

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 Venezuela, en el año 2003, 11.342 personas fueron asesinadas y 2.305 perdieron la vida a causa de acciones policiales presentadas como legítima defensa en “enfrentamientos”. La mayoría de estas muertes ocurrieron en condiciones que sugieren un uso no excepcional, innecesario o desproporcionado de la fuerza, todo lo cual implica violación solapada del derecho a la vida. Las muertes provocadas por acciones policiales, presentadas oficialmente como enfrentamientos o “resistencia a la autoridad”, crecieron en más de 300% en los últimos diez años. Si sumamos las muertes violentas, tanto las cometidas por los particulares como por la policía, llegamos al dramático censo de 13.647 víctimas letales de la violencia en 2003, 59 homicidios por 100.000 habitantes, más del doble de la media latinoamericana. En el caso de Caracas, la situación es aún más apremiante: murieron 2.465 personas víctimas de homicidio y 373 por “resistencia a la autoridad”, es decir, 2.838 muertos a causa de la violencia. La tasa de homicidios en Caracas se ubica, sumando ambas cifras, en 154 homicidios por 100.000 habitantes, casi tres veces la media nacional. Si adicionalmente tenemos en cuenta a aquellas víctimas de otras modalidades de violencia que no producen la muerte pero que implican graves agresiones a la integridad física y psicológica de las personas, la magnitud de la crisis de seguridad pública es, más que ostensible, un problema de Estado. Una aproximación cuidadosa a estas cifras

nos revela también la difícil convivencia de “varios países y ciudades” dentro de Venezuela y Caracas, por lo que pensar el problema de la inseguridad y la violencia solo desde sus medias y sus tasas globales, esconde las profundas diferencias de vulnerabilidad social frente a la misma y limita la comprensión de su complejidad. Por ejemplo, en el 2003 la Parroquia Macarao del Municipio Libertador (Caracas), habitada por sectores populares, alcanzó una tasa de homicidios de 194 por 100.000 habitantes, mientras que en el Municipio El Hatillo (Caracas), habitado fundamentalmente por sectores de ingresos altos y medios-altos, la tasa fue de 13. Desde el punto de vista de la violencia criminal e intersubjetiva, hay una reproducción de realidades muy heterogéneas entre sí, por lo que los diagnósticos varían intra e inter ciudades. Sin embargo, las soluciones que se proponen son reiteradamente homogéneas: más control y más represión, más planes y operativos, ejecutados por cuerpos policiales deslegitimados popularmente y con graves problemas de eficiencia, violencia y corrupción.

El total nacional de cifras de la violencia revela que el año pasado (y, según las estadísticas, también este año 2004) 37 personas fueron asesinadas en Venezuela a diario, 8 de ellas en la capital. La mayoría de las víctimas eran jóvenes de sexo masculino, entre 15 y 24 años, pobres y negros¹, habitantes de las áreas más pobres y destituidas de derechos de las grandes ciudades, a quienes el país, lejos de ofrecerles reconocimiento, va-

lorización, visibilidad y significado, los empuja a la muerte temprana en conflictos fútiles y carentes de sentido. Es esta, sin duda, una tragedia para cientos de miles de familias venezolanas en el último decenio, cuya dimensión humana y consecuencias son extensas y profundas en los más diversos ámbitos, desde la economía hasta el imaginario colectivo. Lo más grave de todo es la resignación social y la apatía pública frente a esta acuciante realidad, a la que se continúa tratando como un problema más de la agenda, toda vez que la voz de sus principales víctimas, los pobres y excluidos, sigue sin oírse. En el presente capítulo se analiza, desde el marco constitucional, la situación de la seguridad ciudadana en Venezuela, considerando su dimensión objetiva y subjetiva, el comportamiento de los principales delitos y las respuestas institucionales. El resultado del análisis del período es francamente negativo, ya que los indicadores de violencia siguen en aumento y no hubo cambios significativos en el manejo del problema por parte del Estado, sino que, por el contrario, se siguen repitiendo políticas voluntaristas, antidemocráticas, inconstitucionales y violentas de control, en ausencia de políticas efectivas de prevención social. Los recursos de protección públicos se siguen distribuyendo entre la población en forma cada vez más inequitativa, sin guardar relación con las tasas reales de victimización. Es decir, reciben más protección del Estado quienes están más protegidos y quienes son menos

1. Tal como señalamos en el Informe anterior, citando a Jun Ishibashi, en Venezuela existe una ambigüedad en la definición de “negro”: “...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 shibashi. “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, se considera “negro” como sinónimo de la amplia variedad de nombres que recibe, en Venezuela, el hecho de tener mayor cantidad de melanina en la piel.

vulnerables. Pese a los avances constitucionales y a la retórica de la búsqueda de la igualdad y la justicia social, el síntoma más ostensivo y elocuente de la politización de la seguridad pública en Venezuela sigue siendo la jerarquización de la protección a los sectores más privilegiados y la creciente victimización de los más vulnerables. Desde Provea seguimos insistiendo en que es posible sustituir el funcionamiento irracional, inercial y reactivo de los cuerpos policiales venezolanos por uno apegado al Estado de Derecho, al servicio de la ciudadanía, de la paz y del orden democrático y constitucional.

Limitaciones en el análisis del derecho a la seguridad ciudadana en el período 2003-2004

El lapso que se analiza estuvo caracterizado por una intensa movilización política de la sociedad venezolana en la búsqueda de solucionar, mediante procesos electorales, las consecuencias de la fractura en dos bloques políticos que hasta ahora evidencian grandes dificultades para reconocerse y convivir democráticamente. Esta elevada movilización, característica de las transiciones políticas democráticas, ha tenido un impacto negativo en la seguridad ciudadana. En el caso venezolano, deben tomarse en cuenta los siguientes elementos de la transición que influyen en las tasas de inseguridad: (i) aún persiste la politización y parcialización de los cuerpos policiales, con mayor énfasis en la ciudad de Caracas, lo que se traduce en mayores dificultades para ejercer su función de controlar el delito y en mayor indefensión de los ciudadanos; (ii) elevado número de manifestaciones que alteran de alguna forma rutinas consolidadas en el manejo y en la percepción de seguridad ciudadana; (iii) el uso de cuerpos

de seguridad ciudadana para la contención de protestas políticas, lo cual contribuye a su deslegitimación en “el otro bando” político; (iv) intento de resolver los conflictos políticos e institucionales de competencia policial a través de cambios legislativos (proyecto de Ley de Policía Nacional), entre otros. Los elementos descritos inciden no solo en un aumento de las cifras de criminalidad, sino también en las políticas del Estado en materia de control y en el manejo que a través de los medios y de la opinión pública se hace del tema de la seguridad, el cual se encuentra también hiperpolitizado. Por ello, una limitación a tener en cuenta en este período es que el análisis de noticias e informaciones sobre los eventos de violencia y criminalidad debe hacerse con cautela, debido a que pueden sobrerrepresentarse o invisibilizarse elementos importantes que pueden cambiar la percepción de características esenciales del problema de seguridad ciudadana.

Otra limitación importante fue el referido a la información sobre las cifras de criminalidad por parte de las autoridades ministeriales y policiales. Como se ha señalado en anteriores informes, pese a las debilidades metodológicas en la construcción de datos, las cifras producidas por el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) constituyen un importante insumo porque son el único registro a nivel nacional que tiende a agregar las informaciones producidas por las diversas jefaturas y delegaciones en las diferentes regiones y localidades del país, por lo que permiten tener una panorámica nacional del comportamiento del delito. Por otra parte, son estos los datos oficiales y los números que el Estado registra, produce y “reconoce” como criminalidad, lo que constituye la base

más sólida para una evaluación de la situación de seguridad en términos de establecer responsabilidades estatales.

Los problemas de acceso a esta información pública comenzaron a finales de diciembre de 2003, fecha a partir de la cual las cifras no continuaron siendo entregadas a los medios de comunicación social, sino informadas oralmente a reporteros a través de un representante del CICPC². En lo que va del año 2004, ha persistido la prohibición de suministrar esta información a ningún medio de comunicación, organización, instituto de investigación o universidad sin previa autorización del Ministerio del Interior y Justicia (MIJ), para entonces a cargo del General Lucas Rincón.

De hecho, en rueda de prensa realizada el 20.07.04, él mismo afirmó, respecto a la denegación de información estadística sobre las principales variables de criminalidad y delincuencia, que “...*es potestad del CICPC [otorgar las cifras], no se creyó conveniente darlas. No tengo que dar detalles*”³.

Como fue reiterado en los informes precedentes, una de las razones de la difícil y compleja aplicación de políticas de seguridad pública eficientes en Venezuela radica en la tradicional escasez de datos, particularmente de datos confiables. Sin ellos no es posible planificar políticas públicas adecuadas, y mucho menos evaluarlas para ver si cumplen o no con su cometido. Las autoridades tienden a difundir apenas algunos datos, temerosos de que una divulgación más amplia pueda transformarse en un escrutinio aún más negativo

por parte de la sociedad y de los medios de comunicación. La limitación de información oficial está anclada en la idea, inconstitucional, de que la misma es patrimonio del gobierno o del Estado, y que pueden disponer de ella según sus intereses. Sin embargo, en una sociedad democrática, en la cual los gobiernos están sometidos al control de los ciudadanos, toda información relevante es, por definición, pública. Luego de proteger la identidad de los indiciados y de las víctimas, lo cual en Venezuela no ocurre con frecuencia, no hay ninguna razón para que los datos completos sobre violencia y criminalidad no estén a disposición de la sociedad en forma transparente, impersonal, automática y regular.

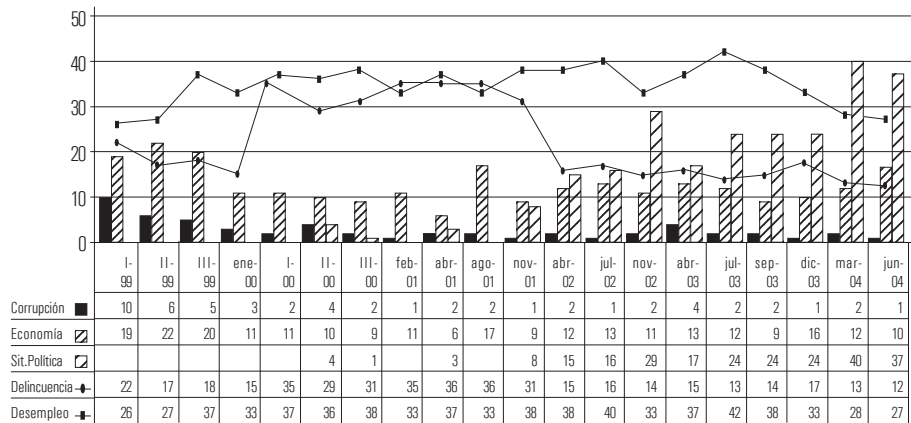
El burocratizado proceso para “autorizar” cifras “oficiales” de criminalidad, ha contribuido a la proliferación de cifras de diversos cuerpos policiales, lo que reproduce visiones fragmentadas e impide la unificación de criterios y sobre esa base una evaluación adecuada. Todo lo anterior incrementó una práctica previa pero agudizada en este marco: la utilización discrecional de la información mediante la manipulación de los porcentajes y de las explicaciones, para cambiar la percepción de una situación en un momento determinado. La nueva gestión, iniciada a finales de 2004, a cargo del Ministro Jesse Chacón, ha prometido solventar estas limitaciones de acceso a la información, lo cual, de concretarse, permitirá realizar evaluaciones independientes del actual Plan de Seguridad Ciudadana con el que se ha comprometido dicha administración⁴.

2. David González: *Reportan 119 homicidios durante festividades de fin de año*. El Nacional, 03.01.04, pág. B-12.

3. María Alejandra Monagas: *Según MIJ bajaron las cifras de homicidios*. Últimas Noticias, 20.07.04, pág. 22.

4. Cabe destacar que gracias a la gestión del nuevo Viceministro de Seguridad Ciudadana, Alcides Rondón, así como a su equipo integrado por Indira Crespo y María Vanesa Fernández, fue posible al cierre de este Informe acceder a ellas e incorporarlas en el análisis.

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



Fuente: Consultores 21.

Dimensiones de la seguridad ciudadana

Dimensión subjetiva

La opinión pública sigue situando el tema de inseguridad ciudadana, al igual que en los períodos anteriores, entre los tres o cuatro primeros problemas nacionales y personales, conjuntamente con el desempleo y la situación económica. No obstante se observa, al analizar la encuesta Consultores 21, una merma en la intensidad de la percepción de la inseguridad como problema, debido a la atención prestada por la ciudadanía a los temas políticos y a la violencia política. En efecto, la realización del referendo revocatorio presidencial ubicó la situación política como uno de los grandes temas y preocupaciones de la población venezolana.

La percepción, comportamiento y reacción de la población frente al incremento en las cifras de criminalidad y violencia ha sido variable según la coyuntura política. De acuerdo

con el estudio citado, la delincuencia ocupa la tercera posición entre los principales problemas del país, siendo desplazada por la situación política a partir de marzo de 2004, la cual se convirtió, según la percepción ciudadana, en el principal problema del país por encima del desempleo y de la delincuencia. Interesa destacar, sin embargo, la presencia constante de la delincuencia entre los primeros problemas, así como la posibilidad de que el desplazamiento, producto del predominio de la percepción de la situación política como problemática, atienda a coyunturas y no a posicionamientos estructurales del problema en la percepción de la población.

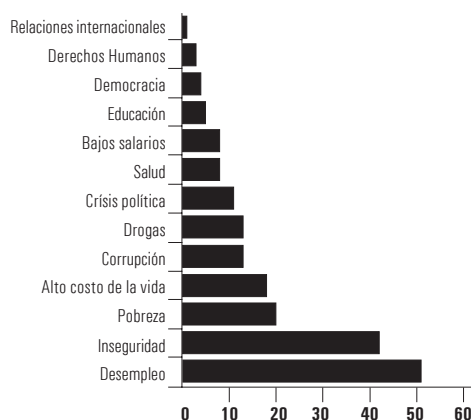
La creciente preocupación por la situación política del país incluye, entre otros elementos, el temor a la violencia política. Su posible presencia en el país, así como sus principales manifestaciones, fueron también objeto de consulta. Los resultados revelan que para el 85,3% de los consultados existe violencia política en Venezuela⁵.

5. CONSULTORES 21: 2004, Mimeo.

En un marco referencial más restringido e individual, la población continúa situando a la delincuencia entre los principales problemas de la gente, registrando de hecho un importante incremento a partir de septiembre de 2003 hasta marzo de 2004. Cabe destacar que, aunque mantiene la tercera posición, es de las tres variables la que revela los mayores incrementos a partir de la fecha mencionada.

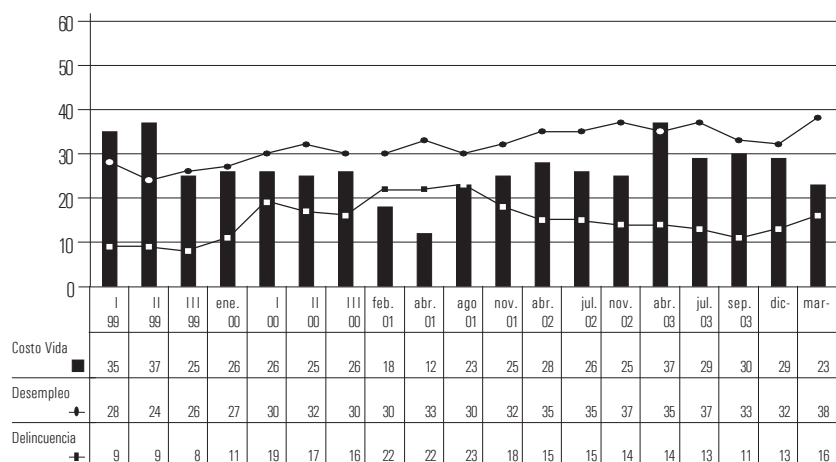
Otros estudios, en consonancia con los datos señalados, muestran que la inseguridad se mantiene como la segunda preocupación de los venezolanos, después del desempleo. Los resultados de un estudio de opinión pública nacional presentado el 23.06.04 por Grenberg Quilan Rosner Research INC, indican que a la inseguridad como segunda preocupación a nivel nacional le siguen la pobreza, el alto costo de la vida, la corrupción, las drogas, y en séptima posición, la crisis política⁶.

Gráfico N° 2
Principales preocupaciones de los venezolanos (votantes seguros)



Fuente: GRENBERG QUILAN ROSNER RESEARCH INC (2004): Venezuela. Resultados Estudio de Opinión Pública Nacional, 23 de junio de 2004.

Gráfico 3
Evaluación de la delincuencia como uno de los principales problemas de la gente



Fuente: Consultores 21.

6. GRENBERG QUILAN ROSNER RESEARCH INC (2004): Venezuela. Resultados Estudio de Opinión Pública Nacional. Mimeo, 23 de junio de 2004.

Cuadro N° 1
Percepción del principal problema del Distrito Capital según municipio

Problemas	Dtto Capital	Municipios				
		Libertador	Sucre	Baruta	Chacao	El Hatillo
Inseguridad	39,4	39,2	41,2	40,3	30	45,7
Desempleo	26,2	24,9	27,1	32,6	26	18,1
Drogas	8,3	11,8	8,1	5,5	10,5	5,3
División política	8,9	10,2	5,5	4,9	20,2	5,8
Vivienda	5,0	3,6	5,0	4,4	3,7	9,1
Educación	3,5	1,9	4,9	2,3	3,5	5,3
Salud	3,5	2,2	3,2	2,0	3,2	7,8
Agua	2,1	2,1	3,0	2,1	0,2	2,8
Vialidad	2,1	2,2	1,2	4,0	2,7	0,0
Transporte	0,8	1,2	0,6	1,8	0,2	0,0
Electricidad	0,1	0,0	0,1	0,3	0,0	0,0
Aseo	0,1	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Cálculos del Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la Universidad Central de Venezuela (UCV).

Más recientemente, una encuesta de opinión que perseguía conocer la percepción a nivel estatal, municipal y parroquial de los caraqueños, revela que en el Distrito Metropolitano la inseguridad constituye el principal problema de la localidad (39,4%), seguido por el desempleo (26,2%), la división política (8,9%), las drogas (8,3%) y la vivienda (5,0%) (Cuadro N°1).

En conclusión, la situación descrita muestra en términos subjetivos el predominio de la sensación de inseguridad entre la población venezolana y caraqueña, al punto de situarse el tema entre las principales preocupaciones y problemas del país y de la gente. Esta percepción encuentra sustento en el mantenimiento de la tendencia ascendente que vienen registrando los principales indicadores de violencia y criminalidad en el país. Si bien la distribución de los índices no es homogénea en todo el territorio nacional,

revela la necesidad de una política de seguridad ciudadana que: i) garantice este derecho constitucional; ii) dé respuesta a la clara identificación que la ciudadanía realiza de la seguridad como una de sus principales preocupaciones; y iii) desarrolle líneas de acción que vayan más allá de respuestas coyunturales, intermitentes, a corto plazo y desarticuladas entre sí, para intervenir de manera sistemática y programada.

Dimensión objetiva

Según las cifras del CICPC, entre el año 2002 y 2003 se revela un incremento promedio de 1,15% en el número total de delitos registrados, siendo los estados Amazonas (58,92%), Yaracuy (50,10%) y Falcón (22,87%) donde el aumento es más pronunciado. Sin embargo, también es posible observar descensos en este indicador en nueve estados del país⁷.

7. Los decrecimientos porcentuales más significativos en el total de delitos registrados se observan en Barinas (16,69%), Vargas (13,10%), Nueva Esparta (9,50%), Táchira (5,88%), Caracas (4,81%), Guárico (4,70%), Carabobo (4,52%), Portuguesa (1,84%) y Cojedes (1,40%). El resto de las entidades presentan incremento en el número total de delitos.

Cuadro N° 2
Porcentaje de incremento en el número
de homicidios conocidos por entidad federal
2002-2003

Entidad	2002	2003	% Incremento
VENEZUELA	9.617	11.342	17,94
Caracas	2.436	2.461	1,03
Amazonas	16	14	-12,50
Anzoátegui	415	496	19,52
Apure	98	95	-3,06
Aragua	573	613	6,98
Barinas	136	197	44,85
Bolívar	551	637	15,61
Carabobo	999	1243	24,42
Cojedes	101	129	27,72
Delta Amacuro	15	13	-13,33
Falcón	116	164	41,38
Guárico	121	166	37,19
Lara	456	599	31,36
Mérida	105	146	39,05
Miranda	922	1205	30,69
Monagas	188	235	25,00
Nueva Esparta	76	71	-6,58
Portuguesa	289	350	21,11
Sucre	240	326	35,83
Táchira	278	445	60,07
Trujillo	191	137	-28,27
Vargas	246	243	-1,22
Yaracuy	77	162	110,39
Zulia	972	1.195	22,94

Fuente: Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la UCV, a partir de información oficial del CICPC.

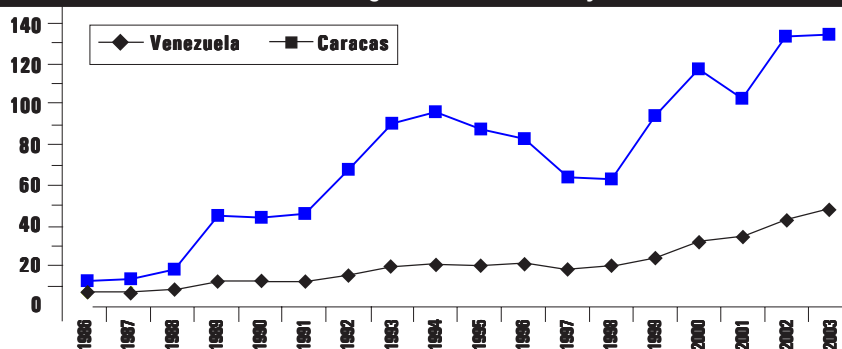
Homicidios. Aunque el registro de los delitos totales casi no sufrió alteraciones interanuales, los homicidios siguen su tendencia ascendente. A nivel nacional, el incremento del año 2003 fue del 17,94% con respecto al 2002. Únicamente 6 entidades federales presentan descensos en el número de homicidios registrados entre 2002 y 2003.

Entre las entidades que han experimentado aumento destaca Yaracuy, que entre 2002 y 2003 los duplicó. Le siguen Táchira, Barinas y Falcón con incrementos porcentuales de 60,07%; 44,85% y 41,38% respectivamente.

Como en años anteriores, los homicidios tienden a concentrarse en la ciudad de Caracas, la cual, si bien no fue una de las entidades con mayor incremento, aún continúa en la primera posición, con una tasa de 134 homicidios por cada 100.000 habitantes (hpcmh)⁸. Le sigue el Edo. Vargas, con 82 hpcmh, el Edo. Carabobo con 64 hpcmh y los estados Miranda y Bolívar, que ocupan la cuarta posición entre las entidades con mayor tasa de homicidios, ambos con 52 hpcmh.

En lo que respecta al comportamiento de los homicidios en lo que va de 2004, se obser-

Gráfico N° 4
Tasas de homicidios registrados^{a/}. Venezuela y Caracas



^{a/} Tasas por 100.000 habitantes.

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

8. Este índice, a diferencia del presentado arriba (154) no incluye las muertes en "enfrentamiento" o "resistencia a la autoridad"

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

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
VENEZUELA	13	13	16	21	22	21	22	19	20	25	33	35	42	49
Caracas	44	46	68	91	96	88	83	64	63	94	117	103	133	134
Amazonas	6	6	4	12	8	5	6	5	4	6	5	11	23	20
Anzoátegui	8	8	9	10	12	12	12	12	17	20	26	28	34	41
Apure	10	9	13	10	11	9	14	13	10	12	14	25	26	25
Aragua	7	6	8	11	16	18	21	20	20	29	37	38	40	42
Barinas	8	8	11	7	10	11	11	10	11	9	17	17	22	32
Bolívar	12	13	14	16	17	18	20	19	22	21	34	32	45	52
Carabobo	12	12	15	19	21	20	29	24	29	37	54	50	52	64
Cojedes	8	6	6	6	10	8	9	9	13	15	21	28	40	51
Delta Amacuro	6	1	10	11	11	6	8	6	8	9	9	15	15	13
Falcón	6	5	5	6	7	5	7	7	5	11	14	14	15	21
Guárico	12	14	16	15	16	12	16	18	22	22	27	23	19	26
Lara	5	5	5	6	6	7	8	9	8	13	24	24	29	38
Mérida	7	7	7	8	7	3	7	6	5	8	9	16	15	20
Miranda	8	8	12	16	21	18	20	15	15	20	25	30	40	52
Monagas	7	8	11	13	9	9	10	12	14	18	19	21	26	33
Nueva Esparta	6	3	4	6	7	6	6	7	7	13	21	21	20	19
Portuguesa	9	8	7	10	10	12	16	16	14	15	21	31	40	48
Sucre	5	5	5	8	7	6	9	7	10	13	18	23	31	41
Táchira	9	9	9	10	8	9	9	7	6	8	10	15	28	45
Trujillo	10	10	11	9	9	11	13	11	13	12	23	20	31	23
Vargas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	30	36	68	83	82
Yaracuy	6	5	7	5	7	7	8	5	8	9	13	18	15	32
Zulia	11	10	12	16	17	15	17	14	15	19	23	30	83	40

* Tasa por 100.000 hab.

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

va en el Cuadro N°4 que han mostrado un ligerísimo descenso en el ámbito nacional y en la ciudad de Caracas, aunque presentaron un incremento de consideración en Delta Amacuro, Anzoátegui, Mérida, Nueva Esparta y Táchira.

“Resistencia a la Autoridad”. A las cifras de homicidios anteriormente expuestas hay que añadirle las muertes de civiles ocurridas en supuestos enfrentamientos con funcionarios policiales. Estas muertes violentas, según el actual Ministro del Interior y Justicia, Jesse Chacón, no deben ser contabilizadas junto con los homicidios⁹, pese a que en el

momento de realizar el registro y cálculo policial de cada caso, dado que no existe un proceso judicial, no es posible conocer si hubo un uso proporcional, necesario y excepcional de la fuerza estatal o si, por el contrario, se están registrando casos de usos inadecuados de la fuerza estatal que constituyen posibles delitos de homicidio.

Estas muertes, incorporadas en las estadísticas bajo la difusa categoría de “resistencia a la autoridad” son, según las declaraciones del Ministro del Interior, el número de muertes de civiles ante la acción

9. Javier Ignacio Mayorca: *Gobierno hace seguimiento a situación de policías*. El Nacional, 27.10.04, pág. B-19.

Cuadro N° 4
Homicidios conocidos por entidad federal
Enero – agosto 2003 y 2004

Entidad	2003	2004	% Incremento
VENEZUELA	6507	6483	-0,37
Caracas	1485	1304	-12,19
Amazonas	11	15	36,36
Anzoátegui	274	396	44,53
Apure	63	54	-14,29
Aragua	349	326	-6,59
Barinas	105	98	-6,67
Bolívar	356	275	-22,75
Carabobo	707	667	-5,66
Cojedes	64	58	-9,38
Delta Amacuro	5	18	260,00
Falcón	108	112	3,70
Guárico	93	115	23,66
Lara	312	313	0,32
Mérida	77	112	45,45
Miranda	677	645	-4,73
Monagas	123	137	11,38
Nueva Esparta	35	57	62,86
Portuguesa	210	211	0,48
Sucre	184	213	15,76
Táchira	253	329	30,04
Trujillo	82	96	17,07
Vargas	143	161	12,59
Yaracuy	84	96	14,29
Zulia	713	675	-5,33

Fuente: Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la UCV, a partir de información oficial del CICPC.

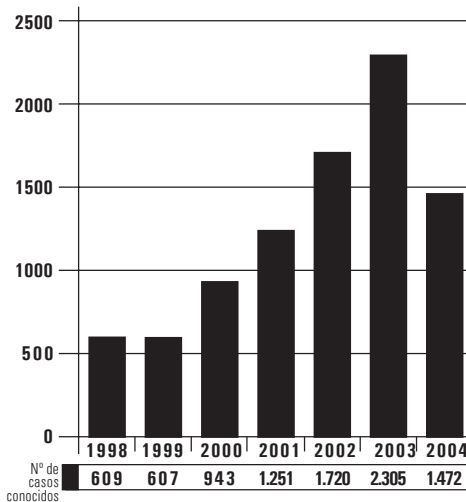
de funcionarios de los cuerpos de seguridad del Estado, actuando en legítima defensa. Estos casos de “resistencia a la autoridad” vienen registrando desde años atrás importantes incrementos. Solo entre el 2000 y el 2003 aumentaron en un 144%.

El constante incremento en el número de estas muertes, lejos de constituirse para el MIJ o para los diferentes cuerpos policiales en una señal de alarma que lleve a hacer una evaluación acerca de las modalidades de interven-

ción de las agencias policiales en materia de seguridad ciudadana, es considerado como un indicador de “mejoramiento” de la inteligencia criminal. De acuerdo con recientes declaraciones del Ministro Chacón, los delincuentes no “aceptan ser atrapados por los funcionarios policiales”¹⁰, lo cual explicaría, para él, el incremento de enfrentamientos, con los consecuentes fallecimientos de los supuestos delincuentes.

La exclusión de los decesos ocurridos en situaciones de supuestos enfrentamiento entre civiles y funcionarios de los cuerpos de seguridad del Estado, de la cifra de homicidios registrados, resulta clave no solo desde el punto de vista estadístico y metodológico, sino para la definición misma de la variable. Constituye un claro error de procedimiento

Gráfico N° 5
Casos conocidos de “Resistencia a la autoridad”



Nota: el año 2004 abarca únicamente de enero a agosto.

Fuente: Elaborado por el Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la UCV a partir de información suministrada por el MIJ y el CICPC.

10. Ídem.

cuya intención no es otra que la de evadir responsabilidades frente al aumento sin límites de la brutalidad policial, contraviniendo con ello el actual marco constitucional y la legislación internacional de los derechos humanos. Debe dejarse en claro que la tesis de la legítima defensa debe ser demostrada en cada caso, mediante un procedimiento judicial, evaluando su adecuación a los principios de necesidad, excepcionalidad y proporcionalidad¹¹. Todo exceso en la defensa la hace ilegítima y, por tanto, la convierte en agresión y en delito de homicidio.

Antes de estas declaraciones del Ministro del Interior no se contaba con registros que precisaran el número de civiles que fallecen en “presuntos” enfrentamientos con las agencias policiales y se desconocía si otro tipo de hechos estaban siendo registrados con esa clasificación, separados de los homicidios.

Desde el período 2000-2001 Provea viene alimentando una base de datos a partir del indicador “relación entre civiles y funcionarios policiales muertos en enfrentamientos”. Con este indicador, en el que se comparan, en iguales situaciones (supuestos enfrentamientos), las posibilidades de morir de un agente del Estado y un civil, Provea intenta aproximarse a la medición de la ocurrencia de violaciones solapadas del derecho a la vida. Cabe señalar, sin embargo, que estas cifras emanan de denuncias reportadas en medios de comunicación social y, con seguridad, son menores a las ocurridas en realidad, como se verá a continuación.

El CICPC contabilizó a escala nacional para el año 2003 el fallecimiento de 2.305 civiles pro-

ducto de su “resistencia a la autoridad”, mientras que de enero a agosto del año 2004 los organismos de seguridad han dado muerte a 1.472 personas en iguales circunstancias. Los registros de la base de datos de Provea contabilizaron 482 víctimas en 2003, es decir el 20,91% de los casos reconocidos por el CICPC y el 21,21% para las víctimas registradas los primeros ocho (8) meses del año 2004.

Esta proporción entre civiles fallecidos por funcionarios policiales muertos en enfrentamientos es una de las peores de América Latina, lo que indica la violencia, exceso e impunidad con la que actúan los cuerpos policiales venezolanos. Según los datos, durante el período, por cada funcionario de los cuerpos de seguridad del Estado que muere en enfrentamiento, fallecen 49 civiles, mientras que para el período anterior la relación fue de 39.

Por otra parte, este reconocimiento de muertes que se contabilizan bajo la categoría “resistencia a la autoridad”, supone que el número total de homicidios¹² en el ámbito nacional se incrementa sustancialmente, con lo cual, las tasas también podrían elevarse.

En el siguiente cuadro se presenta el número total de homicidios contabilizados y tipificados como tales por el CICPC, seguido del número de víctimas de resistencia a la autoridad registrados por el mismo organismo. A continuación se indica el nuevo total de homicidios que efectivamente se registran en el país, en función de la sumatoria de las dos cifras anteriores con el cálculo de las nuevas tasas y proporción del fenómeno que supone la resistencia respecto a los homicidios registrados

11. Código Penal, artículos 65 (numerales 3 y 4), 66 y 282; Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990

12. Entendiendo por homicidio lo establecido en el Código Penal venezolano.

Cuadro N° 5
Relación de civiles y funcionarios fallecidos en enfrentamientos (2000 al 2004)

Categorías	Civiles	Funcionarios Policiales
Octubre 2000/ Septiembre 2001	642	36
Octubre 2001/ Septiembre 2002	272	14
Octubre 2002/ Septiembre 2003	435	11
Octubre 2003/ Septiembre 2004	493	10

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

Este gravísimo descontrol de los cuerpos policiales no está siendo objeto de atención por los organismos competentes. Por ejemplo, la Fiscalía General de la República (FGR)

registró en el Distrito Metropolitano un total de 224 casos de presuntos enfrentamientos, y desde 1999 hasta el año pasado la cifra ascendía a 618, mientras que en el ámbito nacional, para el mismo período, la cifra es de 2.147 casos¹³. Si las instituciones destinadas a ejercer un control sobre la violencia policial desconocen el problema en su verdadera magnitud, se explica la absoluta impunidad de esta.

Las víctimas de homicidio continúan siendo mayoritariamente hombres jóvenes, entre 15 y 24 años, pertenecientes a los sectores de población socioeconómicamente más deprimidos¹⁴. No debe dejarse de lado, sin embar-

Cuadro N° 6
Homicidios y «resistencia a la autoridad» en el ámbito nacional 1990-2003

Años	Homicidios	Resistencia a la autoridad	Total de muertes registradas	Recálculo tasas de homicidios a/	Tasa de resistencia a la autoridad	% Resistencia/homicidios CICPC b/	% Resistencia/homicidios totales c/
1990	2.474	313	2.787	14	1,60	11,23	12,65
1991	2.502	322	2.824	14	1,61	11,40	12,87
1992	3.266	399	3.665	18	1,95	10,89	12,22
1993	4.292	485	4.777	23	2,31	10,15	11,30
1994	4.733	732	5.465	26	3,42	13,39	15,47
1995	4.481	592	5.073	23	2,71	11,67	13,21
1996	4.961	657	5.618	25	2,94	11,69	13,24
1997	4.225	...	...	...	...	...	...
1998	4.550	609	5.159	22	2,62	11,80	13,38
1999	5.968	607	6.575	28	2,56	9,23	10,17
2000	8.022	943	8.965	37	3,90	10,52	11,75
2001	7.960	1.251	9.211	40	5,42	13,58	15,72
2002	9.617	1.720	11.337	49	7,46	15,17	17,88
2003	11.342	2.305	13.647	59	9,99	16,89	20,32

a/ Tasa por 100.000 habitantes sobre la base del nuevo total de homicidios. Incluye contabilizar como tales los decesos producidos en los llamados «resistencia a la autoridad», según tipifica el CICPC.

b/ Porcentaje calculado sobre el nuevo total de homicidios. Resulta de sumar «homicidios» y «resistencia a la autoridad» manejados por el CICPC.

c/ Porcentaje calculado sobre el total de homicidios tipificados y reconocidos como tales por el CICPC.

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

13. Cabe destacar cómo, en un período de cinco años (1999-2003), la Fiscalía General de la República conoce 2.147 casos, mientras que solo para el año 2003, el CICPC afirma que el número de fallecimientos en enfrentamientos es de 2.287 civiles.

14. Para el total de homicidios registrados en 2002 y hasta septiembre de 2003, el 93% de las víctimas pertenecían a los estratos D, E y F. Pedro García Otero: *El hampa mata más a los pobres*. El Universal, 21.10.04, pág.1-2.

go, la situación que experimentan los niños, niñas y adolescentes del país. Así, de acuerdo con declaraciones de Ana Barrios, investigadora del *Informe sobre la situación de los derechos de la Niñez y Adolescencia* que producen los Centros Comunitarios de Aprendizaje (Cecodap), mensualmente en el ámbito nacional mueren 88 infantes o adolescentes, de los cuales el 53,41% son asesinados¹⁵.

La falta de estadísticas oficiales confiables favorece que se ofrezcan cifras sobre la base de motivaciones políticas. En el caso del Municipio Chacao, según su Alcalde Leopoldo López, se experimentó un descenso de 45% de la criminalidad para finales de 2003, al tiempo que se incrementaron en 53% los delitos frustrados por la Policía Municipal de Chacao¹⁶, mientras que la criminalidad desciende entre 2002 y 2003 en un 46%¹⁷. Esta información fue desmentida por el Ministro Jesse Chacón, quien afirmó que en ese municipio la criminalidad iba en aumento. En Baruta, el Alcalde Capriles señala que la criminalidad disminuyó entre 2000 y 2003 y en 30,54%, apoyándose, según declara, en cifras del CICPC. Atribuye esta disminución a que el 40% del presupuesto municipal es destinado a actividades de seguridad ciudadana en materia de prevención y represión del delito¹⁸. El caso del Municipio Sucre resulta uno de los más controvertidos, porque mientras el Diputado Carlos Ocariz, de Primero Justicia, afirma que solicitará una declaratoria de emergencia internacional ante la ONU dadas las elevadas cifras de criminalidad y delincuencia en la localidad¹⁹, desde la Dirección de la Policía Municipal de

Cuadro N° 7
Presuntos enfrentamientos entre civiles y funcionarios de los cuerpos de seguridad del Estado (1999-2003)

Entidad Federal	N° de casos	%
VENEZUELA	2.147	100
Caracas	618	28,78
Anzoátegui	117	5,45
Apure	1	0,05
Aragua	168	7,82
Barinas	7	0,33
Bolívar	150	6,99
Carabobo	194	9,04
Cojedes	3	0,14
Falcón	97	4,52
Guárico	29	1,35
Lara	33	1,54
Mérida	11	0,51
Miranda	20	0,93
Monagas	8	0,37
Nueva Esparta	84	3,91
Portuguesa	163	7,59
Sucre	37	1,72
Táchira	11	0,51
Trujillo	4	0,19
Vargas	27	1,26
Yaracuy	55	2,56
Zulia	310	14,44

Fuente: Dirección de Protección de Derechos Fundamentales, Fiscalía General de la República.

Sucre se afirma que la delincuencia disminuyó en un 4,43% en los últimos dos años²⁰.

Con el objetivo de establecer comparaciones equivalentes en tiempo, haciendo uso de las cifras oficiales emitidas por el CICPC, se observa que, para el Distrito Metropolitano, solo los municipios Baruta y Sucre presentan

15. Yelitza Izalla Yáñez: *Más de 80 niños mueren en Venezuela al mes*. El Nacional, s/f, pág. B-14.

16. Marlene Monsalve: *En Chacao el delito bajó 45%*. El Globo, 16.10.03, pág. 6.

17. *Chacao redujo el hampa en 2003*. El Universal, 21.01.04, pág. 2-26.

18. *Baruta mantuvo disminución de la delincuencia en 2003*. El Nacional, 11.01.04, pág. B-última.

19. *Municipio Sucre es el más peligroso*. Últimas Noticias, 11.01.04, pág. 10.

20. *Polisucro: la criminalidad disminuye en el Municipio*, Últimas Noticias, 15.01.04, pág. 18.

Cuadro N° 8
Delitos totales y homicidios registrados 2002 – 2003
Porcentajes de crecimiento

Municipios	Delitos Totales			Homicidios		
	2002	2003	%	2002	2003	%
Libertador	34.440	34.809	1,07	1.662	1.777	6,92
Baruta	3.250	3.065	-5,69	51	58	13,73
Chacao	3.456	3.591	3,91	23	21	8,70
El Hatillo	396	418	5,56	4	7	75,0 ²¹
Sucre	8.524	7.997	-6,18	550	496	-9,82
Otros sitios (S.I.)	10.077	7.373	-26,83	146	106	-27,40
Dto. Capital	60.143	57.253	-4,81	2.436	2.465	1,19

Fuente: Cálculos del Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la Universidad Central de Venezuela (UCV).

descensos en el número de delitos totales conocidos entre el año 2002 y 2003, mientras que El Hatillo, Chacao y el Municipio Libertador presentan incrementos de 5,56%, 3,91% y 1,07% respectivamente. Al considerar el indicador “homicidio”, Sucre mantiene el comportamiento de descenso, siendo Chacao la otra localidad en la que también disminuyen los homicidios registrados.

Secuestros. El secuestro, otro delito violento, concentra una parte importante de la atención pública. La percepción de inseguri-

dad respecto a este indicador se sustenta en una tendencia a su crecimiento sostenido en los últimos años.

Según el jefe de Investigaciones de la División contra Extorsión y Secuestro del CICPC, Comisario Efrén Marín Taborda, el secuestro se redujo en 60%²²; sin embargo, las cifras oficiales presentadas por la División de Estadísticas de la misma institución revelan que en el país el incremento en el total de secuestros registrados entre 2002 y 2003 fue de 38%. Según información sumi-

Gráfico N° 6
Secuestros registrados entre 2000 y 2003
VENEZUELA

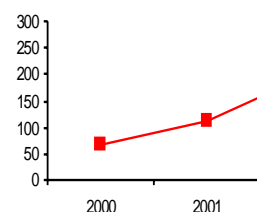
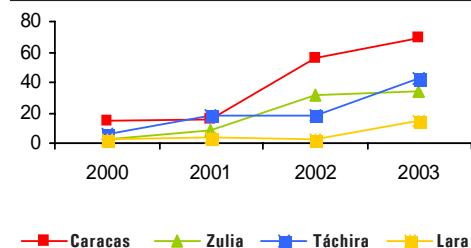


Gráfico N° 7
Secuestros registrados entre 2000 y 2003
ENTIDADES FEDERALES



Fuente: Estadísticas de Criminalidad. CICPC.

Fuente: Estadísticas de Criminalidad. CICPC.

21. Respecto a esta cifra, cabe hacer la misma acotación que se hizo para el caso de los estados, donde el incremento de 3 decesos respecto al año anterior se refleja en este porcentaje. Esta observación no va dirigida a minimizar la importancia del crecimiento experimentado (75%), sino a contextualizar el dato y leerlo principalmente desde una perspectiva de prevención.

22. Fair Castillo: *CICPC: secuestro se redujo 60%*. El Nacional, 08.07.04, pág. B-20.

nistrada por el CICPC, se espera que la situación de incremento se mantenga en el año 2004²³. De hecho, entre enero y agosto de 2004 un total de 163 secuestros a escala nacional han sido contabilizados. Además se conoce que: 40% de las víctimas aceptan negociar unilateralmente con las organizaciones criminales, ante el temor de que se ejecuten las amenazas; 79% de los secuestros culminan en una negociación donde el delincuente o la organización delincencial obtiene cuantiosas sumas de dinero; 8% de las víctimas son liberadas por agentes antisequestros en el marco de operaciones de rescate; 8% de los secuestrados fallecen durante el periodo de cautiverio o en operaciones de rescate²⁴.

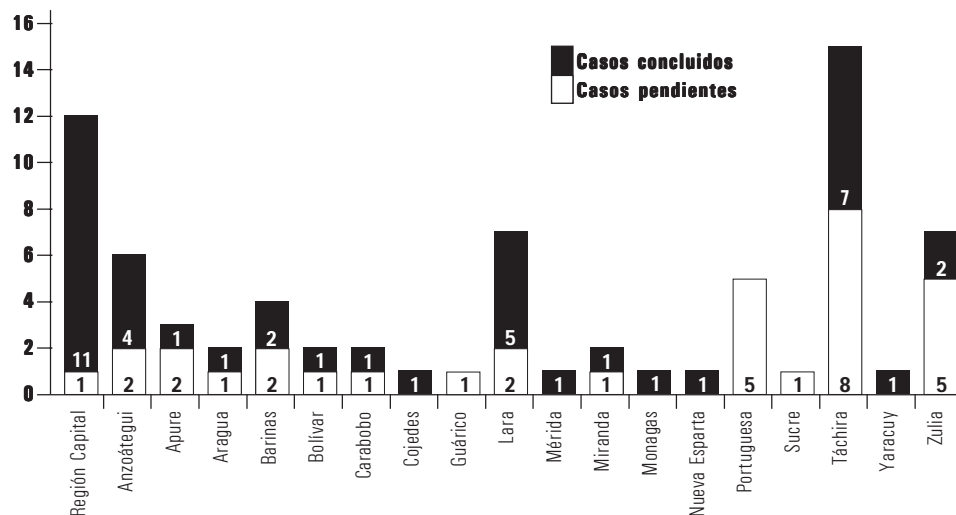
Para los primeros cuatro meses del año 2004, la situación de los secuestros regis-

trados, en atención a las cifras del CICPC, era la que se muestra en el Gráfico N° 8.

De acuerdo con información suministrada por el CICPC, el pago promedio por concepto de rescate, en secuestros, oscila entre los 300 y 400 millones de bolívares²⁵. Es decir, que el secuestro es uno de los delitos que moviliza mayores sumas de dinero. Solo a modo de referencia, si en el 79% de los casos los plagiarios obtienen las cifras solicitadas, en el año 2003 unos 179 casos habrían pagado montos cuyo total equivaldría aproximadamente a Bs. 53.700.000.000.

Robos de vehículos. Los robos de vehículos, otro de los delitos que mueve importantes sumas de dinero, también experimentaron incrementos. Los datos consolidados del año 2003 revelan ascensos en las tasas por 100.000 habitantes de otro de los principales delitos.

Gráfico N° 8
Total víctimas de secuestro en primer cuatrimestre año 2004 por entidad federal
Casos conocidos, concluidos y pendientes



Fuente: CICPC en *El Universal*, 11 de mayo de 2004, pág. 2-24.

23. Gustavo Rodríguez: *Plagios se duplicarán en 2004*. *El Universal*, 11.05.04, pág. 2-24.

24. Ídem.

25. Fair Castillo: op. cit.

Cuadro N° 9
Comportamiento de los principales indicadores de violencia y criminalidad*
Ámbito nacional 2003

Delitos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Totales	1255	1184	1210	1276	1270	1153	1173	1040	1030	1041	977	983	1138	1152
Robos	132	114	117	154	175	161	166	141	133	144	145	135	168	166
Robo autos	51	41	47	69	82	85	99	70	69	105	124	131	174	178
Lesiones	152	167	174	163	152	141	138	137	138	132	105	114	131	122

* Tasa x 100.000 hab.

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

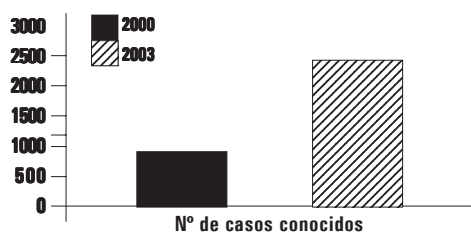
Porte ilícito de armas. El porte ilícito de armas es otro de los delitos que registra un aumento sostenido anualmente. Entre el año 2000 y el año 2003 el porte ilícito de armas creció en 216% en el ámbito nacional.

Otro aspecto a tener en cuenta es la disponibilidad de armas de fuego entre la población. Es reconocido que la presencia de armas de fuego no constituye, en sí misma, una causa de la violencia y la inseguridad ciudadana, sino un factor de riesgo. En Venezuela existe una regulación precaria en la materia, aunado a una aplicación aún mucho más dé-

bil de la norma (con una alta ineffectividad de la ley), lo que coadyuva a que el uso y porte indiscriminado de armas de fuego se incrementa significativamente. Aunque la Dirección de Armamento de la Fuerza Armada (Darfa) -institución encargada de la tramitación, importación y exportación de armas, municiones y explosivos, así como de la renovación de permisos de porte de armas después de la publicación de la Ley de Desarme-realiza “operativos” de destrucción de armas cuya ilegalidad ha sido demostrada²⁶, el número de estas que se encuentran en condición de ilegalidad supera enormemente a las registradas cuyos portadores cuentan con el permiso correspondiente.

Según la propia Darfa, en el país existe un aproximado de 5.000.000 de armas de fuego, de las cuales solo el 30% posee los permisos y registros previstos en ley²⁷, 10% se encuentran represadas o en trámites para la adquisición de la credencial correspondiente y el 60% restante constituye armamento ilegal sobre el cual existe escaso, por no decir nulo, control por parte del Estado.

Gráfico N° 9
Porte ilícito de armas. Ámbito nacional,
2000 y 2003



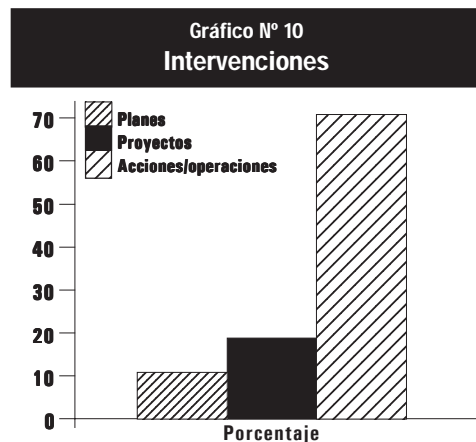
Fuente: CICPC.

26. La Darfa destruye en el mes de marzo del presente año 13.908 armas de fuego incautadas por los diversos cuerpos de seguridad del Estado. De estos, 10.882 son revólveres y 3.026 escopetas. Ángel López Guía: *Darfa destruye 13 mil armas decomisadas al hampa*. Últimas Noticias, 19.03.04, pág. 17.

27. El porte de arma tiene un costo de Bs. 450.000, por lo cual, según los registros del Darfa, en los últimos tres años la institución habría contabilizado un total de Bs. 900.000.000 entre las armas que se encuentran legalizadas y en circulación, más aquellas que están represadas o en trámite para su certificación. Elizabeth de Omelas: *Cinco millones de armas sueltas andan en el país*. El Universal, 23.11.03, pág. 2-28.

De acuerdo con estas cifras, el 21,69% de la población venezolana se encuentra armada. Un análisis conjunto lleva a considerar la necesidad de estudiar qué tan efectivo es el monopolio de la violencia por parte del Estado venezolano, ya que del conjunto de armas certificadas y legalizadas, el Estado posee apenas el 8%. El resto estaría en manos de la población civil.

Ya en 2001, según la última encuesta de victimización realizada en el país²⁸, el 27% de las personas consultadas afirmaba que, como consecuencia del comportamiento que registraba el delito, aunque no había adquirido un arma de fuego, estaba dispuesta a comprar o conseguir una para defensa personal. La disposición a armarse resultó ser mayor en el caso de los hombres (32%) respecto a las mujeres (23%) y de hecho, el 10% de aquellos efectivamente compró o consiguió un arma de fuego mientras que solo 4% de las mujeres recurrieron a esta medida, con lo cual se evidencia la creciente disposición de la población venezolana a armarse.



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

28. CONSULTORES 21: *Estudio de Victimización*. Realizado para el Ministerio del Interior y Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 2001.

Cuadro N° 10
Armas de fuego según situación de legalidad en el ámbito nacional

Situación	N° de armas	%
Armas permisazas (legales)	1.500.000	30
Armas represadas o en trámite para su adquisición	500.000	10
Armas Ilegales	3.000.000	60
Total de armas en Venezuela	5.000.000	100

Fuente: Registros del Darfa, citados en Elizabeth de Omelas: *Cinco millones de armas sueltas andan en el país*. *El Universal*, 23.11.03, pág. 2-28.

Medidas Estatales

Políticas, planes, programas, proyectos y acciones registradas por los medios

Durante el período, se contabilizaron 27 intervenciones de variada índole reseñadas en la prensa nacional, siendo la mayoría de ellas diseñadas, dirigidas y ejecutadas por órganos del Estado (93%), mientras que las emprendidas por las comunidades y la sociedad civil fueron minoritarias (7%). En este sentido y respecto al Informe anterior, se observa una sensible disminución de la participación ciudadana, ya escasa de por sí en la materia. De hecho, las intervenciones registradas se caracterizan por: a) disminución de propuestas de intervenciones preventivas, donde mayormente es factible la participación ciudadana según está consagrado constitucionalmente y; b) incremento en la participación estatal marcada por la creciente incorporación de la Fuerza Armada Nacional (FAN), especialmente del componente Guardia Nacional (GN) en las labores de ejecución de planes y operativos de orden diverso.

Nuevamente se observa confusión de los cuerpos de seguridad y organismos, cuando se establece el alcance y propiedades de cada

uno para poder tipificarlas como planes, programas, acciones u operaciones, según criterios técnicos. Es en función de estas que se intentó categorizar las propuestas registradas, encontrando correspondencia con períodos anteriores, en cuanto al predominio de “operativos” y acciones intermitentes, fragmentadas, poco articuladas, en las que prevalece la visión a corto plazo y que generalmente encuentran su origen en un contexto de perturbación de la opinión pública por algún caso particular o en el incremento de las cifras de criminalidad en un momento dado²⁹.

Operativos

Los operativos consisten en puntos de control donde se detiene a automovilistas o personas para verificar documentación. Suelen desarrollarse en forma reactiva o ante fechas típicas tales como Semana Santa, Carnaval, Navidad, etc. Además, en cada Estado, municipio o localidad, el cuerpo de seguridad de la jurisdicción correspondiente introduce las particularidades que considera pertinentes. Ello revela otro de los rasgos fundamentales de los operativos: su alto grado de discrecionalidad, elemento que se expresa principalmente en la verificación de documentos a “personas en actitud sospechosa” sin precisión de mayores criterios que tipifiquen “lo sospechoso” de una persona o de una actitud³⁰.

La localización de los puntos de control responde a la información manejada por cada

Cuadro N° 11
Intervenciones estatales y comunitarias

Categoría	Emprendidos por la comunidad	Emprendidos por el Estado (nacional, estatal o municipal)	Total
Planes	...	3	3
Proyectos	1	4	5
Acciones y operaciones	1	18	19
Total	2	25	27
%	7,41	92,59	

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

organismo de seguridad en su momento, es decir, al comportamiento variable de la criminalidad, en ausencia de estudios y diagnósticos consolidados.

La actuación de la GN es creciente en esta modalidad. Así, cabe destacar la reactivación del Comando de Seguridad Urbana de la GN el 29.10.03, a cargo del Coronel (GN) Arcón Matos. Este contó con una unidad de inteligencia encubierta formada por vecinos de las comunidades que cada semana entregarían al Comando un informe detallado sobre los hechos delictivos de la zona, así como la consignación de una lista de “posibles sospechosos”. Dicha tarea se complementaría con las labores de inteligencia que grupos militares harían en los barrios para verificar la información³¹. Para Provea, además de la militarización de una función policial, lo que en sí mis-

29. Ejemplo especialmente ilustrativo constituye el Estado Monagas, en el que durante los cuatro primeros meses del año 2004 se han ejecutado 9.421 operativos de seguridad ciudadana, dando como resultado 107 detenciones, mientras que para el año 2003 la Policía del estado adelantó 2.446 operativos. Carlos Peña: *Con operativos intentan aplacar auge delictivo*. La Prensa de Monagas, 21.04.04, pág. 17.

30. Son diversos los operativos realizados que cuentan entre sus medidas la verificación de documentos de identidad de personas “sospechosas” o en “actitud sospechosa”. A manera de ejemplo el lector puede buscar los reseñados en: Víctor Escalona: *CICPC tomó la calle para cazar azotes*. El Mundo, 25.10.03, pág. 12; Javier Pollak: *Policía tomó barrios y espantó al hampa*. Últimas Noticias, 26.10.03, pág. 26; La Guardia Nacional tomará todos los barrios de Petare. *La Voz*: 29.10.03, pág. 3; y *Policía de Carabobo mantiene intensos operativos de seguridad*. El Carabobeño, 05.11.03, pág. B-16.

31. Tal Cual, 30.10.03, pág. 3.

mo es cuestionable, esta medida implica una peligrosa transferencia de responsabilidades a la sociedad y facilita la vulneración de derechos de las personas que sean señaladas como “sospechosas”.

Resulta singular la medida de suspensión del porte de armas desde el viernes 05.03.04 hasta el domingo 15.03.04, iniciativa que no logró los resultados esperados, ya que se registraron 58 homicidios, cifra muy similar al comportamiento que venía mostrándose antes de la restricción indicada³². Es conveniente destacar que esta medida, dirigida a mejorar los niveles de seguridad ciudadana, fue adoptada desde el Ministerio de la Defensa (MD)³³, lo cual ratifica la creciente incorporación del componente militar en la materia.

Otros operativos importantes son las iniciativas de desarme, y aquellos localizados en zonas que los cuerpos de seguridad consideran especialmente vulnerables al delito como terminales de pasajeros, particularmente en fechas de vacaciones y decembrinas. Las oportunidades de monitoreo de esta modalidad de intervención son escasas, pues los indicadores y reportes se diluyen en estos esfuerzos, también difusos e intermitentes.

Proyectos y Planes

Los proyectos y programas en materia de seguridad ciudadana siguen concentrando los esfuerzos fundamentalmente en el área represiva con participación predominante de los funcionarios de los cuerpos de seguridad del Estado. La participación ciudadana, aunque es mencionada como elemento crucial para el éxito de las intervenciones adelantadas, suele quedarse en lo meramente declarativo,

ya que se la limita a la denuncia o a cubrir de manera privilegiada la figura del informante clave que suministra datos a la policía, bajo la noción extendida entre las agencias policiales de que nadie conoce mejor la situación e identifica más claramente a los delincuentes que los propios vecinos.

El MIJ es responsable, en un año, de dos “planes” de seguridad ciudadana. El primero, bajo la administración del ex Ministro Lucas Rincón, en el mes de diciembre de 2003, comprendía tres áreas de intervención:

1. Prevención: abarca la coordinación de estrategias entre los diversos cuerpos policiales, establecimiento de un enlace directo con la comunidad para permitir su participación en la ejecución del plan, así como elaborar y ejecutar políticas de control delictivo junto al CICPC.
2. Educación.
3. Acción policial junto a las comunidades.

Con el objetivo de disminuir los índices de criminalidad, el entonces Viceministro Carlos Betiol anunció, en el marco del “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana”, que cada secretario de seguridad de las regiones de todo el país presentaría ante el Ministerio sus planes de seguridad a fin de unificar criterios y crear así un “manual de operatividad único”³⁴. Se esperaba que el plan comenzara a ejecutarse en el año 2004, en fecha no definida. Sin embargo, el destino y desarrollo del Plan fue desconocido.

La propuesta de planes de seguridad ciudadana por parte del MIJ nace en un contexto de continuo reclamo por parte de diversos sectores de la sociedad venezolana en torno a la inexistencia de políticas rectoras a nivel

32. María Gabriela Aguzzi: *58 asesinatos durante este fin de semana*. El Mundo, 08.03.04, pág. 23.

33. *Reportaron 58 crímenes en el fin de semana*. El Universal, 09.03.04, pág. 2-20.

34. Últimas Noticias, 10.12.03, pág. 16.

ministerial en materia de seguridad ciudadana. Sin embargo, la respuesta institucional ha sido fragmentada y cíclica, lo que llevó a que el tema fuese considerado por otras instituciones del Estado, como la Asamblea Nacional (AN), desde la cual el Diputado Carlos Tablante, en el mes de diciembre de 2003, introdujo un amparo ante el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) para que este organismo obligara al entonces Ministro del Interior, General Lucas Rincón, a diseñar un plan en la materia.

Esta medida solicitaba ante la Sala Constitucional del TSJ que: “...se ordene al agraviante, Ministerio del Interior y Justicia, representado por el general en jefe Lucas Rincón Romero, en su condición de Ministro de Interior y Justicia, proceda en forma inmediata a diseñar y ejecutar los planes y programas que a bien tenga su despacho crear con auxilio en especialistas en materia de seguridad ciudadana, así como se le imponga el cumplimiento y ejecución de los métodos, direcciones y mecanismos al efecto establecidos en la Ley de Coordinación de Órganos de Seguridad Ciudadana, y se le imponga rendir cuentas sobre dichas ejecuciones a esta Honorable Sala, así como a la Comisión de Política Interior de la Asamblea Nacional...”³⁵.

La inexistencia de planes concretos para actuar en el ámbito de la seguridad ciudadana, hecho continuamente señalado por diversas organizaciones sociales y la ciudadanía en términos generales, quienes también interpelean al Estado en este sentido, han encontrado eco no solo en la AN, sino también en la

Defensoría del Pueblo: el Defensor del Pueblo, German Mundaraín, envió una comunicación al Ministro, General Lucas Rincón, a quien “exige” convocar al Consejo de Seguridad Ciudadana³⁶ a fin de armar un “plan de resguardo nacional” en virtud del posible incremento de las cifras de criminalidad para el mes de diciembre de 2003³⁷. Una actuación francamente limitada y enmarcada también en el corto plazo, de parte de una de las instituciones llamadas a velar por los derechos de los ciudadanos, pues el problema parece tornarse preocupante para la Defensoría solo en el marco de las fiestas navideñas, mes en el que ciertamente se incrementan los delitos, pero que no debería invisibilizar la situación del resto del año.

El segundo Plan elaborado para este período por el Ministerio está en ejecución en el momento de cierre de este Informe, bajo la administración de Jesse Chacón, actual Ministro del Interior y Justicia. Con el nombre de “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana”, se inició el 03.09.04 con carácter piloto en algunas zonas de la ciudad de Caracas, siendo escasamente conocido por parte de la población y de especialistas en el tema, más allá de las informaciones suministradas a los medios de comunicación por el propio Ministro, constituyendo las primeras evaluaciones adelantadas por el propio Ministerio. La versión del Plan disponible en línea³⁸ no aporta muchos elementos acerca de su fundamentación y estrategias.

Si bien a dos semanas de su aplicación piloto en la ciudad de Caracas, el actual ministro afirmó que se registró una disminución en

35. Taynem Hernández: *Introducen amparo contra Ministro del Interior*. El Universal, 11.12.03, pág. 1-6.

36. Este Consejo se encuentra integrado por: Ministro del Interior y Justicia, Director del Coordinación Policial del mismo organismo, los Alcaldes del Área Metropolitana de Caracas, la Policía Metropolitana, CICPC y Disip.

37. *Defensor preocupado por índices delictivos*. Últimas Noticias, 07.11.03, pág. 19.

38. MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA [en línea] <<http://www.mij.gov.ve>>

el número de delitos conocidos del 30%, la imposibilidad de acceder a los registros oficiales, actualizados y manejados por el CICPC obstaculiza las labores de contraloría social - iniciativa de participación que se viene impulsando en el marco del nuevo texto constitucional-, además de dificultar la incorporación de la ciudadanía en el componente preventivo de la propuesta, dado el total desconocimiento de esta.

Según la información disponible, el plan piloto contempla una línea de acción represiva y una preventiva, siendo ejecutado en dos fases con intensidades diferentes: "...una de ellas es la de patrullaje normal de lunes a jueves, y una fase de intensificación del patrullaje y la presencia policial, de jueves al amanecer del lunes"³⁹.

La iniciativa, según apunta el Ministro, prevé una participación de la GN a través de la incorporación de 1.500 efectivos del Comando Regional Nº 5 y 800 del Comando de Seguridad Urbana, así como con la participación de la Disip, el CICPC y las policías municipales⁴⁰. De esta manera, el MIJ trabajará sobre tres áreas principales: prevención del delito, medición objetiva del delito y lo referente a la percepción de la ciudadanía.

En cuanto a la forma de operar, se pudo conocer por prensa nacional conforme a declaraciones del Ministro Chacón que: "*El Coser, en compañía con la policía municipal de la jurisdicción, tomará cada semana un barrio en particular y le dará un tratamiento especial basado en el tipo de delito que predomine en esa zona. Además se vigilarán las ventas ilegales de licores, acción que contribuye con la incidencia delictiva*"⁴¹.

Si bien resulta relevante que desde el Estado se logre identificar la importancia y necesidad de un Plan de Seguridad Ciudadana, cabe realizar algunos señalamientos sobre la última iniciativa adelantada por el Ministerio. En primer lugar, se aplicará con carácter piloto en Caracas y dependiendo de los resultados se extenderá al resto del país. El tiempo previsto para su aplicación piloto es hasta el mes de diciembre de 2004, momento en el que la evaluación de los resultados reportará las modificaciones a las que hubiere lugar y la posibilidad de ejecutarlo nacionalmente. Ello dejará ver que en principio la propuesta encuentra límites temporales muy cercanos, constituidos por el mes de diciembre.

Por otra parte, la evaluación la realiza el propio Ministerio, al tiempo que el acceso a las cifras de criminalidad viene siendo sistemáticamente limitado por parte de dicha institución. Aunque desde la perspectiva del Ministerio y en función de las cifras que maneja, los resultados de las primeras semanas de aplicación han sido positivos, los tiempos y períodos comparados resultan muy cortos para poder hablar de tendencias. Simultáneamente, el desconocimiento de los objetivos y lugares de implementación, y la participación predominante de la GN, dejan poco espacio a la participación ciudadana, que en términos generales desconoce los lineamientos de la iniciativa, quedando relegada a la condición de espectadora del despliegue policial y de la GN en las zonas donde se ejecuta el piloto.

El MIJ presentó a los medios de comunicación resultados que, según sus cifras e interpretaciones, muestran el éxito de la iniciativa. Antes del cierre de edición del presente Informe, los datos indicaban el registro de 170

39. Declaraciones del Ministro del Interior y Justicia, Jesse Chacón, a los medios de comunicación. Sandra Guerrero: *Jesse Chacón: el índice delictivo bajó 33% en la gran Caracas*. El Nacional, 06.10.04, pág. B-última.

40. María José Medina: *Gobierno inicia en Caracas nuevo plan de seguridad*. El Nacional, 14.09.04, pág. B/14.

41. Diana M. de Bastidas: *Índices delictivos orientarán nuevo plan de seguridad*. Últimas Noticias, 03.09.04, pág. 10.

Cuadro N° 12
Homicidios por entidad federal. Lunes 11 hasta el domingo 17 de octubre

Entidad	Homicidio Riña	Ajuste de cuenta	Homicidio robo	Homicidio pasional	Homicidio	Resistencia a la autoridad	Total
Distrito Metropolitano	1	26	4	-	5	6	42
Amazonas	-	1	-	-	-	-	1
Apure	-	3	-	-	-	-	3
Aragua	-	5	-	-	-	1	6
Barinas	-	-	-	-	-	-	-
Bolívar	-	6	-	-	1	2	9
Carabobo	-	12	1	-	1	3	17
Cojedes	-	-	-	-	-	-	-
Delta Amac.	-	-	-	-	-	-	-
Falcón	-	2	-	-	-	-	2
Guárico	-	3	-	-	-	-	3
Lara	1	7	1	-	1	-	10
Mérida	-	8	-	-	-	-	8
Miranda	1	13	-	-	-	-	14
Monagas	1	2	-	1	-	-	4
Nva. Esparta	-	2	-	-	-	-	2
Portuguesa	-	5	1	-	-	-	6
Sucre	-	3	-	-	-	3	6
Táchira	-	5	1	-	-	-	6
Trujillo	-	-	-	-	-	-	-
Vargas	-	4	-	-	-	4	8
Yaracuy	-	1	-	-	-	1	2
Zulia	-	17	1	-	1	2	21

Fuente: Ministerio del Interior y Justicia.

homicidios en el ámbito nacional en la semana del lunes 11 al domingo 17 de octubre (lapso en el que se realizan las comparaciones desde el Ministerio), siendo el Distrito Metropolitano el que acumula la mayor cantidad de decesos (22,7%), seguido de los Estados Zulia (11,4%), Carabobo (9,2%), Miranda (7,6%) y Anzoátegui (7,0%). Cabe destacar igualmente que, en correspondencia con lo reseñado respecto a la dimensión objetiva de la seguridad ciudadana, aunque la mayoría de los homicidios ocurren por ajustes de cuentas (73,5% de los casos conocidos en la semana que reporta el Ministerio), la “resistencia a la autoridad”, es decir los civiles que mueren en

“enfrentamientos” con los cuerpos de seguridad del Estado es la segunda categoría con mayor frecuencia, acumulando el 14% de los homicidios ocurridos en la mencionada semana. Paralelamente es el Distrito Metropolitano -donde se aplica el plan piloto- la región en la que se concentran más fallecimientos por “resistencia a la autoridad”, con un 23%.

Con la escasa información a la cual se tiene acceso, las posibilidades de evaluaciones se limitan significativamente. Aun cuando las autoevaluaciones resultan sumamente positivas, un Plan Nacional de Seguridad debería en principio ser consultado y conocido por la ciudadanía en términos generales, y por es-

pecialistas en la materia. En este sentido, cabe destacar que la participación ciudadana consagrada constitucionalmente y prevista en el artículo 55 de la Carta Magna respecto a la seguridad, específicamente en el ámbito preventivo, abarca no solamente la ejecución del plan, sino también su incorporación en el diseño, monitoreo y evaluación.

Ante la inexistencia de elementos que permitan evaluaciones sistemáticas, indirectamente desde el Estado se promueve que continúe siendo *exclusivamente* la percepción de la ciudadanía, es decir, la dimensión subjetiva (que como se ha mencionado no siempre se corresponde con la objetiva, aunque encuentra amparo y sustento en ella) la que termine evaluando la situación, con las debilidades que esta práctica conlleva. En este sentido, cabe destacar que en un estudio de opinión publicado en junio del año en curso, el 61% de los consultados desapruueba la gestión del Presidente Hugo Chávez en materia de seguridad, valga decir del Ejecutivo Nacional, que se operativiza en el MIJ, en contraposición con un 38% que la aprueba.

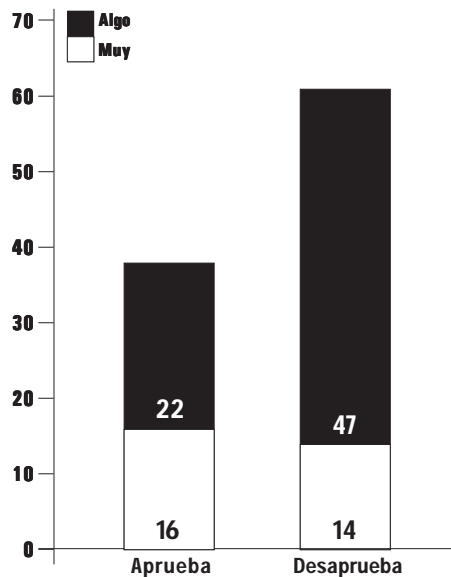
Una forma de actuación fraccionada, intermitente, signada por la discrecionalidad en gran parte de los procedimientos, contribuye a la configuración de un cuadro en el que la dimensión objetiva de la seguridad ciudadana reporta un sensible incremento de los principales indicadores de criminalidad y violencia, al tiempo que en lo que respecta a la dimensión subjetiva la percepción de inseguridad continúa privando, al situarse entre las principales preocupaciones y problemas del país y de la gente.

Ante cuerpos de seguridad que continuamente implementan operativos y denuncian insuficiencia de recursos (humanos y materiales), junto a la incorporación de la GN obteniendo resultados muy precarios en el control de la criminalidad y la delincuencia, los ciu-

dadanos desarrollan una serie de estrategias que van desde la instalación de rejas y alarmas, la modificación de rutas y comportamientos cotidianos, hasta la extrema práctica del linchamiento. En el período de estudio fueron contabilizados 148 intentos de linchamientos y 25 muertes por esta causa.

Los motivos por los que una comunidad determinada decide “linchar” a un ciudadano abarcan un amplio abanico de opciones, desde el robo a una vivienda de la zona hasta violaciones o intentos de violaciones a niños o niñas. De manera que los intentos de linchamiento con su significativo incremento de 111% respecto al período anterior, constituyen un indicador de la deslegitimación que las instituciones estatales directamente relacionadas con el tema han sufrido en los últimos años.

Gráfico N° 11
Evaluación de Chávez: Inseguridad



Fuente: Grenberg Quilan Rosner Research INC.

Cuadro N° 13
Casos de linchamientos e intentos de linchamientos publicados en prensa
Total nacional (periodos del Informe Provea)

Categoría	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004
Linchamiento	20	15	22	25
Intento de Linchamiento	74	101	70	148

Fuente: Base de Datos Provea y Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la UCV.

Funcionamiento del sistema de justicia penal

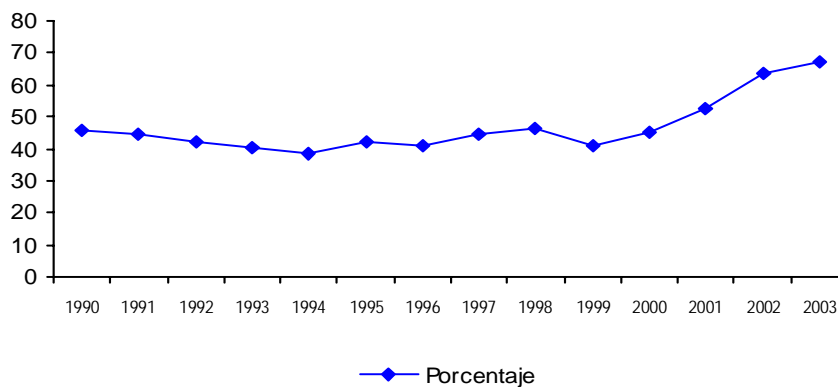
Según información suministrada por el CICPC, del total de delitos conocidos durante 2003, el 67,3% se remitieron a la FGR. Este indicador viene registrando un comportamiento ascendente desde el año 2000. Sin embargo, esta cifra representa únicamente el número de casos (del total conocido) en el que las investigaciones policiales concluyen, pasando entonces a ser manejados enteramente por la Fiscalía.

Un análisis más detenido de los casos remitidos a la Fiscalía revela lo siguiente: del total de delitos conocidos en 2003, como se observa en el Cuadro N° 14, solo en un 8,28%

hubo detenidos. Adicionalmente se observa que unos tipos de delitos producen más detenciones que otros, como por ejemplo el de tráfico de drogas, que consecutivamente, todos los años, produce más detenidos y resoluciones que casos conocidos. Es llamativo también el bajo porcentaje de detenciones por el delito de robo de autos, el de lesiones y el de homicidios. Todo esto contribuye a sumar evidencias en cuanto al elevado grado de impunidad de ciertos delitos, sobre todo de aquellos contra las personas, que están en la base de la reproducción de la violencia y en la búsqueda de la justicia por métodos extralegales.

Un análisis más detallado podría dar cuenta de un desplazamiento del estancamiento de

Gráfico N° 12
Casos conocidos sobre casos concluidos policialmente
Total nacional



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

los casos para su debido procesamiento, del CICPC, a la Fiscalía. De hecho, según la Organización de Naciones Unidas, un fiscal debería manejar un promedio de 50 casos anuales; en Venezuela la cifra se eleva a 50.000⁴², lo que en cierta medida explica el retraso en los diversos procesos adelantados por la justicia penal.

La Policía

El funcionamiento de los cuerpos de seguridad del Estado, al igual que en el período anterior, se caracterizó por mantener relaciones significativamente tensas entre ellos, en

el marco de la instrumentalización política de las agencias policiales.

El proceso de desmilitarización de la Policía Metropolitana estuvo igualmente signado por los desencuentros y la mediación del Poder Judicial. El proceso de salida de los efectivos militares de las diversas sedes de la PM fue lento y progresivo, dando cuenta de las debilidades que el Poder Judicial tiene para hacer cumplir efectivamente sus decisiones, teniendo la Sala Constitucional del TSJ en el mes de octubre de 2003, según fallo N° 2.659, que recurrir a la ejecución forzosa de la sen-

Cuadro N° 14
Número de casos conocidos, casos remitidos a Fiscalía y detenidos
Venezuela y Caracas 2003

Delitos	Casos conocidos	Remitidos a Fiscalía	% casos remitidos sobre Conocidos	Detenciones efectuadas	% detenciones sobre casos remitidos	% Detenciones sobre casos conocidos
Venezuela						
Homicidios	11342	4226	37,26	1230	29,11	10,84
Resistencia a la autoridad	2305	935	40,56	199	21,28	8,63
Lesiones	28137	16845	59,87	1041	6,18	3,70
Robos	38328	16359	42,68	2443	14,93	6,37
Robos autos	32328	11195	34,63	687	6,14	2,13
Hurtos	54305	22893	42,16	1538	6,72	2,83
Tráfico de drogas	373	294	78,82	190	64,63	50,94
Distrito Capital						
Homicidios	2461	960	39,01	349	36,35	14,18
Resistencia a la autoridad	373	116	31,10	8	6,90	2,14
Lesiones	4819	3087	64,06	51	1,65	1,06
Robos	7170	4469	62,33	116	2,60	1,62
Robos autos	6994	2249	32,16	126	5,60	1,80
Hurtos	10072	5741	57,00	99	1,72	0,98
Tráfico de drogas	220	185	84,09	131	70,81	59,55

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

42. Julio Borges: *¿Por qué tenemos que dejar que nos maten?*. Últimas Noticias, 09.11.03, pág. 4.

tencia N° 3.343 del 19.12.02⁴³. Bajo este contexto la medida fue asumida en el último minuto por las Fuerzas Armadas, ya que según el Ministerio de la Defensa, hasta el 10.10.03 esta institución no había recibido orden alguna del TSJ, y solo momentos antes de vencerse las 72 horas otorgadas por la Sala para hacerse efectiva la salida de los funcionarios militares de las instalaciones de la PM, la decisión fue ejecutada por el Ejército y la GN⁴⁴.

Una diatriba que aparentemente tendría fin con este acto se prolongó algunos meses más con base en el problema generado por la incautación de 2.000 armas de fuego de este organismo por parte de la institución militar, quien afirmó que se trataba de armas automáticas de fuego y que por disposiciones legales no pueden estar en manos de un cuerpo de policía, al tiempo que el Alcalde del Distrito Metropolitano, Alfredo Peña, junto a los directivos de la PM, alegaban que la retención era ilegal⁴⁵.

Este conflicto con la policía llegó a ser tratado por los más altos funcionarios del gobierno, y así, según declaraciones del Vicepresidente de la República, José Vicente Rangel: “Las armas de guerra no serán devueltas a la Policía Metropolitana, ya que fueron usadas aviesamente por ese organismo durante los hechos de abril”⁴⁶.

En febrero y marzo de 2004, en el contexto de “La Guarimba”⁴⁷, se hizo patente una vez más el efecto dramático de la polarización de

los organismos de seguridad en Caracas. El Alcalde Mayor, y máximo jefe de la PM, autorizó la llegada de una marcha de la oposición, realizada el 27.02.04, hasta las inmediaciones del Hotel Hilton, en donde se celebraba una cumbre de Presidentes. El Ministro de Interior y Justicia, por su parte, se opuso a esa autorización y el Alcalde del Municipio Libertador, máximo jefe de la policía de ese municipio, la negó. La marcha intentó pasar y la PM, que es el organismo responsable del resguardo de las manifestaciones, no se hizo presente. En su lugar actuó la GN, dejando un saldo lamentable de personas lesionadas. Ese mismo día se iniciaron cierres de vías en distintas urbanizaciones de Caracas, contando en algunos lugares con la complicidad de cuerpos policiales al mando de alcaldes de la oposición. En ese contexto, varias organizaciones de derechos humanos, condenaron “...el uso desproporcionado de la fuerza por parte de la Guardia Nacional (GN) y de la Dirección de Servicios de Inteligencia y Prevención (Disip) en el contexto del control de las recientes manifestaciones [e igualmente condenaron] a la Policía Metropolitana (PM), la Policía del Estado Miranda y las policías de los municipios Chacao y Baruta, entre otras, por su participación directa en la colocación de barricadas y otros eventos de alteración del orden público y por la omisión de su deber de garantizar la seguridad ciudadana. Reiteramos que los cuerpos de

43. Marisol Decarli: *Plazo hasta mañana tienen los militares*. El Universal, 08.10.03, pág. 2-11.

44. María José Mairena y David González: *Desmilitarizadas sedes de la Policía Metropolitana*. El Nacional, 10.10.03, pág. B/23.

45. David González: Peña: aún tienen que devolver más de 2.000 armas a la PM. El Nacional, 11.10.03, pág. B/última.

46. No devolverán armas de guerra a la PM. Últimas Noticias, 12.10.03, pág. 10.

47. “La Guarimba” es el nombre con el que se conoció una serie de manifestaciones, violentas unas y pacíficas otras, realizadas por la oposición en rechazo a la decisión tomada por los directivos del CNE, el día 24.02.04, según la cual se enviaban cerca de un millón 480 mil firmas a revisión por parte de la Comisión Técnica Superior (CTS) del organismo electoral, ver, en este Informe, el recuadro “Plan Guarimba” en el capítulo “Respuestas organizativas de la sociedad”.

*seguridad ciudadana no pueden constituirse en brazos armados subordinados a parcialidades políticas, pues ello atenta contra el derecho a la seguridad ciudadana...*⁴⁸.

Recreando una vez más la tensión que ha caracterizado a las relaciones entre los diversos cuerpos de seguridad del Estado, la politización del debate se presenta de nuevo en el marco de la discusión de la Ley de Policía Nacional, ya que los sectores de la oposición consideran que la misma ha sido diseñada para despojar de sus funciones y del poder que actualmente ostentan tanto la PM como las policías municipales, centrando los esfuerzos en la GN.

Marco Legal

En este período, el trabajo en la materia se centró fundamentalmente en la Ley de Policía Nacional. En la AN se introdujeron tres proyectos: uno elaborado por el partido Primero Justicia, otro de cuyo diseño es responsable la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, y finalmente el proyecto presentado desde la Vicepresidencia de la República. En octubre de 2003 se debate en primera discusión la propuesta apoyada por el Movimiento Quinta República (MVR), que consta de 102 artículos. Básicamente la ley mantiene las prerrogativas históricas de la corporación policial en Venezuela y, lejos de crear las bases normativas para una reforma a fondo de la misma, reafirma sus prebendas y fuero, convirtiéndose más en un instrumento legal de carácter gremial que de carácter técnico, que sirva para subsanar las profundas deficiencias del Estado venezolano en la materia. Crea un cuerpo de policía nacional en forma difusa (en cuan-

to a número de funcionarios, localización geográfica, competencias concurrentes, etc.) con todas las competencias en la materia, y deja sin regular la actuación de los otros cuerpos, lo que generará más desorden e inoperatividad, además de que elevará la tasa de policías en el país de una manera onerosa, sin que ello se traduzca en mayor seguridad para los ciudadanos. Es clara la utilización del recurso de dictar una nueva ley para resolver un problema político que ha tenido expresiones en la función policial. Lamentablemente, ni siquiera en eso la ley aprobada es eficiente, ya que no resuelve los problemas estructurales de competencias ni de centralización/descentralización históricos, referidos a la formación misma del Estado venezolano.

La ley reduce a niveles mínimos la participación ciudadana en materia de seguridad garantizada por la Constitución, al mero papel de “*presentar propuestas que serán evaluadas en su pertinencia, conveniencia, oportunidad y legalidad*” (Art. 20). La ley peca de inconstitucionalidad, además de ir en clara contravía del significado político de la participación ciudadana en la actual coyuntura venezolana.

Como se ha señalado reiteradamente en los informes anteriores, una policía democrática debe regirse por principios de independencia, sujeción a la ley, prevención, consenso, no discriminación, mínimo uso de la fuerza, eficiencia, servicio público, sensibilidad ante las desigualdades sociales y control democrático, tratando de mantener un equilibrio, el cual, por las características actuales de nuestra sociedad en transición, es siempre frágil entre todos estos principios .

48. CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO Y OTRAS: *Organizaciones de derechos humanos exigen detener la violencia, garantizar la voluntad popular y la institucionalidad democrática*. 01.03.04. [en línea] <http://www.derechos.org/actualidad/comunicados/comu_prensa_2004/cp020304.pdf>

En un Estado moderno, avanzado y progresista, la seguridad es un factor coadyuvante del bienestar social y de la calidad de vida. Por eso la evolución del modelo policial debe ir orientada a profundizar el desenvolvimiento de una nueva cultura y concepción de la seguridad, no circunscrita únicamente a evitar o perseguir el delito, sino orientada a promover un servicio próximo al ciudadano, participativo, preventivo, ágil, asistencial y solidario, y basarse en criterios de cooperación política y coordinación técnica⁴⁹.

El viejo modelo de organización policial militar que persiste en Venezuela sigue siendo altamente jerarquizado y centralizado, más dirigido a garantizar el modelo de seguridad del Estado y no a la protección de los ciudadanos. De manera previa a cualquier reforma, en términos de las funciones policiales, es importante estimar cómo funciona “la policía” y cuáles son sus funciones en la sociedad y particularmente en la sociedad venezolana. Desde una perspectiva sociojurídica “*el objeto-policía desarrolla una función simbólica que se expresa como lucha contra el crimen, y una función real consistente en actuar como mecanismo de control y de regulación social en el marco y bajo la dependencia teórica del estado, mediante una preeminencia sustentada en un mandato que permite el uso y la aplicación de la fuerza-violencia como coacción directa y legítima*”⁵⁰. La policía, entonces, al tener una función visible y otra oculta, es un instrumento del poder y es un ente de poder

en sí misma. Actualmente, dada la crisis del modelo de Estado, se está transformando esta relación. El enfoque policial resulta incompleto en la actual coyuntura para comprender y abordar la temática de la seguridad ciudadana. Corresponde entonces “descentrar” a la policía como objeto único de reformas e intervenciones, para reubicarla como uno más de los actores que forman parte del verdadero problema, que es el de la seguridad, y considerar los cambios que ha experimentado en el contexto de una sociedad globalizada, además de los típicos problemas a ella asociados en los países latinoamericanos⁵¹.

Según Recasens⁵², el aparato policial desarrolla una función simbólica y otra real, ambas como aparato de Estado y sistema, teniendo nuevos campos de intervención, nuevas formas del uso de la fuerza o de la discrecionalidad, que no parecen responder a una mera situación de reacción directa al cumplimiento de normas, órdenes o intereses del Estado. Ello abarca un campo bastante amplio que va desde ciertas intervenciones de carácter asistencial o de mediación, hasta la existencia de “mafias policiales” o corrupción, pasando por el desarrollo de intereses financieros o políticos (legítimos o no legítimos), etc. Todo lo anterior le proporciona una posibilidad de desarrollar un “plus” de poder derivado también, entre otras cosas, de su capacidad de coacción directa, de sus posibilidades y medios de intervención, de su fuerza corporativa, de su cantidad de información y de la imagen que de ella tienen y

49. RECASENS, A: Violencia policial y Seguridad ciudadana. En: UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL: Imágenes de control social, 51-82. 1994. FRUHLING, Hugo, TULCHIN, Joseph y GOLDING, Heather: Crime and Violence in Latin America. Citizen Security, Democracy, and the State. Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C. y The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London. 2003.

50. RECASENS: op. cit. Pág. 288.

51. Ídem.

52. Ídem.

53. Ídem.

que se ha creado entre sus conciudadanos. Ello permite explicar, en parte, su poder en las sociedades, el cual va más allá de lo que debería ser un aparato policial como mero instrumento estatal.

Así pues, para entender a “la policía” y al fenómeno policial, debe partirse de la coexistencia de un aparato policial con una función visible (tanto simbólica como real) y de un sistema policial con una intención oculta de mantener la seguridad del Estado (no manifiesta), sin que necesariamente ambos operen en forma sincronizada, dado lo cual son muchos los conflictos que se presentan como resultado de la interacción compleja de conflictos entre Estado-ciudadanos, policía-ciudadanos, Estado-policía o aparato policial-sistema policial⁵³.

La urgente reforma que requiere la policía en Venezuela debe contextualizarse en lo que ha ocurrido en la región en los últimos diez años. Las reformas policiales desarrolladas internacionalmente y concretamente en América Latina han perseguido, fundamentalmente, dos objetivos: la efectividad y la responsabilidad policial. Por efectividad se entiende la habilidad de la corporación policial en llevar razonablemente sus funciones primordiales de garantizar la seguridad a la ciudadanía, lo cual incluye la protección de las personas y sus bienes, así como el mantenimiento de la seguridad ciudadana de una manera eficiente y productiva. El control efectivo de esta por parte de la policía, a través de sus acciones y vigilancia, son fundamentales para brindarle a la ciudadanía una sensación de seguridad. Por su parte, la responsabilidad en las fuerzas policiales exige el funcionamiento transparente de mecanismos de control interno y externo cónsonos con el Estado

de Derecho, para garantizar el respeto de los derechos de la población que debe proteger. En las reformas policiales que se han llevado adelante en América Latina recientemente, lamentablemente se ha optado por uno u otro modelo, cuando es posible y necesario, además, promover ambos objetivos, exigiendo un mejor desempeño de las fuerzas policiales, además de indicadores para medir su progreso. Tanto la efectividad como la responsabilidad son importantes para garantizar el progreso de la actividad policial democrática en América Latina y en Venezuela⁵⁴.

La efectividad policial requiere que se respeten los derechos humanos, ya que si no, los cuerpos policiales se deslegitiman muy rápidamente, lo cual afecta la efectividad que persiguen. Hay evidencias contundentes, según numerosos expertos, de que los métodos extralegales no producen una actividad policial más eficaz, sino al contrario, además de que se enajenan el apoyo local. Una evaluación sobre el resultado de las reformas policiales en América Latina ha demostrado que los avances son lentos. Las contradicciones frente a los objetivos de las reformas, es decir, la presencia de actores y propósitos que compiten entre sí, en un contexto de debilidad institucional y en ocasiones de alta criminalidad y/o alta percepción de inseguridad, terminó por favorecer en ocasiones a los sectores más conservadores comprometidos primordialmente con la “eficiencia” en vez que con el garantismo o responsabilidad, presentándolos como objetivos excluyentes. Las diferentes estrategias seguidas en América Latina en los objetivos de reforma policial estaban consustanciados con la calidad y conso-

54. CHEVIGNY, Paul (2002): *Definiendo el Rol de la Policía en América Latina*. En: MÉNDEZ E., Juan, O'DONNELL Guillermo y PINHEIRO, Paulo Sérgio (comps.): *La (in) efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Edit. Paidós, Buenos Aires.

lidación del régimen democrático en cada uno de los países. El tema de la corrupción también ha sido complejo de tratar en las reformas en curso, y es uno de los aspectos que afecta más la legitimidad policial, además de que no ha sido suficientemente estudiada. Se ha intentado también mejorar el entrenamiento policial, crear programas de protección a víctimas y testigos y establecer mecanismos de control externo. Ninguno de estos aspectos fueron considerados en la Ley de Policía Nacional de Venezuela.

Por último, vale la pena mencionar el tema de la policía comunitaria, dado que se ha propuesto seguir esa línea en Venezuela. En la mayoría de los procesos de reforma policial adelantados hasta ahora en América Latina, se ha tratado de orientar a los cuerpos policiales al trabajo de “policía comunitaria”, según el cual, las comunidades tienen un rol más activo en la definición y guía de la actuación policial a nivel local. Sin embargo, una vez que se establece algún tipo de relación entre policía y comunidad, un amplio rango de situaciones se denominan programas de policía comunitaria. La policía comunitaria no es un modelo fijo único, sino un proceso de organización y de acción, que implica cambios en los procesos de toma de decisiones, en las estructuras de jerarquía y de los organigramas, lo que significa una apertura frente a la sociedad que no se ha producido en otras estructuras del Estado, siendo la policía la más reacia a hacerlo. En el modelo de policía comunitaria se siguen parámetros de comunicación constante entre comunidad y policía, de colaboración permanente, y sobre todo, paritaria, de nuevas estrategias y cultura policial, de descentralización orientada a la resolución de problemas concretos (resolución de conflictos), todo un trabajo que debe responder a las demandas de la población. La policía, al adentrarse en el modelo comunitario, pierde

autonomía y poder a favor de la población, lo cual es muy complejo y ha tenido velocidades múltiples y resultados mixtos.

Los principios básicos de funcionamiento más importantes de la policía comunitaria son: descentralización organizativa; organización orientada a la resolución de problemas, en la que son las comunidades quienes definen las prioridades de la policía, mientras que esta ayuda a la población a resolver y prevenir sus problemas de criminalidad, inseguridad y violencia. Hay que seguir el *problem solving policing*, principio orientador no solo de unidades especiales, sino de toda la policía. En la reforma no solo debe participar activamente la administración pública y la policía, sino también la población. Lamentablemente, la perspectiva desde la cual se está mirando el tema de policía comunitaria en Venezuela es el de asignar a las comunidades un rol de informantes, lo cual, tal y como se desprende de la argumentación precedente, no tiene nada que ver con ese programa, que empodera a las comunidades en su rol de control de las actividades policiales.

Todo lo anterior revela que la policía no constituye en las actuales coyunturas de alta violencia una solución per se al problema de la criminalidad y la violencia, e incluso en determinadas ocasiones incrementa y agrava dicho problema. Si bien la corporación es un elemento central en las políticas de seguridad ciudadana, se requiere de suyo una profunda transformación y democratización de sus estructuras, de manera que pueda responder a los desafíos planteados por los cambios sociales a nivel más amplio. Nada de esto ha sido recogido en la Ley aprobada, todo lo contrario, algunos de sus aspectos más importantes podrían constituir un retroceso a la luz de los avances ciudadanos consagrados en la constitución vigente.