ya que no ha hecho sino aumentar en forma desproporcionada el número de muertes en el país, además de que los robos, secuestros, lesiones personales y demás delitos contra la vida y los bienes siguen aumentando.

Las cifras de civiles fallecidos en “enfrentamientos” ha alcanzado niveles tan elevados, que ya es posible establecer claramente un patrón de violación al derecho a la vida, aunque no se cuenten con evidencias penales que permitan individualizar la responsabilidad. La aclaratoria del marco en el que se producen estas muertes debe ser especialmente analizado ya que las actuaciones discrecionales de los cuerpos de seguridad amparados en la figura de los “enfrentamientos”,

10. El Universal, 27.07.03, pág. 2-28.

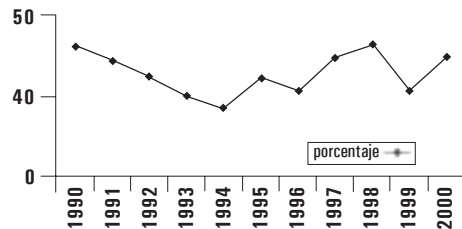
atenta directamente contra la seguridad ciudadana al erosionar la imagen de los cuerpos policiales y propiciar, a través de su inacción, comportamientos marcadamente autoritarios que reciben poca o ninguna respuesta por parte de los órganos estatales encargados de la supervisión, monitoreo y sanción de posibles abusos policiales en este sentido.

Así pues, el balance de la actuación de los cuerpos policiales en el país es peor en cada período que pasa, lo que sin duda alguna contribuye al incremento que año tras año registran las cifras de criminalidad en el país.

Funcionamiento del sistema de justicia penal

La información disponible revela que durante el año 2001 la relación entre casos conocidos y concluidos policialmente es del 52%.

Gráfico N° 14
Casos conocidos sobre casos concluidos policialmente (total nacional)



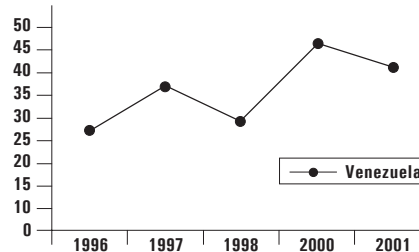
Fuente: División de Estadísticas CICPC. Cálculos Centro para la Paz y los Derechos Humanos UCV.

De los casos conocidos policialmente, ingresan a tribunales 90.757, de los cuales reciben sentencia definitiva el 9,2%. Por su parte, el desempeño durante el años 2002 muestra que del total de casos conocidos fueron concluidos policialmente el 63,7%, ingresando a tribunales 50.980, es decir el 30%.

Los datos anteriores permiten comprender mejor el decrecimiento que ha experimentado la confianza en el sistema judicial en el

país. Debe tomarse en cuenta además que sólo cerca de un 30% de los delitos cometidos son registrados por el sistema de justicia.

Gráfico N° 15
Confianza en el Poder Judicial



Fuente: Latinobarómetro 1995 al 2001.

La situación de seguridad ciudadana exige que el sistema judicial penal asuma medidas al respecto, tratando de eludir aquellas de carácter más efectista que efectivo, tales como las sucesivas reformas de los códigos penales y de procedimiento criminal, lo cual aumenta el predominio de acciones de corto plazo, desarticuladas e intermitentes que como ha sido demostrado con datos a lo largo de este informe poco o nada inciden en el transcurso que desde hace ya dos décadas, en el descenso de la criminalidad.

Políticas de seguridad ciudadana registradas por los medios en el período

Durante el período de este Informe, el Ministerio del Interior y Justicia cambió de administración en dos oportunidades: comenzó con Diosdado Cabello como Ministro seguido luego por el Gral. (R) Lucas Rincón quien hasta la fecha ostenta el cargo. En cuanto a las políticas, programas, proyectos y operaciones, privan, como en los últimos quince años, las últimas sobre los primeros. De hecho, pese a que se anuncian con insistencia decenas de ellos en la prensa nacional por parte de las

Cuadro N° 10
Relación de delitos registrados s/sentencias definitivas

Años	Casos Conocidos	Casos Concluidos Policialmente	Casos concluidos sobre Casos Conocidos	Ingreso a Tribunales a/	Sentencias Definitivas	% Sentencias sobre Casos Conocidos
1982	130.576	68.777	52.6	55.639	6.965	5.3
1990	244.828	107.520	43.9	79.562	13.041	5.3
1991	236.481	105.065	44.5	80.784	14.299	6.1
1992	247.266	104.802	42.4	86.166	12.046	4.8
1993	266.882	106.897	40.5	79.928	10.068	3.8
1994	271.493	104.857	38.6	82.537	11.355	4.2
1995	252.072	106.237	42.2	81.986	11.681	4.6
1996	259.644	106.691	41.1	82.809	13.101	5.1
1997	236.742	105.993	44.7	84.955	13.002	5.5
1998	239.412	100.909	46.3	125.579	18.753	7.8
1999	246.671	100.462	40.7	59.525 b/	8.760 b/	3.6
2000	216.964	97.482	44.9	-	-	-
2001	226.593	119.110	52.6	90.757 c/	20.916 c/	9.2
2002	262.467	167.400	63.7	50.980	-	-

Fuente: División de Estadística, Consejo de la Magistratura, Anuarios Estadísticos INE. Cálculos Centro para la Paz UCV.

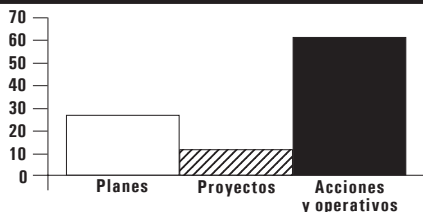
a/ Tribunales Penales de Primera Instancia. Causas con auto de detención, sometimiento a juicio para iniciar sumario.

b/ Cifras disponibles sólo para el primer semestre del año.

c/ Cifras disponibles de enero a septiembre.

diversas autoridades, el país no cuenta todavía con una política de Estado en materia de seguridad ciudadana.

Gráfico N° 16
Planes, proyectos, acciones y operaciones de seguridad ciudadana registrados en la prensa nacional (oct.2002-sep.2003)



Fuente: base de datos prensa Centro para la Paz y los derechos Humanos UCV, Provea.

Como se observa en forma recurrente en cada uno de los períodos analizados, lejos de implementar políticas de Estado en materia de seguridad ciudadana, se sigue recurriendo de

Cuadro N° 11
Intervenciones estatales

Categoría	En ejecución	A ejecutar	Total	%
Planes	2	5	7	26,92
Proyectos	-	3	3	11,54
Acciones y operaciones	13	3	16	61,54
Total	15	11	26	100
%	57,69	42,30		

Fuente: Centro para la Paz y los Derechos Humanos UCV.

manera reiterada al desarrollo de operativos de corto plazo, los cuales se repiten una y otra vez, sin que medie ninguna evaluación de desempeño. Adicionalmente, los diferentes organismos públicos a la hora de planificar estas actividades ni siquiera se ajustan a derecho. Desde noviembre de 2001, aun con todas sus limitaciones, está vigente la Ley Marco de Seguridad Ciudadana, en la cual se

Cuadro N° 12
Intervenciones estatales y comunitarias

Categoría	Emprendidos por la comunidad	Emprendidos por el Estado*	Conjuntos	Total
Planes	1	5	1	7
Proyectos	1	2	-	3
Acciones y operaciones	5	11	-	16
Total	7	18	1	26
%	26,92	69,23	3,84	

* Nacional, estatal o municipal.

Fuente: Centro para la Paz y los Derechos Humanos UCV.

implantan las figuras de los Consejos Nacionales, Regionales y Locales de Seguridad. Si bien no cuentan con una participación democrática de los ciudadanos organizados tal y como se correspondería con los postulados de la democracia participativa consagrada en la Constitución, constituyen en sí mismos una mínima instancia de planificación y coordinación, con lo cual al menos podría superarse esta fase tan prolongada de improvisación, desconocimiento y barbarie de la que hacen gala la mayoría de nuestras autoridades policiales.

Cronología preliminar del conflicto de la Policía Metropolitana y de otros cuerpos de policía del país

Antecedentes:

2002

- **01.10:** inicio de huelga por parte de 300 funcionarios de la PM en la Comandancia General de este cuerpo policial en Cotiza, exigiendo el pago de pasivos laborales adeudados desde hacía cuatro años.
- **04.10:** la Comandancia General de la PM en Cotiza comienza a ser patrullada por 9 unidades de la Disip.
- **05.10:** el Alcalde Mayor de Caracas, Alfredo Peña, denuncia la militarización de la ciudad dado el patrullaje del Ejército Nacional en las calles, medida que cataloga como ilegal, ya que esta Alcaldía como autoridad metropolitana es la encargada de la coordinación policial y no han solicitado presencia de la Fuerza Armada Nacional (FAN). El Viceministro de Seguridad Ciudadana, Alcides Rondón, afirma que la presencia militar es una medida para fortalecer la seguridad ciudadana.
- **09.10:** Peña reta al Presidente Hugo Chávez a intervenir la PM. Declara el Alcalde mayor que "... el conflicto interno lo generó el gobierno al negar el desembolso de esos pagos para que se viera como excusa"¹. Por otra parte, para esta fecha los huelguistas se apoderan del "Control Maestro" de la PM; es decir, controlan la comunicación radial del organismo.
- **10.10:** los comisarios Lázaro Forero y Jorge Díaz Santamaría introducen un amparo contra los 21 efectivos que tomaron el Control Maestro del cuerpo policial. Se esperaba que a las 11:30 de la mañana se ejecutara una medida de desalojo, pero la jueza 24 Silvia Fernández luego de conversar con los huelguistas decide convertirse en mediadora y acuerda una reunión entre las partes en conflicto.
- **16.10:** la PM abre un nuevo centro de operaciones con 300 funcionarios y 50 unidades cuya sede deciden no dar a conocer por medidas de seguridad

- **14.11:** el Secretario de Política del Distrito Metropolitano Ramón Muchacho, aclara que la Alcaldía mayor dio órdenes a las policías municipales para rechazar la participación militar en el patrullaje de la ciudad.
- **15.11.02:** el Alcalde del Municipio Libertador Freddy Bernal solicita al Ministro del Interior y Justicia, Diosdado Cabello la intervención de la PM.

El conflicto:

- **16.11:** Intervención de la PM.
 - A las 3:00 de la mañana se presentan en la sede de la Comandancia General de la PM en Cotiza, el Ministro del Interior y Justicia Diosdado Cabello junto al Viceministro de Seguridad Ciudadana Alcides Rondón con el apoyo de la GN, con el decreto de intervención 568 del Ejecutivo Nacional en el que nombran al Comisario Emigdio Delgado como nuevo director de la PM en sustitución del comisario Henry Vivas.
 - El Comisario Emigdio Delgado, director de la PM designado por el Ejecutivo Nacional, renuncia al cargo en una transmisión de televisión, doce horas después de su nombramiento, considerar que no posee respaldo de la mayoría de los efectivos de la PM y reconociendo el liderazgo de Vivas.
 - Diosdado Cabello anuncia que el Ejecutivo nombrará una nueva Directiva, asumiendo la jefatura de la PM provisionalmente el Viceministro de Seguridad Ciudadana Alcides Rondón.
 - El Viceministro Rondón anuncia como nuevo director de la PM al Comisario Gonzalo Sánchez Delgado.
 - La PM, que organizativamente divide a la ciudad de Caracas en 10 zonas, es tomada militarmente con tanquetas y convoyes del

Ejército en las siguientes:

- Zona N°2 en Catia.
- Zona N°3 en Caricuao.
- Zona N°6 en Los Caobos.
- Zona N°7 en Boleíta.

También fueron intervenidas las Comisarías de San Andrés en El Valle, la Brigada Motorizada en Maripérez y la Comandancia de El Hatillo².

- **17 de noviembre 2002:**
 - Primeras declaraciones del Presidente de la República en su programa dominical "Aló Presidente" transmitido desde El Valle: "*era una obligación del Ejército intervenir*" ya que "*se había anarquizado y convertido en un problema de orden público que puso en peligro la seguridad de los venezolanos*"³. El Comisario Sánchez Delgado, director de la PM designado por el Ejecutivo Nacional, nombró la Comisión de Enlace y Desarrollo Técnico de la PM, que trabajará junto al Ministerio de Finanzas para buscar solución al conflicto policial por los pasivos laborales adeudados a los funcionarios, así como atender las solicitudes de vivienda por ellos realizadas⁴.
 - Se ejecuta una sesión extraordinaria del Cabildo Metropolitano donde se aprueba un acuerdo en el que desconocen por inconstitucional el contenido de la resolución 568 del Ejecutivo Nacional para intervenir la PM⁵.
- **17 y 18.11:** El director de la PM designado por el Ejecutivo, recorre las zonas policiales 1, 2 y 3 para tratar (sin éxito) de nombrar a los nuevos jefes de esa dependencia (todos comisarios jubilados), dado que los actuales solo reconocen a Henry Vivas y a la autoridad metropolitana como únicos jefes en espera del pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia. El recorrido se efectuó en compañía del Alcalde del Municipio Libertador Freddy Bernal, el Viceministro de Seguridad Ciudadana Alcides

Rondón y el Coordinador Policial del MIJ Danny Azuaje⁶.

- **18 de noviembre 2002:** el Alcalde Mayor Alfredo Peña, introduce ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia una acción de nulidad y amparo a fin de obtener el cese de la intervención hasta que se precisara el carácter constitucional o no de la medida.

Condiciones luego de la intervención de la Comandancia General:

- **21 de noviembre 2002:**
 - Autoridades metropolitanas denunciaran ante el Ministerio Público a Diosdado Cabello Ministro del Interior y Justicia, a Freddy Bernal Alcalde del Municipio Libertador y a varios diputados de la Asamblea Nacional, como planificadores de la crisis laboral en la PM para su posterior intervención.
 - Allanamiento a la sede de la Comisaría Modelo en la Zona 2 de la PM, llevándose 28 subametralladoras HK. Este allanamiento se produce en el marco de las investigaciones de los sucesos del 11 de abril de 2002⁷.
- **22 de noviembre 2002:** allanamiento de la Comisaría General de la PM en Cotiza por el Fiscal 4to Danilo Anderson, quien acompañado de 9 funcionarios del CICPC y por fiscales del Ministerio Público proceden a la revisión del armamento⁸. En este procedimiento se incautaron más de 300 equipos del parque de Cotiza⁹.
- **24 de noviembre 2002:**
 - El Coordinador de Seguridad Ciudadana, Ramón Muchacho, y el director de la PM nombrado por el Alcalde Mayor Henry Vivas, afirman que en los allanamientos realizados los últimos días a diversas sedes de la PM en busca de armas a ser investigadas en el marco de los sucesos del 11-A se han realizado sin

la suficiente garantía como para impedir la “siembra” de armas implicadas en tal evento¹⁰.

El CICPC por su parte, investigará un aproximado de 3 mil armas entre revólveres, pistolas, fusiles y ametralladoras HK¹¹.

- Magistrados del TSJ (Sala Político Administrativa) Hadel Mostafá, Yolanda Jaimes y Levis Zerpa difieren el fallo sobre la intervención de la PM hasta el 2 de diciembre de 2002.
- **26 de noviembre 2002:** dada la demora de la Sala Político Administrativa del TSJ para dar respuesta a la solicitud de nulidad y amparo introducida por el Alcalde Mayor el 18 de este mismo mes, Peña decide introducir una segunda acción, esta vez ante la Sala Constitucional, a fin de que se pronuncie sobre la controversia generada en el marco del conflicto sobre las competencias entre el poder nacional y el municipal en relación con la administración de los organismos de seguridad ciudadana¹².
- **27 de noviembre 2002:**
 - Comisario Henry Vivas junto con 19 funcionarios de la PM introdujo un amparo constitucional ante el TSJ, ya que consideraba que se les estaba violando su derecho a la vida, a la integridad personal y estaban siendo objeto de tratos degradantes¹³.
 - Vecinos de las parroquias El recreo, Candelaria y San Bernardino se dirigen al TSJ, Defensoría del Pueblo y Fiscalía General de la República a fin de entregar una carta en la que solicitan su actuación para que la PM sea desmilitarizada y continúen los planes y acciones diseñadas por el organismo.
- **30 de noviembre 2002:** Allanada la oficina de Henry Vivas en Cotiza por el CICPC y un fiscal del Ministerio Público. Fueron decomisadas 7 computadoras para verificar si contienen información que vincule a los funcionarios de este cuerpo con los sucesos del 11-A¹⁴.

- **01 de diciembre 2002:** la mayoría de las tanquetas que se mantenían en las comisarías y puestos de la PM se retiran, aunque se mantiene la presencia de tripas mixtas en menor cantidad en las zonas policiales¹⁵.
- **10 de diciembre 2002:** efectivos del Ejército toman la División de Transporte de la PM, situada en El Junquito, donde hay más de 500 vehículos y motos nuevas asignadas a la PM por el Proyecto España.
- **12 de diciembre 2002:** la Sala Constitucional de TSJ admitió la solicitud de amparo introducida por el Alcalde Peña, en la que se solicitaba se pronunciara sobre el conflicto entre el poder nacional y el poder municipal respecto a la competencia sobre la seguridad ciudadana y la PM¹⁶.
- **18 de diciembre 2002:** la Sala Constitucional del TSJ deja sin efecto la resolución 569 del 18 de noviembre de 2002 en la que el Ejecutivo Nacional decreta la intervención de la PM. En un lapso de 15 días deben ser restituidas las autoridades nombradas por el Alcalde Peña y se ordenó también la recuperación del Centro de Operaciones Policiales en un lapso de 5 días hábiles, incluso con uso de la fuerza pública de ser necesario¹⁷.
- **13 de enero 2003:** últimos funcionarios tomistas desalojan pacíficamente la sede de la Comandancia General de la PM en Cotiza. Por el momento la PM continúa intervenida hasta el 29 de enero o el 4 de febrero cuando pudiera terminar la decisión del Ejecutivo¹⁸.
- **14 de enero 2003:** la Dirección de Armas y Explosivos de la Fuerza Armada Nacional (Darfa) allanaron las comisarías y unidades especiales de la PM para decomisar las ametralladoras y escopetas que estaban en sus despachos. El operativo comenzó a las 3 de la mañana y en él participaron aproximadamente mil efectivos del Ejército y la GN, quienes mostrando una orden de un fiscal militar, procedieron a incautar 4.700 armas largas y 27 mil cartuchos¹⁹. Los efectivos de la FAN expresaron que su actuación se debía a la inspección del parque armado de la PM que Darfa debe realizar una vez que finalizara el conflicto de este cuerpo policial, según el artículo 5 de la decisión del TSJ de 18 de diciembre de 2002. El Alcalde Peña anuncia que solicitará ante el TSJ un recurso de interpretación de la mencionada sentencia. Según otras fuentes 3.335 fueron las ramas decomisadas en 10 dependencias de la PM²⁰.
- **12 de marzo 2003:** 30 tomistas de la PM hicieron entrega de sus armas, chalecos y motos a la División de Vehículos del CICPC en presencia de fiscales y algunos directivos del mencionado organismo²¹.
- **05 de mayo 2003:** Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana acuerda desmilitarización de la PM así como la devolución inmediata de 468 subametralladoras HK calibre 9 milímetros, 20 fusiles calibre 5.56 y otros 10 fusiles modelo M-16; 680 escopetas y 5 mil cartuchos de perdigones de plástico calibre 12²².
- **09 de mayo 2003:** refuerzan presencia militar en las comisarías de la PM, especialmente en las zonas policiales 1 La Pastora y 23 de Enero; 8 La Quebradita y San Martín; y 9 San Agustín, donde por lo menos mil efectivos se instalaron²³.
- **15 de mayo 2003:** el Alcalde Mayor anunció que Henry Vivas fue designado Secretario de Seguridad Ciudadana y Lázaro Forero es el nuevo Director de la PM. También aclara Peña que dará un plazo de una semana para la desmilitarización de la PM y en caso contrario se tomarán nuevas medidas judiciales como solicitar la ejecución forzosa de la medida²⁴.
- **20 de mayo 2003:** Consejo Metropolitano de Gobierno acuerda autorizar al Alcalde

mayor Alfredo Peña para que inicie acciones legales contra el Ministro de la Defensa, General José Luis Prieto, por desacato a la decisión del TSJ de desmilitarizar la PM.

- **18 de agosto 2003:** redoblan militarización de la PM cuando un contingente penetró en la sede de Cotiza, aproximadamente a las 11:30 de la mañana, seguido de la presencia de Danny Azuaje, de Coordinación Policial del MIJ²⁵.
- **21 de agosto 2003:** permanecen custodiadas por 200 efectivos del Ejército y la GN seis sedes de la PM²⁶.

Otras situaciones de intervención militar a cuerpos policiales:

- **24 de enero 2003:** GN inspecciona el parque de armas y automotor de la Comandancia de la Policía del Estado Carabobo. Esta visita no

causó sorpresa al cuerpo policial ya que el gobernador de esa entidad, Enrique Salas Feo, ya había advertido la existencia de un “Plan de Operaciones” que consistía en la intervención directa de la policía carabobeña²⁷.

- **27 de marzo 2003:** 40 efectivos del Ejército toman la sede del Servicio de Atención y Vigilancia Empresarial de la Gobernación del Zulia, para decomisar las armas disponibles²⁸.
- **16 de agosto 2003:** una huelga de 36 horas de duración fue protagonizada por algunos efectivos de la Policía del Municipio Baruta. El Alcalde de Baruta Capriles Radonski afirma que el móvil de tal evento fue político y no laboral. De los 830 funcionarios de Polibaruta, 60 se incorporaron a la huelga y al final de éstos sólo quedaban 30²⁹.

1. El Nacional, 09.11.02, pág. D-últ.
2. El Nacional, 17.11.02, pág. D-11.
3. El Universal, 18.11.02, pág. 1-4.
4. El Globo, 18.11.02, pág. 10.
5. El Mundo, 18.11.02, pág. 2.
6. El Nacional, 19.11.02, pág. D/2.
7. El Nacional, 23.11.02, pág. D/10.
8. El Nacional, 23.11.02, pág. D/6.
9. El Nacional, 24.11.02, pág. D/1.
10. El Nacional, 24.11.02, pág. D/1.
11. Diario 2001, 24.11.02, pág. 8.
12. El Nacional, 26.11.02, pág. D/4.
13. El Globo, 27.11.02, pág. 4.
14. El Universal, 30.11.02, pág. 4-12.
15. El Universal, 01.12.02, pág. 4-12.
16. El Universal, 12.12.02, pág. 12-6.
17. El Universal, 19.12.02, pág. 1-10.
18. Últimas Noticias, 14.01.03, pág. 10.
19. El Mundo, 14.01.03, pág. 12.
20. El Nacional, 16.01.03, pág. B/15.
21. Diario 2001, 12.03.03, pág. 16.
22. El Nacional, 11.05.03, pág. B-25.
23. El Nacional, 10.05.03, pág. B/17.
24. El Nacional, 15.05.03, pág. B/ última.
25. El Universal, 20.08.03, pág. 2-22.
26. El Mundo, 21.08.03, pág. 12.
27. El Universal, 23.01.03, pág. 2-3.
28. El Nacional, 27.03.03, pág. B/ última.
29. El Nacional, 16.08.03, pág. B/17.