Inventario de las propuestas de seguridad ciudadana en Venezuela

(1990-2017)

Referencias para iniciativas futuras en el área

CARACAS, JULIO 2018

Elaborado por:

A.C. PAZ ACTIVA

Resumen Ejecutivo

Durante el lapso 1989 a 2017, Venezuela vivió dos periodos históricos netamente diferenciados. Durante el primero, de 1989 a 1999, más corto, el país logró contener la criminalidad y mantener su posición con tasas de homicidio muy inferiores a las de países vecinos, como Colombia, a pesar de graves hechos que afectaron su institucionalidad. Pero a partir de 1999 la criminalidad comienza un ascenso acelerado. En esta segunda etapa, más larga y que aún continúa, Venezuela se ve inmersa en un profundo proceso de transformación política que parece incapaz de atender los problemas reales que afectan al ciudadano. A pesar de que el problema de la inseguridad figuraba entre las tres grandes preocupaciones de sus habitantes, y desde el año 2003 pasa a ocupar la primera posición, es sólo en el 2006 y después de graves casos que conmocionaron a la opinión pública, que el Gobierno formula una primera operación política de envergadura en esta materia.

Se han realizado, tanto por parte oficial, como de gremios, academia o sociedad civil, suficientes diagnósticos en el periodo estudiado, el Gobierno ha formulado propuestas que señalan de forma técnica y precisa lo que debe hacerse para reducir la criminalidad. Sin embargo, una vez pasados los momentos electorales, las propuestas no son instrumentadas, ni son considerados presupuestos acordes a la magnitud del problema y las cifras de criminalidad han seguido aumentando.

El presente informe se propone plantear de forma amplia el contexto social, político y económico, de los momentos en que se formulan políticas, la situación de la criminalidad, los casos emblemáticos y quiénes tomaron las decisiones u omisiones en materia de seguridad ciudadana; examinando las propuestas, planes e iniciativas importantes relacionadas.

Venezuela como nación experimenta un deterioro crítico en materia de seguridad ciudadana; a la par de una crisis política, social y económica que ha generado el mayor éxodo masivo de sus ciudadanos jamás antes registrado, comienza a ser no solo reseñado, sino también estudiado. El presente trabajo constituye un aporte a ésta muy necesaria investigación, para tratar de entender lo ocurrido en Venezuela y el rol de la seguridad ciudadana en la crisis que padece el país.

Contenido

Resumen Ejecutivo 2

Introducción 5

Objetivo de la investigación 7

Metodología 8

Períodos analizados (1990-2017) 10

(1958-1989) Antecedentes 11

Contexto 11

Casos emblemáticos 12

Indicadores y Estadísticas 13

Planes y Leyes 14

(1990 – 1999) Crisis Institucional 15

Contexto 15

Casos emblemáticos 16

Indicadores y Estadísticas 17

Planes y Leyes 19

(2000 – 2002) Militarización de la seguridad ciudadana 23

Contexto 23

Casos emblemáticos 24

Indicadores y Estadísticas 24

Planes y Leyes 25

(2003 – 2006) Seguridad Ciudadana Socialista 27

Contexto 27

Casos emblemáticos 28

Indicadores y Estadísticas 29

Planes y Leyes 31

(2007 – 2013) La Gran Misión A Toda Vida Venezuela 32

Contexto 32

Casos emblemáticos 32

Indicadores y Estadísticas 33

Planes y Leyes 36

(2014 – 2017) Mano dura y represión social 40

Contexto 40
Casos emblemáticos 40
Indicadores y Estadísticas 41
Planes y Leyes 42
Seguridad Nacional vs. Seguridad Ciudadana (Pública) 44
Planes exitosos: reducción de la criminalidad y violencia 46
Conclusiones y recomendaciones 50
Bibliografía 52
Índice de Tablas: 56
Anexo 1. Iniciativas en Seguridad Ciudadana. 1990-2017 57
Anexo 2. Listado de Leyes en Seguridad Ciudadana. 1990-2017 60
Anexo 3. Expertos entrevistados para la investigación. 63
Anexo 4. Entrevistas a expertos. 65

Introducción

Con el apoyo de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, la Asociación Civil Paz Activa realizó un estudio exploratorio sobre las iniciativas en materia de seguridad ciudadana, así como de los instrumentos legales y políticos que al respecto se han desarrollado en Venezuela entre 1989 y 2017. El propósito general planteado fue revisar y analizar las propuestas de seguridad ciudadana diseñadas en Venezuela tanto por el Estado como por instancias alternativas al gobierno central, desde el año 1989 a la actualidad, para ofrecer un análisis sistemático y detallado que permitan comprender el fenómeno del incremento incesante de la criminalidad en Venezuela, que en menos de 20 años pasó de ser un país con mucho menos homicidios en relación al promedio regional y de sus países vecinos, a extremos de criminalidad desconocidos para ésta nación. Este análisis constituye un aporte de interés para los organismos públicos, la academia, los historiadores, gremios, medios de comunicación, miembros de la sociedad civil y ciudadanos interesados en esta materia y puede igualmente ser útil para la construcción de futuras políticas públicas.

Jaume Curbet (2009), permite dimensionar la importancia del problema e impacto de la seguridad ciudadana y de la delincuencia organizada en el contexto mundial actual y especialmente en Venezuela, que ha alcanzado en el 2018 la triste designación de ser el país del mundo con la peor tasa de homicidios. Entender la importancia que representa el problema de la seguridad ciudadana y su impacto sobre las personas, la familia, la comunidad, la sociedad y las posibilidades de desarrollo nacional, son necesarios en el análisis del rol del Estado, actor principal en esta materia, de las políticas de seguridad, de su instrumentación u omisión, en una Venezuela en la que, además, los planes formulados por los gobiernos han fracasado sistemáticamente.

> *"La inseguridad ciudadana ha cambiado irremediablemente nuestras vidas. Ni el crimen ni el miedo que suscita son, por supuesto, fenómenos propiamente contemporáneos. Bien al contrario, la delincuencia en sus múltiples formas parece acompañar, como efecto no deseado pero inevitable, el desarrollo de la sociedad humana. Sin embargo, nunca antes se había producido una conjunción tan inquietante entre, por una parte, unos niveles elevados y sostenidos de delincuencia (depredación de bienes de consumo y también, aunque en menor medida, violencias personales) y, por la otra, la cronificación social de un miedo difuso al delito."(Curbet, 2009, p.5)*

Por otra parte, el inventario y análisis de los planes de seguridad no puede limitarse a un listado. El estudio de los planes de seguridad, para que adquieran riqueza y profundidad, debe ir acompañado de referencias al contexto en el que

fueron formulados, los problemas de seguridad ciudadana del momento, la ideología y circunstancias del gobierno que los formuló, sus objetivos y razón de ser, así como de una evaluación de su impacto sobre los objetivos que se pretendían alcanzar.

Objetivo de la investigación

Esta es una excepcional oportunidad para realizar, por primera vez en Venezuela, una aproximación sistematizada a lo que han sido las iniciativas de seguridad propuestas e instrumentadas por los diferentes gobiernos y/o grupos interesados, bien sea a nivel parlamentario, académico, empresarial, comunitario o ciudadano.

La principal responsabilidad en materia de seguridad ciudadana recae, sin lugar a duda, sobre el Estado y sobre las diferentes administraciones que gobernaron al país. Al Estado le corresponde instrumentar las políticas, programas y medidas en materia de seguridad, al margen de que estas hayan sido propuestas, ideadas o formuladas por organizaciones, gremios, expertos o independientes u obedezcan a iniciativas legislativas. A pesar de muchas promesas electorales, planes gubernamentales y diagnósticos formulados por expertos nacionales o internacionales, así como por organizaciones y la academia, no se había realizado en el país un estudio completo que recogiera esas propuestas, realizara análisis sobre ellas y presentara el contexto en el que fueron formulados.

El presente trabajo: Inventario de las propuestas de seguridad ciudadana realizadas en Venezuela a partir de 1989 hasta 2017; referencias iniciativas futuras en el área, es un aporte al análisis y a la explicación del porqué el país figura como uno de los más violentos e inseguros del hemisferio.

El presente estudio aportará información sistematizada, realizada en base a los aportes y experiencias de reconocidos expertos en la materia, podrá ser una referencia nacional y regional para otros estudios similares y una herramienta útil para las instancias públicas, centros de investigación, analistas, medios de comunicación y para todo el interesado en esta materia

Metodología

Para el abordaje del presente trabajo de investigación, se propuso un enfoque exploratorio y descriptivo, utilizando métodos cualitativos; se seleccionaron aportes de reconocidos expertos en materia de seguridad ciudadana, prevención, delincuencia organizada y criminalidad, con trayectoria y experiencia en políticas públicas, que hubieran conocido vivencialmente y participado directa o indirectamente en muchos de los temas por desarrollar, con los cuáles se obtuvieron directrices generales para el desarrollo de entrevistas más focalizadas; complementadas con información bibliográfica, hemerográfica y contextual.

Se encontraron barreras a la investigación en:

1. El acceso a la información estadística de índices delictivos oficiales. Desde el año 2004 existe en Venezuela la prohibición formal de divulgación de los índices delictivos que recoge la División de Estadísticas del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, CICPC. Eventualmente son anunciadas algunas cifras aportadas por voceros oficiales, sin explicación del origen de las fuentes o del sistema de recolección empleado y con contenidos a veces contradictorios, a veces sospechosos por presuntas evidencias de manipulación. Este gran vacío de información oficial ha sido parcialmente subsanado por organizaciones no gubernamentales, la academia e instituciones de diversa índole civil; que, con gran dificultad, han logrado registrar datos y aportar algo de información.
2. Las instituciones, el problema de la seguridad ciudadana es relativamente nuevo. A diferencia de otros países del continente, como Colombia, Brasil o México, con larga trayectoria en materia de violencia y criminalidad, el tema en Venezuela, hasta finales de los años 80 del siglo pasado, no figuraba entre las prioridades nacionales y en consecuencia fueron pocos los estudios realizados, así como escasas las instituciones públicas o privadas dedicadas a esa materia.
3. La sistematización del análisis de políticas y propuestas y su evaluación técnica y rigurosa. Las ofertas, promesas, compromisos, planes, políticas o medidas en materia de seguridad ciudadana son anunciadas sin que exista una evaluación de las que estaban en vigencia; una medida nueva sustituye o se suma a las anteriores, sin aportar mayores explicaciones del éxito o fracaso de las precedentes. Se realizan y actualizan diagnósticos, pero no se entra en el análisis de los impactos, logros o correcciones necesarias en las gestiones realizadas. El único indicador se limita a estadísticas y cifras.
4. Las leyes, del período analizado desde 1989 hasta el 2017, la limitación reside en que puede anunciarse una medida o política oficial, pero eso no significa que ésta, efectivamente, se instrumente. Al igual que con las leyes aprobadas en el Congreso Nacional y luego, a partir de 1999, en la Asamblea Nacional, algunas herramientas legales pueden haber sido formalmente aprobadas y

luego refrendadas por el Ejecutivo Nacional, pero eso no significa que sean puestas en práctica.

Para la realización de esta investigación, se estructuró un equipo de trabajo especial para el proyecto, tanto con personal de la Asociación Civil Paz Activa (Luis Cedeño, Carlos Herrera y Marion Zambrano) y los expertos Francine Jácome y Marcos Tarre, se definió el abordaje del problema y se decidió la realización de entrevistas preliminares que brindaron una panorámica general histórica y desde el punto de vista de expertos consultados. Las entrevistas preliminares se realizaron a los expertos Marcos Tarre Briceño y Javier Ignacio Mayorca, ambos miembros fundadores del Observatorio de Delito Organizado; y ambos autores publicados por Paz Activa.

En una segunda fase, en base a la información recogida y procesada, se realizaron entrevistas semiestructuradas a expertos de especialistas en la materia, de los cuáles brindamos información adicional en el Anexo 1 del presente trabajo. Estos expertos son:

- Keymer Ávila
- Roberto Briceño-León
- Leandro Buzón
- Luis Godoy
- Magaly Vázquez
- Verónica Zubillaga

También se recibieron, aportes escritos adicionales por parte de los profesores Magaly Vázquez y Keymer Avila, además de la Organización Transparencia Internacional Capítulo Venezuela. Por otra parte se consideró conveniente buscar fuentes e información directa realizando una investigación hemerográfica en el archivo del diario El Nacional, de Caracas.

Períodos analizados (1990-2017)

A efectos del presente estudio hemos establecido diferentes sub períodos, que a su vez reflejan diferentes momentos del problema de la seguridad ciudadana, de las políticas de seguridad instrumentadas por los gobiernos del momento y el contexto país en el momento que fueron formuladas, la división para el estudio quedó establecida de la siguiente manera a partir de las contribuciones de los expertos entrevistados:

- (1958-1989) Antecedentes
  De la Ley de Vagos y Maleantes al El Caracazo.
- (1990 – 1999) Crisis Institucional
  Del Caracazo al Código Orgánico Procesal Penal (COPP).
- (2000 – 2002) Militarización de la seguridad ciudadana
  De La Constitución de 1999 a las reformas del COPP.
- (2003 – 2006) Seguridad Ciudadana Socialista
  Del modelo militar al modelo civil. Comisión Nacional para la Reforma Policial.
- (2007 – 2013) La Gran Misión A Toda Vida Venezuela
  De las acciones militaristas a un Plan como política de seguridad ciudadana.
- (2014 – 2017) Mano dura y represión social
  Desechando el plan a favor de las Operaciones de Liberación del Pueblo.

(1958-1989) Antecedentes

De la Ley de Vagos y Maleantes al El Caracazo

Contexto

El "Pacto de Punto Fijo" suscrito en 1958 por los partidos Acción Democrática, URD y COPEI aseguró gobernabilidad a la incipiente y frágil democracia venezolana; pero se excluyó a los partidos de izquierda. Luego del fracaso de la sangrienta lucha armada y pacificado el país, transcurren 25 años de crecimiento y auge económico, no siempre acompañado de progreso social. El país sufre un acelerado proceso de urbanización y demanda de más calidad de vida, generando cinturones de miseria que los distintos gobiernos no son capaces de resolver. Para la década de los 80 el modelo político de alternatividad en el poder de los grandes partidos, Acción Democrática y COPEI ya mostraba señales de agotamiento. El período de bonanza petrolera conocido como la "Venezuela Saudita" había terminado. El viernes 18 de febrero de 1983, conocido como "Viernes Negro" por la abrupta devaluación del bolívar frente al dólar, derivado de políticas económicas asumidas por el presidente Luis Herrera Campíns, conllevó un primer control de cambio, generando un hito en la historia económica del país.

El período escogido para el análisis del presente informe se inicia en 1989, año en que ocurrió el llamado "Caracazo". El 27 de febrero de 1989 dio inicio a una semana de protestas, contra el alza del precio de la gasolina y otras medidas del llamado "paquete económico" que trató de instalar el presidente Carlos Andrés Pérez empezando su mandato. Esta situación arrojó un saldo indeterminado de víctimas mortales, entre 300, 500 y según algunos hasta 3.000 (Notitarde, 2016); que marcarían profundamente al país. Se abría para Venezuela una era de inestabilidad política y aumento paulatino de la criminalidad; mientras que, curiosamente, para el mundo a finales de ese mismo año, el 10 de noviembre de 1989 con la caída del muro de Berlín y el derrumbe de los países de la "Cortina de hierro" y el retiro de las tropas soviéticas de Afganistán luego de años de intervención y ocupación militar, se vislumbraba un porvenir de esperanzas, paz y desarrollo internacional, una vez superados los temores de la "Guerra fría".

En este período en el plano de la violencia y criminalidad, los casos más sonados se relacionan con episodios de los movimientos políticos subversivos no acogidos a la "política de pacificación", que se mantenían en armas y constituían, según el criterio del gobierno, una amenaza; aunque no se manifestaran con claras

acciones armadas. Estos grupos armados son constantemente reprimidos, así como las protestas estudiantiles en las universidades públicas

Casos emblemáticos

- El caso del llamado “Monstruo de Mamera” estremeció a la opinión pública en enero de 1980. Tres jóvenes del barrio San Pablito en Caracas desaparecieron y fueron asesinados, por celos, por el distinguido Argenis Ledezma de la Policía Metropolitana. El caso sirvió de base para el filme “Macú, la mujer del policía”.
- La “Masacre de Cantaura” fue el resultado de una operación militar llevada a cabo el 4 de octubre de 1982 por diferentes fuerzas de seguridad del gobierno contra un grupo de insurgentes marxistas del Frente Guerrillero "Américo Silva" del partido Bandera Roja. En esta operación fallecieron 23 militantes del grupo político.
- La Masacre de Tazón ocurrió el 19 de septiembre de 1984 en el peaje de Tazón, cuando efectivos de la Guardia Nacional dispararon contra más de doscientos estudiantes que se trasladaban en cuatro autobuses, causando un saldo de más de 35 heridos.
- La Masacre de Yumare ocurrida el 8 de mayo de 1986 en el estado Yaracuy fue el asesinato de nueve miembros del grupo subversivo Punto Cero.
- La Masacre de El Amparo ocurrió el 29 de octubre de 1988 en el municipio Páez del estado Apure, donde fueron asesinados 14 personas por funcionarios policiales y militares del Comando Específico “José Antonio Páez” (CEJAP).

Indicadores y Estadísticas

Para el año 1989 Venezuela contaba con 19,39 millones de habitantes, un PBI per cápita de 2.172,43 U$ y un Producto Interno Bruto de 19,39 miles de millones de U$ (Banco Mundial, 2018). El precio del barril de petróleo Brent estaba en 19,84 $ en diciembre (Expanción, 1989)y la tasa de homicidios era de 13 por cada cien mil habitantes, con un total de 2,513 casos de homicidios ocurridos a nivel nacional. La tasa de homicidios de Colombia en ese momento era de 68 por 100 mil habitantes, la de Brasil de 18,6 y la de México de 16,6.

El auge del narcotráfico en Colombia comienza a permear hacia Venezuela, impulsado inicialmente por bandas internacionales y muy especialmente por la mafia italiana. (Tablante, Tarre, 2013). Aunque la rentabilidad que produce el tráfico de cocaína también interesa a nuevos traficantes locales, en el plano de la delincuencia común, todavía existía cierto rechazo por parte de las bandas delictivas hacia el negocio de las drogas.

Tabla 1: Número y tasa de homicidios en Venezuela para el período 1985-1989

Año	No. de Homicidios	Tasa x 100 m/h
1985	1675	9
1986	1501	8
1987	1485	8
1988	1709	9
1989	2513	13

Fuente: Estadística del Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalística (CICPC).
Elaboración Paz Activa

Existe consenso en cuanto a que el Caracazo, fue un punto de inflexión respecto de la violencia en el país[1]. Quedó demostrado que los organismos de seguridad no estaban preparados para hacer frente a una conmoción social, que no se contaba con el equipamiento ni con la capacitación necesaria. A partir de este acontecimiento, el tema de la seguridad ciudadana cobraría mayor relevancia, centrándose en la formación y el equipamiento de las policías. Para ese momento, los principales problemas eran las bandas que efectuaban robo a bancos, secuestros, robos y hurtos de vehículos. Sobre la situación penitenciaria, en 1989 la población penal era de 29.161 personas.

[1] Javier Mayorca, 2017; Marcos Tarre, 2017; Roberto Briceño-León, 2017; Luis Godoy, 2017; Keymer Ávila, 2017. Entrevistas a expertos.

Planes y Leyes

Para entonces continuaba en vigencia la Ley de Vagos y Maleantes[2], adoptada por primera vez en 1936 y modificada en 1956. Después de la transición a la democracia en 1958, permaneció como marco legal. Se aplicó de manera discrecional y discriminatoria, por funcionarios policiales, sin un control de la Fiscalía o del Poder Judicial.

En los años 70[3], en vista de que el delito seguía en aumento, la policía científica (Policía Técnica Judicial – PTJ) de seguridad de Estado, (Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención – DISIP), optaron por algo que en su momento fue efectista y que no correspondía a sus funciones: la creación de brigadas de patrullaje vehicular y motorizado. Fue un intento por cubrir espacios y coadyuvar en la disminución de los delitos. Respecto a la actuación de la PTJ, su tarea principal era la investigación penal para resolver casos, pero la impunidad comienza a crecer por la escasez de recursos y de personal para atender todas las incidencias, denuncias y expedientes.

En 1989 se realizan las elecciones de autoridades locales, iniciándose un proceso de descentralización que facilitaría la conformación de las policías municipales y los gobernadores de estado gozarían de mayor autonomía. El nuevo ordenamiento legal permite la reinstauración de policías municipales. La primera policía municipal fue la de Baruta con la alcaldesa Ivonne Attas. Luego la del municipio Sucre de Caracas, que tuvo impacto positivo a nivel de la opinión pública y será la precursora de la Policía Municipal de Chacao, que generará un cambio en materia policial.

La política de los gobiernos de Estados Unidos, bajo las presidencias de Nixon y Reagan, se caracterizaron por una postura firme en la guerra contra las drogas. Se incorporaron unidades de la Dirección de Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP), la Guardia Nacional (GN) y la Policía Técnica Judicial (PTJ), en servicios antidrogas, dando inicio a una política represiva que afectaría a las cárceles e incluyó temas de delincuencia y drogas. En este período se definieron nuevas amenazas para la seguridad: la droga y la guerrilla colombiana[4].

[2] Marcos Tarre 2017; Javier Mayorca, 2017. Entrevistas a expertos.
[3] Luis Godoy. 2017. Entrevistas a expertos.
[4] Marcos Tarre, 2017. Entrevistas a expertos.

(1990 – 1999) Crisis Institucional

Del Caracazo al Código Orgánico Procesal Penal

Contexto

Los años 90, la última década del siglo XX, a nivel internacional fue un período de grandes cambios políticos, marcados por la desintegración de la Unión Soviética, los cambios en los países de la llamada "cortina de hierro" y la reunificación de Alemania.

En Venezuela, durante la década de los 90, gobernaron el socialdemócrata Carlos Andrés Pérez, quién no concluye su mandato y es destituido en mayo de 1993. Asume como presidente encargado por un par de semanas el presidente del Congreso Octavio Lepage; luego es designado por el Congreso Ramón José Velásquez para culminar el mandato restante. El socialcristiano Rafael Caldera, ahora por Convergencia, llega por segunda vez a la presidencia en febrero de 1994 y le entregará la banda presidencial a Hugo Chávez, del Movimiento Quinta República, el 2 de febrero de 1999.

En el año 1992, se ejecutaron dos intentos de golpe de estado. El primero el 4 de febrero, realizado por un grupo de militares comandados por cuatro tenientes del ejercito: Hugo Chávez, Francisco Arias Cárdenas, Yoel Acosta Chirinos y Jesús Urdaneta. Posteriormente, el 27 de noviembre se lleva a cabo un segundo intento infructuoso de golpe de Estado. En esta ocasión en la conspiración participaron civiles y militares. Los nombres más destacados de este intento fueron Hernán Grüber Odremán, Luis Enrique Cabrera Aguirre, Luis Reyes Reyes, Francisco Visconti Osorio; y los partidos políticos Bandera Roja y Tercer Camino.

Entre el 89 y el 94 se produjo un importante deterioro institucional. Con los golpes de Estado del 92 se rompen las reglas de juego del acceso al poder y esto se refleja en un incremento de la tasa de homicidios, las políticas de seguridad son reactivas. La política criminal no logró captar el cambio cualitativo de la criminalidad en Venezuela ocurrida con el Caracazo. No se entendió su magnitud y el quiebre institucional ocurrido. Se duplica la tasa de homicidios en esos cinco años. Hay una diferencia en la realidad, pero no en la respuesta policial que se ofrece. Existe desconcierto en el Estado. Desde algunos sectores se atribuye el problema de la criminalidad a la migración de colombianos y existía una caracterización del perfil del delincuente, manifestada en represión hacia los pobres, jóvenes, mestizos, estigmatizando a un sector de la población. Se hacían redadas que a veces tenían que ver con la criminalidad y a veces con la recluta para el servicio militar obligatorio.

Durante el segundo gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez, interrumpido en 1993 y caracterizado por el debilitamiento de la institucionalidad, hubo un incremento en la tasa de homicidios y una ausencia de políticas de seguridad, que llevó a la represión sistemática de ciertos grupos sociales y a la atribución de la responsabilidad de la criminalidad a los colombianos. Las principales acciones se centraban en las policías, redadas e intervención de cárceles.

Con el segundo gobierno del presidente Rafael Caldera, se busca la reinstitucionalización del Estado. Se produce la incorporación de diferentes grupos sociales y políticos que se sumaron a lo que habían sido los actores tradicionales. El partido político Movimiento Al Socialismo (MAS), se ocupó de los temas de seguridad, con la intención de hacer propuestas diferentes, centradas en pacificar, tranquilizar al país y bajar la conflictividad[5]. En esta etapa los homicidios bajaron. Las estrategias del gobierno en este momento se orientaron a un mayor control y descentralización de las policías y a la suspensión del otorgamiento[6] de portes de armas. Sin embargo, no hubo planes públicos nacionales, las acciones del gobierno nacional se orientaron más como gestos simbólicos. Tal fue el caso de los anuncios de operativos policiales

Casos emblemáticos

- El 19 de julio estalla un sobre bomba en la Corte Suprema de Justicia y el 18 de agosto explota un carro bomba el en el estacionamiento del Centro Ciudad Comercial Tamanaco (CCCT), que provocó tres heridos. Las explosiones forzaron bajas en la Bolsa de Caracas y en los mercados internacionales en los cuales cayeron los precios de bonos del Estado venezolano. Se conoció la modalidad de terrorismo financiero.
- El 23 de junio de 1995 en la calle Chivacoa de la urbanización San Román, en Caracas, un intento de atraco se convierte en una toma de rehenes. Acuden en desorden los cuerpos policiales y se intenta un rescate. La operación falla, cinco personas resultan muertas, policías, rehenes y delincuentes.
- Menos de un año después, se repite otra situación de rehenes, esta vez en la urbanización Terrazas del Ávila, en Caracas. Un atraco en el edificio Mi Refugio, se convierte en toma de rehenes. Acuden los cuerpos policiales, la prensa, comienzan negociaciones, transmitidas en vivo por los canales de televisión. Se logra la entrega de uno de los delincuentes. Se intenta un rescate, pero fracasa. Mueren el secuestrador y la rehén.

[5] Roberto Briceño-León, 2017. Entrevistas a expertos.
[6] Keymer Ávila, 2017. Entrevistas a expertos.

- El secuestro en Cúa fue otra toma de rehenes ocurrida el 5 de abril de 1998 en esta población del estado Miranda, cuando un joven de 18 años intentó asaltar una panadería. La muerte del delincuente fue transmitida en vivo en televisión y portada de la revista Time.
- Hernán López Ortuño, alias "Hernancito", fue uno de los más célebres delincuentes de finales de los años 90, por ser protagonista de dos de los crímenes más sonados: el asesinato del beisbolista de las grandes ligas, Gustavo Polidor, frente a su esposa e hijo de 2 años, y ser uno de los secuestradores de la toma de rehenes ocurrida en la urbanización caraqueña de Terrazas del Ávila.
- Iniciando el año 1999, el caso de Antonio Nagen, industrial venezolano secuestrado en Caracas, financista de la campaña electoral de Hugo Chávez y entregado en la frontera al ELN. El presidente envía al capitán de corbeta Ramón Rodríguez Chacín, como emisario, para acordar las facilidades y términos del pago del rescate que la familia del secuestrado haría a los plagiarios. Esta nueva figura de "mediación" del Estado en los casos de secuestros cometidos por la guerrilla colombiana en territorio venezolano se prolongó hasta el año 2002.
- Las desapariciones forzadas en la tragedia del estado Vargas fueron casos de violaciones a los derechos humanos ocurridos durante la tragedia ocasionada por las lluvias en diciembre de 1999, contra los ciudadanos José Rivas, Marco Monasterio, Oscar Romero y Roberto Hernández, quienes presuntamente desaparecieron en manos de agentes de distintos cuerpos de seguridad pública, entre las fechas del 21 y 23 de diciembre de 1999 (Provea, 2018).

Indicadores y Estadísticas

Para el año 1999 Venezuela contaba con 24,3 millones de habitantes, un PBI per cápita de 4.077,50 U$ y un Producto Interno Bruto de 182,8 miles de millones de U$ (Banco Mundial, 2018). El precio del barril de petróleo Brent se había recuperado y rondaba los 25 $ después de haber sufrido una caída a los 9,64 $ en enero de ese año (Expansión, 1999). La tasa de homicidios había ascendido a 25 por cien mil habitantes, con un total de 5.968 casos de homicidios ocurridos a nivel nacional.

Tabla 2: Número y tasa de homicidios en Venezuela para el período 1990 – 1999

Año	No. de homicidios	Tasa x 100 m/h
1990	2474	13
1991	2502	13
1992	3366	16
1993	4292	21
1994	4733	22
1995	4481	21
1996	4961	22
1997	4225	19
1998	4550	20
1999	5968	25

Fuente: Estadística del Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalística (CICPC).
Elaboración Paz Activa

Tabla 3. Número de casos de secuestros conocidos. 1990-1999

Año	No. de Casos
1990	35
1991	54
1992	44
1993	57
1994	58
1995	51
1996	74
1997	59
1998	50
1999	44

Fuente: CICPC y Asociación Civil Venezuela Segura

La desconfianza en los cuerpos policiales o el temor a represalias por parte de los grupos delictivos hacen que el delito de secuestro posea una cifra negra muy alta. Debido a ello, son fundamentales las encuestas de victimización que puedan arrojar un indicador sobre la cantidad de delitos que ocurren en el país.

En materia penitenciaria resultó emblemático durante este período el caso del Internado Judicial de los Flores Catia, popularmente conocido como “Retén de Catia”, en Caracas. Su capacidad estaba diseñada para albergar 750 privados de

libertad, pero llegó a alojar a 3.618 internos. Durante el fallido golpe de estado del 27 de noviembre de 1992, ocurrió un evento violento sin cifras exactas de muertos; fuentes oficiales indicaban que eran 63 muertos, el Gobernador de Caracas señalaba más de 100 mientras que el diario El Nacional informaba de más de 200.

Planes y Leyes

Entre 1992 y 1998, el ámbito legal se convirtió en el foco principal para abordar el creciente problema de seguridad ciudadana, en estos años se produjo una "hipertrofia" de instrumentos legales, pero sin el correspondiente esfuerzo para su implementación y aplicación. Entre 1992 y 1998 fueron aprobadas:

- Ley sobre Libertad Bajo Fianza (1992)
- Ley de Beneficio en el Proceso Penal (1993)
- Ley de Redención Judicial de la Pena por el Trabajo y Estudios (1993).

Analizando este conjunto de leyes[7], se señala como antecedente la Ley de Sometimiento a Juicio y Suspensión Condicional de la Pena, vigente a partir del 24 de marzo de 1980, que incorporó al sistema procesal el llamado "régimen de prueba". En la práctica, los jueces terminaron cediendo muchas de sus competencias a la policía, especialmente a la Policía Técnica Judicial. No obstante, fue importante porque superaba el Código de Enjuiciamiento que era un instrumento represivo, donde la persona era detenida y luego se investigaba, por lo que se aportó en la flexibilización de este punto. Si la pena no superaba 5 años de privación de libertad, era juzgada en libertad. En agosto de 1993 entra en vigor la Ley de Beneficios en el Proceso Penal, que reguló de forma más técnica la Suspensión Condicional de la Pena pasando a denominarse suspensión condicional de la "ejecución" de la pena (SCEP).

En 1994, el ministro del Interior Ramón Escovar Salom introduce ante el Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana. La Exposición de Motivos recoge las orientaciones básicas del Proyecto. Define los casos de contravención e incorpora elementos nuevos de la violencia como los referentes a los que se disfrazan o esconden su identidad detrás de cualquier medio como el caso de los "encapuchados". El proyecto de ley incorpora disposiciones en torno a los jueces ilícitos, a los indocumentados, a los que mediante el ocio sistemático o las acciones callejeras irregulares pueden estar en capacidad de perturbar la tranquilidad pública.

[7] Magaly Vásquez, 2017. Entrevistas a expertos.

A finales de noviembre 1996, el Fiscal General presentó al Congreso el anteproyecto de Ley de Peligrosidad Social y Protección Ciudadana, para sustituir la Ley de Vagos y Maleantes, respondiendo así a la presión social y académica existente sobre esa herramienta legal. Juan Manuel Mayorca, jefe de la cátedra de Criminología de la Universidad Central de Venezuela, y Rafael Angel Viso, profesor de la Universidad Católica Andrés Bello, entregaron al Fiscal General, Iván Darío Badell, el anteproyecto de Ley Orgánica de Peligrosidad Social y de Seguridad Ciudadana. Viso explicó que el proyecto de ley desarrolla el punto C del Plan Nacional de Prevención del Delito, que se presentó en el Ministerio de Justicia y se expuso públicamente al país en abril de 1995. En diciembre de ese año el Gobierno introducirá en el Congreso un proyecto de Ley de Coordinación de Servicios del área metropolitana buscando regular la coordinación de los distintos servicios, en particular los relacionados con seguridad ciudadana.

En agosto de 1997, la organización Amnistía Internacional hizo público un informe señalando que la Ley de Vagos y Maleantes infringía la Constitución y la obligación del país de cumplir los tratados internacionales. Finalmente, en 1998, luego de una decisión de la Corte Suprema de Justicia que la declaraba inconstitucional, se deroga la Ley de Vagos y Maleantes. Inmediatamente después de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio de Relaciones Interiores ordenó la suspensión del mecanismo de redadas policiales en los barrios y sectores populares de las ciudades. En la Comisión de Política Interior del Congreso existían cinco proyectos para sustituirla. El Código Orgánico Procesal Penal, COPP, fue finalmente aprobado el 23 de enero de 1998 por el extinto Congreso de la República.

Entre 1990 y 1999, las acciones se orientaron fundamentalmente a cambiar los marcos legales. Algunos quedaron en propuestas como el anteproyecto de Ley Orgánica sobre Peligrosidad Social y Seguridad Ciudadana de Rafael Ángel Viso y Juan Manuel Mayorca, la cual fue llevada a la Comisión de Política de Interior del Congreso, pero nunca fue discutida. El ministro de Interior y Justicia del gobierno del presidente Caldera, Ramón Escovar Salom, también realizó un intento de definición de política pública de seguridad, pero tampoco se llevó a la práctica. La Agenda Venezuela fue el Plan de la Nación durante el segundo mandato del presidente Caldera. En ella se asumió que la inseguridad y el crimen eran resultado del deterioro social y económico, por tanto, había que mejorar las condiciones sociales para combatir la delincuencia. Se estima que fue una política errada[8],

[8] Javier Mayorca, 2017. Entrevista a expertos.

capitalizada por los militares para asumir funciones en materia de seguridad ciudadana.

En 1999 se formuló el Plan Nacional de Desarme Carcelario y en el 2001 el Ministerio de Interior y Justicia propone el Plan Nacional de Control de Armas que se inicia con la primera ley de desarme.

El 1º de julio de 1999 entra en vigencia el nuevo Código Orgánico Procesal Penal. Al aplicar los beneficios y normativas de ésta herramienta legal, el problema del hacinamiento carcelario disminuye radicalmente. La población penitenciaria de 22.914 personas, se reduce en pocos meses a 14.196. Cerca de 9.000 personas salen en libertad sin ningún tipo de seguimiento, programas de reinserción o atención post penitenciaria. El COPP sería en los años venideros modificado varias veces, sin suponer una reducción en los índices de criminalidad.

El cambio resultante por la aprobación e instrumentación del nuevo Código Orgánico de Procesamiento Penal, COPP, fue importante durante los primeros años de gobierno de Hugo Chávez. El nuevo COPP se gestó durante años[9]. En 1993 se iniciaron debates para impulsar reformas y en 1995 se incorporan asesores internacionales. Dos de sus principales planteamientos, constituyeron avances novedosos. El Código debía abrir espacios para la participación ciudadana a través del sistema de escabinos y jurados; y por otra parte, el representante de la Fiscalía General de la República queda instituido como el titular de la acción penal. A pesar de la existencia de recursos nacionales e internacionales para realizar la actualización y adaptación humana y técnica al COPP en los sistemas policiales, judiciales y penitenciarios, su instrumentación no fue la más adecuada. En los años siguientes el COPP fue modificado seis veces (2000, 2001, 2006, 2008, 2009 y 2012).

A finales de marzo de 1999, el Gobierno inició el Plan de Seguridad Ciudadana que comenzó en Caracas y parte del estado Miranda. El ministro de Relaciones Interiores, Luis Miquilena, explicó que contarán con el apoyo de las policías de España, Francia y Alemania porque Venezuela necesita modernizar la actuación de sus cuerpos policiales. El MRI sería el ente rector y "supremo coordinador" de todos los cuerpos de seguridad del Estado, y supervisará la actividad policial por intermedio del director nacional de Coordinación Policial, los gobernadores y los alcaldes. Los 24 estados del país conformarán, cada uno, una "zona de operaciones policiales", que será comandada por un alto oficial de la Guardia

[9] Magaly Vásquez, 2017. Entrevista a expertos.

Nacional y supervisada por un Comité Regional de Seguridad Ciudadana, presidido por el gobernador de la entidad e integrado por el secretario de gobierno, y los jefes de PTJ, DISIP, Tránsito Terrestre, Onidex, policía estadal, prefectos, jefes civiles y representantes de las asociaciones vecinales. Los comandantes de la Guardia Nacional fungirán, en cada estado, como director regional de coordinación.

En agosto de 1999, el presidente Hugo Chávez anunció que se reuniría con las autoridades de los organismos policiales que conforman el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, iniciado el pasado 31 de marzo, con el fin de evaluar la incidencia de la aplicación del Código Orgánico Procesal Penal en el aumento del índice delictivo en el país, y buscar salidas al problema. Señaló el Presidente:

> "*Es necesario que incrementemos acciones para bajar el índice delictivo que ha aumentado mucho en todo el país y que podría recurrirse a unidades militares especializadas para ayudar a combatir el alto índice delictivo*".

(2000 – 2002) Militarización de la seguridad ciudadana

De La Constitución de 1999 a las reformas del COPP

Contexto

Con muchas expectativas, esperanzas de cambios y gran improvisación, el teniente coronel Hugo Chávez Frías asume la presidencia de Venezuela el 5 de marzo de 1999. El inicio de su gobierno estuvo marcado por los eventos electorales. El presidente volcó su prioridad en el referéndum público que propuso en campaña electoral para apoyar su plan de formar una Asamblea Constituyente. El referéndum se efectuó el 25 de abril de 1999, y fue un gran éxito para Chávez. De inmediato se llamó a elecciones el 25 julio de 1999 para elegir a los miembros que compondrían la Asamblea Nacional Constituyente y la Asamblea de instaló el 3 de agosto. La nueva Constitución de Venezuela fue aprobada en otra jornada electoral, un referéndum realizado en diciembre de 1999.

A partir del cambio político iniciado por el presidente Chávez, la agenda nacional estuvo centrada en lo político-social. Las políticas públicas implementadas se enfocaron en atender los asuntos sociales referidos a educación, salud y vivienda, entre otros aspectos, y no a temas directamente asociados a la seguridad ciudadana. Se partía de la idea de mejorar las condiciones de vida, para disminuir los delitos, por lo que el Gobierno priorizó lo social y no temas referidos a la seguridad ciudadana. De manera muy simplista, al inicio de su gobierno, el Presidente Chávez en 1999, interrogado sobre la seguridad ciudadana, respondió: "De eso se encargarán los militares..."

El conocido periodista de prensa y televisión Alfredo Peña, en 1998, apoyó la candidatura de Hugo Chávez para la presidencia. En 1999 dejó su programa de televisión para ser ministro de la Secretaría de la Presidencia y luego fue electo miembro de la Asamblea Constituyente. En el año 2000 Peña se postuló como candidato para la recién creada Alcaldía Mayor de Caracas, su principal eslogan electoral fue "Plomo al hampa". Resultó electo Alcalde Mayor.

El 11 de abril de 2002, un sector de la oposición llamó a una marcha en el Este de Caracas que luego fue desviada hacia al palacio de gobierno de Miraflores. En el centro de la ciudad se habían congregado simpatizantes de Hugo Chávez, y cuando ambos grupos se encontraron se produjeron enfrentamientos que causaron varios muertos en ambas partes y se denunció la presencia de francotiradores.

Durante este período, marcado fuertemente por el factor político, la tensión entre el Gobierno y vastos sectores del país que rechazan las medidas y priorizan todo lo

relacionado con la discusión política se intensifica, el país sigue marchando, pero la delincuencia y los grupos criminales comienzan a ocupar los vacíos dejados por la ausencia del Estado al no cumplir su rol de controlar y garantizar la seguridad.

Casos emblemáticos

- En el año 2000, el empresario venezolano Richard Boulton de 35 años, fue secuestrado por doce hombres armados y vestidos con uniformes similares a los usados por la Guardia Nacional en una hacienda ubicada en el estado Carabobo. Los responsables del secuestro fueron las Autodefensas Unidas de Colombia, quienes utilizaron una avioneta de propiedad de Boulton para trasladarlo hasta Colombia. El empresario fue liberado 2 años después. Pasó todo ese tiempo en los llanos orientales colombianos.
- El viernes 6 de diciembre de 2002 en la noche, un nutrido grupo de personas estaban presentes la Plaza Francia de Altamira, cuando un individuo llamado João de Gouveia realizó más de 20 disparos contra el grupo de manifestantes, dejando un saldo de tres personas muertas y unos trece heridos. El autor de los disparos, fue capturado de inmediato gracias a una acción conjunta entre manifestantes y policías.

Indicadores y Estadísticas

Para el año 2002 Venezuela contaba con 25,41 millones de habitantes, un PBI per cápita de 3.655,95 U$ y un Producto Interno Bruto de 132,8 miles de millones de U$ (Banco Mundial, 2018). El precio del barril de petróleo Brent rondaba los 30 U$ (Expansión, 2002). La tasa de homicidios había ascendido a 38 por cien mil habitantes, con un total de 9.617 casos de homicidios ocurridos a nivel nacional.

A pesar de lo previsto en la nueva Constitución de 1999 sobre el derecho a la información, producto del deterioro de la relación con los medios de comunicación privados y como una señal de inicio de restricción a la libertad de prensa, el Gobierno a mediados del año 2000 cerró la oficina de prensa que funcionaba en la sede principal del Cuerpo Técnico de Policía Judicial y que era el tradicional sitio de encuentro e intercambio de información entre los funcionarios, los jefes policiales y los periodistas de sucesos.

Estas restricciones al acceso a la información se acentuarán en el 2004, al prohibir de manera firme y contundente cualquier divulgación de estadísticas delictivas. A partir de ese momento, las estadísticas mensuales y anuales generadas por la División de Estadísticas de la PTJ, que eran material de referencia básica para los investigadores, instituciones, academia, cuerpos policiales y ciudadanos

interesados, quedó totalmente restringida y sujeta a la discrecionalidad de los más altos funcionarios encargados de la seguridad ciudadana.

Tabla 4: Número y tasa de homicidios en Venezuela para el período 1999 - 2002

Año	No. de homicidios	Tasa x 100 m/h
1999	5968	25
2000	8022	33
2001	7960	32
2002	9617	38

Fuente: Estadística del Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalística (CICPC). Elaboración Paz Activa

Planes y Leyes

En el año 2000, con gran despliegue publicitario, el Alcalde Mayor Alfredo Peña anunció la contratación del *súper policía* norteamericano William Bratton, quien en la policía de Nueva York había logrado combatir eficazmente al hampa y bajar la criminalidad, aplicando los esquemas de las *Ventanas rotas* y *Cero Tolerancia.* La propuesta de la Alcaldía Mayor en materia de seguridad ciudadana fue conocida como el Plan Bratton (Fermín, 2014)

> *"Uno de los primeros cambios del Alcalde Peña fue nombrar Director de la PM a un oficial de esa misma institución y prescindir de los oficiales de la Guardia Nacional en ese cargo, como había sido históricamente. Además, contrató los servicios de William Bratton, ex comisionado de la Policía de Nueva York, mejor conocido como el "Súper Policía", para asesorar a la Alcaldía. ...Llegado el momento de decidir quién sería el nuevo Director de la Policía Metropolitana, y como no conocía las potencialidades de los aspirantes a Director, me mantuve al margen de esta decisión. Alfredo Peña nombró como nuevo Director al Comisario Henry Vivas."*

El plan estaba conformado por cuatro puntos fundamentales (Provea, 2002):

- Creación de una comisaría modelo y patrullaje constante en Catia, para iniciar el plan con carácter piloto.
- Detección de los puntos de venta de droga en la localidad.
- Montaje del sistema Compstat, programa estadístico que permitirá registrar el comportamiento de las variables asociadas a la criminalidad y delincuencia.

- Sistema de coordinación de las policías, formación académica de los funcionarios policiales, sistema de comunicación y creación de formatos de reporte.

En octubre de 2001, Peña emplazó al presidente Chávez a combatir la delincuencia y el caos. A partir de ese momento, se convirtió en uno de sus más férreos críticos. Los desencuentros políticos conllevaron la paralización del Plan Bratton.

Entre los programas y planes en materia de seguridad ciudadana cuya responsabilidad corresponde al Ministerio del Interior y Justicia y las alcaldías, se encuentra el Plan Estratégico de Prevención de la Violencia y la Consolidación de la Convivencia Ciudadana 2001-2003. Su objetivo se dirige a la disminución de la violencia por medio de la capacitación, organización y promoción de la cultura de paz y el fortalecimiento de los factores de protección individual y comunitaria, para lo cual desarrollarán siete líneas de acción:

1. Fortalecimiento de la capacidad institucional para la acción preventiva contra la violencia.
2. Creación de una red institucional contra la violencia.
3. Difusión de los valores para una cultura de la convivencia y la paz.
4. Prevención de la violencia en los grupos de alto riesgo.
5. Mediación o conciliación de conflictos a través del desarrollo de unidades de mediación de conflictos en el ámbito comunitario y escolar.
6. Capacitación para la prevención, que abarca la estructuración y divulgación de la caja de herramientas para la prevención, formación de multiplicadores a escala nacional y apoyo a la capacitación para la prevención destinada a los cuerpos policiales.
7. Movilización para la convivencia y la cultura de paz con cuatro actividades: a) toma de parques por parte de niños; b) Festival bolivariano por la paz; c) Campaña de desarme y d) formación de eslabones humanos por parte de un millón de venezolanos.

(2003 – 2006) Seguridad Ciudadana Socialista

Del modelo militar al modelo civil: Comisión Nacional para la Reforma Policial

Contexto

Una de las huelgas generales de mayor duración de la historia se extendió desde diciembre de 2002 hasta febrero de 2003. Los sectores simpatizantes del presidente Chávez denominan a este evento "Sabotaje petrolero" o "Golpe petrolero", mientras que en los sectores opositores lo han llamado "Paro Cívico Nacional". A principios de febrero de 2003 el paro petrolero fue oficialmente levantado.

La grave situación de Venezuela genera reacciones hemisféricas. Una facilitación a cargo del secretario general de la Organización de Estados Americanos, OEA, César Gaviria, y la representación del Centro Carter inicia un proceso de negociación entre los dos principales grupos de actores que conformaban el conflicto venezolano, gobierno y oposición. Se instala formalmente la Mesa de Negociación y Acuerdos que actuará entre noviembre 2002 y mayo del 2003. La facilitación contó con el apoyo de la diplomacia ejercida por un grupo de países amigos, liderado por Brasil. La facilitación, aunque logró una cierta pacificación, no logró modificar el origen del conflicto: el enfrentamiento, pero si le permitió estabilidad al gobierno del presidente Chávez y ganar tiempo para consolidar su gobierno.

En el año 2004, de acuerdo a la nueva Constitución, la oposición al presidente Chávez intenta un referéndum revocatorio presidencial, previa la necesaria recolección de firmas. Éste se celebra el 15 de agosto y el resultado oficial fue de no revocarlo. Posteriormente fue hecha pública la lista de todos los que habían firmado (Lista Tascón) lo que generó una oleada de despidos en la administración pública, múltiples discriminaciones y la denuncia de violación del secreto del voto.

En el año 2005 el presidente Hugo Chávez ordena el fin de la cooperación con la Sección de Asuntos de Narcóticos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, con la inmediata expulsión de los agentes de la DEA destacados en el país. A partir de ese momento, la cooperación con otras agencias internacionales también es redimensionada. La decisión de Venezuela se toma sin que existan sustitutos que apoyen en tecnología, adiestramiento, equipos, logística o redes de inteligencia que aportaba Washington. Venezuela se queda prácticamente sola en materia de lucha contra el tráfico de drogas y esa debilidad será aprovechada por las bandas criminales para incrementar sus operaciones desde el país o atravesando su territorio.

Casos emblemáticos

- El 18 de noviembre de 2004, el joven fiscal del Ministerio Público Danilo Anderson fue asesinado en la urbanización Los Chaguaramos de Caracas. Un artefacto con explosivo plástico C-4 colocado debajo del asiento del conductor de su auto explotó, quedando sin vida de forma instantánea. Anderson tenía a su cargo la investigación de más de 400 personas acusadas de crímenes en contra del Estado venezolano ocurridos durante el fallido golpe de abril de 2002. Otoniel y Rolando Guevara fueron detenidos el 26 de noviembre de 2004 y acusados de homicidio calificado.
- El 13 de diciembre de 2004 fue capturado en Caracas, por agentes de la inteligencia colombiana con apoyo policial venezolano y llevado clandestinamente a Cúcuta, Rodrigo Grande, conocido como el "Canciller de las FARC". Estos hechos precipitaron la ruptura de las relaciones diplomáticas entre Venezuela y Colombia.
- En el 2005 ocurre la llamada "Masacre de Kennedy" en Las Adjuntas, cuando funcionarios policiales de una comisión mixta de la dirección de inteligencia y de la policía judicial actuaron con excesivo uso de fuerza contra varios estudiantes de la Universidad Santa María que fueron confundidos con integrantes de bandas criminales, asesinándolos y luego intentando hacer ver que se había producido un enfrentamiento.
- En Caracas el 23 de febrero de 2006, tres niños, los hermanos Faddoul, de 17, 13 y 12 años y su acompañante fueron secuestrados en una falsa alcabala policial, cuando se dirigían al colegio de los niños. Luego de 40 días en los que la madre de los niños reiteró mensajes dramáticos a los secuestradores, de marchas, misas y concentraciones públicas de solidaridad, las cuatro víctimas fueron encontradas asesinadas, aparentemente por desavenencias entre los diferentes grupos de los poco experimentados plagiarios. Todos los responsables fueron detenidos.
- El 28 de marzo de 2006 el conocido empresario de la región central del país, de origen italiano, Filippo Sindoni fue secuestrado por un grupo de delincuentes en Maracay. Fue trasladado hasta el Estado Lara, donde fue asesinado, aparentemente por entablar una lucha con sus captores.

Indicadores y Estadísticas

Para el año 2006 Venezuela contaba con 27,24 millones de habitantes, un PBI per cápita de 6.610 U$ y un Producto Interno Bruto de 186.3 miles de millones de U$ (Banco Mundial, 2018). El precio del barril de petróleo Brent rondaba los 60 U$ (Expansión, 2006). La tasa de homicidios había ascendido a 45 por cien mil habitantes, con un total de 12.257 casos de homicidios ocurridos a nivel nacional.

Tabla 5: Número y tasa de homicidios en Venezuela para el período 2003 - 2006

Año	No. de homicidios	Tasa x 100 m/h
2003	11342	44
2004	9717	37
2005	9964	37
2006	12257	45

Fuente: Estadística del Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalística (CICPC). Elaboración Paz Activa

Tabla 6: Tasa de robo de vehículos por Estados. Promedios 2001-2011

Estado	X 100 Hab.	Estado	X 100 Hab.
Bolívar	195	Yaracuy	46
Carabobo	139	Guárico	45
Anzoátegui	107	Nueva Esparta	45
Distrito Capital	103	Trujillo	39
Lara	95	Táchira	34
Zulia	94	Barinas	33
Aragua	91	Falcón	33
Monagas	88	Sucre	28
Portuguesa	76	Apure	23
Cojedes	49	Amazonas	13
Vargas	47	Mérida	11
Miranda	46	Delta Amacuro	11

Fuente: Ministerio de Relaciones Interiores (MRI). Mayorca (2015)

Tabla 7. Tasa de Victimización a nivel Nacional año 2006
(Por cada 100.000 habitantes)

Delitos	**Tasa**
Robo	3881,59
Hurto	2057,92
Corrupción	1210,88
Amenazas	889,22
Lesiones personales	434,54
Estafa	203,04
Agresiones sexuales	91,98
Privación de libertad	75,43
Extorsión	54,05
Homicidio	49,60
Secuestro	38,22
Total	8986,48

Fuente: INE. Encuesta de Victimización 2006

Planes y Leyes

En junio de 2006, el alcalde del Municipio Chacao Leopoldo López, presentó el "Plan 180" como iniciativa destinada a proporcionar mayor seguridad a la ciudadanía reduciendo significativamente el nivel de delitos en el país. De acuerdo al diseño, el plan intervendría en 5 áreas claves: prevención, policial, Ministerio Público, tribunales y finalmente sistema penitenciario y post penitenciario, resaltando la necesidad de concebir la intervención en términos globales, toda vez que el colapso de algunas de las áreas genera un impacto negativo sobre las otras.

Unas semanas después el presidente Chávez anunció la creación de la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL), que contó con la asesoría de expertos internacionales. Se inició una amplia consulta nacional sobre el tema policial y se constituyó la comisión, presidida por el ministro del Interior en funciones, Jesse Chacón. La comisión, integrada principalmente por autoridades, especialistas y académicos, luego de escuchar a expertos, realizar foros y análisis, hacen un diagnóstico de la situación del sistema policial y ofrecen sus recomendaciones para fines de año. Pero la entrega se pospone hasta después de las elecciones de diciembre. Finalmente se hacen públicas. En blanco y negro plasmaban las vías para sanear y mejorar los cuerpos policiales.

Pero, de forma sorpresiva, el nuevo ministro del interior del presidente reelecto Hugo Chávez, Pedro Carreño, designado en enero del 2007, descalifica éste valioso trabajo, aduciendo que no tenía un enfoque socialista.

(2007 – 2013) La Gran Misión A Toda Vida Venezuela

De las acciones militaristas a un Plan como política de seguridad ciudadana

Contexto

El triunfo electoral de Hugo Chávez para su segundo período presidencial en el 2006 inicia una etapa de consolidación del proceso político, ahora llamada "Socialismo del siglo XXI".

Al asumir el Ministerio de Relaciones Interiores en septiembre de 2008, Tareck El Aissami retoma algunas de las recomendaciones formuladas por la CONAREPOL y otras previstas en la Constitución de 1999, como la creación de la Policía Nacional Bolivariana (PNB), la cual inició con un proceso de selección de funcionarios de la Policía Metropolitana (PM) que acababa de ser eliminada, realizando los primeros cursos formativos en carpas improvisadas en la Base Aérea Libertador. Posteriormente, las clases serían trasladadas a Fuerte Tiuna para culminar el proceso formativo.

La Universidad Nacional Experimental de la Seguridad, UNES, fue creada en el 2009 por el Gobierno Bolivariano con el objeto de formar a los funcionarios de la Policía Nacional Bolivariana y unificar la formación de los cuerpos policiales regionales y municipales, introduciendo criterios de homogenización. Igualmente se introdujeron normativas en las jerarquías, distintivos, uniformes y equipamiento de los cuerpos policiales.

Casos emblemáticos

- El 14 de Julio de 2008 fue encontrado el cadáver de Roxana Vargas de 19 años, quien fuera asesinada por el psiquiatra Edmundo Chirinos. En uno de los allanamientos a la casa de Chirinos se consiguieron más de 1.200 fotografías de mujeres desnudas a las que dormía y abusaba sexualmente.
- El 24 de abril del 2007, el actor venezolano Yanis Chimaras, fue asesinado por un grupo de delincuentes que pretendían robarlo en la ciudad de Guatire. Según las autoridades, el artista de 52 años llevaba a sus hijas al trabajo cuando varios hombres que asaltaban una casa lo atacaron con un arma blanca, recibió varias puñaladas.
- En abril de 2010 ocurrió el homicidio de Jennifer Carolina de Valero en un hotel de Valencia y posteriormente el suicidio de Edwin Valero "El Inca", en una celda de reclusión. La muerte del reconocido boxeador y su esposa tuvo en palabras del director de la película "El Inca", una cobertura mediática tan contradictoria que sintió la necesidad de contar su historia, lo cual implicó una profunda investigación. Dicha película fue sacada de las salas de cines por una

sentencia judicial basada en la protección de los hijos del fallecido deportista y su esposa.

- 7 de enero de 2013, la reina de belleza y famosa actriz por sus roles en diversas producciones dramáticas dentro y fuera de Venezuela, Mónica Spear, fue asesinada, junto a su esposo, por un grupo de delincuentes cuando su carro se accidentó en la autopista de Puerto Cabello.
- El 10 de septiembre de 2013, en el aeropuerto Internacional Simón Bolívar, en el vuelo regular de Air France 385 que cubría la ruta Caracas – París, fueron cargadas como equipaje de los pasajeros 31 maletas conteniendo 400 kilos de cocaína. Se trata de la mayor cantidad de cocaína decomisada en el país en el marco de una investigación judicial. En total hubo 28 detenidos.

Indicadores y Estadísticas

Para el año 2013 Venezuela contaba con 30,32 millones de habitantes, un PBI per cápita de 12.237,22 U$ y un Producto Interno Bruto de 407,4 miles de millones de U$ (Banco Mundial, 2018). El precio del barril de petróleo Brent rondaba los 110 U$ (Expansión, 2013). La tasa de homicidios había ascendido a 79 por cien mil habitantes, con un total de 24.980 casos de homicidios ocurridos a nivel nacional.

Tabla 8: Número y tasa de homicidios en Venezuela para el período 2007 - 2013

Año	No. de homicidios	Tasa x 100 m/h
2007*	13156	48
2008*	14589	52
2009*	13985	49
2010*	13080	45
2011**	19336	65
2012**	21692	73
2013**	24763	81

Fuente: **Observatorio Venezolano de Violencia.

*Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas (CICPC). Elaboración Paz Activa.

Tabla 9. Número de casos de secuestros conocidos. 2000-2015

Año	No. de Casos
2000	67
2001	113
2002	201
2003	277
2004	233
2005	204
2006	232
2007	279
2008*	402
2009	544
2010	686
2011	1150
2012	1970
2013	952
2014	1000
2015	1400

Fuente: CICPC y Asociación Civil Venezuela Segura

En Venezuela se han realizado dos encuestas de victimización, una en el año 2006 y otra en el año 2009, las cuales arrojan tasas de secuestros muy superiores a la cantidad de denuncias registradas por CICPC y por la Asociación Civil Venezuela Segura.

En el caso de 2006, la encuesta arroja de 38 casos por cada 100.000 habitantes, mientras que en el año 2009 el dato salta a 95 por cada 100.000 habitantes, lo que arrojaría 16917 casos de secuestro en el año 2009.

Un hecho que marcó este periodo fue la realización por parte del Instituto Nacional de Estadística de la "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana 2009" (ENVPSC-2009), publicada en mayo de 2010. Realizado con todos los requerimientos técnicos, los resultados de la encuesta causaron sorpresa, ya que las cifras que indicaba eran bastante peores que las señaladas por fuentes no gubernamentales y que durante varios años no se publicaban estadísticas oficiales.

Por ejemplo, en materia de homicidios, la ENVPSC-2009 indicaba 21.132 casos para una tasa de 75,06 homicidios por cien mil habitantes; mientras que el Observatorio Venezolano de Violencia (OVV) indicaba una cifra menor: 16.047 casos arrojando una tasa de 54 homicidios por cien mil habitantes. Esta diferencia

está justificada plenamente dado que el indicador de homicidios es poco preciso en este tipo de encuesta con muestra probabilística.

Tabla 10. Tasa de Ocurrencia de Delitos. 2009
(Por cada 100.000 habitantes)

Delitos	**Total**	**Tasa**
Homicidio	21.132	75,08
Amenaza	135.691	482,10
Lesiones personales	76.602	272,16
Abuso sexual	9.205	32,70
Robo	1.428.612	5.075,78
Secuestro	26.873	95,48
Extorsión	19.934	70,82
Corrupción	49.352	175,35
Hurto	488.013	1.733,89
Estafa	109.038	387,41
Total	2.364.452	8.400,78

Fuente: INE. Encuesta de Victimización 2009

A partir del año 2013, la inseguridad es desplazada como primer problema de los venezolanos, por variables nuevas, como el desabastecimiento o la inflación. Pero la inseguridad, si bien no ocupa el primer puesto, se mantiene entre los tres problemas que más afectan al ciudadano.

Planes y Leyes

En enero de 2007 entra en vigencia la Ley del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y la antigua Policía Técnica Judicial, PTJ, pasa a llamarse Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC).

En el 2008, el alcalde Metropolitano Antonio Ledezma, presentó al país y consignó ante el Ministerio de Relaciones Interiores un "Plan Maestro de Seguridad Ciudadana", elaborado por el Consejo Metropolitano de Seguridad. Sin embargo, el Plan del Alcalde Metropolitano no recibe respuesta del Ejecutivo y poco después el Gobierno Nacional anuncia que el área de seguridad ciudadana es desincorporada de las funciones de la Alcaldía Metropolitana. Este Plan Maestro de Seguridad Ciudadana, elaborado por el Consejo Metropolitano, planteaba implementar una política única, entre el Gobierno Nacional conjuntamente con los gobernadores y alcaldes de oposición.

Durante los años 2008 y 2009 se anunció el plan "Ruta Segura", que consistía en colocar un funcionario de la GNB en cada una de las unidades de transporte público, en las rutas que eran consideradas álgidas. Este plan surge como el resultado de la evaluación que hizo el Estado del miedo, el temor de la gente. Más allá de la efectividad, lo que se pretendía era trabajar en el tema de la percepción. Simultáneamente se aplicó El Plan Autopista Segura.

En el 2010 se crea el Dispositivo Bicentenario de Seguridad (DIBISE), que implicaba una distribución operativa de la fuerza policial. En el 2012, el DIBISE 2, empieza a incorporar a la milicia, propone una reasignación de las zonas de Caracas y refuerza la seguridad de Miraflores.

En el año 2011 se crea la Comisión Presidencial para el Control de Armas, Municiones y Desarme, CODESARME, presidida por el ministro de Interior y Justicia y representantes del poder Ejecutivo Nacional, la Asamblea Nacional, el Ministerio Público, cuerpos policiales, sectores académicos y organizaciones de la sociedad civil. Se conformaron cuatro grupos de trabajo: investigación, consulta, comunicación y medidas especiales. La Comisión funcionará hasta diciembre de 2012. Durante su gestión la Comisión escuchó a expertos internacionales, realizó seminarios, encuestas diagnósticos, viajes al exterior y una Consulta Nacional para una convivencia sin armas. Al término de su mandato entrega a la Asamblea el proyecto de la Ley de Desarme.

Uno de los grandes obstáculos[10] de la Comisión fue la contradicción entre, por un lado, avanzar una Comisión de Control de Armas, y por otro lado, un discurso y creencia de dirigentes políticos favoreciendo la idea de que "el pueblo debe estar armado para defender la revolución". Toda esta matriz retórica, sobre la revolución pacífica pero armada que se traducía en la práctica, en formación para el manejo de armas de todo un grupo importante de la población, como lo sería la Milicia Bolivariana, se halla en franca contradicción con procesos de control de armas; campañas para desestimular el uso de armas, aspecto que estaba contenido dentro de las líneas de la Comisión.

Entre el 2009 y el 2011, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC), desarrolló diferentes iniciativas contra la delincuencia. Una de ellas fue el llamado "Madrugonazo al Hampa" para desarticular bandas delictivas, incautar armas y luchar contra el microtráfico de drogas. La acción del organismo policial se realiza en plena madrugada, cuando los funcionarios del CICPC hacen allanamientos para neutralizar y poner bajo la orden del Ministerio Público a diversos grupos delictivos. Otra fue la "Operación Cangrejo" cuyo objetivo fue la detención de homicidas y delincuentes más buscados.

En diciembre del 2012, se celebrarían elecciones presidenciales. Por ésta razón en los meses anteriores fueron presentados diferentes planes en materia de seguridad ciudadana:

"Lineamientos para el Programa de Gobierno de Unidad Nacional (2013-2019)" de la Mesa de la Unidad Democrática en el 2012. Este documento fue aprobado por la Mesa de la Unidad Democrática el 12 de enero de 2012, luego de ser considerado por la Comisión de Políticas Públicas. Fue elaborado bajo la coordinación de la Unidad Técnica con el aporte de 31 grupos que incorporaron más de 400 especialistas en todas las esferas nacionales, bajo el esquema de presentar la situación actual y los lineamientos de acción propuestos"; el capítulo Calidad de Vida incluía el tema seguridad ciudadana que iniciaba la situación actual señalando:

> *"La situación de inseguridad y violencia en nuestro país se ha agravado de manera significativa en los últimos trece años. Las familias venezolanas, con independencia de su condición social o afiliación política, a diario son víctimas de la criminalidad desbordada. El Gobierno no protege a los ciudadanos ni reprime a los delincuentes."*

[10] Verónica Zubillaga. 2017, Entrevista a experto.

En el año 2012, el ex alcalde y precandidato presidencial, Leopoldo López, presentó "Sí se puede tener una Venezuela Segura", una versión completa y actualizada del "Plan 180" que ya había presentado en el 2006.

Una vez realizadas las primarias de la oposición y escogido Henrique Capriles como candidato, Leopoldo López pasó a manejar el tema de la seguridad ciudadana. Tomando los aportes de los "Lineamientos para el Programa de Gobierno de Unidad Nacional (2013-2019)" de la Mesa de la Unidad Democrática; los aportes de López y los del propio candidato Capriles, se presenta a mediados del 2012 el Programa "Seguridad para todos". Unas semanas después de que el candidato opositor presentara su programa de seguridad ciudadana, el Gobierno anunció La "Gran Misión a toda Vida Venezuela", una política pública en materia de seguridad ciudadana muy bien planteada, que señala en su introducción:

> *"La Gran misión "¡A Toda Vida! Venezuela" es una política Integral de Seguridad Pública, con alcance nacional y especial atención a los 79 municipios con mayor incidencia delictiva. Su objetivo es transformar los factores de carácter estructural, situacional e institucional, generadores de la violencia y el delito, para reducirlos, aumentando la convivencia solidaria y el disfrute del derecho a la seguridad ciudadana. La Gran misión "¡A toda vida! Venezuela" se basa en una articulación entre medidas de prevención (intervenciones previas a la ocurrencia de hechos delictivos) y medidas de control penal ajustado a derecho (intervenciones post-ocurrencia delictiva)."* (GMATTV, 2012)

En la GMATTV dos objetivos principales:

1) Disminuir los índices de delitos con la implementación de acciones en seis vértices y, bajo un enfoque de pobreza y desigualdad,
2) Abordar los factores estructurales, institucionales y situacionales que generan violencia y delito.

Se definieron seis vértices de acción:

1. Prevención integral y convivencia solidaria;
2. Fortalecimiento de los órganos de seguridad ciudadana;
3. Transformación del sistema judicial penal y desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos;
4. Transformación del sistema penitenciario;
5. Sistema Nacional de Atención integral a las Víctimas;

6. Creación y socialización de conocimientos para la convivencia y la seguridad ciudadana.

En mayo de 2013, el presidente Nicolás Maduro anunció el lanzamiento del Plan Patria Segura, que tendría como objetivo fundamental crear un sistema de patrullaje, vigilancia y protección de la población en todo el país.

(2014 – 2017) Mano dura y represión social

Desechando el plan a favor de las Operaciones de Liberación del Pueblo (OLP)

Contexto

El 12 de febrero de 2014, se iniciaron una serie de protestas contra el gobierno de Nicolás Maduro, luego de varias semanas de haber comenzado en la ciudad de Mérida y San Cristóbal. Los manifestantes protestan contra las políticas económicas adoptadas por el Gobierno venezolano que han ocasionado en el país la inflación más alta del mundo, el alto índice de inseguridad y violaciones a los derechos jurídicos y democráticos. El primer día de protestas en Caracas, tres personas fueron asesinadas por disparos en la cabeza. Durante las semanas siguientes continúan las protestas. Se registran actos vandálicos contra bienes públicos, así como la existencia de bandas armadas motorizadas presuntamente formadas por simpatizantes del Gobierno, que atacan a los manifestantes. Las protestas civiles concluyen en mayo, dejando un balance de 43 fallecidos (oficialistas, opositores, funcionarios de la Guardia Nacional Bolivariana entre otros), más de 486 heridos y 1854 detenidos, según informe de la Fiscalía General de la República, mientras que el Foro Penal Venezolano denunció 33 casos de tortura.

La presidencia y administración de Nicolás Maduro desarrolla un marcado giro en cuanto a las políticas de seguridad de su antecesor Hugo Chávez, tanto en el plano político como en materia de delincuencia común y delincuencia organizada. La represión frente a la criminalidad se llevaría a cabo a través de las llamadas "Operación de Liberación del Pueblo", OLP.

Casos emblemáticos

- El 26 de abril de 2014, Eliécer Otaiza ex director de la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) y presidente del Concejo Municipal de Libertador es asesinado con cuatro impactos de balas.
- El 1 de octubre de 2014, el diputado oficialista Robert Serra fue encontrado muerto en su vivienda junto a su asistente, ambos con múltiples heridas de arma blanca y amordazados.
- En la madrugada del 13 de julio del año 2015 , el barrio caraqueño conocido como la Cota 905 se vio sorprendido por una irrupción militarizada espectacular en la que murieron 14 personas y más de 200 fueron detenidas por la Guardia Nacional Bolivariana. Horas más tarde, el presidente Nicolás Maduro anunció el nuevo operativo militarizado —ya era el cuarto, en estos últimos cinco años—. Se denominó Operación de Liberación y Protección del Pueblo (OLP).

Indicadores y Estadísticas

Para el año 2017 Venezuela contaba con 31,9 millones de habitantes, un PBI per cápita de 6.850 U$ y un Producto Interno Bruto de 389,4 miles de millones de U$ (Banco Mundial, 2018). El precio del barril de petróleo Brent rondaba los 65 U$ (Expansión, 2017). La tasa de homicidios había ascendido a 89 por cien mil habitantes, con un total de 26.616 casos de homicidios ocurridos a nivel nacional en el año 2017.

Tabla 11: Número y tasa de homicidios en Venezuela para el período 2014 - 2017

Año	No. de homicidios	Tasa x 100 m/h
2014**	24980	82
2015**	27875	90
2016*	21752	70,1
2017**	26610	89

Fuente: **Observatorio Venezolano de Violencia (OVV). El dato se refiere a "muertes violentas" que incluye: homicidios legalmente establecidos, averiguaciones de muerte y resistencia a la autoridad. * Ministerio Público. Elaboración Paz Activa

Para el año 2017, la situación del sistema carcelario venezolano es de aproximadamente 100 mil personas privadas de libertad. Hay 55 mil personas en centros penitenciarios, 45 mil personas en comisarías policiales nacionales, estatales y municipales y el 70% no han sido sentenciados.

La capacidad del sistema penitenciario es para 23 mil personas. El hacinamiento en el sistema de prisiones es del 250%. Para todos los cuerpos policiales la imposibilidad de transferir detenidos al sistema penitenciario constituye un gravísimo problema a atender con urgencia.

Planes y Leyes

En octubre del 2014, en paralelo al Plan Patria Segura y su reactivación posterior, el Presidente Nicolás Maduro crea la Comisión Presidencial para la Revolución Policial y designa como su presidente al diputado Freddy Bernal. En marzo de 2015, Bernal entregó a la Comisión de Política Interior de la Asamblea Nacional varios proyectos de leyes:

- Proyecto de Ley de los Órganos de Seguridad Ciudadana.
- Proyecto de Ley Especial de Seguridad Social de Policías.
- Proyecto de Ley para la creación de la Jurisdicción Penal en Materia de Policía.
- Proyecto de Ley para habilitar a los cuerpos policiales municipales y estadales en materia de Investigación penal para delitos menores de ocho años.
- Proyecto de Ley para la instrumentación del proyecto "Se Busca", para presentar públicamente la lista de los delincuentes más buscados del país.

En julio de 2015 se da inicio a una visión totalmente militar de operaciones de seguridad con las OLP. Con esta iniciativa se hace evidente la militarización de la Policía Nacional Bolivariana, PNB, y se advierte que es "un retroceso de todo lo avanzado en el marco del proceso de reforma policial... Implica el desarrollo de una política de mano dura"[11]. Un indicador de este retroceso es el despliegue de la Fuerza de Acciones Especiales (FAE) de la PNB, acompañados por la GNB y otros cuerpos de seguridad del Estado. Las OLP fueron operativos que utilizaron fuerzas policiales y militares para "liberar" a distintos sectores urbanos y rurales que presuntamente estaban "bajo el control de grupos criminales, habitualmente señalados como paramilitares[12]".

Desde las comunidades y organizaciones de la sociedad civil existen críticas muy duras sobre las acciones de las OLP[13], pues hay un sentimiento de "desamparo institucional, de sentido de desprotección" frente a los organismos del Estado. En la iniciativa Caracas Mi Convive[14], se afirma que estas acciones han formado parte de actos de violencia por parte de los cuerpos de seguridad del Estado.

El 19 de julio de 2016, el presidente Nicolás Maduro promulgó la Ley que Regula el Uso de Telefonía Celular y el Internet en el Interior de los Establecimientos Penitenciarios. Esa fue la primera Ley aprobada por la Asamblea Nacional por unanimidad y que contaría con el visto bueno del presidente Nicolás Maduro.

[11] Verónica Zubillaga, 2017. Entrevista a experto.

[12] Antillano/Ávila, 2017, p. 85.

[13] Verónica Zubillaga en Carvajal 2017; Leonardo Buzón 2017. Entrevista a experto.

[14] Leonardo Buzón, 2017. Entrevista a experto.

En septiembre de 2017, el ministro del Interior y Justicia Néstor Reverol, anuncia la puesta en marcha del Plan Nacional Antisecuestro que contará con nueve instancias para ampliar las acciones en este ámbito, como un centro de atención preventiva a instalarse en el Centro Penitenciario de Oriente, conocido como El Dorado, ubicado en el estado Bolívar, y un centro estratégico de inteligencia, una unidad de aprendizaje para la prevención y otra de atención a las víctimas y familiares. También contará con una unidad nacional de negociación y manejo de crisis antisecuestro, una unidad interinstitucional de asesoría y representación jurídica para los funcionarios de seguridad y un órgano interinstitucional de asesoría y representación jurídica para los funcionarios de seguridad.

Seguridad Nacional vs. Seguridad Ciudadana (Pública)

La seguridad pública, según la Red de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, comprende una variada gama de temas tales como: delito y corrupción, terrorismo, instituciones penales, autoridades policiales y judiciales y policía civil, incluido el sector de la seguridad privada. Las Naciones Unidas estableció que existen dos aspectos que deben considerarse también en el ámbito de la seguridad pública, el objetivo, que se centra en los niveles reales de seguridad y en las amenazas existentes; y el subjetivo que aborda la forma en que esas amenazas son percibidas por cada ser humano. La seguridad ciudadana entonces es un concepto que engloba dos fenómenos:

- El de los índices de criminalidad, dimensión objetiva, que se obtienen de los registros administrativos, como la fuente policial o los anuarios de mortalidad.
- El de la sensación de inseguridad, dimensión subjetiva, que se obtienen de las encuestas de opinión y de victimización.

La distinción de estos fenómenos dentro de una definición operativa de seguridad ciudadana es esencial, puesto que permite precisar acciones y estrategias que busquen actuar de manera conjunta sobre ambos aspectos.

De acuerdo con el paradigma del desarrollo humano y de la seguridad humana, la seguridad pública debe tener como centro al ciudadano, en tanto individuo y ser social.

Por tanto, desde la perspectiva de la seguridad humana, adquiere especial relevancia que las políticas de seguridad pública, conjuntamente con fortalecer el funcionamiento eficiente y eficaz de las instituciones competentes en la materia, se orienten hacia la reducción del control policial/penal al mínimo necesario y a contener, mediante la regulación jurídica y ciudadana, el uso de la violencia por estas instituciones, para que su accionar no ponga en riesgo la seguridad de las personas. Igualmente, las políticas de seguridad pública deben procurar que los conflictos derivados de problemas sociales propios del sistema socio-económico y cultural y del modelo de desarrollo, busquen su regulación y resolución a través de las políticas sociales o de cambios sociales.

Un componente importante de esta creciente letalidad es el aumento de la militarización del control de la seguridad ciudadana, especialmente con la participación del componente militar de la GNB y, en menor medida de funcionarios del Ejército. En este sentido, Provea ha advertido que “La militarización de la seguridad ciudadana – amparada en la doctrina de seguridad

nacional- trae consigo riesgos para las garantías personales toda vez que implica la ocupación militar del territorio nacional para la 'defensa' contra el 'enemigo interno' que resulta ser el propio ciudadano …" (Provea, 2017). La Universidad Nacional Experimental de la Seguridad pasa a ser dirigida por un oficial retirado; la Policía Nacional Bolivariana que desde su fundación había sido comandada por civiles pasa ahora a manos militares y se le dota de un uniforme camuflado más castrense. El llamado "Nuevo Modelo Policial" que tanta expectativa generó, quedó así abandonado, al erosionarse porque se perdieron los valores institucionales frente a otros intereses.

En términos generales[15], la militarización de la seguridad ciudadana ha sido cuestionada en toda la región, al ser una de las herencias que nos quedan de la Doctrina de la Seguridad Nacional, pues no sólo han demostrado ser ineficientes para generar seguridad en las personas, sino que además tienen consecuencias negativas en materia de Derechos Humanos. En este orden de ideas, se confunden dos perspectivas lógicas: la seguridad de la nación y la seguridad de las personas. Así entonces, cuando se habla de seguridad de los ciudadanos se está haciendo referencia a la garantía de derechos civiles con bienes jurídicos concretos (vida, libertad de tránsito, integridad personal, propiedad), de personas también concretas, y los actores estatales responsables de tal garantía suelen ser civiles, al menos en la mayoría de los países occidentales, democráticos y modernos.

En cambio, cuando se habla de seguridad de la nación se está haciendo referencia al sistema político en su totalidad como una abstracción, incluso como valor, pero también se refiere a las fronteras y a la integridad territorial en términos de soberanía, siendo la Fuerza Armada Nacional, el principal órgano responsable de defenderla. La fusión de ambos conceptos puede traer consecuencias graves y ocasionar más problemas de los que pretende resolver. La nación se defiende de enemigos externos en un contexto bélico. Mientras que la conflictividad en escenarios de seguridad ciudadana se da entre civiles, cuya máxima expresión estaría en la comisión de delitos, en esos casos el trasgresor tiene derechos y debe ser sometido a un proceso legal con resguardo de todas las garantías. Son dos perspectivas lógicas distintas, con actores institucionales también distintos; dos entrenamientos y adoctrinamientos claramente diferenciados, que responden a funciones de disímil naturaleza.

[15] Keymer Ávila, 2017. Entrevista a experto.

Planes exitosos: reducción de la criminalidad y violencia

Una de las razones que se alega muchas veces para explicar el fracaso de los gobiernos en prevenir y controlar la criminalidad es la falta de voluntad política. Algunos aluden, inclusive, que mantener altos índices de criminalidad es parte de una política del gobierno como forma de control social de la población, sometiéndola a un continuo estado de supervivencia. Estas teorías son audaces y difíciles de corroborar. El caso venezolano puede ser más uno de falta de voluntad de afrontar un problema complejo. Los casos exitosos que se registran a nivel mundial, tienen un alto nivel de motivación y voluntades desde el más alto gobierno. Lamentablemente el tema de la seguridad ciudadana, a pesar de figurar entre los tres principales problemas que afrontan los ciudadanos, es siempre relegado a las últimas prioridades del Estado.

Si pudiésemos traducir qué es voluntad política, esta se manifestaría así:

1. Liderazgo de discurso: es claro que cuando una sociedad aspira a grandes logros y cambios, el aspecto comunicacional es clave para el éxito. Cuando un liderazgo asume una causa y mantiene esta como centro de su discurso y mensaje, permea a todos sus seguidores y estos a su vez hacen eco de su causa. Emprender un plan nacional para la reducción de la violencia y criminalidad en Venezuela, requerirá que el liderazgo en gobierno lo asuma como un objetivo principal de la política nacional.
2. Enfoque transversal: dada la complejidad y los múltiples factores que intervienen en una política exitosa de reducción de la criminalidad; es necesario construir planes de seguridad donde se involucren instituciones del Estado más allá del Sistema de Justicia: Policía, Tribunales y Prisiones. Educación, trabajo, cultura y deportes son elementos esenciales para los programas de prevención de la criminalidad y la violencia.
3. Recursos extraordinarios: será clara la voluntad del gobierno cuando éste destine un porcentaje importante del presupuesto nacional (entre el 10% al 30%) al control y prevención de la criminalidad y la violencia. Es claro el altísimo costo que puede generar la inseguridad. La economía se ve afectada cuando no puede operar debido a la falta de seguridad, tanto ciudadana como jurídica. En los casos como el de Venezuela, es necesario priorizar la inversión en esta área, sobre otras como el gasto militar, que no genera beneficios económicos.
4. Innovación y sostenibilidad: es claro que cada país tiene sus particularidades, debemos entender bien el caso Venezuela. La investigación y de su mano, la innovación en acciones que se adapten a nuestras realidades, serán factores

de éxito en las políticas futuras. A su vez, éstas deben ser garantizadas en el tiempo. La creación de instituciones de formación e investigación son un buen comienzo. El marco legal debe garantizar que el tema de seguridad ciudadano mantenga su rango constitucional y sea considerado un Derecho Humano de primer orden.

El tema de la inversión es entre estas ideas la más difícil de implementar en economías en desarrollo, y especialmente en economías que sufren recesión profunda, donde los recursos del Estado compiten por cubrir cada vez más deficitariamente las necesidades de los ciudadanos. Mientras se maneja la falsa premisa que la criminalidad es producto directo de la pobreza, se pierde la verdadera correlación donde la criminalidad es la que genera pobreza. Impide el desarrollo social y económico de las comunidades. Una parte importante de los presupuestos en los diferentes niveles de la administración pública debe destinarse a garantizar seguridad ciudadana y jurídica a los ciudadanos para que puedan generar actividad productiva sin las amenazas de que hoy debe afrontar cualquier emprendedor que aspire a establecer un proyecto productivo.

De acuerdo con la organización Transparencia Venezuela (2017), para el año 2017 el Presupuesto de la Nación, promulgado vía decreto por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), totalizó 8,48 billones de bolívares, de los cuales 97% serían para el Poder Ejecutivo.

Dentro de esta distribución, al Ministerio de Interior, Justicia y Paz se le asignó para 2017 un presupuesto de Bs. 1.627.675 MM, pero si se descuenta el monto correspondiente al situado constitucional, se puede afirmar que sólo Bs. 158.893 MM fueron destinados para atender el área de seguridad ciudadana. Esto representa menos del 2% del presupuesto anual de la nación. Conociendo la gravedad de los indicadores, esta inversión no parece ser suficiente para superar uno de los problemas sociales que más afecta a los venezolanos hoy día.

A continuación, se enumeran algunas ideas de Ávila (2016), que pudieran considerarse para la consolidación de una política criminal:

1. Se debe partir de la noción de que no existen recetas mágicas: los problemas sociales son complejos y multifactoriales, desde esa complejidad deben ser comprendidos y abordados. La inseguridad ciudadana es un problema social más. Desconfíen de todo el que venga con recetas mágicas, rápidas e inmediatas.
2. Investigar y diagnosticar problemas y situaciones concretas para el diseño de la política pública, así como su posterior implementación y seguimiento.

3. Controlar y fiscalizar las instituciones policiales y militares: el Estado debe tener control real y efectivo sobre estas instituciones. La discrecionalidad de estos funcionarios debe ser la mínima necesaria y estar enmarcada dentro de la Ley. Debe evitarse que policías y militares lleven el control político de la seguridad ciudadana. El tema policial y la seguridad deben tener una gobernabilidad política, y no lo contrario, que los policías gobiernen a los políticos.

4. Fortalecer los trabajos de inteligencia criminal: el Estado debe aplicar más la inteligencia estratégica que la fuerza. La inteligencia debe aplicarse dentro de dos ámbitos de acción: en el mundo delictivo y dentro de las instituciones encargadas de su control. Debe existir voluntad política para desmantelar mafias y redes que se mueven entre ambos espacios.

5. Tener como meta principal la reducción de los homicidios en el país: para lo cual se sugiere:

   a. Conocer, sincerar e informar oficialmente las cifras de los mismos, éste sería el indicador concreto del éxito o fracaso de la política aplicada en este sentido.
   b. Establecer un sólido bloque de búsqueda y captura de las personas solicitadas por homicidio, priorizando los que estén involucrados en la mayor cantidad casos y hayan cometido los delitos más graves. Esto debe hacerse con un trabajo de inteligencia previo, el objetivo debe ser su detención en el marco de la legalidad.
   c. Los detenidos deben ser procesados legalmente y las instituciones involucradas deben cumplir diligentemente su rol.
   d. El sistema penal en su totalidad debe concentrarse y priorizar el procesamiento de todos los casos de homicidios del país: los pasados, los presentes y los futuros.

6. Se debe asegurar y fortalecer la política de control y regulación de armas: se trata de la necesidad de controles efectivos, que trasciendan a las campañas de divulgación para convertirse en una política y en una práctica institucional concreta y permanente, que se aplique tanto a las propias instituciones del Estado vinculadas con las armas de fuego, como a la ciudadanía en general.

7. Revisar profundamente el Sistema de Justicia, similar a lo realizado con la reforma policial en Venezuela. Sus representantes deben tener méritos, conocimientos técnicos y solvencia moral para ocupar los cargos.

8. No reducir la complejidad de los problemas de seguridad al ámbito legislativo: estos no se resuelven legislativamente ni por decreto, se resuelven con voluntad política, con construcción y fortalecimiento institucional, con cuerpos policiales, fiscales, jueces y custodios honestos, eficientes, independientes, supervisados y controlados institucionalmente; con información, rendición de cuentas y

transparencia en sus gestiones; con la aplicación de las leyes vigentes sin discriminaciones, partidismos, ni corrupción.

9. Hacer un uso racional del sistema penal: el Estado debe intervenir penalmente en los casos que realmente lo ameritan y no extender este mecanismo a toda problemática social, política o económica que tenga el país. Hay que reducir el Sistema Penal para que intervenga en los casos más graves y necesarios, de esta manera incrementaría su efectividad. No se pude pretender abordar toda la conflictividad social con funcionarios policiales y cárceles, cuando se sigue esa lógica el sistema se llena de casos que pudieran ser procesados por otros canales. La expansión del sistema penal tiene efectos contraproducentes porque colapsa y en consecuencia se vuelve ineficiente. El sistema penal debe intervenir para la reducción y control de la violencia, no para lo contrario.

10. El uso racional y legal del sistema penal no debe entenderse como una "no intervención del Estado": ante la conflictividad y la reducción de la violencia el Estado debe intervenir de manera oportuna y permanente. La intervención policial en la conflictividad no es exclusiva, pero sí es importante. Se necesita una mejor y debida prestación del servicio policial, tal como se ha diseñado a partir del año 2006 desde la CONAREPOL y plasmado en 2009 en la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana. Por otra parte, espacios como centros de resolución de conflictos, mediación, así como el acceso a la justicia en espacios comunitarios y parroquiales, son fundamentales.

11. La presencia del Estado Social es fundamental: las instituciones encargadas de la satisfacción de los derechos básicos a la alimentación, salud, educación, trabajo y vivienda deben ser las primeras en estar presentes en la comunidad y cumplir con su rol. Esto no significa que deba confundirse la política social con la política de seguridad, la segunda debe formar parte de la primera. Una política de seguridad sin una política social que le sirva de marco y que no sea realmente efectiva, carece de sentido. No se puede pretender sustituir con el sistema penal lo que no se ha realizado previamente con la política social.

Conclusiones y recomendaciones

- ✓ Para una reducción de la violencia será necesario renovar el pacto social, aspirar a un tipo de sociedad de trabajo, libertades individuales, cooperación social, emprendimiento, seguridad jurídica, entre otros, que permitan la reinstitucionalización de la sociedad[16].
- ✓ Es indispensable la determinación y voluntad política para enfrentar y manejar asertivamente el problema de la seguridad ciudadana, que se traduce en una primera instancia en la asignación de recursos amplios y suficientes en las respectivas y sucesivas leyes presupuestarias para que el sistema judicial, el sistema policial y el sistema penitenciario cuente con los recursos adecuados.
- ✓ Es indispensable un sistema objetivo, confiable, transparente y accesible para la recolección de datos, estadísticas y data detallada para la elaboración de diagnósticos, medición de impactos, evaluación de políticas y medidas, creando las condiciones para intervenir e introducir los correctivos y mejoras que sean necesarias en base a información confiable.
- ✓ Será necesaria una revisión de todo el cuerpo normativo, estableciendo prioridad sobre aquellas leyes que regulen ámbitos esenciales relativos de la seguridad ciudadana y al mismo tiempo descartando aquellas poco efectivas o innecesarias que sólo contribuyan a generar inflación legislativa.
- ✓ El Estado debe tener control real y efectivo sobre todos los cuerpos de seguridad. La discrecionalidad de los funcionarios policiales debe ser la mínima necesaria y estar enmarcada dentro de la ley. Debe evitarse que policías y militares lleven el control político de la seguridad ciudadana, la dirección de carácter netamente civil.
- ✓ El Estado debe aplicar más la inteligencia estratégica que la fuerza. La inteligencia debe aplicarse dentro de dos ámbitos de acción: en el mundo delictivo y dentro de las instituciones encargadas de su control. Los sistemas de inteligencia policial[17] deben fortalecerse y ser determinantes para racionalizar y hacer más efectivas las operaciones policiales.
- ✓ Restablecer la confianza del ciudadano en el sistema policial.
- ✓ Reforzar la profesionalización de los cuerpos policiales.
- ✓ Una política de seguridad sin una política social que le sirva de marco y que no sea realmente efectiva, carece de sentido. No se puede pretender sustituir con el sistema penal lo que no se ha realizado previamente con la política social". [18] Las instituciones encargadas de la satisfacción de los derechos básicos a la

[16] Roberto Briceño-León, 2017. Entrevistas a experto.

[17] Keymer Ávila, 2017. Entrevista a experto.

[18] Keymer Ávila, 2017. Entrevista a experto.

alimentación, salud, educación, trabajo y vivienda deben ser las primeras en estar presentes en la comunidad y cumplir con su rol. Sin la política social con la política de seguridad, la segunda debe formar parte de la primera.

- ✓ Retomar el control del Estado sobre el sistema de prisiones y transformarlas para que respondan a los propósitos contenidos en la Constitución.
- ✓ Fortalecer las policías estatales y municipales. Reducir progresivamente las áreas de seguridad que maneja la Guardia Nacional.
- ✓ La política de seguridad ciudadana que se establezca debe enmarcarse en el Estado de Derecho y el respeto a los Derechos Humanos.
- ✓ Es necesario desarrollar políticas para la atención de personas, jóvenes y niños en situación de riesgo. Así mismo, fortalecer las capacidades de las comunidades para participar en los diagnósticos, diseño, seguimiento y evaluación de políticas de seguridad ciudadana. La sociedad civil debe participar activamente en el diseño y seguimiento de iniciativas, planes y políticas de seguridad ciudadana, que permitan entre otras cosas establecer las prioridades que deben atenderse en la materia. De igual forma, la creación de mecanismos que garanticen un seguimiento y evaluación para garantizar la transparencia en la ejecución de los recursos.
- ✓ Una política de Estado de seguridad ciudadana debe construirse con consenso político y ciudadano, para ser sostenible en el tiempo, evaluarse, medir sus impactos, logros o debilidades y corregirse.
- ✓ Como ha sido detallado en el presente estudio, durante el lapso histórico evaluado se ofrecieron al país diferentes iniciativas, algunas provenientes de la sociedad civil o de sectores de la oposición política, que, al no tener acceso al poder, no tuvieron posibilidad de instrumentar. Como se ha mencionado, la responsabilidad fundamental de los éxitos o fracasos en materia de seguridad ciudadana recaen sobre quiénes gobiernan; y en ese sentido, si hubiera existido realmente voluntad política en enfrentar el problema de la criminalidad o violencia, si se hubieran instrumentado las recomendaciones de la CONAREPOL del 2006; o de la Gran Misión A Toda Vida Venezuela, del 2012; es muy posible que se hubieran logrado mejoras y reducción de los homicidios. Pero lo planteado por el propio Gobierno; en ambos casos, no se instrumentó.

Bibliografía

- Alcaldía de Chacao (2006). Plan 180: Propuesta para la Justicia y la Seguridad en Venezuela.

- Ávila, Keymer. (30 de agosto de 2016). Seguridad ciudadana: ¿Qué hacer? Contrapunto.com. Recuperado de: https://bit.ly/2bPWBD8

- Banco Mundial (27 de julio de 2018). Datos Venezuela: Indicadores del Desarrollo Mundial. Washington DC, EE. UU. Recuperado de: https://bit.ly/2AeY2aj

- Bastidas, Yorcellys. (13 de junio de 2013). Señaló el presidente Maduro El objetivo del Plan Patria Segura es establecer un sistema de protección para el pueblo. Correo del Orinoco. Recuperado de: https://bit.ly/2mR3yX3

- Bautista-Urdaneta, D. (2017). Desarmando el Modelo: las transformaciones del modelo político venezolano desde 1999. Caracas, Venezuela. Ediciones Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro y UCAB.

- Briceño-León, R. Ávila, O. y Camardiel, A. (2012). Violencia e Institucionalidad: Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2012. Caracas, Venezuela. Editorial Alfa.

- Briceño-León, R. y Camardiel, A. (2015). Delito Organizado, Mercados Ilegales y Democracia en Venezuela. Caracas, Venezuela. Editorial Alfa.

- Briceño-León, R. (2016). Ciudades de Vida y Muerte: la ciudad y el pacto social para la contención de la violencia. Caracas, Venezuela. Editorial Alfa.

- Comisión Nacional para la Reforma Policial (2007). Recomendaciones Generales. Recuperado de: https://bit.ly/2uYn5cL

- Comisión Nacional para la Reforma Policial – Instituto Nacional de Estadística (2006). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Policial 2006. Recuperado de: https://bit.ly/2mO2naX

- Comisión de Políticas Públicas de la Mesa de Unidad Democrática (2012). Lineamientos para el Programa de Gobierno de Unidad Nacional (2013-2019). Recuperado de: https://bit.ly/2NTrK6D

- Curbet, J. (2009). El rey desnudo. La gobernabilidad de la seguridad ciudadana. Barcelona, España. Editorial UOC.

- Expansión / Datosmacro.com. (31 de diciembre de 1989). Precio Petróleo Brent: En diciembre se encarece el Brent. Madrid, España. Recuperado de: https://bit.ly/2mN2fbF

- Expansión / Datosmacro.com. (31 de diciembre de 1999). Precio Petróleo Brent: Sube en diciembre el precio del Brent. Madrid, España. Recuperado de: https://bit.ly/2LwIhRm

- Expansión / Datosmacro.com. (31 de diciembre de 2002). Precio Petróleo Brent: Sube en diciembre el precio del Brent. Madrid, España. Recuperado de: https://bit.ly/2Lw44sn

- Expansión / Datosmacro.com. (31 de diciembre de 2006). Precio Petróleo Brent: En diciembre se encarece el Brent. Madrid, España. Recuperado de: https://bit.ly/2Onxd6N

- Expansión / Datosmacro.com. (31 de diciembre de 2013). Precio Petróleo Brent: Sube en diciembre el precio del Brent. Madrid, España. Recuperado de: https://bit.ly/2LYk42N

- Expansión / Datosmacro.com. (31 de diciembre de 2017). Precio Petróleo Brent: En diciembre se encarece el Brent. Madrid, España. Recuperado de: https://bit.ly/2K6s8MS

- Fermín, Y. (27 de agosto de 2014). La adaptación del Plan Bratton por Iván Simonovis. Runrunes.es. Recuperado de: https://bit.ly/2vgQtdI

- Grupo de Análisis Político GAP (2018). *Programa El Día Después*. Caracas, Venezuela.

- Instituto Nacional de Estadística (2010). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana 2009. Recuperado de: https://bit.ly/2Lt1VO9

- Instituto de Investigaciones de Convivencia y Seguridad Ciudadana (2011). Seguridad Ciudadana y Políticas Públicas en Venezuela. Recuperado de: https://bit.ly/2mQix3R

- Mayorca, J. (2015). Manual de prevención del robo y hurto de vehículos: el caso Venezuela. Serie Monografías Visibilizando el Delito Organizado. Asociación Civil Paz Activa. Caracas, Venezuela. Recuperado de: https://bit.ly/2LAaBSP

- Ministerio Público (2017). Informe Anual de Gestión 2016. Recuperado de: https://bit.ly/2OlIzrW

- Notitarde (27 de febrero de 2017). 27 de febrero de 1989: El Caracazo. Recuperado de: https://bit.ly/2OlmWIg

- Observatorio Venezolano de Violencia (2018). Informes anuales de violencia. Recuperado de: https://bit.ly/2K1Nrze

- Paz Activa (2016). Evolución de la criminalidad en Venezuela 1990 – 2015. Recuperado de: https://bit.ly/2mNGM2o

- Plan 360 del ex alcalde Leopoldo López (2012). "*Si se puede tener una Venezuela segura.* "

- Plan Seguridad para Todos (2012). Programa de Seguridad Ciudadana del candidato presidencial Henrique Capriles. Recuperado de: https://bit.ly/2Ls3SdE

- Presidencia de la República (2012). Gran Misión a Toda Vida Venezuela. Recuperado de: https://bit.ly/2OpYPbJ

- Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos Provea (1 de junio de 2002). Derecho a la Seguridad Ciudadana. Recuperado de: https://bit.ly/2AhWdcW

- Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos Provea (30 de junio de 2018). Informe Anual enero-diciembre 2017. Recuperado de: https://bit.ly/2Ls5BzD

- Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos Provea (27 de julio de 2018). Caso Desapariciones forzadas en tragedia del estado Vargas. Recuperado de: https://bit.ly/2JZXk0e

- Tablante, C. y Tarre, M. (2013). Estado Delincuente. Caracas, Venezuela. Editorial La Hoja del Norte.

- Tablante, C. y Tarre, M. (2015). El Gran Saqueo. Caracas, Venezuela. Editorial La Hoja del Norte.

- Tarre, M. (2015). Secuestro extorsivo convencional y secuestro exprés: delitos latinoamericanos. Serie Monografías Visibilizando el Delito Organizado. Asociación Civil Paz Activa. Caracas, Venezuela. Recuperado de: https://bit.ly/2AnOhql

- Transparencia Venezuela (2017). Presupuesto Venezuela 2017: Comenzamos mal. Presupuesto 2017 secreto. Recuperado de: https://bit.ly/2LELVss

Índice de Tablas:

Tabla 1: Número y tasa de homicidios en Venezuela para el período 1985-1989

Página 13.

Tabla 2: Número y tasa de homicidios en Venezuela para el período 1990 – 1999

Página 18

Tabla 3. Número de casos de secuestros conocidos. 1990-1999

Página 18

Tabla 4: Número y tasa de homicidios en Venezuela para el período 1999 - 2002

Página 25

Tabla 5: Número y tasa de homicidios en Venezuela para el período 2003 - 2006

Página 29

Tabla 6: Tasa de robo de vehículos por Estados. Promedios 2001-2011

Página 29

Tabla 7. Tasa de Victimización a nivel Nacional. 2006

Página 30

Tabla 8: Número y tasa de homicidios en Venezuela para el período 2007 – 2013

Página 33

Tabla 9. Número de casos de secuestros conocidos. 2000-2015

Página 34

Tabla 10. Tasa de Ocurrencia de Delitos. 2009

Página 35

Tabla 11: Número y tasa de homicidios en Venezuela para el período 2014 - 2017

Página 41

Anexo 1. Iniciativas en Seguridad Ciudadana. 1990-2017

No.	Denominación	Año	Responsable
1	Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana	1994	Ministerio de Relaciones Interiores
2	Propuesta Mano dura contra el hampa	1994	Organización Luces Contra el Hampa
3	Plan Nacional de Desarme Carcelario	1999	Ministerio de Relaciones Interiores
4	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana	1999	Ministerio de Relaciones Interiores
5	Plan Bratton	2000	Alcaldía Metropolitana (Alfredo Peña)
6	Plan Estratégico de Prevención de la Violencia	2001	Ministerio de Interior y Justicia
7	Plan Confianza	2001	Comando de Seguridad Urbana de la Guardia Nacional
8	Plan Nacional de Control de Armas	2002	Ministerio de Interior y Justicia
10	Plan Piloto de Seguridad	2003	Ministerio de Interior y Justicia
11	Plan Integral de Seguridad Misión Caracas	2003	Ministerio de Interior y Justicia
12	Plan 180	2006	Alcaldía de Chacao.
13	Plan Estratégico Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana	2006	Ministerio de Interior y Justicia
14	Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL)	2006	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia
15	Plan Caracas Segura	2008	Ministerio de Interior y Justicia

16	Plan Ruta Segura (Distrito Capital)	2008	Presidencia de la República / GNB
17	Plan Noche Segura (Distrito Capital)	2009	Ministerio de Interior y Justicia
18	Plan Autopista Segura (Distrito Capital)	2009	Presidencia de la República/ Ministerio de Interior y Justicia / Guardia Nacional Bolivariana
19	Dispositivo Bicentenario de Seguridad (DIBISE)	2009	Ministerio de Interior y Justicia / GNB
20	Operación Cangrejo	2009	Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas (CICPC)
20	Madrugonazo al Hampa	2009	Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas (CICPC)
21	Guardia del Pueblo	2009	Comando Nacional de la FANB / Ministerio de Interior y Justicia
22	Comisión Presidencial para el Control de Armas Municiones y Desarme (CODESARME)	2011	Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia
23	Seguridad para todos	2012	Henrique Capriles (Candidato presidencial oposición)
24	Gran Misión a Toda Vida Venezuela	2012	Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia
25	Operativo Madriguera (Distrito Capital)	2013	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia.
26	Plan Patria Segura	2013	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz
27	Plan Nacional de Desarme	2014	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz
28	Patrullaje inteligente y cuadrantes de paz	2014	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz
29	Comisión Presidencial para la Revolución Policial	2014	Presidencia de la República

30	Fundación Movimiento por la Paz y la Vida	2015	Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno
31	Operación de Liberación del Pueblo (OLP)	2015	Ministerio de Interior y Justicia / Ministerio del Poder Popular para la Defensa / Vicepresidencia de la República
32	Campaña Carabobo 2021	2017	Presidencia de la República / Estado Mayor-FANB / Ministerio del PP para Relaciones Interiores, Justicia y Paz
33	Gran Misión Justicia Socialista	2017	Poderes: Ciudadano, Ejecutivo y Judicial
34	Plan Nacional Antisecuestro	2017	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y

Anexo 2. Listado de Leyes en Seguridad Ciudadana. 1990-2017

Item	Instrumento	Año	Ente ejecutor/responsable
1	Ley de sometimiento a juicio y suspensión condicional de la pena sustituida en 1993 por la Ley sobre beneficios en el proceso	1993	N/D
2	Ley sobre Libertad bajo fianza	1992	N/D
3	Ley de rendición judicial de la pena por el trabajo y el estudio	1992	N/D
4	Comienzo de la instauración de Justicia de Paz	1992	N/D
5	El VIII Plan de la Nación	1990 - 1994	Policía, Ministerio Público y Tribunales.
6	El IX Plan de la Nación (1995-1999).	1995 - 1999	N/D
7	Reforma Procesal Penal 1999	1999	N/D

8	Plan de Desarrollo Económico y social de la Nación 2001 - 2007	2001 - 2007	N/D
9	Plan de Desarrollo Económico y Social 2007-2013	2007 - 2013	N/D
10	Decreto Ley del Cuerpo de bomberos y del Decreto Ley de Protección Civil.	2001	1. Art 18 El Consejo de Seguridad Ciudadana.
11	Ley de los Órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalística,	2001	CICPC
12	Ley Orgánica del Servicio de Policía de Investigación, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y el Servicio Nacional de medicina y Ciencias Forenses	2002	Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de seguridad ciudadana es el órgano Rector del servicio de policía de investigación.
13	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	1999	Órganos de seguridad ciudadana, Fuerza Armada Nacional
14	Ley Orgánica de Seguridad de la Nación	2002	Actuación articulada de los Poderes Públicos nacional

15	Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional	2005	Fuerza Armada Nacional Bolivariana
16	Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional	2008	1. El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de seguridad ciudadana.
17	Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional	2008	Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB)
18	Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional	2011	Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB)
19	Ley Orgánica contra la delincuencia Organizada y el Financiamiento al Terrorismo	2012	Ministerio de Relaciones Interiores, Justicia y Paz a través de la Oficina Nacional Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo
20	Ley para el Desarme y Control de Armas y Municiones	2013	Fuerza Armada Nacional Bolivariana

Anexo 3. Expertos entrevistados para la investigación.

Javier Ignacio Mayorca

Licenciado en Comunicación Social de la Universidad Central de Venezuela y especialista en criminalística del Instituto Universitario de Policía Científica. Desde 1993 es periodista de investigación y redactor del diario El Nacional en las áreas de seguridad ciudadana, defensa y sucesos. Fue editor del portal web Segured.com; Jefe de la División de Servicios Informativos del gobierno del Estado Miranda e investigador del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Ildis. Ha realizado cursos de manejo de herramientas web 2.0, periodismo digital, corresponsal de guerra y lavado de dinero y prevención del tráfico de drogas. Es miembro honorario del Observatorio del Delito Organizado en Venezuela y miembro por Venezuela del Observatorio del Crimen Organizado para América Latina y el Caribe. Obtuvo el Premio Nacional de Periodismo en 1997 y el Premio Antonio Arráiz en ese mismo año.

Marcos Tarre Briceño

Arquitecto, venezolano, nacido en Nueva York, con más de 27 años dedicado al tema de la delincuencia, violencia y seguridad ciudadana en Venezuela, así como el problema de la delincuencia organizada. A lo largo de estos años ha podido abordar el problema desde diferentes facetas: Desde 1995 como columnista semanal del diario El Nacional, escribiendo y reflexionando sobre inseguridad y violencia. Es editor, escritor, investigador, conferencista y analista. También ha sido fundador, director y asesor de cuerpos policiales; asesor del Cabildo Metropolitano de Caracas, miembro del Consejo Metropolitano de Seguridad, de la Mesa de Seguridad de Fedecámaras. Preside la Asociación Civil Venezuela Segura. Ha sido consultor de empresas, de instituciones públicas y privadas, de gremios e universidades.

Actualmente asesora a empresas y es miembro de la directiva del Observatorio de Delito Organizado en Venezuela y del Grupo de Análisis del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica Andrés Bello.

Cursa el doctorado en Políticas Públicas de la UCV y es profesor de la materia optativa Delincuencia Organizada en esa casa de estudios.

Keymer Ávila

Abogado *Magna cum Laude* por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Máster Oficial en Criminología y Sociología Jurídico Penal de la Universitat de Barcelona (UB). Investigador del Instituto de Ciencias Penales de la UCV, Profesor de criminología en Pre y Postgrado de la misma universidad. Colaborador del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la UB. Premio de Estudios Penales "Francisco Tomás y Valiente" y Premio extraordinario del Máster Criminología y Sociología Jurídico Penal de la UB. Líneas de investigación: Sistemas Penales, dimensión dinámica (seguridad, policía, investigación penal, legislación) y estática (teorías, ideologías y racionalidades punitivas). Ha publicado más de una docena de artículos sobre estos temas en revistas arbitradas especializadas. Ha sido invitado por la Universidad Castilla-La Mancha (España), la Asociación Latinoamericana de Derecho Penal y Criminología (ALPEC) y la Universidad de la Matanza (Argentina); la Universidad Autónoma de México (UNAM), el Colegio Universitario de Ixtlahuaca (CUI) y el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) (México); el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Instituto de Desarrollo e Investigaciones del Derecho de Cuba, para la presentación de sus trabajos de investigación. Ha sido asesor del Ministerio Público, del Consejo General de Policía y de diversas ONG de derechos humanos en Venezuela entre las que destacan Amnistía Internacional y Provea

Roberto Briceño-León

Sociólogo y doctor en Ciencias Sociales. Ha sido profesor de la Universidad Central de Venezuela, Universidad de la Soborna en Paris, Francia, y de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido investigador residente (fellow) de la Universidad de Oxford, Inglaterra, en el Saint Antony's College, e investigador senior del Wilson International Center for Sholars de Washington D.C., Estados Unidos. Ha trabajado en proyectos de investigación y asesoría en África, Asia y América Latina. Es director del Laboratorio de Ciencias Sociales y del Observatorio Venezolano de Violencia.

Tiene publicados más de 200 artículos en revistas científicas, así como 23 libros, entre ellos: Violencia, sociedad y justicia en América Latina (Buenos Aires, Clacso, 2002), Sociología de la Violencia en América Latina (Quito, Flacso, 2008), Inseguridad y violencia en Venezuela (Caracas, Alfa, 2009), Violencia e institucionalidad (Caracas, Alfa, 2012).

Leandro Buzón.

Sociólogo UCAB. (2012). Co-Fundador del Movimiento Social Caracas Mi Convive. Ha participado como conferencista en Harvard Kennedy School en el foro: Caracas, the World Capital of Crime: Perspectives of Youth in Politics. 2015.

Magaly Vázquez González

Abogada egresada de la UCAB, Especialista en Ciencias Penales y Criminológicas y Doctora en Derecho de la misma Universidad. Fue abogada de la Oficina de Investigación y Asesoría Jurídica del Congreso corredactora del Código Orgánico Procesal Penal (1999), autora de varias obras y artículos relacionados con el proceso penal venezolano y ponente en numerosas conferencias sobre la materia. Árbitro de revistas especializadas en el área penal y procesal penal y miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Fue Asesora de la Comisión de Evaluación y Concursos de Oposición para el Ingreso y Permanencia en el Poder Judicial, Directora de la Escuela de Derecho (Caracas), Decana (E) de la Facultad de Derecho y Directora General de los Estudios de Postgrado de la UCAB. Actualmente soy la Secretaria General de la UCAB y Jefe de la Cátedra de Derecho Procesal Penal en la Facultad de Derecho de la misma Universidad.

Verónica Zubillaga

Es Socióloga de la Universidad Católica Andrés Bello y Doctora en Sociología por la Universidad de Lovaina (Bélgica), actualmente es Profesora e investigadora en la Universidad Simón Bolívar. Sus intereses de investigación incluyen: la violencia urbana y armada en América Latina (en especial, en su país Venezuela) así como las intersecciones de la violencia estructural y subjetividades sociales. Tiene una extensa trayectoria en investigación cualitativa. En los últimos años ha combinado su trabajo académico con el impacto público promoviendo políticas públicas por el control de armas y municiones. Ha sido profesora visitante en en Brown University en el año 2014 y de nuevo en el año 2015. En el año 2016 fue investigadora visitante en el David Rockefeller Center for Latin American Studies, en Harvard University. Recientemente**,** en Caracas, fundó junto con colegas la Red de Activismo e Investigación por la Convivencia REACIN, asociación dedicada a la investigación y al activismo para la formulación de políticas públicas respetuosas de las garantías democráticas.http://reacin.org/

Anexo 4. Entrevistas a expertos.

(Archivos en formato digital en CD entregado)