



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

**MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA**

**LOS CAMBIOS Y CONTINUIDADES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE  
CONTROL DE ARMAS DE FUEGO EN VENEZUELA**

**Trabajo de Grado para optar al Título de Magíster en Gestión Pública**

Autora: Magaly Andreina Villasmil Cáceres

Directora: Carla Morena Álvarez Velasco

Quito, Junio del 2016



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

No. 191-2016

## ACTA DE GRADO

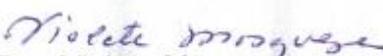
En la ciudad de Quito, a los seis días del mes de junio del año dos mil dieciséis, **MAGALY ANDREINA VILLASMIL CACERES**, portadora del pasaporte: 056949267, **EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: "**LOS CAMBIOS Y CONTINUIDADES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE CONTROL DE ARMAS DE FUEGO EN VENEZUELA**", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

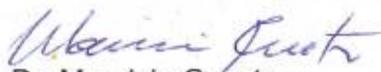
Habiendo obtenido las siguientes notas:

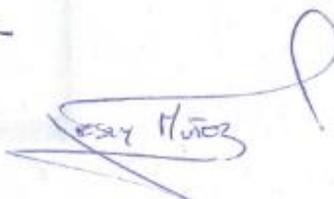
Promedio Académico:	9.44
Tesis Escrita:	9.14
Grado Oral:	9.05
<b>Nota Final Promedio:</b>	<b>9.26</b>

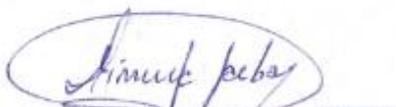
En consecuencia, **MAGALY ANDREINA VILLASMIL CACERES**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:

  
Dra. Violeta Mosquera  
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL

  
Dr. Mauricio Cuesta  
MIEMBRO

  
Mgs. Lesly Muñoz  
MIEMBRO

  
Dra. Ximena Garbay  
SECRETARIA GENERAL (E)

## AUTORIA

Yo, Magaly Andreina Villasmil Cáceres, pasaporte Nro. 056949267, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora de la Tesis.

  
Firma

Pasaporte Nro. 056949267

## AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, Junio, 2016

  
-----  
FIRMA

Magaly Villasmil

MAGALY ANDREINA VILLASMIL CÁCERES  
Pasaporte Nro. 056949267

## Resumen

La presente tesis examina los cambios y continuidades de las políticas públicas de control de armas de fuego pequeñas en Venezuela, mediante la comparación de dos periodos históricos: el periodo de la democracia representativa (1958-1999), y el periodo de la democracia participativa y protagónica (1999-2014); periodos que iniciaron luego de profundas crisis de legitimación del sistema político venezolano, y que, en medio de contextos de violencia social y política, llevaron a cabo cambios constitucionales que modificaron los modelos de democracia y de Estado, así como de la visión del monopolio estatal de la violencia legítima y de las políticas públicas implementadas para el control de armas en manos de civiles. Se trata de conocer ¿cuáles son los cambios y las continuidades de la actual política de control de armas de Venezuela? Para ello, se tomó como base teórica el modelo de regímenes de la política pública de Wilson (2000), quien plantea que los grandes cambios en el régimen de la política son el resultado de los cambios en el paradigma de la política, debido a las así llamadas crisis de legitimación. La investigación es de tipo documental y exploratoria. Debido a lo novedoso del tema, se construyó una estrategia metodológica que incluye el análisis normativo para identificar el tipo de estatutos de control de armas vigentes en cada periodo histórico, utilizando el modelo de implementación de políticas de Helen Ingram (1999). Se incluyó también la descripción de las políticas públicas de control de armas implementadas por los gobiernos de turno, mediante la revisión de las Memorias y Cuentas de los Ministerios de Relaciones Interiores y de Defensa, complementados con el análisis propuesto por La Rosa, Lindarte, & Cerezo (2012). Todos estos elementos se relacionaron con el comportamiento del mercado de armas, con el fin de establecer el tipo de políticas de control de armas (de libre mercado o de restricción del mercado de armas) implementadas en ambos periodos que fueron comparadas al final del análisis, lo que permitió identificar que las políticas de control de armas de la democracia representativa fueron de libre mercado y en el periodo de democracia participativa y protagónica se implementaron políticas más restrictivas del mercado que, sin embargo, no han mejorado significativamente el impacto de la violencia con armas entre la población venezolana.

**Palabras clave:** cambio de la política pública, implementación, control de armas de fuego, Venezuela.

## **Abstract**

This thesis examines the changes and continuities of Venezuela's public policy on small firearms control, by comparing two historical periods: the period of representative democracy (1958-1999) and the period of participatory and protagonist democracy (1999-2014); both periods that began after a deep crisis of legitimacy of the Venezuelan political system, and that amid of contexts of social and political violence, carried out constitutional changes that modified the models of democracy and State, as well as the vision of the state monopoly of legitimate violence and public policies implemented to control weapons held by civilians. It concerns about knowing, what are the changes and continuities of the current arms control policy of Venezuela? To do this, the Wilson's model of public policy regimes (2000) was taken as theoretical base, that argues that major changes in the policy regime are the result of changes in the paradigm of policy, because the so-called legitimation crisis. The research is documentary and exploratory type. Because the novelty of the subject, a methodological strategy that includes normative analysis, was built to identify the type of gun control laws in force in each historical period, using the model of policy implementation from Helen Ingram (1999). The description of public policies on weapon control implemented by successive governments, by reviewing the Reports and Accounts of the Ministries of Interior and Defense, complemented by La Rosa, Lindarte, & Cerezo's (2012) investigation. All these elements are related to the behavior of the weapons market, in order to establish the kind of policies on weapon control (free market or restricting weapons market), implemented in both periods, that were compared at the end of the analysis, allowing to identify that policies on weapon control of representative democracy were free market kind, and that in the period of participatory democracy restrictive market kind of policies were implemented, which, however, have not significantly improved the impact of weapons violence among the Venezuelan population.

**Keywords:** policy change, implementation, firearms control, Venezuela.

## **Dedicatoria**

A todas las víctimas de la violencia con armas de fuego y a sus familiares.

## **Agradecimientos**

A los presidentes Hugo Chávez Frías y Rafael Correa por su iniciativa de establecer el «Acuerdo de Cooperación Académica Bolívar y Alfaro», suscrito en el año 2010, el cual permitió el intercambio de profesionales venezolanos y ecuatorianos para cursar estudios de posgrado que fortalezcan al sector público, políticas de educación superior implementadas por la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho (FUNDAYACUCHO), el Instituto de Altos Estudios Nacional (IAEN) y el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE).

A la Comisión presidencial para el control de armas, municiones y desarme (CODESARME), por haberme dado la oportunidad de incursionar en este tema de investigación de gran relevancia para el país.

A Luis por su amor incondicional, sus aportes y reflexiones, y por haber contribuido en la revisión de estilo de este manuscrito.

A mis padres y hermanas por todo su apoyo moral, afectivo y también económico durante estos dos años fuera de mi país natal.

A mi tutora Carla Álvarez por su paciencia, comprensión y calidez humana, agradezco los aportes brindados por su experticia en el tema de las armas y su buena orientación durante el desarrollo de mi tesis.

## Índice General

Resumen .....	5
Abstract.....	6
Dedicatoria.....	7
Agradecimientos.....	8
Índice General.....	9
Índice de Tablas.....	12
Índice de Gráficos.....	13
Índice de Mapas.....	14
Introducción.....	15
Capítulo 1. El Problema.....	19
1.1. Tema .....	19
1.2. Antecedentes .....	19
1.3. Pregunta de investigación .....	23
1.4. Hipótesis .....	23
1.5. Objetivos.....	24
1.6. Justificación .....	24
1.7. Metodología.....	25
1.8. Estado del arte.....	27
1.8.1. La determinación del cambio de las políticas públicas .....	28
1.8.3. Las políticas de control de armas .....	30
1.8.4. El mercado mundial de armas .....	31
1.8.5. El mercado de armas en América Latina .....	34
1.9. Marco Teórico.....	36
1.9.1. El cambio de la política pública .....	36
1.9.2. La política de control de armas .....	38
1.9.3. Lo estatutos de control de armas .....	39

1.9.4. Las armas de fuego y las políticas de control de armas en Venezuela.....	41
Capítulo 2. La política de control de armas durante la democracia representativa en Venezuela .....	45
2.1. Antecedentes del control de armas en Venezuela.....	45
2.2. El período de la democracia representativa en Venezuela.....	52
2.3. Los tipos de estatutos de control de armas en la democracia representativa .....	59
2.4. Las políticas de control de armas implementadas durante la democracia representativa en Venezuela .....	63
2.5. El comportamiento del mercado de armas en Venezuela entre 1958 y 1999 .....	71
2.6. El tipo de política de control de armas durante la democracia representativa en Venezuela.....	79
2.7. Conclusiones del capítulo .....	82
Capítulo 3. La política de control de armas durante la democracia participativa y protagónica en Venezuela.....	85
3.1. El periodo de la democracia participativa y protagónica en Venezuela .....	85
3.1.1. El primer momento: de la democracia representativa a la democracia participativa y protagónica. ....	86
3.1.2. El segundo momento: de la democracia participativa y protagónica hacia el Socialismo Bolivariano del Siglo XXI.....	92
3.2. Los estatutos de control de armas vigentes entre 1999 y 2014.....	95
3.3. Las políticas de control de armas implementadas durante la democracia participativa y protagónica.....	105
3.4. El comportamiento del mercado de armas durante la democracia participativa y protagónica.....	111
3.5. El tipo de política de control de armas durante la democracia participativa y protagónica.....	121
3.6. Conclusiones del capítulo .....	123
Capítulo 4. Cambios y continuidades en la política de control de armas de Venezuela. Conclusiones y Recomendaciones.....	124

4.1. ¿Cuáles son los cambios y las continuidades en la política de control de armas actual de Venezuela?.....	124
4.3. Hallazgos y limitaciones de la investigación .....	128
4.4. Reflexiones finales.....	130
Bibliografía.....	133

## Índice de Tablas

<b>Tabla 1.</b> Las 10 mayores empresas productoras de armas, 2012.....	32
<b>Tabla 2.</b> Costos de la toma de decisiones según el tipo de estatuto.....	40
Tabla 3. Venezuela. Estimación de las armas de fuego importadas por unidades. 1980-1999 .....	73
Tabla 4. Indicadores del tipo de política de control de armas en Venezuela (1958-1999) .....	84
<b>Tabla 5.</b> Venezuela. Estimación de las armas de fuego importadas, 2000-2011 (en unidades).....	112
<b>Tabla 6.</b> Indicadores del tipo de política pública de control de armas en Venezuela (1999-2014) .....	122
Tabla 7. Indicadores del tipo de política pública de control de armas en Venezuela por periodo histórico (1958-2014) .....	124

## Índice de Gráficos

Gráfico 1. Evolución legal del control de armas en Venezuela, 1893-1958 .....	46
Gráfico 2. Evolución legal del control de armas y presidentes de la República de Venezuela, 1958-1998.....	55
Gráfico 3. Venezuela. Valor en Dólares de las importaciones de revólveres y pistolas 1962-1998.....	67
Gráfico 4. Permisos de porte de armas otorgados por DAEX, 1980-1999* .....	79
Gráfico 5. Evolución legal del control de armas y presidentes de la República Bolivariana de Venezuela, 1999-2014.....	104
Gráfico 6. Venezuela. Valor en Dólares (\$) de las importaciones de revólveres y pistolas 1999-2011 .....	112

## Índice de Mapas

Mapa 1. Evolución de exportaciones de armas de fuego a Venezuela, 1979 .....	75
Mapa 2. Evolución de exportaciones de armas de fuego a Venezuela, 1985 .....	76
Mapa 3. Evolución de exportaciones de armas de fuego a Venezuela, 1992 .....	77
Mapa 4. Evolución de exportaciones de armas de fuego a Venezuela, 1997 .....	78
<b>Mapa 5.</b> Evolución de exportaciones de armas de fuego a Venezuela, 2001 .....	114
<b>Mapa 6.</b> Evolución de exportaciones de armas de fuego a Venezuela, 2007 .....	115
<b>Mapa 7.</b> Evolución de exportaciones de armas de fuego a Venezuela, 2010 .....	116
<b>Mapa 8.</b> Distribución geográfica de las armas de fuego vendidas a usuarios particulares en Venezuela, 2005-2011 .....	119
<b>Mapa 9.</b> Distribución de armas de fuego de origen legal por municipio vendidas a personas naturales por CAVIM, 2005-2011 .....	120

## Introducción

La presente tesis examina los cambios y continuidades de las políticas públicas de control de armas de fuego pequeñas<sup>1</sup> en Venezuela, mediante la comparación de dos periodos históricos: el periodo de la democracia representativa (1958-1999), que se trabajó en el capítulo 2, y el periodo de la democracia participativa y protagónica (1999-2014), que se trabajó en el capítulo 3; periodos que se caracterizaron por iniciar luego de profundas crisis de legitimación del sistema político venezolano, y por llevar a cabo cambios constitucionales que modificaron el modelo de democracia y de Estado, así como de la visión del monopolio estatal de la violencia legítima y las políticas públicas implementadas para el control de armas en manos de civiles, en medio de contextos de violencia social y política.

El período conocido como democracia representativa en Venezuela se caracterizó por «el rol central del Estado en el proceso de modernización económica y social, el carácter exclusivamente representativo y alternativo del sistema democrático y la instauración de un sistema plural de partidos, los cuales se convertirán en las únicas instancias de mediación entre el Estado y la sociedad» (Camejo, 1998, pág. 216). Se inició con el derrocamiento de la dictadura militar de Marcos Pérez Jiménez en 1958, y la posterior firma del *Pacto de Punto Fijo* suscrito por los partidos Acción Democrática (AD), Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) y la Unión Republicana Democrática (URD) el 31 de octubre de 1958, con el objetivo de generar las condiciones políticas e institucionales que garantizaran la estabilidad del nuevo sistema democrático, asegurar la legitimidad y hegemonía de la burguesía venezolana en el poder y evitar la vuelta al autoritarismo (Camejo, 1998; Lacabana, 2006), objetivos políticos que quedaron plasmados en la nueva Constitución de 1961.

En lo que respecta a la Ley de armas y explosivos, en este período se mantuvo vigente la Ley de 1939 y su reglamento de 1940, en los cuales se estableció que la competencia del control de armas debe ser ejercida por los Ministerios de Relaciones Interiores y de Guerra y Marina (actualmente Ministerio de Defensa), mientras que, en la Constitución de 1961, se estableció un solo artículo (el Art. 133) para el control de armas de guerra, en el cual no se determina la institución competente, aunque en la

---

<sup>1</sup> Las armas de fuego pequeñas son aquellas armas diseñadas para un uso individual (ej. revólveres y pistolas automáticas, rifles y carabinas, ametralladoras, rifles de asalto y ametralladoras ligeras) (ONU, 2005).

práctica los gobiernos de turno asignaron esta competencia a instituciones civiles y militares.

“Sólo el Estado puede poseer y usar armas de guerra. Todas las que existan, se fabriquen o se introduzcan en el país pasarán a ser propiedad de la República, sin indemnización ni proceso. La fabricación, comercio, posesión y uso de otras armas serán reglamentados por la ley” (Constitución de la República de Venezuela, Art. 133).

Por su parte, el periodo de la democracia participativa y protagónica (1999-2014), está referido al momento en que Venezuela adoptó un modelo de democracia participativa y protagónica, centrado en la idea de la participación de los ciudadanos en la formulación de decisiones gubernamentales (Macpherson, 1977, págs. 121-122), el cual comenzó con la aprobación popular de una nueva Constitución en 1999, vigente actualmente, y culmina en 2014, año en que se promulgó el Reglamento de una nueva Ley para el desarme y control de armas y municiones (2013). En este periodo se aprobaron diversos estatutos relacionados con el control de armas: la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) (1999), que incluyó este tema en su artículo 324; la Ley para el Desarme (2002); las Providencias Administrativas No. 001, 002, 003, 004, 005 y 006 de 2009, mediante las cuales se dictaron normas y procedimientos sobre el control de armas y municiones; la Resolución Ministerial de 2011 mediante la cual se prohibió portar armas de fuego y municiones en todas las unidades de transporte público a escala nacional; la Ley para el Desarme y Control de Armas y Municiones aprobada en agosto de 2013 y su Reglamento aprobado en abril de 2014.

En este sentido, esta tesis trata de conocer ¿cuáles son los cambios y las continuidades en la política actual de control de armas de Venezuela? Para responder a esta pregunta, se tomó como base teórica el modelo de regímenes de la política pública de Wilson (2000), el cual plantea que los grandes cambios en el régimen de la política son el resultado de los cambios en el paradigma de la política, bien sea por las llamadas crisis de legitimación, por alteraciones en los esquemas del poder o por cambios en los acuerdos organizacionales y de la política, en los que el antiguo régimen se disuelve y uno nuevo emerge con nuevos patrones de poder y nuevos acuerdos organizacionales para generar largos periodos de estabilidad o gobernabilidad, pues con la aparición del nuevo régimen se consolida el cambio sustantivo (Cruz-Rubio, 2012).

De igual manera, se formuló como hipótesis que, durante el período de la democracia participativa y protagónica, el Estado venezolano identificó que durante la democracia representativa se implementaron políticas de libre mercado que generaron una gran disponibilidad de armas y municiones en la sociedad civil venezolana, las cuales fueron utilizadas en unas 1500 protestas violentas y en dos intentos de golpes de Estado que dejaron miles de heridos y fallecidos en ese período (Story, 2009; Martínez, 2008; López-Maya, 2001). Esta situación impulsó el diseño de una nueva política pública orientada a la restricción del mercado de armas, entre los años 2011 y 2014, con el fin de retomar el monopolio del uso de la violencia legítima del Estado. Esto no implica que las prácticas sociales e institucionales hayan cambiado del todo, por el contrario, la laxitud en los controles de importación y fabricación de armas y municiones muestran continuidades que subyacen a los cambios introducidos en la política, y que dificultan que el Estado venezolano retome el monopolio del uso legítimo de la fuerza.

Cabe destacar, que el cambio de la política de control de armas en Venezuela y la misma política de control de armas es un tema que tiene muy poco desarrollo teórico. Las primeras y únicas investigaciones acerca de las políticas de control de armas, como políticas puntuales del Estado, comenzaron en el año 2011 con la creación de la Comisión Presidencial para el Control de Armas, Municiones y Desarme (CODESARME), instancia que por el lapso de un año y medio estuvo encargada de formular e implementar una nueva política de control de armas adaptada a la realidad venezolana (Gaceta Oficial N° 39.673 de fecha 13 de mayo de 2011). Por ello, esta investigación es de tipo exploratorio y documental.

Para examinar los cambios y continuidades de la política de control de armas, en el capítulo 1 se construyó una estrategia metodológica que incluyó el análisis normativo para identificar el tipo de estatutos de control de armas vigentes en cada periodo histórico, utilizando como marco de análisis la teoría de la implementación de políticas de Helen Ingram (1999), en donde se analizó la estructura de los estatutos que rigen la política, de acuerdo a las características de las metas y procedimientos establecidos en ellos, y luego se asoció a otras variables importantes en la implementación como los costos de información y los costos de negociación de los actores políticos.

La metodología incluyó también la descripción de las políticas públicas de control de armas implementadas por los gobiernos de turno en los dos periodos históricos mencionados, mediante la revisión de las Memorias y Cuentas de los Ministerios de Relaciones Interiores y de Defensa, complementados con el análisis propuesto por La Rosa, Lindarte, & Cerezo (2012), quienes identificaron cuatro momentos situacionales de la política de control de armas en Venezuela entre 1958 y 2012.

El tipo de estatutos de control de armas y las políticas implementadas en esta materia se relacionaron con el comportamiento del mercado de armas en cada periodo histórico, con el fin de establecer el tipo de políticas de control de armas (de libre mercado o de restricción del mercado de armas) implementadas en la democracia representativa y en la democracia participativa y protagónica, aun cuando la información disponible sobre el mercado de armas fue diversa en todos los años de estudio. En este sentido, se trabajó con el número de porte de armas de fuego reseñado en las Memorias y Cuentas del Ministerio de Defensa entre los años 1980 y 1999, y con el número de armas pequeñas vendidas a civiles entre los años 2005 y 2011. Sin embargo, el dato que sí estuvo disponible para todos los años de estudio y que permitió comparar el comportamiento del mercado de armas pequeñas en ambos periodos fue el valor en Dólares (\$) de armas exportadas hacia Venezuela para el periodo 1962-2014, que fue procesada en la base de datos de COMTRADE<sup>2</sup>, y el número de unidades de armas pequeñas importadas en Venezuela para las décadas de 1980, 1990, 2000 y los años 2010-2011 (Fernández y otros, 2012).

Finalmente, en el capítulo 4 se compara el tipo de política pública implementada en los dos periodos históricos, lo que permitió responder a la pregunta de investigación y comprobar que la hipótesis de trabajo propuesta es adecuada para estudiar el caso venezolano. Adicionalmente, se esbozan los hallazgos y las conclusiones de la investigación, que no son más que una síntesis de los resultados de la investigación, que incluyen las limitaciones teórico-metodológicas encontradas durante la investigación, así como sugerencias técnicas para los investigadores que deseen seguir profundizando en este tema.

---

<sup>2</sup> COMTRADE es un repositorio de estadísticas comerciales oficiales y cuadros analíticos pertinentes. Contiene estadísticas comerciales anuales a partir de 1962 y las estadísticas comerciales mensuales desde 2010.

## Capítulo 1. El Problema

### 1.1. Tema

El tema central de esta investigación es el cambio de las políticas públicas, con un particular interés en las políticas públicas de control de armas de fuego pequeñas en Venezuela<sup>3</sup>.

### 1.2. Antecedentes

El cambio de la política de control de armas en Venezuela ha sido poco estudiado. Las primeras y únicas investigaciones acerca de las políticas de control de armas, como políticas puntuales del Estado, comenzaron en el año 2011 con la creación de la Comisión Presidencial para el Control de Armas, Municiones y Desarme (CODESARME), instancia que por el lapso de un año y medio estuvo encargada de formular e implementar esta política (Gaceta Oficial N° 39.673 de fecha 13 de mayo de 2011).

La CODESARME desarrolló una serie de investigaciones orientadas a conocer la situación actual del problema del uso violento de armas de fuego y construyó la primera línea de investigación sobre el tema, denominada «Control, regulación institucional y estudios sobre el tráfico de armas y municiones»<sup>4</sup>, la cual elaboró un diagnóstico de los controles institucionales que permitió ver el mapa de actores e instituciones públicas y privadas que se involucraban con los dispositivos de control de las armas y municiones de uso civil en Venezuela (Piselli, 2012, págs. 179-222).

Así mismo, la CODESARME desarrolló el proyecto denominado «Inventario nacional de armas de fuego», mediante el cual se estimó el número total de armas de fuego pequeñas en el país (no mayor a 630 mil), se caracterizaron dichas armas y se analizó el comportamiento del mercado venezolano de armas pequeñas en las décadas de 1980, 1990, 2000 y 2010-2011 (Fernández y otros, 2012: 250).

Otro estudio importante de esta línea de investigación fue el análisis jurídico del marco legal nacional e internacional de Venezuela en este tema, mediante el cual se

---

<sup>3</sup> En adelante denominadas “política de control de armas”.

<sup>4</sup> Los resultados de estas investigaciones fueron publicados en el libro “Regulación y lógicas del uso de armas de fuego y municiones”, editado en el 2012 por la CODESARME y la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES), y servirán de fuentes en la presente investigación.

detectó que todas las medidas de política implementadas hasta el año 2010 provenían del régimen sublegal<sup>5</sup>, a través de providencias administrativas de los Ministerios de Defensa y de Interior y Justicia de Venezuela, y que además hubo un cambio de enfoque entre las constituciones de 1961 y 1999, respecto al monopolio del uso de la violencia legítima del Estado (Ávila & Romero, 2012, págs. 15-122).

Finalmente, se elaboró el primer análisis de implementación de las políticas públicas de control de armas, municiones y desarme, llevadas a cabo por los gobiernos nacionales desde 1958 a 2012. El estudio se hizo desde la perspectiva clásica de los estudios de implementación, en el cual se analizó la coincidencia de los objetivos de la política (plasmados en los Planes Nacionales) con respecto a sus resultados (plasmados en las Memorias y Cuentas de los ministerios con competencia en la materia), pero tomando en cuenta el contexto sociopolítico en el cual se desarrollaron dichas políticas. Como resultado se identificaron cuatro momentos situacionales de la política de control de armas en Venezuela entre 1958 y 2012 (La Rosa, Lindarte, & Cerezo, 2012, págs. 123-178):

- 1. Desde 1958 hasta 1972, es un momento situacional en el cual se estaba conformando el mercado venezolano de armas a partir de importaciones directas y en el cual el Estado no tuvo una política explícita de control de armas de fuego;
- 2. Desde 1972 hasta 1989, el Estado asoció el uso violento de las armas de fuego con la criminalidad en los barrios pobres de las zonas urbanas, por lo cual implementó políticas de seguridad ciudadana altamente represivas, institucionalizó el control de armas, y se dictaron medidas dirigidas a facilitar el acceso a armas pequeñas a la población civil como herramientas de seguridad personal;
- 3. Desde 1989 hasta 1998, el Estado definió políticas de seguridad ciudadana integrales con un enfoque represivo contra el delito y la protesta debido al auge mediático del tema de la inseguridad y la inestabilidad política latente;

---

<sup>5</sup> El constitucionalismo venezolano se basa en el principio de la formación del derecho por grados, para el cual todas las actuaciones del Estado derivan de la ejecución de la Constitución como norma suprema, en forma escalonada y sucesiva. En este sentido, lo actos de carácter sublegal, son aquellos dictados en ejecución directa e inmediata de la ley e indirecta y mediata de la Constitución (Brewer-Carías, 2004, pág. 28), como son en este caso las providencias administrativas dictadas por los ministerios que pertenecen al Poder Ejecutivo.

- 4. Desde 1999 al 2012, una parte de las políticas se implementaron en el ámbito de la seguridad ciudadana, y muchas de ellas, como las redadas y operativos de represión en zonas populares, se contradecían con el enfoque de derechos humanos contenido en la nueva CRBV (1999), mientras otra parte de las políticas estaban dirigidas a elevar los niveles de eficiencia en la entrega de portes de armas.

De igual manera, la CODESARME desarrolló dos líneas de investigación que tuvieron como resultado sendos estudios sobre la situación actual de los homicidios con armas de fuego en Venezuela (Fernández & Tabares, 2012, págs. 69-114), y sobre el sentido del uso de las armas en la población civil, especialmente en los jóvenes (Gabaldón, 2012, págs. 115-167). Los resultados de estas investigaciones sirvieron de base para delinear la nueva política pública de control de armas, que dos años después quedó plasmada en una Ley que fue promulgada por la Asamblea Nacional (AN) el 11 de junio de 2013.

En resumen, con la creación de la CODESARME, el Estado venezolano reconoció que los mecanismos institucionales para el control de las armas como, por ejemplo, los permisos de tenencia, porte y uso de armas de fuego por parte de la ciudadanía o los permisos de importación y venta de estos productos, no eran suficientes para controlar el uso inadecuado de las armas de fuego por parte de los ciudadanos, sino que más bien generaban problemas para la seguridad integral del Estado, debido a los altos niveles de homicidios cometidos con armas de fuego, tanto en espacios de violencia social como en coyunturas de crisis políticas (protestas, golpes de Estado, paros cívicos, guarimbas, entre otros) (Fernández y otros, 2012: 253).

Hasta ese momento, ninguna institución del Estado venezolano sabía cuántas armas y municiones tenía el ciudadano común, pese a que todo el proceso de control institucional recaía en la Fuerza Armada Nacional (FAN), a través de la Dirección de Control de Armas y Explosivos (DAEX) y la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (CAVIM). También desconocía cómo funcionaban los procesos de control institucional de las armas (Piselli, 2012); ni sabía con exactitud cuál era la tasa de homicidios cometidos con armas de fuego (Gabaldón, 2012) o qué tipo de armas eran las más utilizadas en estos delitos (Fernández y otros, 2012). Es decir, había un vacío de información para la toma de decisiones sobre qué política pública aplicar en esta materia.

Lo que si tenían presente las instituciones públicas era el giro dado por la Constitución de 1999 y que debía desarrollarse en el marco de la democracia participativa y protagónica<sup>6</sup>, respecto a la recuperación del monopolio de las armas por parte del Estado, en contraposición a las políticas implementadas durante el periodo de la democracia representativa<sup>7</sup> que transcurrió entre los años 1958 y 1998.

En los periodos históricos mencionados, el Estado venezolano implementó políticas dirigidas al control de armas, pero con distintas perspectivas. Mientras que en el periodo de la democracia representativa se observaron políticas de creación y consolidación del mercado de armas nacional, facilidad y acceso para el porte, tenencia y uso de armas de fuego por parte de la sociedad civil, es decir, se implementaron políticas que hemos denominado de libre mercado de armas, durante el período de la democracia participativa se emprendieron políticas de corte más restrictivo que van desde la creación de una ley de desarme en el año 2002, pasando por medidas de control por parte de la CODESARME en el año 2011 tales como la suspensión del otorgamiento de nuevos portes de armas de fuego; la prohibición de la comercialización y distribución de armas de fuego a particulares por parte de empresas públicas y privadas; y la prohibición del porte de armas en sitios cerrados donde se realicen eventos deportivos, artísticos y culturales, así como en lugares donde se vendan y se consuman bebidas alcohólicas (TELESUR, 2012), hasta llegar a la promulgación de la Ley para el desarme, control de armas y municiones, en junio de 2013, que vino a regular todos los procesos del ciclo de vida útil del arma y de las municiones.

Estas políticas de restricción del mercado de armas se implementaron a la luz de los altos niveles de violencia por los que atraviesa Venezuela, que es el segundo país más violento de América Latina debido al incremento en el uso inadecuado de armas de fuego por parte de la sociedad civil, que se refleja en las altas tasas de homicidios ocasionados con estos productos. Entre los años 2002 y 2012, esta tasa pasó de 21,04 (OEA, 2008) a 57,6 homicidios por cada cien mil habitantes (OMS, 2012). El 90% de

---

<sup>6</sup> El modelo de democracia participativa y protagónica en Venezuela fue la propuesta gubernamental de Hugo Chávez desde su llegada a la Presidencia de la República en febrero de 1999, y lo tomaremos hasta finales del año 2012, momento en el que el Presidente Chávez enfermó y dejó su cargo como Presidente. Este modelo será explicado en el capítulo 3.

<sup>7</sup> El periodo de la democracia representativa, comenzó en Venezuela con el fin de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, el 23 de enero de 1958 y culminó en diciembre de 1998 con el triunfo electoral de Hugo Chávez como Presidente de la República. Este punto será desarrollado en el capítulo 2.

esos homicidios se cometieron con armas de fuego pequeñas del tipo pistolas y revólveres (Fernández y otros, 2012: 229).

En este contexto, y pese al esfuerzo de investigación emprendido durante la gestión de la CODESARME (2011-2012), ni desde el Estado ni desde la academia venezolana se analizó si efectivamente estas nuevas políticas representan un cambio con respecto a las políticas anteriores o si existe una continuidad de las mismas, lo que deja las puertas abiertas a la construcción de investigaciones exploratorias como la que proponemos en esta tesis.

### **1.3. Pregunta de investigación**

Frente a esta situación, la pregunta de investigación es: ¿Cuáles son los cambios y las continuidades en la política actual de control de armas en Venezuela?

### **1.4. Hipótesis**

El tipo de política de control de armas que adopte el Estado puede generar la disponibilidad o la restricción de armas en la población civil. Un razonamiento muy simple muestra que, si se establece una política de libre acceso a las armas para la población civil, pueden aumentar los niveles de importación y de fabricación local de armas y, por ende, habrá mayor disponibilidad de armas en el mercado. Si se establece una política de restricción de armas para la población civil, deberían disminuir los niveles de importación de armas y fabricación local, por ende, debería haber menor disponibilidad de armas en el mercado para estos usuarios.

La hipótesis en este trabajo es que, durante el período de la democracia participativa y protagónica (1999-2014), el Estado venezolano identificó que las políticas de libre mercado de armas implementadas entre los años 1958 y 1998, generaron una gran disponibilidad de armas en la sociedad, mismas que fueron utilizadas en episodios de violencia social y política. Esta situación impulsó el diseño de una nueva política pública orientada a la restricción de este mercado, con el fin de retomar el monopolio del uso de la violencia legítima del Estado. Por tanto, durante el período 2011 a 2014, el principal cambio en la política es la restricción de armas en el mercado. Esto no implica que las prácticas sociales e institucionales hayan cambiado del todo, por el contrario, la laxitud en los controles de importación y comercialización

de armas y municiones muestran continuidades que subyacen a los cambios introducidos en la política, y que dificultan que el Estado venezolano retome el monopolio del uso legítimo de la fuerza.

### **1.5. Objetivos**

El objetivo central de esta investigación es examinar la política de control de armas en Venezuela para determinar sus cambios o continuidades en el período 1958-2014.

Para alcanzar este objetivo general proponemos dos objetivos específicos:

- 1) Relacionar la política de control de armas con el comportamiento del mercado de armas de fuego en Venezuela durante los periodos de la democracia representativa (1958-1998) y la democracia participativa y protagónica (1999-2014).
- 2) Comparar los cambios y continuidades de la política pública de control de armas y el comportamiento del mercado de armas de fuego en Venezuela entre el periodo de democracia representativa y el periodo de la democracia participativa y protagónica.

### **1.6. Justificación**

La selección del tema de investigación y del caso de estudio se debe a varias razones. En primer lugar, se estudió el cambio de la política pública porque hay suficientes investigaciones que demuestran que las políticas no son estáticas en el tiempo, sino que cambian periódicamente debido a diversos factores (Wilson, 2000) y, además, es un tema de estudio que se enmarca en la línea de investigación de la problemática de las transformaciones del Estado y los cambios de las políticas públicas, de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN, 2014).

En segundo lugar, el tema de estudio es relevante porque existe un déficit de estudios previos sobre el cambio de las políticas de control de armas<sup>8</sup> no solo en Venezuela sino en toda América Latina, a pesar del incremento de la tenencia de armas por parte de la población civil y de su impacto en la sociedad en los últimos años.

---

<sup>8</sup> Durante el levantamiento bibliográfico no se encontró una definición de política pública de control de armas.

En tercer lugar, se escogió Venezuela por ser el segundo país de Latinoamérica con mayor tasa de homicidios cometidos con armas de fuego, y a su vez ser uno de los países que cambió la orientación de su política de control de armas recientemente, hasta llegar a promulgar una Ley exclusiva en este tema<sup>9</sup>.

En cuarto lugar, en la investigación «Control, regulación institucional y estudios sobre el tráfico de armas y municiones» de la CODESARME, no se hizo un análisis de la política pública.

En resumen, la tesis pretende aportar al análisis de las políticas, y contribuir con el proceso de aprendizaje de las instituciones públicas involucradas en el tema, con miras a mejorar la gestión de sus políticas.

## **1.7. Metodología**

Esta investigación es de tipo exploratoria, ya que en la revisión documental previa se determinó que el cambio de las políticas públicas de control de armas pertenece a un campo poco problematizado e investigado.

A nivel metodológico, se utiliza el estudio de caso de la política de control de armas de Venezuela, con el objetivo de hacer un examen sistemático y profundo, para comprender la singularidad del mismo. El estudio de caso presentado tiene un diseño simple de caso único y la unidad de análisis es la política pública de control de armas de Venezuela. La selección de solo un caso responde en parte a que la literatura sobre estudios de caso no define un número exacto de casos con el que se deba comenzar una investigación exploratoria, más bien argumentan que ello depende «del conocimiento existente, del tema y de la información que se pueda obtener a través de la incorporación de estudios de casos adicionales» (Martínez P. , 2006, pág. 183).

En el desarrollo de la tesis se estableció la relación entre el comportamiento del mercado de armas de fuego y la política de control de armas implementada en Venezuela durante dos periodos históricos: de la democracia representativa (en el Capítulo 2) y de la democracia participativa y protagónica (Capítulo 3), en cinco pasos:

---

<sup>9</sup> A partir del año 2000, 16 países de Latinoamérica sancionaron leyes de control de armas y/o establecieron políticas en este tema, entre ellos: Honduras (2000), El Salvador (2000), Belice (2000), Uruguay (2002), Brasil (2003), Argentina (2004), México (2005), Nicaragua (2005), Colombia (2006), Ecuador (2007), Chile (2007), Perú (2007), Bolivia (2008), Paraguay (2010), Panamá (2011) y Venezuela (2013) (Godnik, 2006; Appiolaza y Ávila, 2009; Van Hemelryck, 2012; RELASEDOR, 2014).

1°.- Se contextualizó cada periodo histórico, estableciendo los antecedentes sociopolíticos y las características más relevantes de los gobiernos nacionales en dichos periodos. Para ello, se utilizaron fuentes secundarias tales como libros y artículos de revistas indexadas. Respecto a los periodos históricos de la democracia venezolana se tomó el periodo definido por Camejo (1998) como democracia representativa, entendida esta como «el marco político en el que se verifica periódicamente el consentimiento de los gobernados» (Arbós & Giner, 1993, pág. 7), y que en Venezuela se caracterizó por «el rol central del Estado en el proceso de modernización económica y social, el carácter exclusivamente representativo y alternativo del sistema democrático y la instauración de un sistema plural de partidos, los cuales se convertirán en las únicas instancias de mediación entre el Estado y la sociedad» (Camejo, 1998, pág. 216). Este modelo de democracia representativa comenzó con la caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez en 1958, se consolidó en la Constitución de 1961 y se mantuvo por cuarenta años hasta su desgaste en la década de 1990, cuando se produjo la crisis de gobernabilidad que quebró el modelo en 1998. Beatriz Stolowicz (1999) caracterizó este momento histórico como la "crisis del sistema representativo".

El segundo periodo histórico está referido al momento en que Venezuela adoptó un modelo de democracia participativa y protagónica, modelo que se centra en la idea de la participación de los ciudadanos en la formulación de decisiones gubernamentales (Macpherson, 1977: 121-122) y que en Venezuela comenzó con la aprobación popular de la nueva Constitución en 1999, la cual estableció una serie de mecanismos de participación ciudadana tales como el referendo consultivo y revocatorio del mandato, las asambleas ciudadanas vinculantes, entre otros, y que se mantiene vigente en la actualidad.

2°.- Se identificaron los estatutos de control de armas implementados en cada periodo de estudio, mediante el análisis documental de fuentes primarias y secundarias, para luego identificar el tipo de estatuto con la metodología de Helen Ingram (1999). En este sentido, se revisaron todos los artículos científicos publicados por la CODESARME y la UNES, que permitieron identificar los estatutos o normas legales que regulan el mercado de armas (importación, venta, compra, porte y tenencia) en cada periodo histórico. Luego se describieron dichas normativas y se determinó el tipo de estatuto. Para ello se recurrió al modelo de Ingram (1999), en el que se analiza la estructura de los estatutos que rigen la política, de acuerdo a las características de las metas y

procedimientos establecidos en ellos, para luego asociarla a otras variables importantes en la implementación como los costos de información y los costos de negociación de los actores políticos.

3°.- Se describieron las políticas públicas de control de armas implementadas en cada periodo de gobierno, y se complementó con el análisis propuesto por La Rosa, Lindarte y Cerezo (2012), quienes identificaron cuatro momentos situacionales de la política de control de armas en Venezuela entre 1958 y 2012.

4°.- Se describió el comportamiento del mercado de armas con la información existente en cada periodo histórico. Aquí es importante mencionar que la información disponible no es la misma en todos los años de estudio, por ejemplo, el número de porte de armas de fuego está reseñado en las memorias y cuentas del Ministerio de Defensa solo entre los años 1980 y 1999, y el año 2007; y el número de armas vendidas a civiles solo está disponible entre los años 2005 y 2011. Sin embargo, el dato disponible para todos los años de estudio y que permite comparar el comportamiento del mercado venezolano de armas es el valor en Dólares de los Estados Unidos de América (EUA) de importación de armas para el periodo 1962-2014, que fue procesado en la base de datos de COMTRADE y el número de unidades de armas pequeñas importadas en Venezuela para las décadas de 1980, 1990, 2000 y los años 2010-2011 (Fernández y otros, 2012).

5°.- Finalmente, se comparó el comportamiento del mercado de armas y el tipo de política pública implementada en los dos periodos históricos (Capítulo 4), utilizando para ello el resultado de los pasos 1° al 4°. Esto permitió examinar cuáles fueron los cambios y/o las continuidades de las políticas de control de armas implementadas por el Estado venezolano en los dos periodos de estudio. Para lograr esto, se comparó el tipo de política pública de cada periodo, de acuerdo a las variables planteadas por Ingram, y de acuerdo a las características del mercado de armas.

## **1.8. Estado del arte**

A continuación, se hace un repaso del debate teórico acerca de la determinación del cambio de la política pública, las políticas de control de armas, el mercado de armas, y los modelos de democracia en Venezuela, para posteriormente detallar el marco teórico escogido para el análisis.

### **1.8.1. La determinación del cambio de las políticas públicas**

Las políticas públicas como objeto de estudio de las ciencias sociales y políticas tienen múltiples definiciones y perspectivas de análisis pues, por un lado, son vistas como un medio por el cual se articulan una serie de normas, proyectos y narrativas, en un espacio, momento e institución determinados, para el logro de un fin último de interés público o, también son entendidas como un fenómeno en movimiento (Cruz-Rubio, 2012). Efectivamente, «comprender por qué, cuándo y cómo las políticas públicas cambian (o no) es uno de los problemas de investigación centrales de las ciencias de las políticas públicas» (Stewart, 2006, cit. por Cruz-Rubio, 2012: 298), así como también «explicar las características del cambio de las políticas, es decir, del equilibrio y el cambio radical» (McBeth, Shahanan, Arnell, & Hathaway, 2007, cit. por Cruz-Rubio, 2012: 298).

Cuatro corrientes teóricas han explicado el fenómeno del cambio en las políticas públicas. La primera, denominada Antigua Ortodoxia, está basada en las tesis del incrementalismo establecidas por Charles E. Lindblom (1965; 1968), corriente que surge como alternativa al modelo de racionalidad comprensiva y que explica que los procesos de toma de decisiones están basados en ajustes partidarios, de naturaleza gradual y son cambios menores, ya que está basada en un modelo del individuo de racionalidad limitada. En este mismo grupo, pero desde el enfoque procesal, Hogwood y Peters (1982) critican la perspectiva cíclica de las políticas públicas y plantean que muchas políticas no son más que reemplazos de políticas anteriores y que la sucesión de políticas es la forma más común del cambio de políticas, por lo que proponen cuatro tipos ideales de la dinámica política: la innovación política, referida a la aplicación de una política nueva; el mantenimiento, referida a la modificación no sustancial de una política, conservando sus características distintivas; la sucesión, que es el reemplazo de una política por otra, y; la terminación, que es la finalización de una política (Cruz-Rubio, 2012).

Otros dos enfoques de la Antigua Ortodoxia son: el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, propuesto por Elinor Ostrom y otros en 1982, quienes establecieron cuatro tipos de cambio según los niveles de acción operacional, elección colectiva, constitucional y metaconstitucional; y el Marco de Corrientes Múltiples o Ventanas de oportunidad ideado por John Kingdon en 1984, desde la cual no establece

una tipología como tal, pero se refiere a grandes y no esperados cambios y, en contraste, hay ventanas que se abren periódicamente facilitando cambios esperados (Cruz-Rubio, 2012).

La Nueva Ortodoxia inicia en 1989 con la tipología del cambio de las políticas de Peter Hall, en la cual se establecen tres tipos de cambios: los cambios de primer orden, que se refieren a las calibraciones en los instrumentos de la política dentro de los confines institucionales e instrumentales; los cambios de segundo orden, entendidos como alteraciones en los tipos dominantes de instrumentos de política utilizados, y; los cambios de tercer orden, que implican ajustes paradigmáticos en el conjunto de los fines abstractos (Cruz-Rubio, 2012).

Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith publicaron en 1988 y 1993 la Teoría del Marco de Coaliciones Promotoras, en la cual los grandes cambios de las políticas, es decir, los cambios en las creencias profundas, y los pequeños cambios, aquellos que se dan en las creencias secundarias, podían ser identificados mediante cuatro patrones críticos: el aprendizaje orientado, las perturbaciones externas, los shocks internos y los acuerdos negociados. Frank Baumgartner y Bryan D. Jones establecieron en 1993 la Teoría del Equilibrio Interrumpido, según la cual las políticas pasan mayormente por cambios incrementales, y ocasionalmente por cambios grandes y abruptos. Desde el enfoque de Redes de Políticas, Marsh, Rhodes y otros, establecieron las razones del cambio según la naturaleza de la red y la distribución del poder como ajustes rápidos, cambios incrementales o reforzamiento del *status quo*. Finalmente, José Real-Dato ideó en 2009 el Modelo de Mecanismos de Estabilidad y Cambio, propone que los cambios pueden ser incrementales, por aprendizaje, grandes cambios por expansión del conflicto o grandes cambios por impactos exógenos (Cruz-Rubio, 2012).

La tercera corriente teórica, denominada Modelo Emergente, fue propuesta por Carter Wilson en el año 2000, y plantea el régimen de la política pública como nueva unidad de análisis, distinta al subsistema de la política, entendiendo al régimen de la política pública como «acuerdos de gobernanza (*governance arrangements*) que organizan a varios subsistemas, y que obliga a los actores en los distintos subsistemas a actuar más o menos en concordancia ante la búsqueda de fines similares» (Jochim & May, 2009, cit. por Cruz-Rubio, 2012: 308).

La cuarta corriente teórica o tipología alternativa fue propuesta en 2009 por Howlett y Cashore, quienes, partiendo de la tipología del cambio paradigmático de Peter Hall, proponen una clasificación mejorada de elementos o componentes de las políticas públicas más útiles para el estudio del cambio, basadas en un desdoblamiento en seis de las tres dimensiones identificadas por Hall en 1993. Finalmente, Cruz-Rubio (2012), propone una nueva tipología basada en la propuesta de Howlett y Cashore, y plantea que «toda dinámica de mantenimiento es en realidad la lógica del equilibrio y de los cambios incrementales, y toda referencia al cambio sustantivo tendrá que ver con procesos, bien de innovación o de sucesión de políticas» (Cruz-Rubio, 2012: 315).

### **1.8.3. Las políticas de control de armas**

El desarrollo teórico sobre las políticas de control de armas en América Latina es muy reciente. Sin embargo, a nivel continental los primeros estudios sobre el tema se llevaron a cabo en EUA en la década de 1970, básicamente desde el campo de las Relaciones Internacionales, interesadas en el control del comercio de armas, en el control de la producción en los países compradores (Cahn, Kruzell, & Dawkins, 1980), y en el control de las transferencias internacionales (Dubos, 1975). Esta literatura nombraba a las armas pequeñas, ligeras y de guerra como armas de guerra.

En América Latina, la academia comenzó a tener cierto interés a mediados de la década de 1990. La bibliografía existente da cuenta de un tímido debate sobre las armas de fuego pero asociado a temas como la violencia urbana (De Roux, 1997), la criminalidad —especialmente estudiada a través de las pandillas o el crimen organizado (Adorno, 1997; del Olmo, 1997; DerGhougassian, 2007; Briceño, 2008), la violencia como problema de salud pública (Briceño-León y otros, 1997a), asociado al proceso de victimización (Briceño-León y otros, 1997b), o relacionado con la inseguridad personal (San Juan, 1997; Kliksberg, 2008).

Por otra parte, se encontraron estudios más recientes sobre el control de armas relacionados con las políticas de seguridad ciudadana (Sozzo, 2012; Carrión y otros, 2009), con las políticas de seguridad y defensa (Celi, 2009; Jácome, 2009; Battaglino, 2008), o simplemente con las políticas de seguridad (Herrera, 2005).

Además, hay un grupo de estudios también recientes que se interesan por investigar el control de armas pequeñas y sus municiones en América Latina y pueden

clasificarse en dos tipos: los estudios sobre el tráfico ilícito de armas (Godnick, 2002; Appiolaza y Ávila, 2009; IANSA, 2006; Braga y otros, 2002; Cook y Braga, 2001), llevados a cabo por ONG's, organismos internacionales y universidades, y los estudios sobre las políticas públicas de control de armas pequeñas (Godnick, 2006; Appiolaza y Godnick, 2002; Bandeira y Bourgois, 2006; Klec y otros, 2009; CODESARME-UNES, 2012; Revista comunes, 2013), producidos sobre todo a petición de gobiernos latinoamericanos. Aunque también cabe mencionar un tercer grupo que se ha dedicado a recopilar, procesar y analizar datos relacionados con el mercado internacional de armas y que son de gran utilidad para los investigadores latinoamericanos como son las investigaciones de SIPRI (2012, 2014) y Small Arms Survey (2014, 2014a).

Uno de los más reconocidos investigadores en este tema, William Godnick, considera que:

«Es cada vez más claro que el fenómeno de las armas pequeñas tiene más que ver con las políticas de seguridad ciudadana y salud pública que con las políticas de seguridad nacional, sin desestimar ese aspecto. No obstante, en la mayoría de los países latinoamericanos los Ministerios de Defensa y sus dependencias controlan el comercio y los registros de poseedores de las armas entre la población civil» (Godnick, 2006, pág. 17).

Esta reflexión deja entrever el desacuerdo que hay en el análisis de las políticas de control de armas, ya que no existe consenso sobre qué es la política de control de armas ni a qué área de política pertenece o si es un área de política independiente, por ejemplo, al área de seguridad pública o a la seguridad ciudadana.

Adicionalmente, los análisis de las políticas públicas de control de armas elaborados por la CODESARME en Venezuela, no definen a dicha política como objeto de estudio. Es por este vacío teórico que se considera necesario construir una definición amplia de la política de control de armas.

#### **1.8.4. El mercado mundial de armas**

Actualmente, la producción, importación, exportación y venta legal de armas de fuego, municiones, partes y accesorios de armas en general es uno de los negocios más lucrativos del mercado mundial, dominado por empresas localizadas en EUA y Europa (regiones que inventaron y desarrollaron la tecnología armamentística), las cuales — según cifras de UN-LIREC (2012) — representan entre el 50 y 60% del comercio

mundial de armas de fuego<sup>10</sup>. De acuerdo a estimaciones del SIPRI<sup>11</sup>, esta industria obtuvo aproximadamente 385.000 millones de dólares en 2008, 406.000 millones en 2009, 411.000 millones de dólares en 2010 y alrededor de 410.000 millones de dólares en 2011 (Librered, 2013), es decir, en cuatro años ganó \$1.612 millones de dólares, suficientes para pagar toda la deuda externa bruta de América Latina y el Caribe del año 2014 (CEPAL, 2014: 66).

Este mercado está compuesto por un poderoso grupo de países productores y exportadores de armas, y un grupo de países importadores de armas que están inmersos en conflictos bélicos. Las empresas líderes del mercado de armas están ubicadas en EUA y Reino Unido (RU) (ver Tabla 1).

EUA tiene el predominio mundial, al concentrar 44 de las 100 mayores empresas de armas, quienes realizan el 60% de las ventas totales; otras 30 empresas tienen sede en países de Europa Occidental y controlan el 29% del mercado; además, hay 12 empresas de otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 6 empresas de países que están fuera de la OCDE y 8 empresas Rusas» (SIPRI, 2012: 11).

**Tabla 1.** Las 10 mayores empresas productoras de armas, 2012

<b>Empresa (país)</b>	<b>Ventas de armas (Millones \$)</b>	<b>Beneficio* (Millones \$)</b>
<b>1 Lockheed Martin (EUA)</b>	36.000	2.745
<b>2 Boeing (EUA)</b>	27.610	3.900
<b>3 BAE Systems (RU)</b>	26.850	2.599
<b>4 Raytheon (EUA)</b>	22.500	1.900
<b>5 General Dynamics (EUA)</b>	20.940	-332
<b>6 Northrop Grumman</b>	19.400	1.978
<b>7 EADS (Transeuropa)</b>	15.400	1.580
<b>8 United Technologies (EUA)</b>	13.460	5.200

<sup>10</sup> La fabricación de armas de fuego comenzó en el siglo XIV con la invención de la pólvora y la creación en 1380 de las primeras armas de fuego portátiles conocidas como cañones de mano, utilizadas en la guerra (Cabanellas, 1963; Maturana, 1910). En esta misma época los aceros toledanos empezaron a comercializar sus armas con los nobles (Dubos, 1975). Progresivamente se fueron perfeccionando los mecanismos de estas armas, hasta llegar a las actuales armas de fuego pequeñas y municiones de pequeño calibre, diseñadas en el siglo XIX en los EUA y Europa. Durante el siglo XX, se crearon municiones más avanzadas y se aceleró el desarrollo de las armas de fuego pequeñas, gracias a la incipiente industria armamentística generada por las dos guerras mundiales (Cahn y otros, 1980).

<sup>11</sup> Las cifras del SIPRI hacen referencia a todas las armas convencionales que incluyen armas pequeñas, armas ligeras y armas de guerra.

<b>9 Finmeccanica (Italia)</b>	12.530	-1.010
<b>10 L-3 Communications (EUA)</b>	10.840	782
<b>Nota. *Las cifras de los beneficios corresponden a todas las actividades de la empresa e incluyen las ventas no militares.</b>		

Fuente: SIPRI, 2014, pág. 9.

También señala el SIPRI (2014) que, en los últimos veinte años, las exportaciones de armas han sido realizadas por proveedores estadounidenses y europeos, y recientemente China se unió al grupo. Entre el 2009 y el 2013, el 74% de todas las exportaciones de armas fueron realizadas por empresas de EUA, Rusia, Alemania, China y Francia, y hay que tomar en cuenta que cuatro de estos países son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU con poder de veto, y todos forman parte del Grupo de los 8 (G-8), lo que los convierte en países con un gran poder político, económico y militar sobre el resto del mundo.

En ese mismo periodo, los países con mayores volúmenes de importación de armas fueron India (14%), China (5%), Pakistán (5%), EUA (4%), Arabia Saudita (4%), Australia (4%), Corea del Sur (4%), Singapur (3%), y Argelia (3%) (SIPRI, 2014: 11), países que mantienen un largo historial bélico en las últimas décadas: Argelia desde 1992, India desde 1967, Pakistán desde 2001 (Bustamante, 2009), Corea del Sur —en conflicto con Corea del Norte— desde 1950 (Russia Today, 2013), así como EUA, Australia y Arabia Saudita que colaboran actualmente en la guerra contra el Estado Islámico (La Prensa, 2014; Rtve.es, 2014), y China que está en disputa con Japón desde el 2013 por las islas Senkaku (Russia Today, 2014). En otras palabras, el mercado internacional de armas de fuego y municiones se mantiene estrechamente vinculado a las guerras.

Por su parte, el mercado de armas pequeñas y ligeras y sus municiones está compuesto por 1.249 empresas asentadas en 92 países (Contralínea, 2011). Los principales países productores de este tipo de armas son EUA, Inglaterra, Rusia, Ucrania, China y Francia, quienes en 2012 obtuvieron ganancias de 8.5 millones de dólares (Small Arms Survey, 2014; Librerred, 2013).

Pero si solo nos enfocamos en el mercado de armas pequeñas a las cuales tiene acceso la población civil, encontramos empresas productoras y exportadoras no solo de Europa y EUA sino también de Latinoamérica. Los países que más exportaron armas

pequeñas en el mercado internacional entre los años 2001 y 2011 fueron EUA, Italia, Alemania, Brasil, Austria, Bélgica y Suiza (Small Arms Survey, 2014: 3-4)<sup>12</sup>. Entre las empresas más importantes en ventas de pistolas y revólveres están: FN Herstal (Bélgica), Glock (Austria), Beretta (Italia y EUA), Sturm, Ruger & Co. (EUA), y Smith & Wesson (EUA), así como Forjas Taurus S.A. (Brasil) (Small Arms Survey, 2014a), empresas que como veremos en los capítulos 2 y 3 coparon el mercado venezolano de armas pequeñas en las últimas cuatro décadas.

Por otro lado, la información sobre la producción y exportación mundial de municiones es mucho más limitada que la de las armas de fuego. Las investigaciones de Small Arms Survey (2014) sugieren que más de 100 países producen municiones para armas pequeñas, pero solo pudieron identificarse 36 empresas importantes que exportan municiones a clientes militares, y se pudo conocer además que el 90% de las exportaciones de este tipo de municiones en 2011 fueron hechas por 15 países. Actualmente, hay a nivel global solo 10 empresas con capacidad de fabricar municiones completas, las cuales producen anualmente de 7 a 12 millones de municiones por línea de ensamblaje. Las empresas de este rubro más importantes del mercado son: Arms Corporation of the Philippines (Filipinas), ATK Defense Group (EUA), CBC Group (Brasil), Fiocchi Munizioni SpA (Italia), Industrias Tecnos (México), Nammo AS (Noruega), Poongsan Corporation (Corea del Sur), Remington Arms Co. LLC (EUA), RUAG Group (Suiza), y Winchester Ammunition (EUA) (Small Arms Survey, 2014: 2).

### **1.8.5. El mercado de armas en América Latina**

En América Latina, el mercado de armas de fuego y municiones se conformó después de la Segunda Guerra Mundial cuando las dos potencias victoriosas —EUA y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) — se embarcaron en una carrera armamentística que incluyó el desarrollo de armas nucleares y armas de guerra como política preventiva ante la agresión del bloque enemigo. Paralelo a esto, las potencias se encontraron con un excedente de armas de guerra y armas pequeñas y ligeras, las cuales utilizaron como instrumentos de control político en sus zonas de influencia (Dubos, 1975).

---

<sup>12</sup> Países que reportaron haber exportado 100 millones de dólares al menos cinco veces en ese periodo, aunque probablemente esta cifra es mucho más alta debido a la opacidad de la información reportada por los países exportadores (Small Arms Survey, 2014: 3-4)

Durante los años 50's, EUA y la URSS emprendieron políticas de donación de sus armas sobrantes a los países del llamado Tercer Mundo, entre ellos países latinoamericanos. En la década siguiente, establecieron políticas de restricción a dichas transferencias y comenzaron a vender armas a crédito a estos mismos países. Ya en la década de 1970, los países petroleros de América Latina realizaron grandes compras de armas al contado a estas dos potencias, gracias a los efectos de la crisis energética de 1973, momento en el cual los países petroleros incrementaron sus ingresos de divisas en efectivo, mientras que EUA y la URSS multiplicaron su gasto energético. Tal fue el nivel de compra de armas de América Latina que entre 1965 y 1974, la región incrementó sus volúmenes de importación de armas en 250% (Cahn y otros, 1980).

Las armas importadas por países latinoamericanos —en su mayoría armas pequeñas y ligeras—, fueron suministradas básicamente por empresas estadounidenses, quienes entre 1984 y 1993 les vendieron 1.340 millones de dólares en armas, siendo los principales clientes Venezuela (364,4 millones), Brasil (275,1 millones), México (233,9 millones), Perú (103,8 millones), Colombia (84,6 millones), Argentina (83 millones) y Ecuador (47,3 millones) (Klare & Andersen, cit. por Kozlov, s.d); y en menor medida se importaban armas de Italia, Alemania, Bélgica e Israel (Godnick, 2006: 4).

Pero además de importar armas, algunos países como Brasil y Argentina iniciaron procesos locales de fabricación de armas y construyeron grandes industrias, tales como la brasileña Taurus, mientras otros países como México, Chile y Perú construyeron industrias más pequeñas (Von Tangen Page y otros, 2005: 25). Así mismo, algunos países como Venezuela fundaron empresas estatales de suministros militares, con la misión de producir, importar y comercializar armas y municiones para uso civil y militar. De esta manera se fue configurando el mercado de armas de fuego y municiones en la región.

En la actualidad, América Latina sigue siendo una región importadora de armas y en algunos casos productora de armas y municiones pequeñas. De acuerdo a Godnick (2006), Brasil es el segundo exportador más importante de armas de fuego del Hemisferio luego de EUA, pues solo en el 2003 exportó más de 101 millones de dólares en armas pequeñas de uso civil y militar hacia EUA, Arabia Saudita, Colombia, Alemania y Zimbabwe. El tercer lugar lo ocupan Argentina y México, aunque el primero bajó su nivel de exportaciones de 14 millones de dólares en armas pequeñas en

1996 a 5.5 millones en 2005, mientras que el segundo incrementó su participación en el mercado internacional de armas pequeñas y de municiones en los últimos años, exportando 11 millones de dólares en 2003 hacia EUA, Honduras, Perú, Guatemala y Panamá (Godnick, 2006: 4).

Pese a estas cifras de exportación, los datos sobre la importación y el comercio de armas pequeñas y municiones en la región son escasos; hay mayor información sobre algunos pocos casos nacionales como Brasil, Argentina y Venezuela, países que han hecho esfuerzos por publicar cifras de la situación nacional de las armas. En 2012, Venezuela publicó los volúmenes de importación de armas pequeñas por país de origen desde 1980 hasta 2011, así como los volúmenes de ventas de armas entre 2005 y 2011 (Fernández y otros, 2012: 223-281), y que se revisarán en los capítulos 2 y 3 de esta investigación.

## **1.9. Marco Teórico**

En esta tesis se escogió como marco conceptual la teoría del cambio de la política desde el modelo de regímenes de la política pública de Wilson (2000). La definición de la política pública de control de armas se basó en el concepto de política pública de Noel Roth (2002), el concepto de Estado de Bourdieu (1997), y la definición de armas pequeñas de la ONU (2005). La clasificación de las políticas públicas de control de armas de fuego se basó en las etapas del ciclo de vida útil del arma en Venezuela establecidas por Fernández y otros (2012). El concepto de mercado mundial de armas se obtuvo de Small Arms Survey (2014), el concepto de porte de armas es de la Ley para el desarme y control de armas y municiones (2013) y los estatutos de la teoría de la implementación de políticas de Helen Ingram (1999). También se tomaron los conceptos de democracia representativa de Arbós & Giner (1993) y el concepto de democracia participativa de Macpherson (1977).

### **1.9.1. El cambio de la política pública**

Sobre el debate teórico del cambio de la política pública, se escogió el modelo de regímenes de la política pública de Wilson (2000), por ser este un modelo integrador basado en la teoría del equilibrio ininterrumpido y en la ortodoxia actual (neoincremental homeostática), que propone al régimen de política pública como nueva unidad de análisis en alternativa al subsistema de políticas, con el fin de comprender

tanto los periodos de estabilidad como los periodos puntuales de grandes cambios de las políticas.

Desde esta perspectiva, los regímenes de política pública son:

«... acuerdos de gobierno o de poder contruidos para coordinar expectativas de los actores y organizar aspectos de la acción colectiva. Se organizan alrededor de una o varias áreas de asuntos o dominios, tienen una dimensión organizacional (intra, inter, y extra-organizacional) identificable, con procedimientos estructurados para la toma de decisiones aceptados por los actores políticos; y cuentan con principios, normas y creencias compartidas» (Wilson, 2000).

De acuerdo a Jochim & May (2009), los regímenes de política pública pueden entenderse como acuerdos de gobernanza que organizan a varios subsistemas, y que obliga a los actores de los distintos subsistemas a actuar más o menos en concordancia ante la búsqueda de fines similares (Citado por Cruz-Rubio, 2012).

Este modelo no ofrece una tipología de cambio de las políticas públicas como tal, sino que se enfoca en una forma de cambio, el cambio sustantivo, y propone resumir la literatura sobre el cambio de las políticas. Es un modelo enfocado en los arreglos de poder, en los paradigmas de política pública, y en las organizaciones y estructuras de implementación, y la política pública misma, y propone que los eventos exógenos o sistémicos, facilitadores o de presión impactan en los regímenes de política pública generando un entorno favorable (o tensiones) para promover el cambio. Desde esta perspectiva, los grandes cambios en el régimen de la política pública son el resultado de los cambios en el paradigma de la política, bien sea por las llamadas crisis de legitimación, por alteraciones en los esquemas del poder o por cambios en los acuerdos organizacionales y de la política, en los que el antiguo régimen se disuelve y uno nuevo emerge con nuevos patrones de poder y nuevos acuerdos organizacionales para generar largos periodos de estabilidad o gobernabilidad. Con la aparición del nuevo régimen se consolida el cambio sustantivo (Cruz-Rubio, 2012).

Como se verá en el capítulo 3, en la década de 1990 Venezuela pasó por una crisis de legitimidad del sistema político que generó un cambio en el modelo de democracia y de Estado, y de la visión del Estado sobre el monopolio legítimo de la violencia.

### **1.9.2. La política de control de armas**

Como se explicó anteriormente, la carencia de conceptos que definan lo que es una política pública de control de armas nos obligó a construir un concepto que permita acercarse a la política en el caso venezolano. Por ello, para efectos de esta investigación, la *política pública de control de armas* se entenderá como el conjunto de decisiones sobre la producción, importación, exportación, ensamblaje, comercialización, reexportación, incautación, inhabilitación, destrucción y uso de armas de fuego y municiones, expresadas en un estatuto legal que representa el acuerdo de los distintos actores que intervinieron en el proceso de formulación de la política y que establecen el nivel de control del Estado sobre el monopolio de la violencia legítima dentro de su territorio.

Este concepto está basado en la definición de política pública de Roth (2014), para quien las políticas públicas « [...] representan la realización concreta de decisiones [...] expresada por lo general bajo una formulación jurídica representada en la cristalización de un momento en el estado de la relación de fuerzas entre los distintos actores que intervienen en el proceso de definición de las reglas del juego» (Roth, 2002: 19-20); y en la definición de Estado de Bourdieu, para quien el Estado es una ficción, «una X (por determinar) que reivindica con éxito el monopolio del empleo legítimo de la violencia física y simbólica en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población correspondiente» (Bourdieu, 1997:103, 97-98). En el caso de Venezuela, el Estado recuperó el monopolio de la violencia física al quitar el derecho a estar armado al ciudadano que se encuentre en su territorio y ejerce además su autoridad al establecer permisos de porte y tenencia de armas con usos específicos para tipos de armas específicas, como dispositivos de control que son otorgados al ciudadano si cumple con los requisitos que el Estado establece a través de la Ley.

Estas definiciones permiten analizar la política pública de control de armas como un proceso continuo de toma de decisiones en el que intervienen e interactúan actores de diversos sectores con diversos intereses y visiones del problema, y en el cual es clave el estatuto legal, sobre un tema que legítimamente es monopolio del Estado, el cual está en capacidad de quitar, ceder todo o en parte a la ciudadanía, mediante las políticas que establezca para el control de las armas y las municiones.

Por otra parte, al no haber conceptos claros sobre la política de control de armas, en el análisis documental tampoco se encontraron clasificaciones de estas políticas. No obstante, en este trabajo las clasificaremos de la siguiente manera:

- *Políticas de libre mercado de armas de fuego*: es decir, aquellas políticas en las que se permite a los ciudadanos importar, fabricar, comprar y vender libremente armas de fuego pequeñas y municiones para este tipo de armas, aunque dichas actividades comerciales, así como el porte y tenencia de estas armas de fuego estén reguladas por alguna institución del Estado.
- *Políticas de restricción de armas de fuego*: son aquellas en las que se restringe a los ciudadanos el acceso a armas de fuego pequeñas y sus municiones a través de actividades comerciales como la importación, fabricación, compra y venta, limitándose dichas actividades a los órganos de seguridad del Estado, y en las que igualmente se restringe el porte y tenencia de este tipo de armas, y se penaliza severamente su uso inadecuado.

### **1.9.3. Lo estatutos de control de armas**

Los estatutos «...son predisposiciones que señalan no solamente lo que deben hacer los implementadores sino sobre todo la información adicional o la formación de consenso que se requiere para llegar a una condición en la cual los problemas sean preferibles (es decir, más tratables) a los que les precedieron» (Ingram, 1999: 604). La estructura del estatuto está compuesta por las metas y los procedimientos de la política. Las metas pueden ser abiertas, cuando se trata de metas vagas e imprecisas, y claras, cuando las metas son concretas. El procedimiento tiene que ver con la manera en que será implementada la política y esta puede ser flexible, si la agencia implementadora de la política tiene su propio calendario de ejecución y puede establecer sus propias normas para la toma de decisiones y distribución de recursos, y es específica, cuando se impone a la agencia implementadora calendarios con plazos rígidos, normativas para la toma de decisiones y distribución de recursos (Ingram, 1999).

El estatuto puede ser una ley, un decreto, una providencia administrativa, entre otros instrumentos normativos, y tiene como función recoger los acuerdos políticos sobre los objetivos y procedimientos para implementar la política pública, que se dan en el Parlamento o Asamblea Nacional, en la Presidencia de la República o en los

Ministerios con competencia y refleja los costos asumidos por los actores políticos (asambleístas, presidente del país, ministros de Estado) al decidir la política de esa manera.

Ingram propone comenzar el análisis de implementación identificando el tipo de estatuto que origina la política pública que se esté analizando. El tipo de estatuto cambia de acuerdo a la estructura del estatuto y los costos de negociación e información ocasionados por la política. Desde esta perspectiva, los estatutos se pueden clasificar en cuatro tipos, considerando los costos de información y de negociación, como se muestra en la Tabla 2:

**Tabla 2.** Costos de la toma de decisiones según el tipo de estatuto

Costos de la negociación		
<i>Bajos</i> <span style="float: right;"><i>Altos</i></span>		
Costos de la información <i>Bajos</i>	Tipo 1: Metas claras; flexibilidad procesal	Tipo 2: Metas abiertas; flexibilidad procesal
<i>Altos</i>	Tipo 3: Metas claras; especificidad procesal	Tipo 4: Metas abiertas; especificidad procesal

**Fuente:** Ingram, 1999, pág. 602.

*Estatutos tipo 1* son aquellos que contienen metas suficientemente claras para guiar a las agencias administrativas en la implementación de las políticas y a su vez procedimientos flexibles en cuanto al calendario de ejecución, la distribución de recursos, para la toma de decisiones y de enmiendas. Este tipo de estatuto tiende a surgir cuando los costos de negociación de un acuerdo son bajos, es decir, cuando los formuladores tienen un alto grado de apoyo político para alcanzar las metas de la política, y cuando los costos de información son bajos, esto es, existe abundante información acerca de cómo podrían lograrse las metas. Este tipo de estatuto permitiría una implementación directa y rutinaria.

*Estatutos tipo 2* son aquellos donde las metas de la política son vagas y generales (abiertas), e igual que el estatuto tipo 1, tienen una flexibilidad procesal que le otorga un amplio nivel de maniobra a las agencias implementadoras. Este tipo de estatuto se establece cuando los políticos no logran ponerse de acuerdo sobre las metas de las políticas (costos de negociación altos) y dejan implícitamente a la burocracia la tarea de forjar el acuerdo sobre los objetivos y procedimientos, puesto que confían en el conocimiento que tiene la burocracia para resolver el problema objeto de la política

(costos de información bajos). Este tipo de estatutos permiten que la burocracia tenga un amplio nivel de discreción en la implementación de las políticas.

*Estatutos tipo 3* son aquellos en los cuales se establecen metas claras para la implementación de las políticas y procedimientos específicos para su cumplimiento, entre ellos plazos de entrega establecidos, asignación de agencias, recursos y normas específicas para la toma de decisiones. Generalmente, este tipo de estatutos suelen establecerse cuando hay un bajo costo de negociación para los decisores de la política (cuenta con amplio apoyo político) pero no hay confianza en que la agencia administrativa tenga suficiente información y conocimiento para resolver el problema que originó la política (costos de información altos). Este tipo de estatuto promueve un tipo de implementación forzada.

*Estatutos tipo 4* son aquellos cuyas metas son abiertas, es decir, son difusas e imprecisas, pero a su vez contienen una especificidad procesal que obliga a los implementadores a cumplir un calendario de ejecución rígido, a seguir procedimientos específicos para la toma de decisiones y en la distribución de los recursos. Este tipo de estatuto se establece cuando el Congreso o ente de decisión política teme comprometerse con una decisión clara por los resultados nocivos que puede tener la política en el electorado (costos de negociación altos) y además desconfía de los conocimientos de las agencias implementadoras (costos de información altos). Este tipo de estatuto tiende a generar un tipo de implementación problemática puesto que las agencias implementadoras deben satisfacer muchos requerimientos específicos, siguiendo reglas de información detalladas y estrictas.

En este trabajo se considera que el modelo teórico de Ingram se adapta a la realidad venezolana, pues tanto en 1961 como en 1999 se produjo un cambio constitucional y de modelo político en Venezuela que fue la base del cambio de las políticas de control de armas en este país.

#### **1.9.4. Las armas de fuego y las políticas de control de armas en Venezuela**

Las armas de fuego pequeñas son aquellas armas diseñadas para un uso individual (ej. revólveres y pistolas automáticas, rifles y carabinas, ametralladoras, rifles de asalto y ametralladoras ligeras) (ONU, 2005).

Su relevancia como objeto de una política se debe a que la violencia provocada por el uso de armas de fuego es un problema social que actualmente repercute en todo el mundo, ya que tener acceso a armas de fuego y municiones incrementa la letalidad de la violencia (DerGhougassian, 2007; Briceño, 2008). Por este motivo cada año 245.000 personas mueren en todo el globo como consecuencia del uso violento de armas de fuego pequeñas en conflictos no bélicos (Small Arms Survey, 2014). Una de las causas de esta violencia es la facilidad que tiene la población civil para acceder a armas de fuego y municiones (DerGhougassian, 2007; Briceño, 2008), pues esta población adquiere el 60% de las armas de fuego comercializadas legalmente a nivel mundial (Small Arms Survey, 2014).

Por su parte, el mercado mundial de armas de fuego pequeñas es una industria transnacional que integra las actividades de producción, importación, exportación y venta legal de armas de fuego pequeñas, municiones, partes y accesorios en general, siendo uno de los negocios más lucrativos del mercado mundial, dominado por empresas localizadas no solo en Europa y EUA sino también en Latinoamérica. Las empresas que más exportaron armas pequeñas en el mercado internacional entre los años 2001 y 2011 fueron EUA, Italia, Alemania, Brasil, Austria, Bélgica y Suiza (Small Arms Survey, 2014: 3-4).

En Venezuela, las armas de fuego pequeñas y sus municiones son productos que pasan por cinco etapas o momentos durante su ciclo de vida útil, que van desde su *Producción* en una fábrica nacional o extranjera, su *Circulación internacional*, bien sea por la exportación o importación de dichos productos, hasta pasar por un proceso de *Distribución* interna en el país, bien sea a través de la asignación directa a funcionarios de las fuerzas de seguridad del Estado, o mediante procesos de comercialización del arma (compra/venta). No obstante, algunas armas de fuego y municiones pueden desviarse hacia el mercado ilegal, momento en el cual ingresan en un proceso de *Control institucional* que incluye la denuncia por pérdida, robo o extravío, y su implicación en un delito. Si esta arma de fuego es recuperada por el Estado, pasa por una última etapa de *Desincorporación* que es básicamente la inhabilitación y posterior destrucción del arma y la munición por parte de las autoridades competentes (Fernández y otros, 2012: 232-235).

La actual política pública de control de armas de Venezuela regula el acceso de todos los tipos de armas de fuego y municiones a tres grupos de usuarios:

- *Usuarios gubernamentales*: son aquellas personas que forman parte de alguna institución policial de carácter nacional, estatal o municipal, u otros organismos de seguridad del Estado.
- *Usuarios jurídicos*: son las personas que pertenecen a algún organismo privado de vigilancia, resguardo de zonas agropecuarias, custodia y transporte de valores, así como las empresas importadoras y comercializadoras de armas de fuego y municiones.
- *Usuarios particulares*: son todas aquellas personas naturales que adquieren armas de fuego y municiones para uso particular, bien sea para defensa personal, protección de personas, colección, deporte o tenencia domiciliaria (Fernández y otros, 2012: 234).

Los usuarios gubernamentales que pertenecen a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) de Venezuela son los únicos autorizados para usar armas de guerra, y junto a la policía y otros organismos de seguridad del estado pueden usar también armas ligeras y armas pequeñas, mientras que los usuarios jurídicos y particulares tienen un acceso restringido a armas pequeñas y municiones de pequeño calibre (Art. 4, Ley para el desarme y control de armas y municiones, 2013). Por otra parte, el Estado venezolano prohíbe el uso de armas nucleares, químicas y bacteriológicas dentro su territorio (Art. 7, Ley para el desarme y control de armas y municiones, 2013).

Entre los mecanismos que tiene el Estado venezolano para controlar el uso de las armas de fuego y las municiones por parte de los usuarios particulares están los permisos de porte de armas de fuego, los permisos de tenencia y las licencias de importación.

El permiso de porte de armas de fuego «es la autorización otorgada por el órgano de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana con competencia en materia de control de armas, para llevar, traer consigo, o a su alcance y susceptible de desplazamiento, un arma de fuego dentro del territorio de la República» (Art. 3, literal 10, Ley para el desarme y control de armas y municiones, 2013). Los permisos de porte

de armas permitidos a usuarios particulares son para defensa personal, protección de personas, fines deportivos, cacería y colección.

El permiso de tenencia de armas de fuego «es la autorización otorgada por el órgano de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana con competencia en materia de control de armas, a una persona natural o jurídica, de derecho público o privado, para poseer o tener bajo su dominio en un lugar determinado un arma de fuego, previo cumplimiento de los requisitos exigidos en la presente Ley y su Reglamento» (Art. 3, literal 15, Ley para el desarme y control de armas y municiones, 2013).

Las licencias de importación son las autorizaciones que emite el órgano de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana con competencia en materia de control de armas a todas las armas importadas en Venezuela (Art. 13, Ley para el desarme y control de armas y municiones, 2013).

## **Capítulo 2. La política de control de armas durante la democracia representativa en Venezuela**

En este capítulo se establece la relación entre el comportamiento del mercado de armas de fuego y el tipo de política de control de armas implementada en Venezuela durante el período de la democracia representativa (1958-1999). Para ello, se define y contextualiza este período histórico, señalando sus antecedentes y aspectos sociopolíticos más relevantes relacionados con el control de armas; luego se describe y analiza el tipo de estatutos implementados por el Estado venezolano en cuanto al control de armas, haciendo un análisis de la Constitución de 1961, la Ley de Armas y Explosivos de 1939 y su Reglamento de 1940; seguidamente se describen las políticas de control de armas implementadas en ese período, así como el comportamiento del mercado de armas pequeñas basados en las importaciones realizadas por Venezuela entre las décadas de 1960 y 1990, y la demanda de portes de armas por parte de civiles; y finalmente, tomando todos los elementos anteriores se establece el tipo de políticas implementadas durante la democracia representativa.

### **2.1. Antecedentes del control de armas en Venezuela**

Antes de iniciar el análisis de la política de control de armas en los dos períodos históricos seleccionados en esta investigación, es importante mencionar a breves rasgos que, desde su declaración de independencia de España en 1811, Venezuela es un país que se ha construido al fragor de la lucha armada y bajo liderazgos militares. Por ello, desde finales del siglo XIX los sucesivos gobiernos de turno se preocuparon por el control de las armas de fuego y dejaron plasmadas sus posiciones sobre este tema en estatutos legales de todo tipo (véase Gráfico 1).

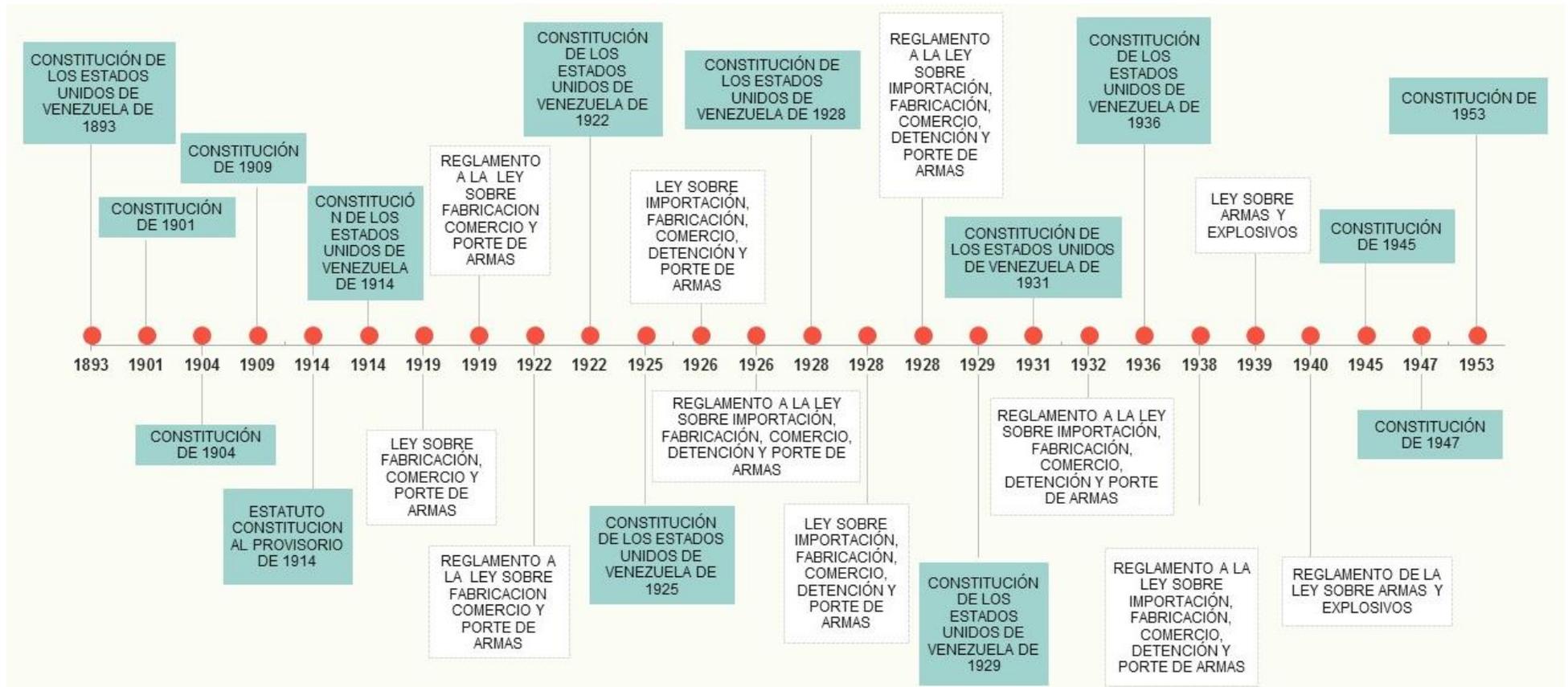
Luego de la muerte de El Libertador Simón Bolívar en 1830 y hasta 1903 Venezuela tuvo 42 presidentes —31 de ellos militares— que llegaron al poder por elecciones indirectas<sup>13</sup>, golpes de Estado o revoluciones, se promulgaron 9 constituciones<sup>14</sup>, se produjeron 66 revueltas armadas y se acumularon un total de 50

---

<sup>13</sup> Electos por el Congreso o por los Estados Federales.

<sup>14</sup> Constitución del Estado de Venezuela de 1830, Constitución de 1857, Constitución de 1858, Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1864, Constitución Federal de 1874, Constitución Federal de 1881, Constitución Federal de 1891, Constitución Federal de 1893, Constitución Federal de 1901.

**Gráfico 1.** Evolución legal del control de armas en Venezuela, 1893-1958



**Fuente:** Elaboración propia.

años de guerra civil (Castillo, 2005), producidas básicamente por conflictos internos para obtener el control del territorio, que enfrentaban el bando de los centralistas —que apoyaban a Bolívar y su idea de la Gran Colombia—, y el de los federalistas -detractores de Bolívar-, conflictos que dejaron innumerables pérdidas de vidas humanas. La más cruenta de todas las guerras civiles de esa época fue la Guerra Federal (1859-1864), donde se enfrentaron los seguidores del Partido Liberal (federalistas) y del Partido Conservador (centralistas) (Rachadell, 2008: 40-41), guerra en la cual triunfó el federalismo. En la Constitución de 1864 -promulgada al término de esta guerra- quedó plasmado el sistema federal que está vigente actualmente, conformado por Estados Federales que serían independientes y se unirían para formar la nación con el nombre de Estados Unidos de Venezuela.

Pasadas casi tres décadas, el General Joaquín Crespo del Partido Liberal encabezó la Revolución Legalista, guerra civil librada entre marzo y octubre de 1892 que dejó un saldo de 4.500 muertos y 2.600 heridos, y permitió a Crespo ser presidente hasta 1898 (Comisión Presidencial para la Conmemoración del Bicentenario de la Independencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2016, pág. 3). Durante su mandato se promulgó la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1893, el cual fue el primer estatuto en establecer que el monopolio en la posesión y uso de las armas de guerra<sup>15</sup> existentes en territorio venezolano era del Gobierno Nacional (Art. 132), y dio a los Estados Federales (o provincias) el derecho de comprar e importar libremente el armamento que requirieran sus milicias, respetando las formalidades del Código Militar y la Ley de Hacienda (Art. 133). Es decir, había una visión compartida del control de armas entre el Gobierno Nacional y los Estados Federales, que refuerza en gran medida el sistema federal triunfante de 1864.

Pero esta visión federalista del control de armas se ve truncada a comienzos del siglo XX con las dictaduras de Cipriano Castro (1899-1908) y Juan Vicente Gómez (1908-1935), ambos militares de tendencia centralista (Castillo, 2005). En 1901 Castro promovió una nueva Constitución en la que quedó intacto el artículo 132 de la Constitución de 1893 sobre el monopolio de las armas de guerra del Gobierno Nacional (ahora Art. 126), pero cambió el artículo 133 al eliminar la palabra “milicias” por seguridad interna, es decir, que los Estados Federales podían comprar e importar armas

---

<sup>15</sup> En esta Constitución no se define a las armas o las armas de guerra.

libremente, pero para su seguridad interna y no para armar a sus milicias (Art. 127). Este cambio se hace nuevamente en un contexto de guerra civil, ya que en 1901 estalló la Revolución Libertadora en contra de Castro (1901-1903), en la que se libraron 150 batallas que dejaron miles de fallecidos y heridos (Porrás, 2011), pero de la cual salió victorioso. Una vez terminada esta guerra, en 1904, Castro vuelve a modificar la Constitución y quita definitivamente el derecho de los Estados Federales a proveerse de armas, ya que solo establece que todos los elementos de guerra pertenecen a la Nación (Art. 114), estableciendo con ello una visión centralista del control de armas.

En 1908 el General Juan Vicente Gómez tomó el poder mediante un golpe de Estado en contra de Castro y se mantuvo en el poder por 27 años (1908-1935). Durante los gobiernos dominados por Gómez (periodo denominado “gomecismo”) se crearon las condiciones para construir un Estado de cobertura nacional, utilizando métodos cruelmente represivos como la persecución política y la tortura de presos, muchos de ellos fallecidos durante su reclusión (Pérez, 2007). El gomecismo representó el fin de un largo periodo de guerras civiles, pero se mantuvo la tensión entre los partidarios del Estado centralizado y los que apoyaban el concepto federal (Krzywicka, 2012, pág. 137). Este debate se vio plasmado en 7 nuevas constituciones<sup>16</sup> y en las primeras Leyes y Reglamentos de control de armas de Venezuela.

En las Constituciones de 1909 (Art. 131) y 1914 (Art. 71 y 114) se mantuvo intacta la visión centralista del control de armas de la Constitución de 1904, pero esta se desarrolló aún más en 1919 cuando estaba encargado de la presidencia Victorino Márquez Bustillos (1914-1922), abogado y político que había participado en la Revolución Legalista con Crespo. Durante su mandato se creó la primera Ley sobre Fabricación, Comercio y Porte de Armas (1919)<sup>17</sup>, una Ley que mantuvo la idea del monopolio de las armas de guerra en manos de la nación pero que si definió a las armas de guerra (Art. 2)<sup>18</sup>, estableció la competencia de fabricación e introducción de estas armas y sus municiones al país únicamente al Gobierno Nacional (Art. 3)<sup>19</sup>, prohibió la

---

<sup>16</sup> Constitución Federal de 1909, Estatuto Constitucional Provisorio de 1914, Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1914, 1922, 1925, 1929, y 1931.

<sup>17</sup> Esta sería la segunda ley de control de armas del mundo, si cotejamos con los datos presentados por Small Arms Survey en 2011, donde se muestra a Singapur con la primera ley de este tipo en 1913.

<sup>18</sup> «Son armas de guerra todas las que se usan o pueden usarse en el ejército, tales como cañones, ametralladoras, granadas, fusiles de cualquier marca o denominación, carabinas, pistolas y revólveres de largo alcance, bayonetas, lanzas, sables, espadas y demás instrumentos propios para combatir» (Art. 2).

<sup>19</sup> «No podrán fabricarse ni introducirse en el país armas ni municiones de guerra sino por cuenta del Gobierno Nacional y conforme a las reglas que el mismo Gobierno establezca, quien dictará, además,

importación, fabricación, comercio, porte y detención de armas distintas a las de guerra, entre ellas armas pequeñas (Art. 4)<sup>20</sup>, y restringió el porte de armas pequeñas<sup>21</sup> únicamente a militares en servicio, agentes de policía, empleados de los Resguardos nacionales y funcionarios públicos con mando sobre unos y otros (Art. 5)<sup>22</sup>.

En síntesis, la primera Ley de control de armas de Venezuela estaba basada en un modelo de control de armas centralizado por el Gobierno Nacional y restringido a los cuerpos de seguridad del mismo, para evitar la proliferación de armas hacia movimientos ciudadanos insurgentes pro federalistas que pudiesen poner en peligro las bases de la dictadura gomecista. Esta ley fue reglamentada dos veces en 1919 y 1922, de lo cual se puede destacar la reglamentación del uso del porte de armas pequeñas de los funcionarios militares o policiales únicamente para legítima defensa o para el orden público (Art. 8)<sup>23</sup>.

Posteriormente, las constituciones de 1922 y 1925 mantuvieron en sus artículos 115 y 11, respectivamente, solo la referencia al monopolio de las armas de guerra por parte de la nación, al igual que la Constitución de 1914. Sin embargo, en 1926 el mismo Gómez promovió una nueva Ley sobre Importación, Fabricación, Comercio, Detención y Porte de Armas y un Reglamento de Ley, que seguía siendo centralista pero tenía la novedad de que establecía una clara distinción entre armas de guerra (Art. 3) y armas diferentes a las de guerra (Art. 9)<sup>24</sup> —entre ellas revólveres y pistolas de todas clases y

---

todas las medidas conducentes a la recolección de los elementos de guerra que se encuentren fuera de los parques nacionales» (Art. 3).

<sup>20</sup> «En resguardo de las buenas costumbres y del orden público, se declara ilícita y queda prohibida la fabricación en el país de revólveres y pistolas, aunque no sean de los que puedan calificarse como armas de guerra, bastones-pistolas, puñales, dagas, estoques y cápsulas o cartuchos de revólveres, pistolas y bastones-pistolas. Asimismo, se declara ilícito y se prohíbe el comercio de dichas armas, y cápsulas o cartuchos, los cuales no podrán importarse del extranjero, ni ser materia de ningún contrato o negocio: todo bajo las penas y con las excepciones que en la presente Ley se establecen» (Art. 4).

<sup>21</sup> Aunque como se ve en el articulado la Ley no hace referencia a estas armas como armas pequeñas tal como las conocemos actualmente.

<sup>22</sup> Art. 5 «Sólo podrán portar armas de las que se indican el artículo anterior, los militares en servicio, los agentes de policía, los empleados de los Resguardos nacionales y los funcionarios públicos con mando sobre unos y otros: todo de conformidad con las respectivas leyes y reglamentos».

<sup>23</sup> Artículo 8, párrafo único del Reglamento: «Las personas enumeradas en este artículo no podrán hacer uso de las armas que porten sino en caso de legítima defensa personal o del orden público, y sujetas a la responsabilidad penal si hubiere lugar a ella».

<sup>24</sup> Art. 9: «No se consideran armas de guerra, pero se declaran de prohibida importación, fabricación, comercio, detención y porte: las escopetas que no estén comprendidas como armas de cacería o que tengan cañones rayados para usar bala rasa, revólveres y pistolas de todas clases y calibres, floberts, bastones-pistolas, puñales, dagas y estoques, los cartuchos correspondientes a las mencionadas armas de fuego; las pólvoras densas o piroxidadas; y los cuchillos o machetes que no sean de uso doméstico, industrial o agrícola».

calibres—<sup>25</sup>, siendo estas últimas igualmente prohibidas para su importación, fabricación, comercio, detención y porte, y deja a potestad del Estado Federal o gobierno central la expedición de permisos especiales de porte de armas a personas no pertenecientes a las fuerzas de seguridad pública (Art. 14)<sup>26</sup>.

En 1928, Gómez promueve una nueva Constitución, una nueva Ley sobre Importación, Fabricación, Comercio, Detención y Porte de Armas y un nuevo Reglamento de Ley que, en cuanto al control de armas son idénticos a la Constitución de 1925 y a la Ley y Reglamento de Ley de 1926. Finalmente, Gómez promueve dos cambios constitucionales más en 1929 y 1932, así como un nuevo Reglamento de Ley en 1932 que no modifican los cambios introducidos en la Ley de 1926 de corte centralista.

Luego de la muerte de Gómez en 1935, hubo una década de gobiernos militares electos de manera indirecta por el Congreso de la República y presididos por los generales Eleazar López Contreras (1935-1936; 1936-1941) e Isaías Medina Angarita (1941-1945), gobiernos que se caracterizaron por la represión contra los movimientos democráticos de izquierda (Camero & Benítez, 2016). En 1936, durante el gobierno de López Contreras, se aprobó una nueva Constitución —la Constitución Federal de 1936—, que fue parcialmente reformada en 1945 por Medina Angarita. Respecto al control de armas, en el gobierno de López Contreras se estableció un nuevo Reglamento a la Ley de 1928 que no tuvo cambios significativos, pero lo más resaltante fue la promulgación de la Ley sobre Armas y Explosivos en 1939 y su Reglamento en 1940, estatutos que se mantuvieron vigentes hasta el año 2013 —y que serán analizados en el siguiente punto— mientras que la reforma constitucional de 1945 hecha en el gobierno de Medina Angarita, no modificó en nada este tema (Art. 15).

La primera mitad del siglo XX culminó con el fallido ensayo democrático conocido como el Trienio Adecó (1945-1948), llamado así porque estuvo liderado por militantes del partido Acción Democrática (AD). Este periodo inició con un golpe de Estado exitoso al gobierno de Medina Angarita en el que participaron varios militares liderados por el General Marcos Pérez Jiménez, y militantes del partido AD,

---

<sup>25</sup> Aunque nuevamente esta Ley no define a estas armas como armas pequeñas.

<sup>26</sup> «El Ejecutivo Federal, cuando lo juzgue conveniente, podrá autorizar a otras personas para portar armas, en casos especiales y para determinados fines. Una vez cumplido el objeto de la autorización, deberán las referidas personas devolver a la autoridad comitente, las armas y municiones que se les hubieren confiado» (Art. 14).

encabezados por Rómulo Betancourt. Al llegar al poder constituyeron una Junta Revolucionaria de Gobierno (cívico-militar) presidida por Betancourt, mediante la cual convocaron a una Asamblea Constituyente que aprobó la Constitución de 1947, cuyo único cambio respecto al control de armas fue establecer que todos los elementos de guerra debían estar bajo el control del Despacho Ejecutivo que señale la ley (Art. 98), que según la Ley vigente y su reglamento eran los Ministerios de Guerra y Marina y de Relaciones Interiores.

Ese mismo año se convocaron las primeras elecciones directas, secretas y universales de Venezuela, en las cuales resultó ganador el novelista Rómulo Gallegos del partido AD, quien asumió el cargo en febrero de 1948 y fue depuesto por un Golpe de Estado militar en noviembre de ese mismo año, golpe que fue realizado por una Junta Militar presidida por Carlos Delgado Chalbaud, Marcos Pérez Jiménez y Luis Llovera Paéz. El Trienio Adecó sentó las bases del régimen democrático venezolano, especialmente reflejadas en la nueva Constitución de 1947, donde se estableció un conjunto amplio de disposiciones de naturaleza democrática, nacional y popular, entre cuyos rasgos destaca: «el rol central del Estado en el proceso de modernización económica y social, el carácter exclusivamente representativo y alternativo del sistema democrático y la instauración de un sistema plural de partidos, los cuales se convertirán en las únicas instancias de mediación entre el Estado y la sociedad» (Camejo, 1998, pág. 216).

La Junta Militar de Chalbaud, Pérez Jiménez y Llovera Paéz se mantuvo hasta 1950 cuando Chalbaud fue asesinado. Este suceso obligó a reorganizar la Junta Militar como Junta de Gobierno, la cual fue presidida por el político y diplomático Germán Suárez Flamerich como presidente provisional de la República por dos años. A finales de 1952 tomó el poder el General Marcos Pérez Jiménez, quien gobernó con una dictadura militar por seis años (1952-1958) apoyado por una nueva Constitución<sup>27</sup> que suprimió toda referencia a las armas, en un posible afán por controlar a discreción las armas de fuego en manos de los opositores a la dictadura, ya que fue un gobierno compuesto por instituciones encargadas de perseguir, encarcelar, torturar y asesinar a quienes sospechaba eran opositores al régimen (Tal Cual, 2013), pero que no derogó ni modificó la Ley de 1939.

---

<sup>27</sup> Constitución de la República de Venezuela de 1953.

Finalmente, el tránsito hacia un sistema democrático en Venezuela tuvo lugar con el fin de la dictadura de Pérez Jiménez el 23 de enero de 1958, mediante un derrocamiento encabezado por la denominada Junta Patriótica, institución clandestina conformada desde 1957 por militantes de los partidos Acción Democrática (AD), Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), Unión Republicana Democrática (URD), el Partido Comunista de Venezuela (PCV) y varios militares disidentes de la dictadura de Pérez Jiménez. Las protestas de ese día dejaron trescientos muertos y más de mil heridos (Story, 2009, pág. 42). La Junta Patriótica tomó el poder, que fue presidido por el vicealmirante Wolfgang Larrazábal, hasta las elecciones de 1959 cuando resultó electo Rómulo Betancourt (AD) como presidente de la República. Ahí comenzó la democracia representativa en Venezuela, cuyo modelo prevaleció en Venezuela hasta el cambio constitucional de 1999.

En síntesis, es posible decir que Venezuela es un país pionero en el control de armas, pues estableció su control desde 1893 en 15 Constituciones, 4 Leyes y 7 Reglamentos de Ley, que estuvieron influenciados por los diferentes conflictos armados que se produjeron a lo largo de este periodo. Respecto a la orientación de los estatutos de control de armas que rigieron en Venezuela antes de la democracia representativa podemos decir que predominó la visión centralista del control de armas en cuanto al monopolio del Estado central sobre todas las armas, tanto de guerra como las armas que hoy día denominamos pequeñas, y sus municiones, ya que solo las Constituciones de 1893 y 1901 compartieron la competencia del control de armas entre el Gobierno Nacional y los Estados Federales. A partir de la Constitución de 1904, en el contexto de gobiernos dictatoriales militares, vemos que paulatinamente se fue centralizando cada vez el control de armas en el Gobierno Nacional, y se establecieron lineamientos de políticas para restringir el acceso a las armas al ciudadano común.

## **2.2. El período de la democracia representativa en Venezuela**

Con el fin de la dictadura de Pérez Jiménez en 1958, Venezuela inició un largo período democrático de cuatro décadas (hasta 1999) que se caracterizó por la estabilidad de gobiernos democráticos civiles electos directamente por la ciudadanía, basado en un modelo de democracia representativa, entendida ésta como «el marco político en el que se verifica periódicamente el consentimiento de los gobernados» (Arbós & Giner, 1993, pág. 7).

En este sentido, la historia venezolana mostró una trayectoria sociopolítica muy diferente al resto de los países de América Latina. Mientras que, entre las décadas de 1950 a 1970 la mayoría de los países de la región tenían gobiernos que oscilaban entre la democracia y la dictadura, Venezuela inauguraba un sistema democrático estable y duradero (Búfalo, 2002)<sup>28</sup>; y cuando la región caminaba hacia la consolidación de la democracia en los ochenta, el país atravesaba por una crisis que debilitó progresivamente las bases que habían permitido el funcionamiento relativamente estable de su sistema político (Camejo, 1998).

La democracia representativa venezolana se definió mediante un «sistema de pactos, apoyado en un programa mínimo, que incluía un conjunto de reglas comúnmente acordadas entre los partidos para evitar la vuelta al autoritarismo y garantizar la estabilidad política» (Camejo, 1998, pág. 217), conocido como el *Punto Fijo*. Este pacto, suscrito por los partidos AD, COPEI y URD el 31 de octubre de 1958 —y que dejó por fuera al partido PCV—, tuvo como objetivos generar las condiciones políticas e institucionales que garantizaran la estabilidad del nuevo sistema democrático, así como asegurar la legitimidad y hegemonía de la burguesía venezolana en el poder (Camejo, 1998; Lacabana, 2006), objetivos políticos que quedaron plasmados en la nueva Constitución de 1961.

Rápidamente, el partido URD fue sacado del pacto (por desacuerdos con la política exterior de AD y COPEI), lo que transformó a la democracia representativa venezolana en un sistema bipartidista en donde se alternaron un total de 8 presidentes de la República: 5 de AD, 2 de COPEI y uno de CONVERGENCIA (Véase Gráfico 2). La legitimidad de este régimen bipartidista descansaba en un imaginario policlasista donde el Estado distribuía la renta petrolera a través de sus políticas, pero al mismo tiempo protegía a la burguesía que manejaba la incipiente industria nacional y cumplía las funciones de acumulación del capital, siguiendo el modelo de sustitución de importaciones<sup>29</sup>. Hasta el proceso de nacionalización de la industria petrolera en 1975,

---

<sup>28</sup> Venezuela junto a México, Colombia y Costa Rica fueron los países de la región donde se mantuvieron gobiernos civiles (Búfalo, 2002).

<sup>29</sup> De acuerdo a Camejo (1998) «el sistema bipartidista, integrado por AD y COPEI, logra consolidarse durante el gobierno de Caldera en el año 1970 cuando se establece un acuerdo implícito entre estas dos agrupaciones políticas, conocido como el pacto institucional (...) que funciona exitosamente hasta 1984, y favorece la estabilidad del sistema porque simboliza la aceptación por el principal partido de oposición de la legitimidad del gobierno y fija los límites precisos de su acción opositora» (pág. 222).

las clases económicas dominantes tanto internas como externas gozaron de ventajas extraordinarias en este sentido, los primeros a través de subsidios, financiamientos y protección arancelaria por parte del Estado; los segundos, por la desigual participación del Estado venezolano en la obtención de regalías justas derivadas de las concesiones petroleras a empresas extranjeras (Lacabana, 2006).

Cuando se produjo la crisis económica internacional por el alza de los precios del petróleo en 1973, Venezuela obtuvo elevados ingresos petroleros<sup>30</sup> que, tras la nacionalización del petróleo, pasaron a manos del Estado. Por ello, mientras los países centrales entraban en lo que la Comisión Trilateral denominó la crisis de gobernabilidad (Alcántara, 2004; Camou, 2000; Arbós & Giner, 1993)<sup>31</sup>, países petroleros como Venezuela entraron en una etapa de bonanza petrolera, que se mantuvo desde 1974 a 1977 (Palma, 1989, pág. 160). Al tener tales ingresos, el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) de AD impulsó un plan económico ambicioso que incluyó el mejoramiento y ampliación de los servicios públicos, y la transformación de un Estado rentístico a un Estado empresario que desplazó en buena medida a la empresa privada en el proceso de acumulación de capital, siendo al mismo tiempo distribuidor de la renta (Palma, 1989). Esta participación del Estado la hizo al asumir las funciones de producción directa de las industrias básicas (hierro, acero y aluminio), la industria petrolera (Camejo, 1998), y como veremos más adelante, de la industria de insumos militares, que en Venezuela se llamó Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (CAVIM).

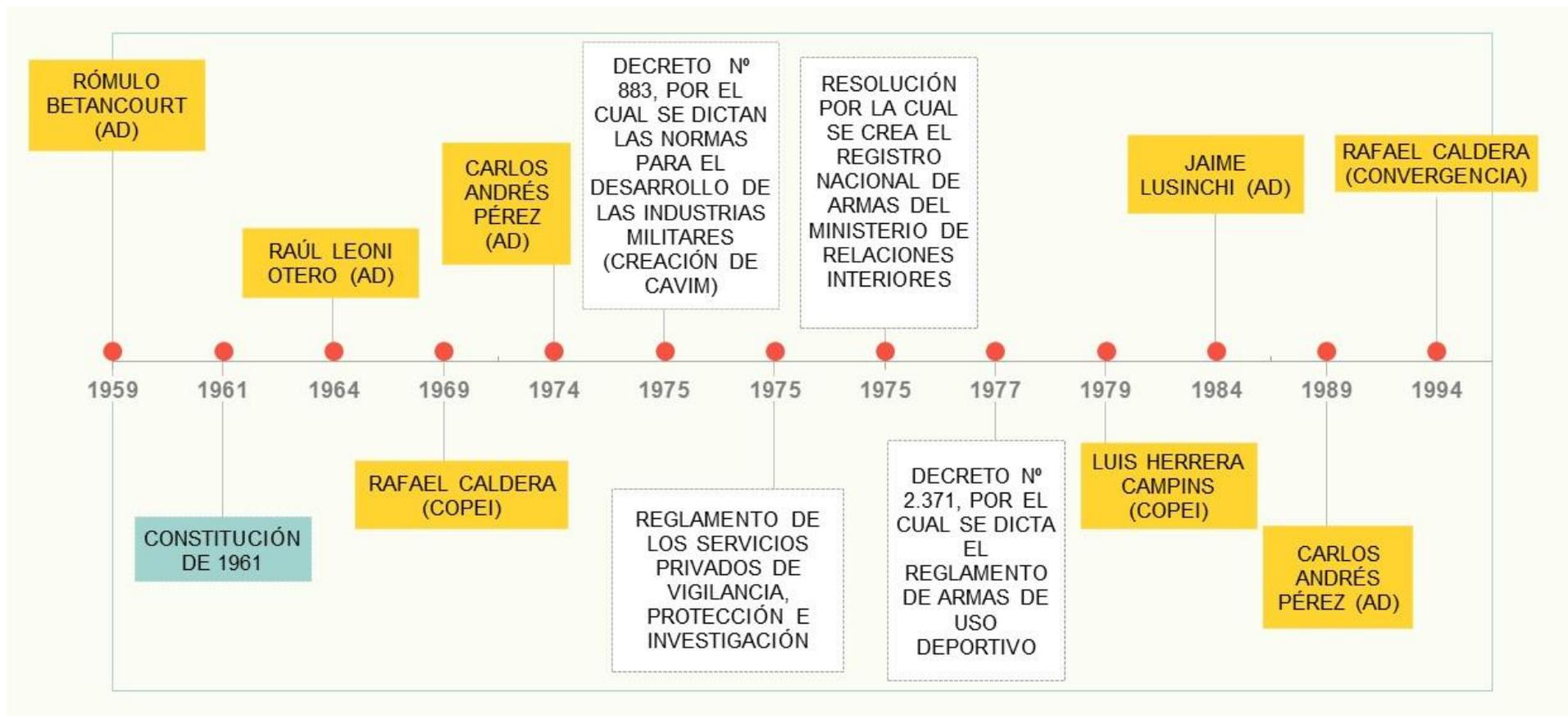
---

<sup>30</sup> «En 1974 los precios del barril pasan de cuatro a doce dólares y en 1979 llegan a 30 dólares en promedio» (Rodríguez, 2010, pág. 2).

<sup>31</sup> La Comisión Trilateral se conformó en 1973. Su origen se ha relacionado con la acción del entonces Presidente del Chase Manhattan Bank, señor David Rockefeller (Presidente fundador y honorario por Norteamérica), y a la participación posterior de Zbigniew Brzezinski, luego asesor del Presidente James Cárter. Se agregan a ellos unos 300 miembros más, vinculados a la banca, los negocios, la vida empresarial, la academia y la política. La Comisión como entidad privada surge para ayudar a pensar sobre los desafíos y las responsabilidades comunes de los líderes de Norte América, Europa Occidental y Japón hacia el resto del mundo. Véase: <http://www.trilateral.org>.

Para la Comisión Trilateral, la ingobernabilidad es el producto de una sobrecarga de demandas al gobierno político y el Estado, que al expandir sus servicios y su intervención puede provocar una crisis fiscal (Alcántara, 2004; Camou, 2000; Arbós & Giner, 1993). Ellos argumentan que esa ingobernabilidad o crisis de gobernabilidad podría desencadenar, de hecho, en una crisis de la democracia (Pasquino, 1997: 37).

**Gráfico 2.** Evolución legal del control de armas y presidentes de la República de Venezuela, 1958-1998



**Fuente:** Elaboración propia.

Toda esta inversión pública se tradujo en un crecimiento interanual promedio del 30% en términos nominales, y de 18% en términos reales del gasto público entre 1974 y 1977, pues el gobierno de Pérez estaba convencido de que la abundancia de recursos petroleros se mantendría o se expandiría en un período prolongado, pero cuando las condiciones del mercado internacional comenzaron a ser adversas, principalmente por la baja de los precios del crudo, Pérez tuvo que recurrir al endeudamiento externo para solventar los compromisos de su plan económico que no pudo sostener con la renta petrolera (Palma, 1989).

Las consecuencias del endeudamiento externo se manifestaron en 1982 con el estallido de la crisis de la deuda<sup>32</sup>, acaecida durante la presidencia de Luis Herrera Campins (1979-1983) de COPEI, momento en el cual la economía nacional empezó a tambalearse y el descontento social a manifestarse en las calles (Ocampo, Stallings, Bustillo, Belloso, & Frenkel, 2014).

En ese contexto comenzó su presidencia Jaime Lusinchi (1984-1989) del partido AD, quien entre las varias medidas adoptadas devaluó el bolívar (moneda oficial de Venezuela) de 4,3 a 7,0 bolívares un viernes 18 de febrero de 1983<sup>33</sup> y declaró la moratoria en el pago de la deuda externa (Martínez, 2008, págs. 85-86). Durante su mandato, el país se mantuvo en un contexto de fuertes desequilibrios macroeconómicos, estanflación, crecimiento del desempleo y caída de los salarios reales que afectó en gran medida las bases de su legitimidad por la incapacidad del Estado de responder simultáneamente a las funciones de acumulación y distribución de la riqueza, generando “frustración y desapego al modelo político” en los sectores más empobrecidos, el desvanecimiento del imaginario policlasista, así como fuertes críticas sobre la ineficacia de las políticas económicas del Estado desde sectores de la empresa privada y la academia, quienes asumieron un pensamiento neoliberal y lo que posteriormente sería el Consenso de Washington (Lacabana, 2006).

De acuerdo a un estudio hemerográfico realizado por Margarita López Maya (2001), el gobierno de Lusinchi se caracterizó por una alta violencia social pues se

---

<sup>32</sup> «A mediados de la década de los ochenta, casi todos los países de América Latina habían sufrido crisis de la deuda. Según los datos de la CEPAL, 12 países participaron en la primera o la segunda ronda de negociaciones, entre los años 1982 y 1984. Otros cinco países habían renegociado sus deudas en los años previos a 1982» (Ocampo y otros, 2014, pág. 60).

<sup>33</sup> Día que fue recordado como el viernes negro.

desarrollaron alrededor de 973 protestas sociales, de las cuales 94 fueron de carácter violento<sup>34</sup>. En ese estado de cosas estalló la crisis de gobernabilidad del sistema democrático representativo venezolano. El año 1989 marcó un hito en la historia del país porque significó el fin del Estado populista como eje central de la economía -y del proyecto nacional- y su desplazamiento por las reglas del mercado neoliberal. Es decir, se asumió la idea del Estado mínimo que pregonaban los grandes centros financieros a nivel mundial (Martínez Meucci, 2008; Lacabana, 2006).

Al iniciar su segundo mandato presidencial, Carlos Andrés Pérez (AD) (1989-1993) emprendió una serie de políticas de ajuste macroeconómico y reestructuración de corte neoliberal -como la privatización de empresas y servicios del Estado.-Estas medidas generaron gran descontento entre la población, por lo que se produjo una revuelta popular que inició en Caracas el 27 de febrero de 1989 y que se extendió en buena parte de las ciudades del país, conocida como “El Caracazo” (Martínez Meucci, 2008, pág. 5). En solo dos días, estas protestas dejaron un saldo de más de 2.000 muertos y miles de desaparecidos (Martínez, 2008, pág. 89).

Tres años después varios militares de las Fuerzas Armadas venezolanas intentaron llevar a cabo dos golpes de Estado en contra del presidente Pérez. El primer intento de golpe fue el 4 de febrero de 1992, encabezado por el Teniente Coronel Hugo Chávez Frías y un grupo de soldados que conformaban el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200) (Gómez, 1995), y el segundo intento de golpe fue el 27 de noviembre del mismo año, golpe que también fue desarticulado, y sus responsables apresados (Martínez Meucci, 2008). En resumen, durante el gobierno de Pérez continuó y aumentó significativamente la conflictividad social y la violencia que se produjeron durante el gobierno predecesor, pues de acuerdo con la organización no gubernamental Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea) en este período gubernamental se registraron un total de 3.141 protestas, 236 de ellas de carácter violento (Lopez-Maya, 2001).

En 1993, el presidente Pérez fue separado de su cargo luego de ser acusado de malversación de fondos por el Fiscal General y relevado durante 30 días por el presidente del Congreso, Octavio Lepage, y luego por el historiador Ramón J.

---

<sup>34</sup> Para López Maya, los eventos de protesta violenta son «...todas las que ocasionan en algún momento de la protesta daños o pérdidas humanas o de bienes aun cuando no se organizaron para ser violentas» (López Maya, 2001, pág. 7).

Velásquez, quien fue designado por el Congreso para terminar el período de gobierno en 1994 (Martínez Meucci, 2008, pág. 10).

El fin del bipartidismo ocurrió cuando Rafael Caldera de COPEI decide dejar ese partido y crear uno nuevo llamado CONVERGENCIA, apoyado por partidos diversos como el Partido Comunista en Venezuela (PCV), el Movimiento al Socialismo (MAS) y el Movimiento Electoral del Pueblo (MEP). Caldera ganó las elecciones para el período 1994-1999, y gobernó un país donde el capital internacional comenzó a dominar progresivamente la economía como consecuencia de las políticas neoliberales aplicadas en el gobierno de Pérez, sin que se formularan políticas para incrementar la competitividad de la industria nacional. En 1994 se produjo una crisis financiera que permitió el ingreso del capital financiero internacional por la vía de la adquisición de las entidades bancarias del país<sup>35</sup>. Del mismo modo, la llamada “Apertura Petrolera” permitió el regreso de las compañías petroleras transnacionales y la progresiva privatización de la industria petrolera venezolana (Lacabana, 2006).

El intento de ciertos sectores por implantar un proyecto hegemónico neoliberal en Venezuela se vio obstaculizado por una inestabilidad política permanente, por el incremento de la desigualdad y la exclusión, por la deslegitimación del sistema político y creciente ineficacia de los mecanismos de mediación entre la población y el Estado, por la reducción del salario real, por el desempleo, la creciente fragmentación social y por una marcada inestabilidad macroeconómica (Lacabana, 2006). Por todas estas razones, al finalizar el siglo XX, Venezuela entró en lo que Stolowicz (2001) ha llamado la crisis de gobernabilidad<sup>36</sup>, y en ese contexto se produjo el triunfo electoral del Teniente Coronel Hugo Chávez como presidente de Venezuela en diciembre de 1998, quien propuso desarrollar un nuevo marco constitucional con un modelo de democracia participativo y protagónico que rompe con el anterior modelo de

---

<sup>35</sup> «Crisis del sector financiero. Los bancos insolventes representaron el 35% de los depósitos del sistema financiero. Las autoridades intervinieron 17 de los 47 bancos que poseían el 50% de los depósitos, nacionalizaron 9 bancos y cerraron otros 7. El gobierno intervino en cinco bancos adicionales en 1995. Las pérdidas se estimaron en más del 18% del PIB» (Ocampo, Stallings, Bustillo, Belloso, & Frenkel, 2014, pág. 160).

<sup>36</sup> “A finales de la década del 90 sobrevino la crisis de la gobernabilidad, que se manifiesta como la crisis del sistema representativo. Éste dejó de ser eficaz como mecanismo de control social y político por dos tipos de fenómenos que ocurren a lo largo de la década pasada: a) la gente deja de creer en la política institucional y busca otros ámbitos para hacer valer sus demandas, al margen de la influencia de los partidos; b) sólo participa ampliamente de los procesos electorales cuando espera con ellos lograr cambios políticos, es decir, en contra del sentido conservador del statu quo de la representación partidaria” (Stolowicz, 1999: 59).

democracia representativa porque se centró en la idea de la participación de los ciudadanos en la formulación de las decisiones gubernamentales (Macpherson, 1977: 121-122) y no en la mera delegación del poder popular a representantes electos libremente.

Todos los gobiernos de la democracia representativa mantuvieron vigente la Ley sobre armas y explosivos de 1939 y su reglamento de 1940, mientras que en la Constitución que elaboraron para este periodo —la de 1961—, dedicaron uno solo de sus artículos (el Art. 133) al control de armas, tema que quedó regulado únicamente por la ley vigente, la de 1939. En el próximo punto analizaremos estos estatutos, tomando como base la metodología de Helen Ingram (1999).

### **2.3. Los tipos de estatutos de control de armas en la democracia representativa**

Para analizar los estatutos que rigieron el control de armas en Venezuela durante el período de la democracia representativa, es decir, la Ley sobre Armas y Explosivos de 1939, su Reglamento de 1940 y la Constitución de 1961, se tomó como base del análisis la metodología de Helen Ingram (1999) quien plantea que el tipo de estatuto de una política cambia de acuerdo a la estructura de dicho estatuto (metas y procedimientos) y los costos de negociación e información en los que incurren los actores políticos (véase capítulo 1). En este sentido, los estatutos se pueden clasificar en cuatro tipos: estatutos tipo 1 con metas claras y flexibilidad procesal, los estatutos tipo 2 con metas abiertas y flexibilidad procesal, los estatutos tipo 3 con metas claras y especificidad procesal, y los estatutos tipo 4 con metas abiertas y especificidad procesal (Ingram, 1999).

La Ley sobre Armas y Explosivos de 1939, promulgada durante la presidencia del General López Contreras, fue la Ley que tuvo mayor vigencia en Venezuela en esta materia, pues durante 74 años (1939-2013) fue el principal estatuto de control de armas de esta nación. Una de las particularidades de este instrumento legal es que establece que todos los tipos de armas son “armas de guerra” (Art. 3)<sup>37</sup>, incluyendo en este

---

<sup>37</sup> Artículo 3º: «Son armas de guerra todas las que se usen o puedan usarse en el Ejército, la Guardia Nacional y demás Cuerpos de Seguridad, para la defensa de la Nación y resguardo del orden público, tales como: cañones, obuses, morteros, ametralladoras, fúsiles-ametralladoras, fusiles, carabinas y mosquetones; pistolas y revólveres de largo alcance; y, en general, todas aquellas armas que pudieren ser útiles en la guerra, de todas clases y calibres, de un tiro, de repetición, automáticas y semiautomáticas y sus respectivas municiones y aparejos para ponerlas en actividad; sables, espadas, espadines, lanzas y

término a las armas pequeñas objeto de este trabajo, definición que era muy común para la época (Cahn y otros, 1980; Dubos, 1975) pues todavía no se había definido la clasificación de armas de fuego como la conocemos hoy día (ONU, 2005), confusión que es una herencia de las 3 leyes anteriores. También señala en su artículo 4° que todas las armas de guerra, sea que se produzcan o se introduzcan en el país, son propiedad de la Nación. Es evidente que este artículo de la Ley es producto de la visión consensuada sobre el monopolio de las armas de guerra que se mantuvo en todas las Constituciones desde 1893 hasta 1961.

Al examinar el articulado de esta Ley se observa que las metas referidas a la política de control de armas pequeñas para usuarios particulares son contradictorias y ambiguas, pues por un lado una de las metas centrales de la Ley es la prohibición de la introducción, importación, fabricación, comercio, porte, detención y ocultamiento de armas pequeñas<sup>38</sup> tipo revólveres, pistolas y rifles, y sus cartuchos (Art. 9°) por parte de usuarios particulares (Art. 7°), así como la penalización de dichas actividades (Art. 10°), y establece que estos procesos son competencia únicamente del Gobierno Nacional (Art. 4° 5° y 6°), y por otro lado, en el artículo 21 de la propia Ley se establecen permisos especiales para que usuarios particulares puedan importar algunas de estas armas, también el artículo 23 establece permisos especiales de porte de armas para particulares, los cuales podrán ser usados para su legítima defensa o en defensa del orden público (Art. 24), y prevé la autorización para la fabricación de armas y municiones de “libre comercio” a los particulares, todo ello sin especificar el tipo de armas y municiones a las que hace referencia, y en todos los casos previa aprobación del Ejecutivo Federal (o gobierno nacional).

En cuanto al tipo de procedimiento, esta Ley establece de manera general que la competencia de control de armas recae en el Gobierno Nacional (Art. 5° y 6°), pero no especifica si la política será implementada por instituciones civiles o militares del Gobierno Nacional, por ejemplo, aunque si establece de manera clara que la competencia de expedición de permisos especiales para la importación, porte y uso de armas es del Estado Federal (o central) (Art. 21°, 23° y 26°). Esto quiere decir que la

---

bayonetas; aparatos lanzallamas; bombas, granadas de mano; gases y sustancias agresivas, así como las armas y dispositivos que puedan arrojarlos o los envases que puedan contenerlos».

Quedan comprendidas entre las armas de guerra a que se refiere este artículo, todas las que sean de la misma especie de las que son actual propiedad de la Nación y de las que figuran en armamentos de guerra de otras Naciones, aun cuando no existan en el Parque Nacional (Subrayado nuestro).

<sup>38</sup> Esta Ley tampoco señala que este tipo de armas son armas pequeñas.

Ley de 1939 profundiza la visión centralista del control de armas, donde el monopolio de la violencia es competencia únicamente del Gobierno Nacional y no se comparte con los Estados Federales.

Por otra parte, esta Ley es específica al señalar que las sanciones a los delitos de introducción, importación, fabricación, comercio, porte, detención y ocultamiento de armas sin permiso del Gobierno Nacional están contempladas en el Código Penal (Art. 1º, 7º, 10º, 24º y 26º). Sin embargo, la referencia a los usuarios autorizados de portar armas y los requisitos para obtener dicho porte son bastante escuetos y ambiguos. El artículo 22 de la Ley establece de manera indirecta que los militares en servicio, los empleados de los Resguardos Nacionales e Inspectoría y Fiscalías de Rentas Nacionales, los funcionarios y agentes de la Guardia Nacional, de Investigación, de Policía y demás Cuerpos de Seguridad son los únicos usuarios autorizados para portar armas, pero como se señaló anteriormente, el artículo 23 establece permisos especiales de porte de armas para particulares. De igual manera, el artículo 21 de la Ley establece indirectamente como requisitos para obtener el porte de armas el estar excepto de «...antecedentes criminales, o de carácter pendenciero o de malas costumbres» (Art. 21), pero no indica la edad mínima o las especificaciones técnicas que deben tener las armas para permitir la expedición de su porte, por ejemplo.

Por todo lo anterior pudiera decirse que a nivel de procedimientos esta Ley es bastante flexible. Sin embargo, la precisión tanto de las metas como de los procedimientos para el control de armas en esta Ley fue incluida en el Reglamento de 1940. Allí se hace referencia a los artículos de la Ley ya mencionados, pero se determina que la competencia del control de armas recae en los Ministerios de Relaciones Interiores y de Guerra y Marina<sup>39</sup>. El Ministerio de Guerra y Marina sería la institución responsable de adquirir las armas y municiones para las fuerzas de seguridad pública (Art. 1) y quien podía autorizar mediante permisos especiales la importación de un arma corta por persona, en el caso de las pistolas automáticas de calibres 6,35 y 7,65 mm, y para los revólveres de calibres 51 7 y 9 mm, quedando excluidos calibres de mayor potencia, y limitando la dotación para cada pistola a dos cargadores de repuesto y a 25 cartuchos, y para cada revólver hasta veinticinco 25 cartuchos, aunque no se establece cada cuanto tiempo se puede reponer la dotación de municiones (Art. 37).

---

<sup>39</sup> Actualmente Ministerio de Defensa.

No obstante, estas armas de uso civil no podían ser utilizadas para cualquier tipo de actividad, según este Reglamento, la importación de armas cortas por parte de civiles quedaba supeditada a actividades de expedición científica, transporte de valores y el cuidado y resguardo de una hacienda o fundo pecuario, y solo podía usarse en el lugar o trayecto para el que le dieron el permiso, quedando prohibido su traspaso o préstamos a terceros para realizar otro tipo de usos con el arma (Art. 38). Es decir, ya en el reglamento de la Ley, el permiso de porte para civiles era en realidad un permiso de tenencia de armas, pues las personas no podían portarlas en cualquier lugar, y no se establecía que su uso fuera para legítima defensa o en defensa del orden público, como si lo establecía el artículo 24 de la Ley.

Si bien los permisos de importación de armas cortas eran otorgados por el Ministerio de Guerra y Marina, los permisos de portes de armas eran otorgados por el Ministerio de Relaciones Interiores, quien debía llevar un Registro donde se asentarían todos los permisos de porte de armas expedidos, debidamente numerados y fechados, con todos los datos necesarios para su control. Todos los carnets de porte tenían una duración de un año, los cuales podían ser renovados por los usuarios en el Ministerio de Relaciones Interiores, debían tener una fotografía de frente del interesado, y para obtenerlos, los civiles debían dejar una fianza de hasta 3.000 Bolívares como garantía de la multa en caso de contravención de la Ley (Art. 40).

Por otra parte, las únicas armas y municiones que podían ser fabricadas por particulares en Venezuela eran las escopetas, que actualmente son consideradas armas ligeras, y sus cartuchos que podían ser utilizados únicamente en la cacería de animales (Art.5 y 9), previa autorización de funcionamiento del Ministerio de Relaciones Interiores (Art. 5), institución que permanentemente debía inspeccionar y controlar minuciosamente el comercio y la tenencia de este tipo de armas (Art. 6, 7, 8, 11 y 12).

En resumen, la Ley de 1939 que se mantuvo vigente durante toda la democracia representativa, tiene metas abiertas, vagas y generales, y una flexibilidad procesal que le otorga un amplio nivel de maniobra a las agencias implementadoras del control de armas, por lo cual entra en la categoría de *estatuto tipo 2 (metas abiertas-flexibilidad procesal)*. No obstante, el Reglamento de la Ley tiene definiciones de los tipos de armas y tipos de permisos muy precisos, objetivos bien definidos, competencias

establecidas en instituciones puntuales, requisitos y pautas de uso bien delimitadas, que permiten clasificarla como un *estatuto tipo 3 (metas claras-especificidad procesal)*.

Según Ingram (1999), este tipo de estatutos suelen establecerse cuando hay un bajo costo de negociación para los decisores de la política (cuenta con amplio apoyo político) pero no hay confianza en que la agencia administrativa tenga suficiente información y conocimiento para resolver el problema que originó la política (costos de información altos), por lo cual promueven un tipo de implementación forzada.

Cuando se instauró la democracia representativa en Venezuela, en medio de un contexto post-dictadura de lucha de los partidos políticos por obtener el control del naciente sistema democrático, y en el cual fueron sacados del pacto dos de los partidos que participaron en el derrocamiento de Pérez Jiménez (el PCV y URD), la decisión de los actores políticos en el poder (AD y COPEI) sobre el control de armas fue el de mantener vigente la Ley centralista de 1939, así como su Reglamento centralista, estricto y restringido de 1940, y establecer un solo artículo amplio y ambiguo (Art. 133) en la nueva Constitución de 1961.

Pese a esto, los gobiernos de la democracia representativa enrumbaron la implementación de sus políticas del control de armas hacia la conformación de un mercado nacional integrado por importadores, comercializadores y portadores de armas gubernamentales, jurídicos y particulares, fomentando en la práctica el derecho ciudadano a portar armas pequeñas para la defensa personal y la privatización de la seguridad ciudadana, tal como veremos en el siguiente punto.

#### **2.4. Las políticas de control de armas implementadas durante la democracia representativa en Venezuela**

Los gobiernos de la democracia representativa implementaron una serie de políticas relacionadas con el control de armas que, según La Rosa (2012: 168-169), pueden ubicarse en tres momentos situacionales que permiten identificar el tipo de política pública de control de armas realizada por el Estado venezolano en este período.

El primer momento inicia con el gobierno de Rómulo Betancourt (AD) (1959-1964) y culmina en 1972 durante el gobierno de Rafael Caldera (COPEI). Es un momento situacional en el cual se estaba conformando el mercado venezolano de armas

a partir de importaciones directas, y en el cual el Estado venezolano no tuvo una política explícita de control de armas pequeñas. Sin embargo, sus acciones estuvieron enfocadas en evitar el flujo ilegal de armamento hacia los grupos subversivos de izquierda (relacionados con los partidos excluidos del Pacto de Punto Fijo, URD y PCV), a quienes se les adjudicaba el apoyo del bloque soviético a través de Cuba, donde, según las versiones oficiales, se entrenaban hombres y exportaban ideas y pertrechos contra las democracias americanas (MRI, 1967). En términos reales se implementó una política de acceso a las armas pequeñas para usuarios particulares, lo cual puede comprobarse en los niveles de importación y porte de armas de esos años (véase punto 2.5).

El segundo momento abarca los tres últimos años de gobierno de Rafael Caldera (COPEI) (1972-1974) y los gobiernos de Carlos Andrés Pérez (AD) (1974-1979), Luis Herrera Campins (COPEI) (1979-1984) y Jaime Lusinchi (AD) (1984-1989), y es el momento más importante de este período histórico. Durante estos gobiernos el Estado asoció el uso violento de las armas de fuego con la criminalidad en los barrios pobres de las zonas urbanas (La Rosa, 2012). En este sentido, implementaron políticas de seguridad ciudadana altamente represivas, como el Plan Unión y los operativos anuales de seguridad que realizaron «...operaciones de limpieza en barriadas de alta incidencia delictiva» (MRI, 1985). Pero, por otro lado, institucionalizaron el control de armas con la creación de dos instituciones que hasta hoy tienen la competencia del control de armas en Venezuela como son la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (CAVIM), creada en 1975 y la División de Armas y Explosivos, creada en 1979.

En 1972, el gobierno de Caldera creó la primera División de Armas y Explosivos en el Ministerio de Relaciones Interiores (MRI), una institución civil cuyo objetivo era controlar las armas y explosivos en poder de la población civil, control que se derivaba de la Ley sobre armas y explosivos de 1939. A partir de ese año para portar un arma era obligatorio que el ciudadano, las empresas de vigilancia y de transporte de valores, obtuviesen un permiso de porte o tenencia de armas para cada arma, el cual era otorgado por el MRI y tenía una vigencia de un año, más un año de renovación. El control de los permisos de porte y tenencia se llevaba en forma numérica y se expedía un permiso por cada arma (pistola, revólver o rifle), mientras que los funcionarios del MRI estaban autorizados para decomisar los portes vencidos, así como sus respectivas armas, que pasaban a formar parte del parque nacional al igual que cualquier otra arma

decomisada, de acuerdo a lo estipulado por la Ley vigente de 1939 (La Rosa & otros, 2012, págs. 139-140).

En 1975, el entonces presidente Carlos Andrés Pérez creó la Compañía Anónima de Industrias Militares (CAVIM) mediante el Decreto Presidencial N° 883, como empresa estatal adscrita al Ministerio de Defensa, encargada de la importación, exportación, fabricación y comercialización de armas de fuego y municiones en Venezuela<sup>40</sup>. Ese mismo año el Ministerio de Relaciones Interiores promulgó el Reglamento de los Servicios Privados de Vigilancia, Protección e Investigación, mediante el cual crea la figura legal de las empresas de seguridad privadas y de custodia de valores (G.O N° 30.597 de fecha 14 de enero de 1975), y en providencia administrativa de 1977 se reglamentaron las armas de uso deportivo.

En junio de 1979, una de las primeras medidas del gobierno de Luis Herrera Campins, fue convertir la División de Armas y Explosivos en la Dirección de Armas y Explosivos (DAEX) por Decreto Presidencial N° 154<sup>41</sup>, continuando adscrita al Ministerio de Relaciones Interiores, y quedó a su cargo todo el manejo del uso, tenencia, transporte y almacenaje de todo tipo de armas, municiones y explosivos que se encuentren en territorio venezolano<sup>42</sup>. Para la creación de esta dirección se desarrolló una campaña a fin de regularizar y agilizar la tenencia de armas con el propósito de “democratizar” los trámites y eliminar a los intermediarios; se establecieron procedimientos en conjunto con CAVIM para que las armas de fuego pudieran ser vendidas legalmente a los usuarios particulares a precios más económicos que los del mercado internacional, con el fin de eliminar el contrabando; y se modificaron los formatos para permisos y tenencias de armas, que tenían más de 40 años sin ser revisados (La Rosa & otros, 2012, pág. 142).

Con la nueva institucionalidad de DAEX se aceleró la expedición de permisos de porte de armas, pues entre 1980 y 1984 fueron otorgados 73.025 permisos de porte

---

<sup>40</sup> En la actualidad, CAVIM posee el monopolio de todas las actividades relacionadas con las armas de fuego y las municiones tanto para uso civil como militar, así como el registro de las compras realizadas a comercializadores internacionales de armas de fuego, así como de las ventas realizadas a los organismos gubernamentales, cuerpos policiales, empresas de seguridad privada, armerías y particulares.

<sup>41</sup> Un recorrido de campo realizado por la investigadora en Caracas en el mes de octubre de 2014 determinó que este Decreto no está disponible al público ni en DAEX ni en el Ministerio de Relaciones Interiores, ni en las principales bibliotecas de Venezuela.

<sup>42</sup> Desde entonces, la DAEX controla la asignación de portes de armas a particulares, regula la tenencia de armas de usuarios gubernamentales y jurídicos, a partir de informes trimestrales, y es la encargada de la destrucción de armas recuperadas por los cuerpos de seguridad del Estado.

(MRI, 1980, 1981, 1982, 1984)<sup>43</sup>. Además, en 1980, se decretó el año de la depuración de las Empresas de Vigilancia y Traslado y Valores, y se procedió al cierre de algunas de ellas, tanto en la Zona Metropolitana como en la Región Central, a través de un plan de inspección y fiscalización en las áreas industriales, comerciales y entidades financieras desarrollado por inspectores del Ministerio, en el que se realizaron 2.573 inspecciones (MRI, 1980).

En 1981, la DAEX puso especial énfasis en la profesionalización de las empresas de vigilancia y traslado de valores, política que continuó profundizando en 1982, y se siguió desarrollando los trabajos de inspección y fiscalización en áreas industriales, comerciales y en entidades financieras, al realizarse 2.480 inspecciones (MRI, 1981). En 1982 se realizó un operativo especial por la realización en Venezuela del 43vo Campeonato Mundial de Tiro 82, en el marco del cual se otorgaron licencias de importación especiales a firmas comerciales, incluyendo a CAVIM y a la Federación Venezolana de Tiro, además se otorgaron 2.075 licencias para la entrada y salida de 1.259 armas de uso deportivo (MRI, 1982).

Durante el gobierno de Lusinchi (AD) (1984-1989) las medidas más importantes en materia de control de armas fueron la reducción de 86,7% en el tiempo de entrega de los portes de armas (MRI, 1985), la inspección de 1.750 locales dedicados a la venta, reparación y almacenamiento de armas, y de empresas de vigilancia, protección y traslado de valores, que resultó en el cierre de los establecimientos que no estaban autorizados por el MRI, y el otorgamiento de 89 permisos de funcionamiento a nuevas empresas de vigilancia y protección, transporte de valores, armerías, fábricas de fuegos pirotécnicos y academias de tiro, así como 7.723 permisos de tenencia de armas para vigilantes de estas empresas. (MRI, 1986).

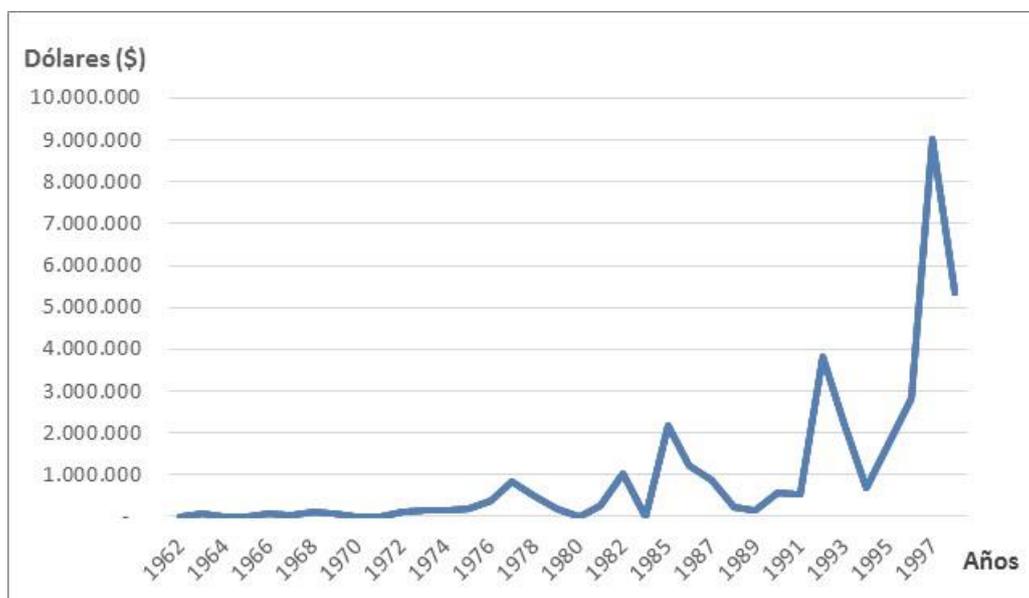
Es importante mencionar que, la revisión de las Memorias y Cuentas de los Ministerios de Relaciones Interiores y de Defensa arrojó que la creación de CAVIM y DAEX no fue considerado por el Estado como parte de una política explícita de control de armas, sin embargo, dichas instituciones civiles y militares establecieron medidas dirigidas a facilitar el acceso a armas pequeñas a la población civil como herramientas

---

<sup>43</sup> Este número de portes de armas (73.025) se encuentra dentro del rango máximo estimado de armas pequeñas importadas en Venezuela en la década de los 80's (79.163) (ver Tabla 2). Con base en estos datos podemos interpretar que la mayoría de las armas pequeñas que ingresaron al país en esa década pasaron a formar parte del circuito blanco.

de seguridad personal, lo cual concuerda con el aumento de las exportaciones de armas pequeñas registradas hacia Venezuela en ese período (véase Gráfico 3).

**Gráfico 3.** Venezuela. Valor en Dólares de las importaciones de revólveres y pistolas 1962-1998



**Fuente:** Fernández y otros, 2012, pág. 240.

En este segundo momento se observa, entonces, la tendencia del Estado a establecer las condiciones necesarias para avanzar hacia un proceso de privatización de la seguridad ciudadana, y promover el uso de armas pequeñas para la defensa personal, proceso en el cual el Estado cede a los usuarios jurídicos y particulares parte importante de su monopolio sobre la violencia física (Bourdieu, 1997).

El tercer momento situacional se ubica entre 1989 y 1999, durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (AD) y de Rafael Caldera (COPEI). Es un momento en el cual el Estado definió políticas de seguridad ciudadana integrales con un enfoque represivo contra el delito y la protesta, debido al auge mediático del tema de la inseguridad y la inestabilidad política latente. Luego de la revuelta popular de 1989, conocida como *el Caracazo*, y los intentos de golpes de estado del 4 de febrero y 27 de noviembre de 1992, se implementaron políticas dirigidas a mantener el orden público y evitar el aumento del crimen organizado asociado a redes del narcotráfico (La Rosa, 2012).

Las políticas represivas de seguridad ciudadana contrastan con el aumento de las importaciones de armas pequeñas (en total 289.103 armas pequeñas en la década de 1990), mucho mayores si las comparamos con las importaciones realizadas en las décadas de 1980 y 2000 (ver Tabla 3), importaciones legalmente autorizadas por la DAEX. Además, se incrementó la demanda de armas por parte de usuarios particulares, reflejada en el registro del número de portes de armas expedidos por la DAEX (406.661 portes) que, curiosamente superan el número de armas pequeñas importadas en el mismo período (289.103 armas pequeñas importadas) (MRI, 1990-1999).

Las políticas de control de armas de este período tuvieron un mayor protagonismo en el discurso oficial del MRI y estuvieron enfocadas en facilitar aún más el acceso a los permisos de portes y tenencia de armas de fuego a usuarios particulares y jurídicos, y en fiscalizar a las empresas importadoras de armas, armerías, empresas de seguridad, vigilancia y transporte de valores.

Durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, las políticas de control de armas incluyeron la incorporación del Instituto Postal Telegráfico (IPOSTEL) como medio para la tramitación del porte de armas, y el pago de aranceles directamente a través de las entidades bancarias, por lo cual se redujeron al mínimo los inconvenientes para tramitar el porte de armas en cualquier parte del país. También se establecieron requisitos más exigentes para la concesión de permisos de porte o tenencia de armas de uso civil, como el certificado médico-psíquico y documentación que pruebe la procedencia de las armas (MRI, 1989; 1990).

Una de las medidas más importante tomadas por Pérez el mismo año del Caracazo (1989) fue la incorporación de CAVIM como empresa accionaria autorizada por el Ministerio de Defensa y por el MRI, para la importación de armas de uso civil, pues hasta ese año dichas importaciones eran realizadas exclusivamente por medio de empresas importadoras particulares (MRI, 1990). Además, se integró un equipo profesional con oficiales de la Fuerza Armada y efectivos de la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención para efectuar las inspecciones de armas y el funcionamiento de las compañías de Vigilancia Privada y el Traslado de Valores y se asumió la política de no considerar como compañías legales a aquellos grupos que funcionaban sin los permisos correspondientes emitidos por el Ministerio, además de restringir el otorgamiento de permisos a este tipo de empresas (MRI, 1990). También se

desarrollaron programas destinados a la modernización tecnológica del sistema de DAEX con el fin de garantizar la confiabilidad y la agilización de los trámites, lo cual incluyó la microfilmación y la digitalización de los expedientes (MRI, 1992; 1993).

Finalmente, en el segundo gobierno de Caldera (1994-1999), en un contexto de crisis bancaria, la DAEX llevó a cabo una depuración interna para eliminar deficiencias internas, corruptelas y a los “gestores” y “tramitadores”. Durante los meses de mayo y agosto de 1994 se realizaron dos programas en los cuales se logró entregar el 75% de los portes solicitados, y se puso especial énfasis en la actualización de la tramitación y entrega de portes a través de IPOSTEL, ya que todavía estaban pendientes los correspondientes a los años 1992 y 1993 (MRI, 1994).

En 1995, se realizaron 10 jornadas especiales para la entrega *in situ* de portes de armas a las asociaciones civiles de ganaderos, cámaras de comercio, cámaras de industriales y otras, y fue presentado un proyecto de reestructuración de la División de Armas y Explosivos para adecuarla a la creciente demanda de servicios (MRI, 1995). Al año siguiente continuó la política de realizar jornadas especiales para la entrega en territorio, se trabajó en la discusión y elaboración del Proyecto de la Ley de Armas y Explosivos, que se encontraba en la Cámara de Diputados para su segunda discusión, y se presentó el Proyecto de Restauración de la Dirección Nacional de Armas y Explosivos para elevarlo a la Dirección General Sectorial de Armas y Explosivos con el fin de adecuar los servicios a la creciente demanda (MRI, 1996). Estos proyectos no fueron aprobados.

En 1997, la DAEX se elaboró un listado de las armas que, por sus características, eran consideradas material de guerra y se envió a la Dirección Sectorial de Registros y a las notarías del Ministerio de Justicia, también realizaron operativos para la entrega de porte de armas en el interior del país, actualizaron la entrega de portes a través de las oficinas de IPOSTEL y se creó y puso en práctica un nuevo formato para los portes de armas (MRI, 1997).

En definitiva, es posible decir que en los primeros 14 años de la democracia representativa, las políticas de control de armas no fueron consideradas relevantes para los gobiernos de AD y COPEI. Esta situación cambia a mediados de 1970, en el contexto de la bonanza petrolera venezolana, momento en el cual la abundancia de

recursos económicos le permite al Estado invertir en la industria armamentística militar al crear la CAVIM. También hay un cambio en la visión de la seguridad ciudadana al fomentar la legalización y profesionalización de empresas de vigilancia privada y transporte de valores, así como el porte y la tenencia de armas pequeñas por parte civiles para la defensa personal, el deporte de tiro, la colección y para el resguardo de actividades comerciales. En este sentido, se implementaron políticas orientadas a crear una institucionalidad pública cívico-militar centralizadas para el control de las armas que, en buena medida, legalizó el surgimiento de un mercado venezolano de armas y municiones conformado por usuarios de las empresas de seguridad privadas, las armerías y los nuevos portadores y tenedores de armas particulares, jurídicos (asociaciones de ganaderos, comerciantes, empresas de seguridad y transporte de valores, etc.) y gubernamentales (policías, militares, etc.), quienes en el marco de una apertura del uso de armas, generaron una alta demanda de armas pequeñas, municiones, partes y servicios de mantenimiento, productos y servicios en la década de 1970 que fueron nutridos hacia el mercado venezolano básicamente por empresas privadas importadoras de armas.

Estas políticas que promovieron el fácil acceso a las armas pequeñas a los ciudadanos son contradictorias con las políticas represivas de seguridad de ciudadana de aquella época, aplicadas en un momento histórico que si bien era democrático se caracterizó por el alto descontento popular expresado en más de 1.500 protestas violentas (Lopez-Maya, 2001), entre ellas el Caracazo que dejó más de 2.000 muertos y miles de desaparecidos (Martínez, 2008, pág. 89) y los intentos de golpe de Estado que dejaron un saldo de 17 soldados muertos y 50 heridos el 4 de febrero (El Mundo, 2015) y entre 50 y 200 fallecidos el 27 de noviembre de 1992 (Vinogradoff, 1992).

De toda esta reflexión quedan sueltas algunas preguntas que sería interesante desarrollar en próximas investigaciones, como, por ejemplo: ¿por qué en ese contexto de violencia social generalizado que vivió Venezuela durante la democracia representativa, el Estado y sus actores políticos decidieron mantener vigente la Ley de 1939 que contiene la herencia de las dictaduras y gobiernos autoritarios a los que ellos mismos se opusieron?, o ¿por qué en ese mismo contexto de violencia se promovió la creación de un mercado de armas que involucrara a la población civil venezolana, sin medir las consecuencias del uso de estas armas?

Lo que si se observa en el análisis de este periodo es que, en la práctica, el Estado venezolano siguió los lineamientos centralistas de la Ley de 1939, ya que centralizó e institucionalizó la competencia del control de armas en dos instituciones puntuales del Gobierno Nacional, la DAEX de carácter civil y CAVIM de carácter militar, pero paradójicamente las políticas implementadas por estas instituciones convirtieron a la importación, comercialización, tenencia y porte de armas pequeñas en un derecho ciudadano para la defensa personal, de bienes y de personas, o para ser usada como instrumento deportivo, aun cuando el Reglamento de 1940 era enfático al solo permitir el porte de armas solo para actividades científicas, de transporte de valores y para resguardar fundos y haciendas, o para colección, y contradiciendo también a la Constitución de 1961 que en ninguno de sus artículos establece estas actividades como un derecho ciudadano.

A continuación, veremos cómo se comportó el mercado de armas pequeñas en Venezuela, con la aplicación de estas políticas de control de armas.

## **2.5. El comportamiento del mercado de armas en Venezuela entre 1958 y 1999**

Si bien desde el periodo independentista en Venezuela fue extendido el uso de armas de fuego en los diferentes conflictos armados y pudimos observar una regulación de las armas pequeñas en las diferentes Constituciones de la primera mitad del siglo XX, no podemos asegurar si esas armas de fuego fueron producidas en territorio venezolano o si fueron importadas legal o ilegalmente al país, ni tampoco existe información sobre los usuarios con permisos de porte y tenencia de armas en esa época, ya que no existen estudios sobre este tema ni datos que nos permitan analizar la configuración del mercado de armas para entonces.

Los primeros datos sobre importación de armas de fuego pequeñas y sus municiones desde Venezuela datan de 1962, durante el primer gobierno de la democracia representativa, el de Rómulo Betancourt (AD), momento en el cual se observan los inicios de la importación directa de armas pequeñas del tipo pistolas y revólveres por parte de distribuidores oficiales, armerías, personas particulares, empresas de seguridad, cuerpos policiales, entre otros, quienes debían solicitar permisos de importación de estas armas a la DAEX (Fernández y otros, 2012, pág. 224; Ávila y Romero, 2012, pág.: 30).

Las importaciones comienzan a incrementarse a partir de 1972 (Gráfico 3), momento en que inicia el proceso de institucionalización del control de armas en Venezuela, pues como se indicó anteriormente, en 1972 el gobierno de Caldera creó la primera División de Armas y Explosivos en el Ministerio de Relaciones Interiores, instancia reguladora de los permisos de porte y tenencia de armas tanto para usuarios jurídicos (armerías, empresas de seguridad y transporte de valores) como personas naturales; y desde entonces, Venezuela tuvo picos de importación de armas pequeñas en 1977, 1982, 1985, 1992, 1997, 2001, 2007 y 2011.

El Gráfico 3 también muestra el incremento de las importaciones de armas pequeñas en 1975, año en que el gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez (AD) creó CAVIM como empresa estatal para la importación, fabricación y comercialización de armas y municiones al pública en general. Igualmente se observan dos picos de importación de armas pequeñas en 1982, año en se realizó en Venezuela el 43vo Campeonato Mundial de Tiro 82, y por el cual aumentó la entrega de licencias de importación especiales a firmas comerciales, por lo cual es probable que gran parte de las armas importadas hayan sido utilizadas para el tiro deportivo (MRI, 1982), y en 1985, que pudiera deberse a la demanda de armas de las 89 nuevas empresas de vigilancia y protección, transporte de valores, armerías, fábricas de fuegos pirotécnicos y academias de tiro cuyo funcionamiento fue autorizado por la DAEX ese año (MRI, 1986). El incremento de las importaciones de armas pequeñas en 1992 está relacionado con los dos intentos de golpe de Estado al presidente Carlos Andrés Pérez en febrero y noviembre de ese año, mientras que el pico de 1997 pudiera estar relacionado con el clima de incertidumbre preelectoral e ingobernabilidad que vivía Venezuela un año antes de las elecciones presidenciales de 1998.

Por otra parte, se observan caídas considerables de las importaciones en 1984, año posterior al viernes negro<sup>44</sup>, en 1989, año en que ocurre el Caracazo, y en 1994, año de la crisis financiera y bancaria. Es decir, en los años de crisis y estallidos sociales, el Estado tendió a restringir la importación de armas pequeñas a los civiles.

Según estimaciones de la CODESARME (2012), durante la década de 1980 Venezuela importó entre 23.749 y 79.163 pistolas y revólveres, mientras que en los

---

<sup>44</sup> Hacemos referencia al viernes 18 de febrero de 1983, cuando el entonces presidente Jaime Lusinchi (AD), devaluó el bolívar (moneda oficial de Venezuela) de 4,3 a 7,0 bolívares y declaró la moratoria en el pago de la deuda externa (Martínez, 2008, págs. 85-86).

noventa esta cifra aumentó notablemente, se estima entre 105.128 a 289.103. Estos cálculos arrojaron que la cantidad de pistolas y revólveres ingresadas legalmente a Venezuela entre 1980 y 1999 fluctúan entre las 368.266 unidades como máximo y 128.877 como mínimo, con una cifra promedio de 170.521 pistolas y revólveres importados en este período (véase Tabla 3)<sup>45</sup>.

**Tabla 3.** Venezuela. Estimación de las armas de fuego importadas por unidades. 1980-1999

Período	Máximo	Promedio	Mínimo
Años 80	79.163	47.498	23.749
Años 90	289.103	123.023	105.128
<b>Total</b>	<b>368.266</b>	<b>170.521</b>	<b>128.877</b>

**Fuente:** Fernández y otros, 2012, Pág. 250.

Otro dato interesante para conocer el mercado de armas venezolano se refiere a la evolución de las exportaciones de armas pequeñas hacia Venezuela, realizadas principalmente por las grandes empresas estadounidenses y europeas que tradicionalmente han dominado el mercado mundial de armas. A finales de la década de 1970, cuando se inició la política de ventas a crédito de armas de guerra y de otros tipos por parte de EUA a los países del Tercer Mundo (Cahn y otros, 1980), el 69,30% de las armas pequeñas exportadas hacia Venezuela provenían de EUA, aunque Alemania también tenía una presencia importante como proveedor de armas (30,44%) (Ver Mapa 1). Este predominio de empresas estadounidenses y alemanas disminuyó a mediados de la década de 1980 cuando comenzaron a importarse armas provenientes de Bélgica (5,10%) y otros países (4,72%) (Ver Mapa 2).

Ya en la década de 1990, en el contexto del fin de la Guerra Fría, se evidenció una diversificación del mercado proveedor de armas pequeñas hacia Venezuela. Fabricantes de Italia (24,99%) y Bélgica (10,19%), y en menor proporción de Israel,

<sup>45</sup> «El método de estimación para calcular la cantidad de armas de una mano ingresadas a Venezuela desde 1980 se llevó a cabo desde dos perspectivas procedimentales: 1. la primera consistió en el cálculo de las cantidades de armas, basados en los montos declarados en las importaciones por Venezuela y su precio de referencia establecido para cada una de las tres décadas estudiadas. 2. la segunda consiste en el cálculo de las cantidades de armas, basados en los montos declarados en las importaciones por Venezuela y su precio de referencia establecido para las primeras dos décadas estudiadas y hasta mediados de la década del 2000. a partir de 2005, se toman los valores de las cantidades de armas compradas por CAVIM» (Fernández & Otros, 2012: 248).

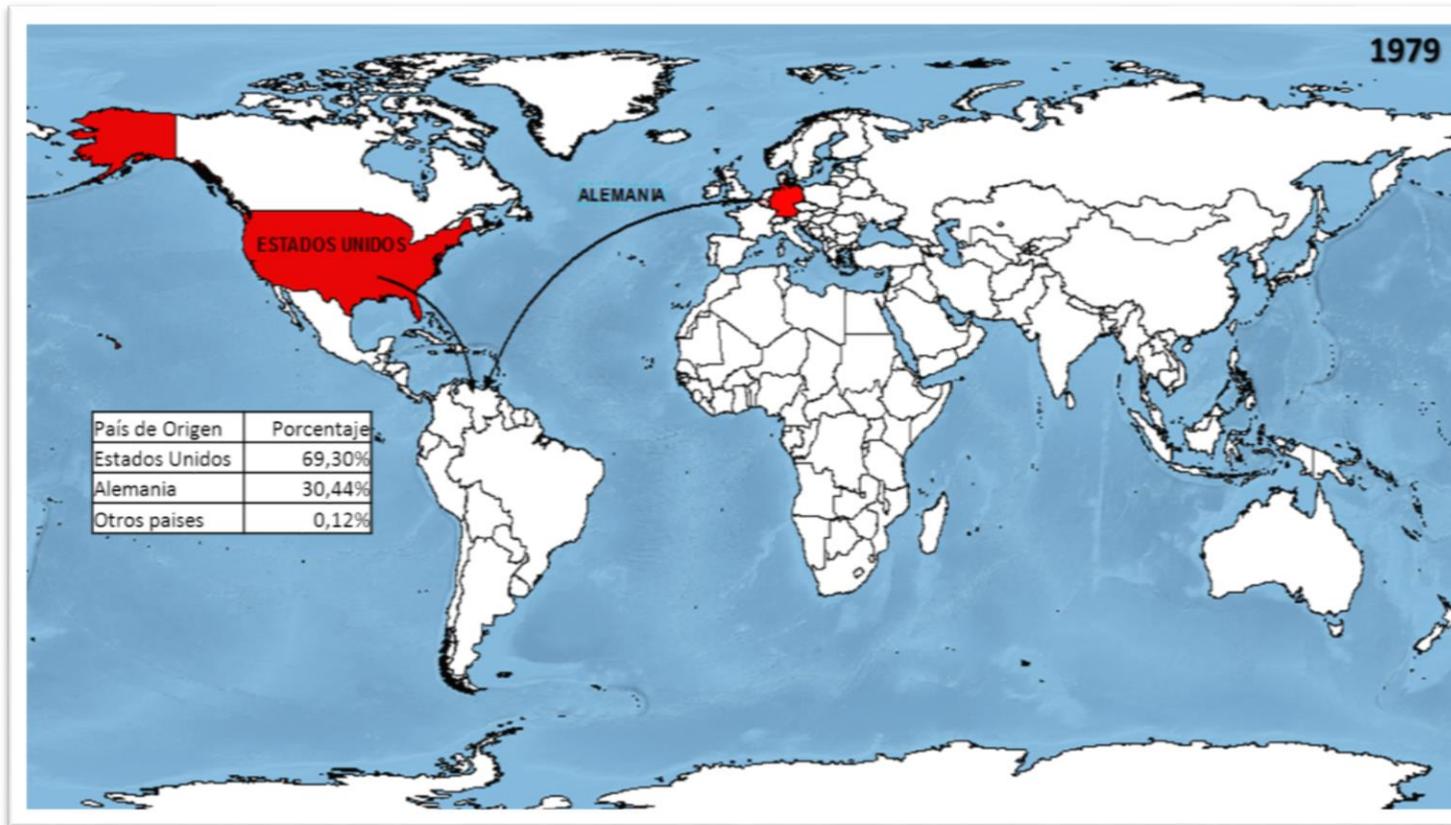
Argentina, Brasil, Austria y España comenzaron a participar en este mercado, desplazando las exportaciones desde EUA (35,39%) (Ver Mapa 3). No obstante, en 1997 EUA retoma su papel de proveedor principal, abarcando el 50,14% de las importaciones de armas pequeñas. En este mismo año, las armas austríacas marca Glock (16,74%) se introducen en el mercado venezolano, mientras que las armas italianas de las marcas Beretta y Tanfoglio se mantienen estables en sus niveles de exportación hacia Venezuela (10,98%) (Ver Mapa 4).

Sobre la producción nacional de armas pequeñas y municiones que corresponde a las actividades comerciales de CAVIM, es importante decir que hasta la actualidad solo se conoce de la fabricación de la pistola “zamorana”, que fue desarrollada como prototipo por CAVIM en convenio con la empresa checa CLC, de las cuales se produjeron 3.276 unidades entre 2005 y 2008, y que aun cuando se desconoce si fueron vendidas a civiles (Nederr, 2011), es probable que la directiva de CAVIM haya escogido producir esta pistola porque es el tipo de arma más demandada por los compradores de armas en CAVIM desde 2005 al 2011, pues representa el 95,04% de sus ventas en ese periodo (Fernández y otros, 2012, pág. 254). Tampoco se conoce información sobre la producción privada de armas pequeñas tales como pistolas y revólveres, aunque si es conocido que en el 2011 CAVIM reportó la producción de 30 millones de municiones (Figuroa, 2012), pero no hay información que indique desde cuándo realiza esta producción de municiones, para ningún periodo histórico.

Sin embargo, con las cifras manejadas en este capítulo se puede afirmar que el mercado de armas de fuego pequeñas se desarrolló y se consolidó en Venezuela motivados por las políticas de control de armas de los gobiernos de la democracia representativa, que hasta 1989 fue en un mercado importador de armas cuyos principales proveedores fueron las grandes empresas trasnacionales de la industria armamentística de EUA y Europa y América Latina.

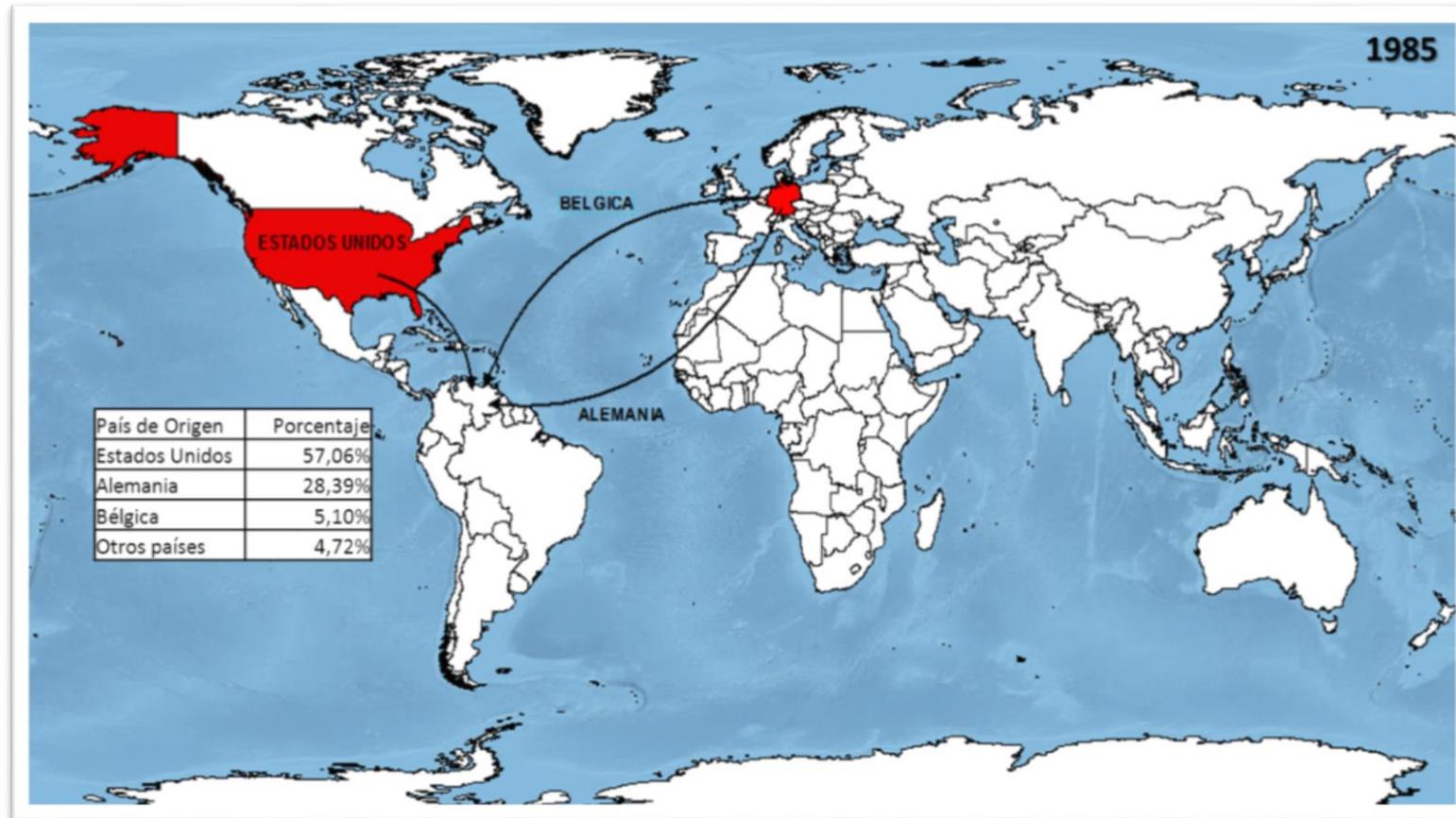
El comportamiento de las exportaciones mostradas en los mapas indica que la tendencia del mercado de armas venezolano se movió entre el predominio de las empresas estadounidenses en las décadas de 1970 y 1980, hacia la diversificación del mercado en la década de 1990 cuando entraron a competir empresas europeas y latinoamericanas de gran peso en el mercado internacional.

**Mapa 1.** Evolución de exportaciones de armas de fuego a Venezuela, 1979



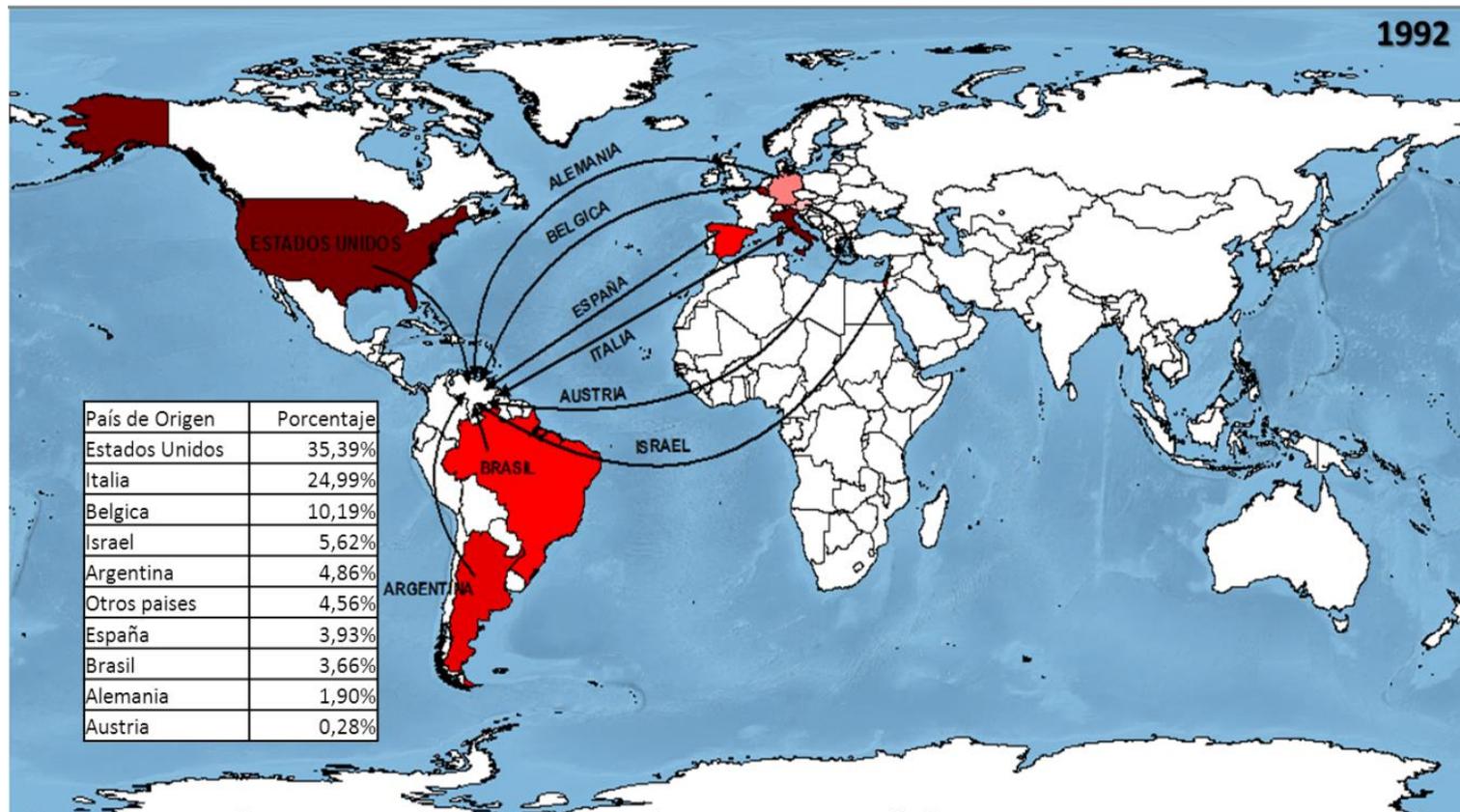
**Fuente:** Fernández, 2012, pág. 243.

**Mapa 2.** Evolución de exportaciones de armas de fuego a Venezuela, 1985



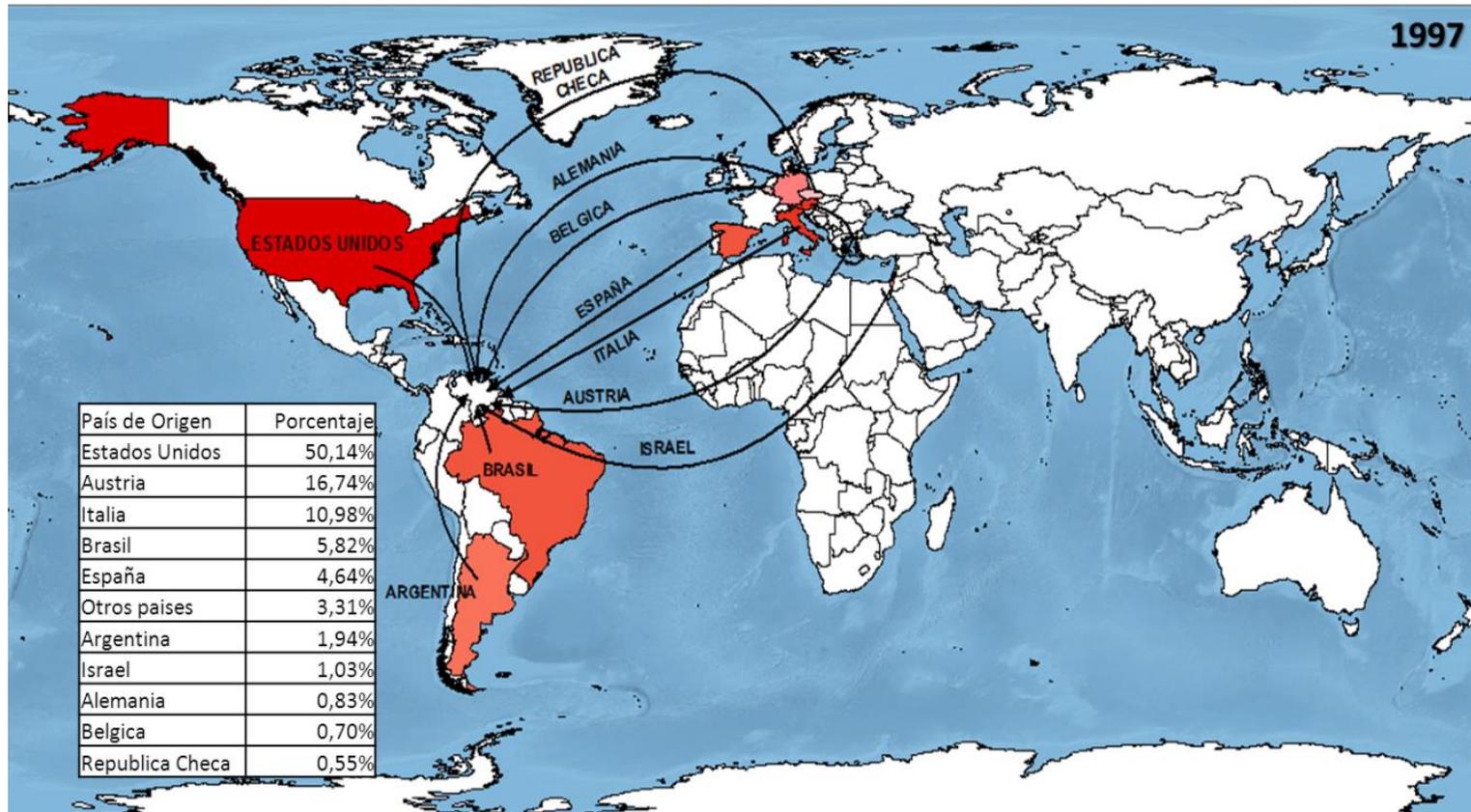
**Fuente:** Fernández, 2012, pág. 243.

**Mapa 3.** Evolución de exportaciones de armas de fuego a Venezuela, 1992



Fuente: Fernández, 2012, pág. 245.

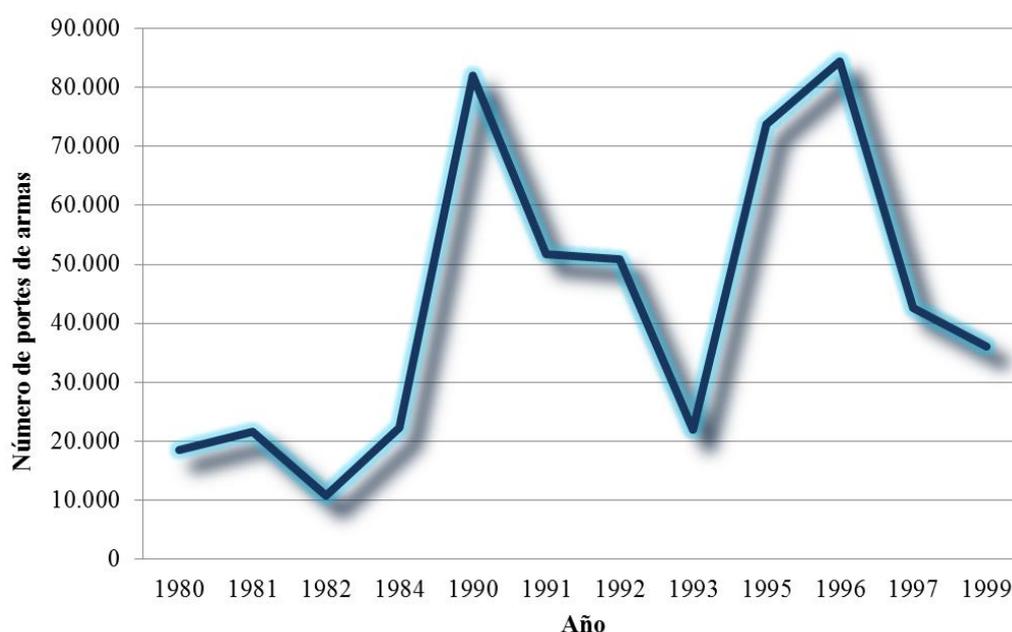
**Mapa 4.** Evolución de exportaciones de armas de fuego a Venezuela, 1997



**Fuente:** Fernández, 2012, pág. 245.

Respecto a la demanda de armas por parte de usuarios particulares, esta puede medirse con el nivel de permisos de portes entregados por DAEX en el periodo de estudio. En este sentido, la información disponible indica que entre 1980 y 1999 la DAEX otorgó 515.697 permisos de porte de armas a civiles. La mayor demanda de portes de armas ocurre luego del Caracazo en el año 1990, en el que fueron otorgados 81.865 portes de armas y en el año 1996, durante el gobierno de Caldera, que fueron entregados 84.282 permisos de porte de armas, como puede observarse en el Gráfico 4.

**Gráfico 4.** Permisos de porte de armas otorgados por DAEX, 1980-1999



Fuentes: MRI, 1980-1999, págs. varias.

## **2.6. El tipo de política de control de armas durante la democracia representativa en Venezuela**

Del análisis anterior se desprenden varios elementos que, desde nuestra perspectiva, permiten identificar el tipo de política de control de armas implementada en Venezuela durante la democracia representativa: el contexto de violencia, el tipo de estatuto de control de armas, la orientación sobre el monopolio de la violencia por parte del Estado, el volumen de armas de fuego importadas, el número de portes de armas expedidos, las medidas de política implementadas, y el tipo de actores políticos que deciden la política.

Recordemos que para efectos de esta investigación las políticas de control de armas se entienden como el conjunto de decisiones sobre la producción, importación, exportación, ensamblaje, comercialización, reexportación, incautación, inhabilitación, destrucción y uso de armas de fuego y municiones expresadas en un estatuto legal (esto no se dice antes, se debería decir de partida), que representa el acuerdo de los distintos actores que intervinieron en el proceso de formulación de la política y que establecen el nivel de control del Estado sobre el monopolio de la violencia legítima dentro de su territorio.

En este sentido, hemos clasificado dichas políticas en dos tipos:

- *Políticas de libre mercado de armas de fuego:* es decir, aquellas políticas en las que se permite a los ciudadanos importar, fabricar, comprar y vender libremente armas de fuego pequeñas y municiones para este tipo de armas, aunque dichas actividades comerciales, así como el porte y tenencia de estas armas de fuego estén reguladas por alguna institución del Estado.
- *Políticas de restricción de armas de fuego:* son aquellas en las que se restringe a los ciudadanos el acceso a armas de fuego pequeñas y sus municiones a través de actividades comerciales como la importación, fabricación, compra y venta, limitándose dichas actividades a los órganos de seguridad del Estado, y en las que igualmente se restringe el porte y tenencia de este tipo de armas, y se penaliza severamente su uso inadecuado.

En este capítulo hemos identificado tres estatutos legales de control de armas que rigieron en este período: la Ley sobre armas y explosivos de 1939, el Reglamento de 1940 y la Constitución de 1961, siendo el Reglamento el estatuto que realmente desarrolló elementos orientativos para la política pública de control de armas durante todo este periodo histórico, pues tanto la Ley de 1939 como la Constitución de 1961 fueron estatutos muy amplios y vagos en cuanto a la definición de objetivos y procedimientos para la implementación de las políticas.

Luego del análisis hemos clasificado al Reglamento de 1940 como un estatuto tipo 3 (*metas claras-especificidad procesal*), que tiene objetivos y procedimientos de implementación muy bien delimitados. Este análisis del tipo de estatuto también nos ha permitido identificar que desde 1940 hasta 1999, la competencia institucional del

control de armas se compartió entre el Ministerio de Defensa, antiguamente Ministerio de Guerra y Marina, y el Ministerio de Relaciones Interiores, es decir, había una competencia cívico-militar que se mantuvo en todos los gobiernos de la democracia representativa.

Por otra parte, este Reglamento fue elaborado y aprobado durante el gobierno militar de Eleazar López Contreras, durante el periodo pos gomecista, y en medio de un clima de violencia entre quienes apoyaban el fin de la dictadura y quienes abrogaban la vuelta al gomecismo. De allí su carácter restrictivo y centralista.

Sin embargo, al revisar las políticas públicas de control de armas implementadas concretamente por los gobiernos de AD, COPEI y Convergencia, observamos que: 1) se mantuvo una orientación centralista de la política en el Gobierno Nacional y una competencia cívico-militar, la cual se institucionalizó con la creación y desarrollo de CAVIM y DAEX; 2) se implementaron medidas para legalizar y facilitar el acceso a armas pequeñas a la población civil mediante permisos de porte de armas que podían ser utilizados como herramientas de seguridad personal, aun cuando este tipo de porte no estaba contemplado en la legislación vigente y en contraposición a las políticas de seguridad ciudadana integrales y de enfoque represivo contra el delito y la protesta aplicadas en ese periodo; 3) se incentivó la privatización de la seguridad ciudadana al promover la creación y profesionalización de empresas de seguridad privadas y de transporte de valores; y 4) hasta 1989 se permitió la importación directa y comercialización de armas por parte de armerías privadas, quienes podían vender a su vez armas y municiones a civiles.

La conjugación de todos estos elementos permite identificar que el tipo de política de control de armas implementado en Venezuela durante la democracia representativa es de libre mercado (véase Tabla 4), ya que fue un período histórico en que la población tuvo acceso a la importación, compra, venta y porte de armas pequeñas y municiones de pequeño calibre, regulado a través del Estado central. El aumento acelerado en la importación de pistolas y revólveres durante las décadas de 1960, 1970, 1980 y 1990, la creación de una empresa del Estado con carácter jurídico privado para el desarrollo de una industria armamentística venezolana, así como el eficiente aumento en la entrega de portes de armas por parte de DAEX año tras año, y el incentivo de profesionalización de empresas privadas de seguridad, indican que de manera intrínseca

el Estado venezolano consideraba a las armas pequeñas como una mercancía y que era un derecho poder utilizarlas para la defensa personal y de los bienes de los ciudadanos.

También es importante acotar que, aunque se incrementó la violencia con armas de fuego en este periodo, esto era visto como un problema de seguridad ciudadana y no como un problema de seguridad nacional, lo cual representa una novedad, en una época donde el concepto y la visión dominante era la de la seguridad nacional.

Esta perspectiva de libre mercado cambió paulatinamente entre 1999 y 2013, durante las Presidencias de Hugo Chávez (1999-2001; 2001-2007; 2007-2012; 2012-2013) y Nicolás Maduro (2013-actualidad), período en el que ocurre un nuevo cambio constitucional (1999) y se implementan nuevas políticas de control de armas de corte más restrictivo.

## **2.7. Conclusiones del capítulo**

Como conclusión de este capítulo es importante decir que Venezuela es un país pionero en el control de armas, pues estableció su control desde 1893 en 15 Constituciones, 4 Leyes y 7 Reglamentos de Ley, que estuvieron influenciados por los diferentes conflictos armados que se produjeron a lo largo de este periodo. La orientación de estos estatutos, hechos por gobiernos militares, fue predominantemente centralista en cuanto al monopolio del Estado central sobre todas las armas, tanto de guerra como las armas pequeñas, y sus municiones, y planteaban políticas de restricción de armas para usuarios civiles, quizás para minimizar los riesgos de nuevas guerras civiles.

Sin embargo, los gobiernos de la democracia representativa, que fueron en su totalidad gobiernos presididos por civiles y que lucharon en contra de dictaduras pasadas, mantuvieron vigente una legislación de control de armas militarista, centralista y restrictiva, incumpliendo en la práctica estas orientaciones al facilitar el porte de armas a civiles y la privatización de la seguridad ciudadana. Quizás la pregunta que arrojan estas conclusiones debería ser ¿por qué los gobiernos de la democracia representativa facilitaron el porte de armas a civiles, la privatización de la seguridad ciudadana y la creación de un mercado de armas venezolano? La respuesta la encontramos en el decreto de creación de CAVIM y en las diferentes Memorias y Cuentas de este organismo en los cuales queda claro que el arma de fuego y las

municiones son una mercancía que debe ser vendida competitivamente. Una visión de libre mercado de armas que se aplicó durante muchos años sin tomar en cuenta las consecuencias de tener a una población civil armada con permiso del Estado, que de cierta manera es una forma de ceder el monopolio del Estado sobre la violencia legítima.

**Tabla 4.** Indicadores del tipo de política de control de armas en Venezuela (1958-1999)

INDICADORES	PERÍODO HISTÓRICO	
	Post-independentista (1830-1958)	Democracia Representativa (1958-1999)
<i>Partidos políticos de gobierno</i>	Partido Liberal y Partido Conservador (civiles) y Dictaduras (militares)	AD, COPEI y CONVERGENCIA (Civiles)
<i>Número de Estatutos de control de armas</i>	25	3
<i>Estatutos de control de armas</i>	Constituciones de 1893, 1901, 1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, 1931, 1936, 1945, 1947, 1953. Ley sobre Fabricación, Comercio y Porte de Armas (1919), y sus Reglamentos (1919 y 1922). Ley sobre Fabricación, Comercio, Detención y Porte de Armas de 1926, y su reglamento (1926). Ley sobre Importación, Fabricación, Comercio, Detención y Porte de Armas (1928), con tres reglamentos (1928, 1932 y 1938). Ley sobre Armas y Explosivos (1939) y su Reglamento (1940).	Ley de Armas y Explosivos (1939) Reglamento de Ley de 1940 Constitución de 1961
<i>Posición sobre el monopolio de la violencia del Estado</i>	Federalista-Centralista	Centralista
<i>Tipo de estatutos</i>	No aplica	Tipo 3 (metas abiertas, procedimiento flexible)
<i>Contexto de violencia</i>	166 revueltas armadas, 50 años de guerra civil.	1500 protestas violentas, 2 intentos de golpes de Estado.
<i>Numero de armas pequeñas importadas</i>	No existe información	37.864.094 Millones de US\$ (1962-1999), 368.266 Unidades (1980-1999)
<i>Países exportadores de armas hacia Venezuela</i>	No existe información	EUA, Alemania, Bélgica e Italia
<i>Número de portes de armas expedidos</i>	No existe información	515.697 (1980-1999)
<i>Políticas de control de armas implementadas</i>	No existe información	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Institucionalización del control de armas (DAEX y CAVIM)</li> <li>✓ Implementación de permisos de importación, comercialización y porte de armas a usuarios particulares.</li> <li>✓ Implementación de permisos de funcionamiento para empresas de seguridad privada y transporte de valores.</li> </ul>
<i>Tipo de políticas de control de armas</i>	No existe información	Libre mercado

Fuente: Elaboración propia.

### **Capítulo 3. La política de control de armas durante la democracia participativa y protagónica en Venezuela**

En este capítulo se establece la relación entre el comportamiento del mercado de armas de fuego y el tipo de política de control de armas implementada en Venezuela durante el período de la democracia participativa y protagónica (1999-2014). Para ello, se define y contextualiza este período histórico, señalando los aspectos sociopolíticos más relevantes relacionados con el control de armas; luego se describe y analiza el tipo de estatutos implementados por el Estado venezolano en cuanto al control de armas, analizando la Constitución de 1999, la Ley para el desarme y control de armas y municiones de 2013 y su Reglamento de 2014; seguidamente se describen las políticas de control de armas implementadas en ese período, así como el comportamiento del mercado de armas pequeñas basados en las importaciones realizadas por Venezuela entre los años 2000 y 2011, la demanda de armas por parte de civiles, y el impacto de las armas en la sociedad civil venezolana. Finalmente, tomando todos los elementos anteriores, se establece el tipo de políticas de control de armas implementadas durante la democracia participativa y protagónica.

#### **3.1. El periodo de la democracia participativa y protagónica en Venezuela**

El segundo periodo histórico analizado en esta tesis está referido al momento en que Venezuela adoptó un modelo de democracia participativa y protagónica, modelo que se centra en la idea de la participación de los ciudadanos en la formulación de decisiones gubernamentales (Macpherson, 1977, págs. 121-122) y que en Venezuela comenzó con la aprobación popular de una nueva Constitución en 1999, vigente actualmente. El periodo de investigación cierra en 2014, año en que se promulgó el Reglamento de la Ley para el desarme y control de armas y municiones.

El periodo de la democracia participativa y protagónica se desarrolló en dos momentos claramente definidos (López-Maya, 2010). El primero desde diciembre de 1999, cuando se produjo un cambio constitucional que inició y desarrolló la estrategia de participación ciudadana del chavismo, y el segundo momento a partir del año 2007, cuando el discurso gubernamental dio un giro hacia el Socialismo Bolivariano del Siglo XXI, con el objetivo de profundizar esa participación y protagonismo ciudadano alcanzados en el primer momento.

### **3.1.1. El primer momento: de la democracia representativa a la democracia participativa y protagónica.**

El cambio de un modelo de democracia representativa a un modelo de democracia participativa y protagónica en Venezuela fue la propuesta electoral para las elecciones presidenciales de 1998 por parte del Teniente Coronel Hugo Chávez, quien protagonizó el intento de golpe de Estado a Carlos Andrés Pérez en 1992, evento que no logró sus objetivos en cuanto a la toma del poder, pero que alcanzó un objetivo político del nacimiento de un nuevo liderazgo encarnado en Hugo Chávez, quien luego de su rendición fue a prisión durante dos años junto a otros líderes militares, saliendo en libertad en 1994 durante la presidencia de Rafael Caldera, debido a que su causa fue sobreseída (Caldera, 2007)<sup>46</sup>.

El surgimiento del proyecto político de Chávez —la Revolución Bolivariana— puede explicarse a través del proceso que vivió Venezuela a partir de la deslegitimación del antiguo modelo democrático, el cual imperó desde 1958, así como por el fracaso de las élites políticas y económicas en su intento de implantar medidas de ajuste estructural en el país durante la década de los noventa. Como ya se mencionó en el capítulo 2, la democracia representativa conformó exitosamente un imaginario policlasista que ya para finales de los setenta dio signos de agotamiento, lo cual se tradujo en un debilitamiento de los mecanismos de control social y político de los sectores subalternos (López Maya, 2006; Lacabana, 2006), que a finales de los noventa se expresó como una crisis de gobernabilidad del modelo representativo de democracia, enmarcado en un Estado mínimo.

En este contexto sociopolítico se produjo el triunfo electoral de Hugo Chávez como presidente de Venezuela en diciembre de 1998, apoyado por el Polo Patriótico. El gobierno de Chávez se caracterizó por la polarización política, resultado de la profundización de la polarización social que ya se venía evidenciando abiertamente a partir de 1989. El descontento de buena parte de la ciudadanía, especialmente de los sectores populares, permitió ver en las elecciones de 1998 la posibilidad de transitar un

---

<sup>46</sup> El 26 de marzo de 1994, Hugo Chávez salió de la prisión de Yare en el estado Miranda, favorecido por el proceso de sobreseimiento de su caso, es decir, la terminación anticipada del proceso penal en el que aún no ha habido sentencia y que se declara concluido por razones de interés general, cuyo fundamento legal se encuentra en el artículo 54, numeral 3 del Código de Justicia Militar, que atribuye al Presidente de la República, en este caso Rafael Caldera, la facultad de ordenar el sobreseimiento de los juicios militares, cuando así lo juzgue conveniente, en cualquier estado de la causa (Caldera, 2007).

camino distinto, y los venezolanos sufragaron a favor del candidato con el discurso más radical (antisistema y anti-neoliberal), apoyado por un movimiento emergente y algunos partidos tradicionales de izquierda que le garantizaron los votos necesarios para obtener el poder con un 56,2% de los votos válidos, y una abstención del 36,55%, de acuerdo al CNE, tomando en cuenta que su candidatura no fue respaldada por ninguna de las maquinarias electorales del bipartidismo que solían ser Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI).

Durante su campaña electoral en 1998, Chávez planteó que la democracia liberal representativa había cumplido su ciclo en Venezuela: «...creo que pasó su tiempo y es un fenómeno que se presenta en unos países con unos picos más altos que otros. Creo que es el fin también, de un paradigma, la democracia liberal y su época» (Blanco Muñoz, 1998: 121). El chavismo reivindicó la noción de otra democracia, diferente a la democracia liberal, que consideraba había llegado a su agotamiento.

Para establecer el nuevo modelo de democracia participativa y el Estado social anti neoliberal en Venezuela, el gobierno de Chávez convocó a una Asamblea Nacional Constituyente en 1999. En abril de ese año se realizó un referéndum consultivo en torno a si debía o no convocarse la Constituyente, donde los integrantes oficialistas de la Asamblea Nacional Constituyente obtuvieron una mayoría significativa de escaños, que le permitió al gobierno la posibilidad de diseñar un modelo constitucional sin necesidad de mayores negociaciones con los partidos tradicionales y minoritarios. Finalmente, la Constitución de la naciente República Bolivariana de Venezuela (CRBV) fue aprobada el 15 de diciembre con el 87,75% de los votos, aunque con una abstención del 62,35% (Villasmil, 2009).

La nueva carta magna introdujo un nuevo modelo político que reivindica la noción de una democracia diferente a la democracia liberal representativa. A diferencia de la Constitución de 1961, la C RBV enfatiza el concepto de soberanía popular cuando plantea que el pueblo ejerce esa soberanía no solo de manera indirecta a través del sufragio universal sino también de forma directa (Art. 5, C RBV). De esta manera, se abre una opción para la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas, complementando los mecanismos de representación con diversas modalidades de participación como los referendos consultivos, aprobatorios y

revocatorios del mandato, hace énfasis en las asambleas de ciudadanos, y a nivel económico, se promueven las cooperativas y la empresa comunitaria.

Sin embargo, el tránsito de una democracia representativa hacia una democracia participativa y protagónica a escala masiva fue un proceso que generó conflictividad social y polarización política. En efecto, tras el proceso constituyente de 1999 se suscitaron múltiples acontecimientos que ahondaron la polarización política del país, producto de la polarización social que venía arrastrando la población desde hacía dos décadas. Entre ellos podemos señalar: el paro cívico de diciembre del 2001; el golpe de Estado del 11 de abril de 2002 y las consecuentes movilizaciones populares que se llevaron a cabo entre el 12 y 13 de abril, que culminaron con la restitución del presidente Chávez en su cargo; el proceso para la realización del referendo revocatorio presidencial de agosto de 2004, en el cual ganó la opción de no revocarle el mandato a Chávez; las elecciones presidenciales de diciembre de 2006 y luego en octubre de 2012, las cuales ganó nuevamente el presidente Chávez; la fallida reforma constitucional de 2007; el referéndum popular que permitió la reelección indefinida en todos los cargos de elección popular en 2009; el fallecimiento del presidente Chávez el 05 de marzo de 2013; y la elección de Nicolás Maduro como presidente de la República en abril de 2013. Todos estos eventos elevaron los niveles de tensión política entre quienes apoyan el proyecto bolivariano y sus opositores, y desencadenaron unas 8.253 protestas entre octubre de 1999 y septiembre de 2005 (López-Maya & Lander, 2006, pág. 156).

Durante los primeros años del gobierno de Chávez, hubo una intensa actividad electoral que «...permitió el desplazamiento de una élite política dominante en el país desde 1958 y su sustitución por nuevos actores políticos emergentes» (López-Maya, 2006, pág. 232). Los nuevos y viejos actores políticos, junto a vastos sectores de la población, vivieron una intensa lucha hegemónica por el poder entre 2001 y 2004, caracterizada por la utilización de la vía insurreccional (Villasmil, 2009).

En ese período los sectores de la oposición al gobierno, encabezados por Fedecámaras, la Central de Trabajadores de Venezuela (CTV), militares disidentes, gerentes de la empresa estatal petrolera PDVSA y grupos organizados de la sociedad civil, agrupados en los que se conoció como la Coordinadora Democrática, se alternaron en distintos momentos de la contienda el rol protagónico en torno a la salida del

Presidente de la República, siempre apoyados por los medios de comunicación a escala nacional (López-Maya, 2006).

Uno de los principales recursos que utilizó la ciudadanía fue la movilización de masas a través de marchas, las cuales aumentaron en los puntos más álgidos del conflicto. Sin embargo, la oposición adoptó estrategias insurreccionales tales como: cuatro paros cívicos a nivel nacional que ocasionaron numerosas pérdidas materiales y colapsaron la vida cotidiana de los venezolanos en diciembre de 2001, el paro de trabajadores petroleros en abril de 2002 al que se sumó la CTV, el paro cívico convocado por militares disidentes en el mes de octubre de 2002, y el paro petrolero de diciembre de ese mismo año, que se prolongó hasta principios de 2003 (Villasmil, 2009).

A nivel económico, en 2002 se produjo una importante contracción de la economía (decrecimiento histórico de un 9%) por la inestable situación política del país, se incrementó la actividad en el mercado cambiario haciendo insostenible el esquema de bandas hasta entonces utilizado y se dejó flotar el tipo de cambio, lo que generó una importante devaluación de la moneda (Ocampo, Stallings, Bustillo, Beloso, & Frenkel, 2014, pág. 164).

Este escenario económico, aunado al fracasado golpe de Estado de abril de 2002 que profundizó el clima de zozobra que vivió la población durante las crisis, el despido de 40 mil empleados de la estatal petrolera PDVSA, y la victoria electoral de Chávez en el referéndum revocatorio de su mandato solicitado por la oposición en 2004, todo ello generó un alto nivel de protesta ciudadana, aunque menos violenta que en el periodo de la democracia representativa. De acuerdo a López-Maya (2006) en los años sesenta la protesta era criminalizada desde el Estado y fuertemente reprimida, lo que provocaba una espiral de violencia; pero desde mediados de los ochenta, y sobre todo en los años de gobierno de Chávez, esa criminalización disminuyó y con ello también la represión.

Paralelamente a los conflictos, el gobierno de Chávez fue introduciendo nuevos espacios de participación en el escenario político que incentivaron la movilización del pueblo organizado, básicamente a través de comités de usuarios constituidos para cogestionar los servicios públicos en las comunidades más empobrecidas. Entre ellos se pueden mencionar: las Mesas Técnicas de Agua, que son comités de usuarios de los

barrios populares organizados para gestionar el servicio de agua potable en las comunidades con problemas de acceso a este servicio<sup>47</sup>; los Comités de Tierras, organizaciones horizontales y autónomas que tienen como objetivo principal realizar todas las actividades correspondientes para lograr la adquisición del título de propiedad de la tierra de un sector o comunidad y buscar soluciones a los problemas de tipo urbanísticos<sup>48</sup>; y otros como las Mesas Técnicas de Energía, y los Comités de Salud, que tuvieron un gran éxito en su gestión por mejorar la calidad de vida de la población históricamente excluida. Se calcula que de 1999 a 2006 se registraron 2.100 Mesas Técnicas de Agua (Arconada, 2006), y 9.800 Comités de Tierra Urbana en 111 de los 336 municipios de Venezuela (Villasmil, 2009).

Otra novedad fue la creación de más de 20 nuevas políticas sociales dirigidas a satisfacer las necesidades básicas de los sectores populares, denominadas Misiones Sociales, que iniciaron en el año 2003 como estructuras paralelas a la administración pública tradicional, y se caracterizaron por la organización y participación de las comunidades en la gestión de servicios públicos para garantizar el acceso de los ciudadanos a la educación primaria (Misión Robinson I y II), a la educación secundaria (Misión Ribas), a la educación universitaria (Misión Sucre y Misión Alma Máter), para garantizar el derecho a la salud en zonas empobrecidas (Misión Barrio Adentro), la distribución y comercialización de alimentos de primera necesidad (Misión Mercal), para garantizar el acceso a los documentos de identidad (Misión Identidad), entre otras misiones, que fueron implementadas a través de una alianza cívico-militar con las Fuerzas Armadas, y que fueron creciendo a medida que se iban incrementando los ingresos fiscales a causa de la subida de los precios del petróleo a nivel internacional (López-Maya, 2010).

Este momento también se caracterizó por un fuerte aumento de la violencia social asociada a las armas de fuego. De acuerdo a Ana María San Juan (2008), la tasa de homicidios en Venezuela se fue incrementando paulatinamente de 25 homicidios por cada 100 mil habitantes en 1999, a una tasa de 33 homicidios en 2000, 32 en 2001, 38 en 2002, 44 en 2003, 37 en 2004 y 2005, y en 2006 esta tasa dio un salto a 45

---

<sup>47</sup> Estas mesas forman parte la política de Gestión Comunitaria del Agua implementada a través de las empresas públicas involucradas en la gestión del servicio del vital líquido. Véase: <http://www.hidroven.gob.ve/?s=gesti%C3%B3n+comunitaria+del+agua>

<sup>48</sup> Estos comités fueron creados a partir del decreto presidencial 1.666 del 4 de febrero de 2002 que inicia el proceso de regularización de la tenencia de la tierra urbana en los barrios populares venezolanos (Villasmil, 2009).

homicidios, hasta llegar a una tasa de 48 homicidios por cada cien mil habitantes en 2007; homicidios que, de acuerdo a la CODESARME, son cometidos con armas de fuego pequeñas del tipo pistolas y revólveres en 90% de los casos (Fernández, y otros, 2012, pág. 229).

Las políticas sociales del gobierno de Chávez, que tenían como objetivo disminuir los niveles de pobreza estructural, mediante el mejoramiento del nivel de vida de la población, la promoción de procesos de inclusión social, la extensión de la ciudadanía y la reducción del desempleo y del empleo informal, eran percibidas tanto por el presidente Chávez como por su gabinete como la solución a los graves problemas de violencia de la sociedad venezolana, pues tenían la creencia de que la pobreza era la causa eficiente de la violencia, y que la implementación de políticas sociales inclusivas eran suficientes para recomponer la convivencia democrática entre la sociedad venezolana (San Juan, 2008: 162).

En definitiva, el primer momento estuvo orientado a promover la participación como un acto de corresponsabilidad entre la ciudadanía y el Estado, como un principio que pretendía «...lograr que exista, entre elección y elección de los representantes, un mayor control de parte de la sociedad sobre los asuntos que los afectan directamente y dotar al Estado de mecanismos de ajuste y retroalimentación constantes, lo que hace que la velocidad de seguimiento, evaluación y ajuste de las políticas estatales sea mayor, fortaleciendo su capacidad de adaptación y, como consecuencia, de competitividad» (Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, pág. 14).

Desde este punto de vista, se entendió a la participación ciudadana como un mecanismo de control social de los actos de gobierno y de la gestión del Estado, para garantizar una mejor gobernabilidad, en tanto permite conectar la gestión pública a las necesidades y demandas ciudadana, entre ellas la seguridad ciudadana, así como transparentar la administración pública mediante mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía basados en la evaluación de los resultados, perspectiva que se radicalizó en el segundo momento.

### **3.1.2. El segundo momento: de la democracia participativa y protagónica hacia el Socialismo Bolivariano del Siglo XXI.**

En las elecciones presidenciales de diciembre de 2006, Hugo Chávez volvió a ganar la presidencia, esta vez con el 63% de los votos válidos (CNE, 2006). A partir de ese momento el discurso gubernamental dio un giro hacia el Socialismo Bolivariano del Siglo XXI, que planteó la construcción de un Estado comunal. Este cambio fue plasmado en los dos planes nacionales de desarrollo, denominados Planes Socialistas.

En el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2007-2013), conocido como el Primer Plan Socialista, hay un concepto más amplio de participación, que ya no sólo es considerada una herramienta de control ciudadano que funciona como contrapeso y contralor del poder estatal, sino que se asume que la voluntad popular es la expresión tangible de la soberanía popular, y esto sería el elemento que define a la verdadera expresión de la democracia. Este Plan definió un nuevo concepto de democracia protagónica revolucionaria como un sistema donde el Estado debe garantizar el bien común de la sociedad, es decir, trabajar por el sostenimiento y mejoramiento de las condiciones materiales de existencia del pueblo, lo que garantiza el ejercicio pleno de su potencial político y humano, así como la reproducción de la vida, favoreciendo la asociatividad entre individuos con el fin de fortalecer la participación popular en los asuntos que afectan la esfera de su vida material.

Este Plan se concretó con la creación de dos nuevas figuras de participación ciudadana, el Consejo Comunal, a partir del año 2008, y la Comuna, a partir de 2010. El Consejo Comunal, es una organización que agrupa a una comunidad en diversos comités de servicios mediante la conformación de un gobierno comunitario de corte más autónomo que las anteriores organizaciones comunitarias, debido a que manejan recursos financieros y no financieros provenientes del Estado, pero también de otras fuentes, para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas a escala comunitaria (Villasmil, 2009), mientras que la Comuna fue definida como un espacio socialista integrada por varios Consejos Comunales vecinos que comparten una memoria histórica, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión

del poder popular (Ley Orgánica de las Comunas, 2010, Art. 5). Actualmente hay 1.483 Comunas y 45.677 Consejos Comunales en Venezuela (Rodríguez, 2010).

A nivel político, la propuesta del socialismo se tradujo en la creación del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) en el año 2007, liderado por el presidente Chávez. El 15 de agosto de ese año, el presidente Chávez entregó a la Asamblea Nacional una propuesta de reforma constitucional que planteaba introducir a la Constitución de 1999 los mecanismos de profundización del poder popular y el socialismo como modelo de desarrollo económico (Chávez, Aló Presidente 295, 2007). Sin embargo, el referéndum para la aprobación de estas reformas constitucionales fue rechazada por la ciudadanía el 2 de diciembre de 2007. Dos años más tarde, el presidente Chávez propuso activar un referendo para aprobar una enmienda constitucional que eliminara las limitaciones de reelección de todos los cargos de elección popular, incluido el del Presidente de la República, y el 15 de febrero de 2009, la propuesta de enmienda fue aprobada con el 54,85% de los votos válidos (López-Maya, 2010).

A nivel económico, en el año 2009 Venezuela se sumió en un ciclo recesivo de considerable amplitud, con una caída del Producto Interno Bruto reportada por el Banco Central de Venezuela de 3,3%, y una tasa de inflación puntual de 26,9%, cuando el promedio en América Latina en este mismo año fue de sólo 4,5% (Vera, 2011). Este decrecimiento del Producto Interno Bruto mejoró en los años 2010 (-1,5%), 2011 (4,2%), 2012 (5,6%), pero volvió a bajar en 2013 (1,3%) hasta caer -4% en el año 2014, así como el brusco aumento de la inflación de 21,1% en 2012 a 62,2% en 2014 (Banco Mundial, 2016).

En este contexto, se realizaron en Venezuela unas nuevas elecciones presidenciales en octubre de 2012, donde Hugo Chávez obtuvo el 55,07% de los votos (CNE, 2012). La propuesta electoral de Chávez en ese momento se convirtió, luego de su triunfo, en el segundo Plan Socialista (2013-2019), conocido también como el Plan de la Patria. Este Plan representa una síntesis de su proyecto político, pues representa la «... carta estratégica que habrá de guiarnos por la ruta de la transición al socialismo bolivariano del siglo XXI» (El Plan de la Patria , 2012, pág. 7), para lo cual propone cinco grandes objetivos históricos, dentro de los cuales la participación y el protagonismo popular emergen como un eje transversal, con especial énfasis en la

consolidación de la unión cívico-militar para la construcción del Socialismo Bolivariano, resaltando la importancia de «...avanzar en la consolidación y expansión del poder popular a través de las Misiones y Grandes Misiones Socialistas y el autogobierno en poblaciones y territorios específicos conformados como Comunas, entre otras políticas» (El Plan de la Patria , 2012, pág. 12).

Sin embargo, problemas de salud que ya afectaban al presidente Chávez desde mayo de 2011 se hicieron más graves y tuvo que dejar su cargo en diciembre de 2012, quedando encargado Nicolás Maduro como Vicepresidente de la República. El 05 de marzo de 2013 falleció Hugo Chávez y un mes después se celebraron elecciones presidenciales para culminar ese periodo presidencial en el año 2019. En estas elecciones ganó el candidato del PSUV, Nicolás Maduro, con el 50,61% de los votos (CNE, 2013), cuyos resultados no fueron reconocidos por la oposición venezolana, quien calificó estas elecciones como fraudulentas.

La inesperada muerte de Chávez, la elección de Maduro como presidente, y la crisis económica que acompañó su gestión, fueron algunos de los desencadenantes que generaron una nueva ola de protestas por parte de la oposición al gobierno. El 12 de febrero de 2014 comenzaron una serie de marchas, que al pasar los días se tornaron violentas y resultaron en el fallecimiento de 43 personas, 29 por armas de fuego (Comité de Víctimas de la Guarimba y el golpe continuado, 2014, pág. 5), más de 600 heridos y cerca de 2.500 arrestados, protestas conocidas como “guarimbas” y que se desarrollaron entre los meses de febrero y junio de 2014 en las principales ciudades de Venezuela (Pardo, 2014).

Además de la violencia política, en el segundo momento de la democracia participativa y protagónica continuó el aumento de la violencia social con armas de fuego por parte de la población civil. En 2009, la tasa de homicidios por arma de fuego en Venezuela fue de 41,45 homicidios por cada 100 mil habitantes, en 2010 la tasa subió a 46,67 homicidios, en 2011, año en que comenzaron a aplicarse medidas de restricción al mercado de armas, esta tasa bajó a 36,52 (Gun Policy, 2014a), mientras que, en el año 2012, según el informe sobre la violencia en el mundo de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Venezuela pasó a ser el segundo país más violento de la región con 57,6 homicidios por cada 100 mil habitantes, superado solo por Honduras que tuvo una tasa de 103,9 (OMS, 2012). Sin embargo, en 2013 la tasa de homicidios

disminuyó a 53,7 homicidios por cada 100 mil habitantes, de acuerdo al estudio anual sobre el homicidio en el mundo, elaborado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (BBC, 2014). Las víctimas y los victimarios de estas muertes violentas suelen ser hombres (77%) jóvenes menores de 28 años (39%) (Mosegue, 2012: 6).

A continuación, se analizan los principales estatutos de control de armas que rigieron durante la democracia participativa y protagónica.

### **3.2. Los estatutos de control de armas vigentes entre 1999 y 2014**

Durante la democracia participativa y protagónica se aprobaron diversos estatutos relacionados con el control de armas: la nueva CRBV (1999), que incluyó este tema en su artículo 324, la Ley para el Desarme (2002), las Providencias Administrativas No. 001, 002, 003, 004, 005 y 006 de 2009, mediante las cuales se dictaron normas y procedimientos sobre el control de armas y municiones, la Resolución Ministerial de 2011 mediante la cual se prohibió portar armas de fuego y municiones en todas las unidades de transporte público a escala nacional, la Ley para el Desarme y Control de Armas y Municiones aprobada en agosto de 2013 y su Reglamento aprobado en abril de 2014.

El primer momento de la democracia participativa y protagónica comenzó con el interés del Estado de retomar el control de las armas, básicamente desde dos perspectivas. La primera, que se incluyó en el artículo 324 de la CRBV (1999), estuvo enfocada en entender el control de armas como un asunto de seguridad nacional, en tanto que permite al Estado venezolano concentrar el monopolio de todas las armas de fuego existentes en su territorio, a través de la Fuerza Armada Nacional (Art. 324, CRBV, 1999)<sup>49</sup>, cambio que era de esperarse en un gobierno presidido por un militar. Al igual que en la Constitución de 1961, la de 1999 solo establece un artículo para indicar su postura sobre el control de armas, en la cual mantiene el monopolio de las armas de guerra en manos de la República, pero es un poco más específica al establecer que la competencia del control de todas las actividades relacionadas con armas de

---

<sup>49</sup> Artículo 324°: «Sólo el Estado puede poseer y usar armas de guerra. Todas las que existan, se fabriquen o se introduzcan en el país pasarán a ser propiedad de la República sin indemnización ni proceso. La Fuerza Armada Nacional será la institución competente para reglamentar y controlar, de acuerdo con la ley respectiva, la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, control, inspección, comercio, posesión y uso de otras armas, municiones y explosivos».

fuego, entre ellas la importación, comercialización, porte y tenencia de armas, la tiene la Fuerza Armada Nacional de acuerdo a la Ley vigente, que hasta ese momento era la 1939. Pero, además, esta constitución tiene como novedad que establece la seguridad ciudadanía como un derecho constitucional (San Juan, 2008, pág. 162).

La segunda perspectiva de control de armas estuvo enfocada en el desarme de la población y en la reducción del tráfico ilícito de armas relacionadas con el crimen organizado. En este sentido, el 21 de agosto de 2002 se dictó la Ley para el Desarme, aprobada apenas cuatro meses después del golpe de Estado al presidente Chávez, del 11 de abril de ese año, y bajo la presión de cumplir los acuerdos internacionales suscritos por Venezuela en materia de regulación del tráfico ilícito de armas<sup>50</sup>.

Esta Ley se caracterizó por ser un instrumento normativo técnicamente débil e idealista en lo político (Ávila & Romero, 2012, pág. 55), pues no logró su objetivo de desarmar a quienes portearan, detentaran u ocultaran armas de fuego ilegales (Art. 1). Establecía que esta competencia recaía en la Fuerza Armada Nacional (Art. 2), y fijó 90 días de plazo luego de la entrada en vigencia de la Ley, para la actualización, renovación y registro de los permisos de porte o tenencia de armas que hubieran sido expedidos por la DAEX (Art. 14).

Por lo anterior, la Ley de Desarme no puede ser considerada un estatuto de control de armas tal y como lo hemos definido en esta investigación, en tanto que solo se refiere al desarme de armas de fuego ilegales, y no al control de armas legales a las que tienen acceso los ciudadanos. Sin embargo, la importancia de esta Ley radica en

---

<sup>50</sup> A principios de este siglo, las Naciones Unidas a través de la *Coordinating Action on Small Arms* (CASA, Acción de Coordinación en Armas Pequeñas), y la Oficina para Asuntos de Desarme, impulsaron una fuerte discusión sobre el control de las armas de fuego pequeñas y sus municiones, vinculada al tema del crimen organizado transnacional y al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, a partir de la cual establecieron una serie de protocolos, instrumentos y programas de control que tienen como fin promover la cooperación y la regulación de todos los procesos relacionados con las armas de fuego pequeñas y ligeras a las que puede acceder la ciudadanía (Ávila y Romero, 2013). En el año 2000, este organismo realizó la *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y otros instrumentos relacionados* (ONU, 2004); en el 2001 realizó la *Conferencia sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos*, que derivó en el *Programa de Acción de Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras* (Cano, 2006; ONU, 2006). Cuatro años más tarde se aprobó el *Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones*, que entró en vigor el 3 de julio de 2005, jurídicamente vinculante para Venezuela (ONU, 2004), y un año después, el *Instrumento internacional que permite a los Estados identificar y rastrear, de forma oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y ligeras ilícitas*, políticamente vinculante, aprobado por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 2005 (ONU, 2005).

que, a partir de su promulgación, la DAEX, que anteriormente pertenecía a una institución civil como lo es el Ministerio de Relaciones Exteriores, desde ese momento pasó a ser una dirección adscrita al Ministerio de Defensa (Ávila & Romero, 2012), por lo que la competencia de control de armas pequeñas, así como su importación, fabricación y comercialización fue entregada totalmente al Ministerio de Defensa, a través de CAVIM y DAEX.

En resumen, durante este primer momento de la democracia participativa y protagónica, que se caracterizó por el aumento de las protestas violentas por parte de la ciudadanía, no se realizaron mayores esfuerzos legales por innovar la política de control de armas vigente desde 1939, sino que se trabajó en las políticas de desarme de la población civil y en la centralización del control de armas por parte del sector militar.

Sin embargo, en el segundo momento de la democracia participativa fue cuando el Estado venezolano empezó a tener un mayor interés en el diseño e implementación de políticas para el control de armas pequeñas. Una de las experiencias emblemáticas que incentivó este interés fue el trabajo de la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL) entre 2006 y 2007, que diseñó la política de creación de la Policía Nacional y de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad, desde un nuevo modelo policial basado en un enfoque de derechos humanos, y dirigido a eliminar las prácticas perversas de corrupción, maltrato, tortura y asesinato heredadas de las dictaduras y gobiernos autoritarios pasados (La Rosa, Lindarte, & Cerezo, 2012, pág. 157).

A partir del 2007, esta comisión adscrita al Ministerio de Interior y Justicia, desplegó un intenso proceso de investigación diagnóstica y consulta nacional en la cual se abordaron temas como la trata de personas, la violencia intrafamiliar, la prevención en el uso y abuso de drogas, el abuso sexual y la pornografía infantil, el embarazo adolescente, la prevención de la violencia, la criminalidad y seguridad ciudadana, efectuándose 811 asambleas y reuniones en comunidades, 137 jornadas de prevención integral, y se crearon 23 Círculos de Estudio y trabajo (La Rosa, 2013, pág. 153).

En 2009, el Ministerio de la Defensa dictó las Providencias Administrativas N° 001, 002, 003, 004 y 006, una serie de normativas de rango sublegal que fijaron reglas muy específicas para la compra y tenencia de armas y municiones por parte de las

empresas o cooperativas de vigilancia privada, las empresas de vigilancia privada, protección y transporte de valores, las asociaciones y federaciones deportivas y los organismos gubernamentales, órganos de seguridad ciudadana y cuerpos de seguridad del Estado con funciones policiales, así como reglas para el registro, control y funcionamiento de las empresas que comercializan armas, repuestos, accesorios, municiones y afines (Ávila & Romero, 2012). Sin embargo, estas providencias tampoco regularon el control de armas de fuego para la población civil.

Es apenas en el año 2011, a 12 años de aprobada la CRBV, cuando el entonces presidente Hugo Chávez, mediante el Decreto Presidencial No. 8.211, la creación de la Comisión para el control de armas, municiones y desarme (CODESARME), instancia que por el lapso de un año y medio estuvo encargada de formular e implementar por primera vez en Venezuela una política exclusiva de control de armas y municiones (Gaceta Oficial N° 39.673 de fecha 13 de mayo de 2011).

En el marco de sus competencias, durante el 2011 y 2012 la CODESARME propició la aplicación de Resoluciones desde los Ministerios de Defensa y de Interior y Justicia tales como la suspensión del otorgamiento de nuevos portes de armas de fuego; la prohibición de la comercialización y distribución de armas de fuego a particulares por parte de empresas públicas y privadas; y la prohibición del porte de armas en sitios cerrados donde se realicen eventos deportivos artísticos y culturales, así como en lugares donde se vendan y se consuman bebidas alcohólicas (Telesur, 2012), medidas con las cuales el Gobierno Nacional comenzó la implementación de políticas de restricción de armas para la población civil.

Después de dos años de medidas ministeriales y discusiones para la construcción de una Ley de control de armas acorde a la realidad venezolana, se promulgó la Ley para el desarme y control de armas y municiones (G.O. N° 40.190 del 17 de junio de 2013.) y su Reglamento (G.O. N° 6.129 Extraordinario del 8 de abril de 2014) un año más tarde, que son los dos estatutos de control de armas que están vigentes en la actualidad.

Para identificar el tipo de estatuto de la Ley para el desarme y control de armas y municiones (G.O. N° 40.190 del 17 de junio de 2013) es importante conocer su estructura —la cual está compuesta por las características de las metas y de los procedimientos contenidos en ella—, además de los costos de decisión que asumieron

los formuladores de la política, que en este caso fueron los diputados de la Asamblea Nacional (AN) que conformaron la Comisión Mixta para el Desarme, Control de Armas y Municiones, integrada por la Comisión de Política Interior y la Comisión de Defensa y Seguridad, en conjunto con la CODESARME (Brito, 2013).

Las metas pueden observarse en el Artículo 1, el cual plantea que el objeto de la Ley es:

«...normar, regular y fiscalizar el porte, tenencia, posesión, uso, registro, fabricación, comercialización, abastecimiento, almacenamiento, registro, importación, exportación, tránsito y transporte de todo tipo de armas, municiones, accesorios, partes y componentes; tipificar y sancionar los hechos ilícitos que se deriven de esta materia para impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego y municiones; así como crear los planes para ejecutar, coordinar y supervisar el desarme de las personas naturales y jurídicas a los fines de garantizar y proteger a los ciudadanos y ciudadanas e instituciones del Estado, sus propiedades, bienes y valores» (Art. 1, Ley para el desarme y control de armas y municiones, 2013).

En este sentido, se pueden identificar tres metas:

- 1) Controlar todas las armas de fuego legales y sus municiones, accesorios, partes y componentes;
- 2) Controlar todas las armas de fuego y las municiones ilegales, y sancionar los delitos relacionados con ellas, y;
- 3) Planificar el desarme de los usuarios particulares y jurídicos<sup>51</sup>.

En este análisis nos concentraremos en la primera meta ya que se circunscribe al mercado legal de armas de fuego y a los usuarios particulares, que conforman el objeto de estudio de esta tesis.

Desde el punto de vista de este trabajo, esta meta es clara ya que establece cuáles son los procesos relacionados con el ciclo de vida del arma de fuego y sus municiones (porte, tenencia, posesión, uso, registro, fabricación, comercialización, abastecimiento, almacenamiento, importación, exportación, tránsito y transporte) y el tipo de acción que deben implementar las instituciones del Estado en estos procesos, lo cual expresa de

---

<sup>51</sup> Los usuarios jurídicos son las personas que pertenecen a algún organismo privado de vigilancia, resguardo de zonas agropecuarias, custodia y transporte de valores, así como las empresas importadoras y comercializadoras de armas de fuego y municiones (Fernández &Otros, 2012).

forma concreta que el fin de la política pública de control de armas de fuego legales en Venezuela es que el Estado tenga la potestad de normar, regular y fiscalizar todos los procesos relacionados con el ciclo de vida del arma de fuego, retomando —en los términos de Bourdieu (1997)— el monopolio legítimo de la violencia física y simbólica.

En cuanto a los procedimientos establecidos en la Ley para alcanzar esta meta nos centraremos en analizar aquellos relacionados con los procesos de fabricación, importación, comercialización, porte y tenencia de armas de fuego y municiones, que son los que están directamente relacionados con el acceso a estos productos por parte de usuarios particulares.

Al revisar la Ley se observa que los procedimientos establecidos para la implementación de la política son bastante específicos, al señalar cuáles son los órganos con competencia para la implementación de las políticas, establecer calendarios de ejecución con periodos puntuales, indicar el origen y ente administrador de los recursos para la implementación de la política, y al establecer el organismo competente para tomar decisiones acerca de algunos procesos señalados por la Ley.

En este sentido, el Artículo 8 establece claramente que el órgano competente para controlar los procesos de importación, comercialización, porte y tenencia de armas de fuego es exclusivamente la FANB, a través de las instancias designadas por ella, que son la DAEX y la CAVIM. El Artículo 56 plantea que solo el Estado venezolano puede importar y comercializar municiones, a través de personas jurídicas destinadas para tal fin, es decir, CAVIM, proceso que también es controlado por la FANB. El Artículo 13 establece que todas las armas de fuego que sean importadas en Venezuela deben solicitar una licencia de importación a la FANB que, entre otros datos, debe contener el marcaje y serial de las armas, lo cual permite tener un control exacto de todas las armas de fuego que ingresen al país. El Artículo 59 establece que toda munición fabricada en el país debe ser marcada con el nombre del fabricante, año de fabricación, una numeración correlativa que individualice cada munición y una nomenclatura especial asignada por el órgano de la FANB con competencia en la materia. El Artículo 62 establece que el tipo de municiones que se puede utilizar en las armas de fuego autorizadas en los permisos de porte y tenencia será determinado por el órgano de la FANB con competencia en materia de control de armas y explosivos, es decir, la DAEX. Los Artículos 11 y 60 establecen que la FANB debe presentar anualmente el

plan de fabricación e importación de los tipos y cantidades de armas de fuego y de municiones, para su aprobación por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, lo cual restringe el margen de maniobra que venía teniendo CAVIM como empresa privada productora de municiones e importadora de armas de fuego.

El Artículo 10 establece la posesión condicionada de las armas de fuego adquiridas por los usuarios particulares y jurídicos, dando al Estado el derecho a recuperarlas en las condiciones que establezcan esta Ley y su Reglamento. En el Artículo 18 se establece que los usuarios particulares pueden optar a seis tipos de permisos de porte y tenencia de armas de fuego, los cuales son: defensa personal, protección de personas, fines deportivos, cacería, tenencia domiciliaria y colección. Y en el artículo 19 se establecen doce requisitos que deben cumplir estos usuarios particulares que quieran obtener estos permisos de porte y tenencia de armas. Entre estos requisitos destacan, como novedad, el aumento de la edad de 18 a 25 años para solicitar los permisos de porte de armas para defensa personal y tenencia domiciliaria, así como la presentación del certificado de datos filiatorios, la prueba balística del arma de fuego adquirida y un seguro de responsabilidad civil ante terceros por el porte y uso de su arma de fuego.

También se estableció un número determinado de municiones que pueden adquirir los usuarios particulares de armas de fuego. En este sentido, aquellos con permisos de porte de arma para defensa personal, para la protección de personas y para la tenencia domiciliaria de arma de fuego sólo podrán adquirir un máximo de cincuenta municiones anuales (Artículo 64). Así mismo, aquellos con permiso de porte de arma para fines de cacería y con fines deportivos podrán adquirir un máximo de cien y trescientas municiones mensuales, respectivamente (Artículos 69 y 70).

La Ley establece además un calendario de ejecución restringido para la implementación de estas políticas. En su disposición transitoria segunda establece que la CAVIM y la DAEX deberán implementar los sistemas de marcaje de armas y municiones en el lapso de un año, prorrogable por un lapso similar, a partir de la entrada en vigencia de la Ley. La disposición tercera establece un plazo de seis meses para que los usuarios de armas que se encuentran en situación irregular acudan a la DAEX a fin de actualizar, renovar y registrar sus armas de fuego, siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos por la Ley.

En cuanto a los recursos financieros necesarios para la implementación de la política, el artículo 80 crea el Fondo para el Desarme, y se establece claramente el origen de los fondos. También se establece un lapso de noventa días para la creación de dicho Fondo, el cual debe aprobar el Presidente de la República, en Consejo de Ministros (disposición Cuarta). La disposición quinta establece la suspensión de la comercialización de armas de fuego y municiones para usuarios particulares por el lapso de dos años, excepto los titulares de permiso de porte de arma de fuego para fines deportivos y de cacería, quienes podrán adquirir municiones de acuerdo con los parámetros y requisitos previstos en la Ley. Y la disposición sexta suspende la emisión de nuevos permisos de porte y tenencia de armas de fuego por el lapso de dos años.

En resumen, la Ley para el desarme y control de armas y municiones tiene metas claras y procedimientos específicos, que, de acuerdo al modelo de Ingram (1999), permiten clasificarla como un *estatuto tipo 3 (metas claras-especificidad procesal)*. Esto se confirma al revisar los costos de decisión de la política pública, ya que esta Ley fue aprobada por unanimidad en la AN de Venezuela (Rojas, 2013), es decir, sus costos de negociación fueron bajos para los decisores de la política, en un momento político donde el PSUV tenía mayoría parlamentaria. Además, la rigidez de los procedimientos establecidos para que las agencias burocráticas —que este caso son la DAEX y CAVIM— implementen la política, puede interpretarse como poca confianza por parte de la AN en que dichas agencias tengan suficiente información y conocimiento para resolver el problema del control de armas de fuego legales, es decir, los costos de información de la política son altos en este caso.

Tomando en cuenta que la Ley de 2013 es un estatuto tipo 3, es probable que la DAEX y CAVIM, como agencias implementadoras, tuvieron graves problemas administrativos a la hora de cumplir las metas de la política en los plazos de tiempo determinados por la Ley, sobre todo tomando en cuenta el momento de crisis económica que atravesó Venezuela que probablemente bajó su asignación presupuestaria, lo novedoso de la política y que ambas agencias tuvieron a su cargo un mayor número de procesos relacionados con las armas de fuego y las municiones, que no tenían anteriormente.

En cuanto al Reglamento de esta Ley, aprobado mediante Decreto Presidencial N° 881 del 8 de abril de 2014, cabe decir que también es muy específico en sus

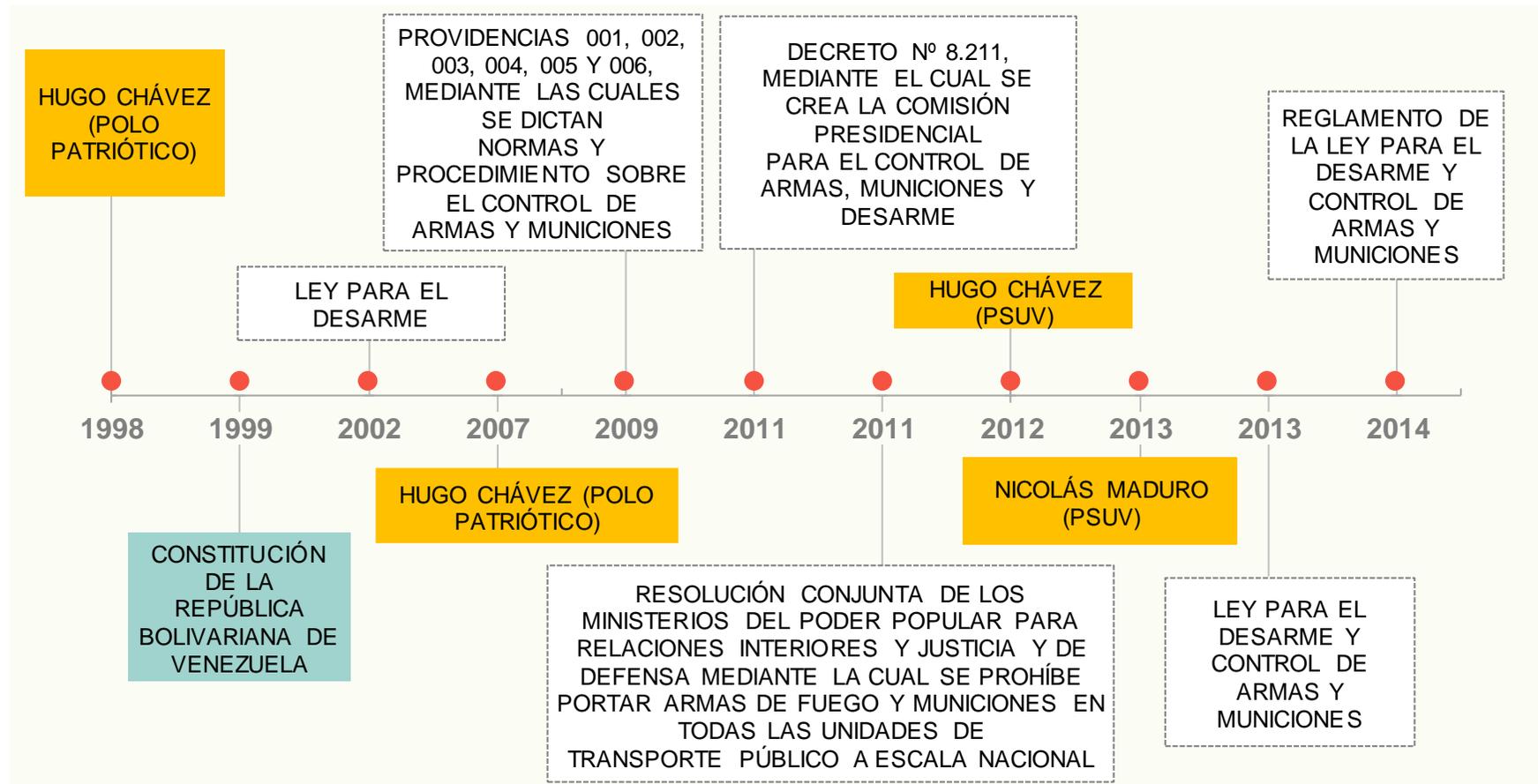
objetivos y procedimientos, pues además de incluir las especificaciones de la Ley, profundiza en las definiciones de los tipos de armas, por ejemplo, al clasificarla según sus especificaciones técnicas en armas automáticas, semiautomáticas, de repetición, de un solo tiro, antiguas, de colección, de caza, entre otras (Art. 2). Sobre los procesos de importación y comercialización de armas de fuego, el Reglamento establece los requisitos específicos para obtener un permiso de un año prorrogable por otro año, en el órgano competente de las Fuerzas Armadas Nacionales, actualmente la DAEX (Art. 6), que para entrar al país las armas deben estar marcadas con información básica del arma (Art. 16), y que la cantidad a ser importada estará sujeta al criterio cuantitativo de este organismo (Art. 7).

De acuerdo a este Reglamento, las empresas comercializadoras tienen que registrarse en la DAEX y solicitar un permiso de comercialización que también tendrá una duración de un año prorrogable por otro (Art. 20, 21 y 22). También establece que DAEX y CAVIM deben tener un sistema de registro automatizado y actualizado de todas las licencias, permisos y matrículas de armas y municiones, cruzado con el registro de armas vendidas por CAVIM para llevar control del ingreso y egreso de armas de fuego en el país (Art. 23 y 24).

Para obtener el permiso de porte y tenencia de armas, que según la Ley queda restringido solo a personas que demuestren que su vida está en riesgo de peligro inminente, el Reglamento obliga a que el ciudadano haga un curso básico de manipulación, manejo y tiro, cuya vigencia será de dos años, el cual solo podrá hacer en una institución autorizada por la DAEX (Art.33). También es obligatorio el registro balístico del arma de fuego en la DAEX (Art. 34), del cual CAVIM debe otorgar un certificado (Art. 37), y cuyas pruebas de tiro deben ser enviadas al Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas, y a CAVIM para ser integradas a una base de datos balística (Art. 36).

Una de las falencias de este Reglamento, es que pese a establecer de manera minuciosa los tipos y características (calibre, tipo de munición, etc.) de las armas de fuego para uso deportivo, de cacería, de colección, para el uso de empresas de seguridad, vigilancia y transporte de valores e incluso de las armas orgánicas de uso policial y de los diferentes órganos de seguridad del Estado, omite cualquier característica e incluso el tipo de arma de fuego que puede portar o tener un ciudadano

**Gráfico 5.** Evolución legal del control de armas y presidentes de la República Bolivariana de Venezuela, 1999-2014



**Fuente:** Elaboración propia.

para su defensa personal (Art. 40), lo cual deja a potestad de la DAEX decidir el tipo de arma al que dará un permiso de porte de este tipo.

Una vez revisados los estatutos vigentes de control de armas en Venezuela, es importante examinar las políticas implementadas por parte del Estado venezolano en el control del mercado y los usuarios de armas en su territorio.

### **3.3. Las políticas de control de armas implementadas durante la democracia participativa y protagónica**

La democracia participativa y protagónica fue un periodo en el cual las políticas de control de armas fueron debatidas en instancias internacionales como la ONU, las cuales estaban dirigidas a erradicar el tráfico ilícito y controlar las transferencias internacionales de armamento, pero a su vez fue un momento de crecimiento económico para el mercado mundial de armas y de gran impacto para la sociedad civil por el uso violento de armas pequeñas. En Venezuela fue un periodo de cambio en el enfoque constitucional, ahora basado en el respeto a los Derechos Humanos y la justicia social, y desde el cual se establecieron políticas sociales como estrategia para disminuir la violencia, asumiéndola como un problema estructural asociado a la pobreza. Esas políticas, conocidas como Misiones Sociales, se desarrollaron en un contexto de polarización política y social.

En el primer momento de la democracia participativa y protagónica, una parte de las políticas se implementaron en el ámbito de la seguridad ciudadana, y muchas de ellas, como las redadas y operativos de represión en zonas populares, se contradecían con el enfoque de derechos humanos contenido en la nueva CRBV. Otra parte de las políticas en materia de control de armas implementadas estaban dirigidas a elevar los niveles de eficiencia en la entrega de portes de armas (La Rosa, Lindarte, & Cerezo, 2012).

Entre las medidas aplicadas en 1999 se pueden mencionar: la automatización del Registro Nacional de Armas, la elaboración de portes de armas con mayor control y fluidez<sup>52</sup>, la capacitación del personal técnico y la actualización de los archivos físicos

---

<sup>52</sup> Ese año se elaboraron 36.011 portes, distribuidos de la siguiente forma: 35.332 para defensa personal, <sup>41</sup> para uso oficial, 39 de uso diplomático, 9 de uso diplomático temporal, 60 de tenencia y traslado (MRI, 2000).

de la DAEX. Además, se implementó la tramitación de portes de armas sin el requisito del certificado psicológico ni la constancia de trabajo; se sustituyó la carta de residencia por la copia de recibo de luz, agua, teléfono del usuario; y se eliminó el requisito de sellar las credenciales de identificación a los funcionarios adscritos a organismos públicos en permiso de porte de armas para uso oficial, facilitando así la entrega de portes de armas a civiles. Ese mismo año se fusionaron los Ministerios de Relaciones Interiores y de Justicia, y se creó el Ministerio del Interior y Justicia (MIJ), el cual se estructuró en tres viceministerios: Relaciones Interiores, Seguridad Ciudadana y Seguridad Jurídica (MRI, 2000). A partir de entonces, de los 11 ministros que han ocupado este despacho, solo tres han sido civiles.

Durante los años 2000 y 2001, las políticas del MIJ estuvieron dirigidas a depurar, coordinar y mejorar a los cuerpos policiales y establecer programas en materia carcelaria. En las Memorias y Cuentas del MIJ de esos años no se nombran políticas relacionadas con el control de armas (MIJ, 2001; 2002), aunque se pudo conocer que, en el 2001 se trasladó la competencia de la DAEX al Ministerio de Defensa (Piselli, 2012: 187).

En el 2002 —año en que se produjo el golpe de Estado y el paro petrolero que afectaron seriamente la estabilidad del país— se promulgó la primera Ley para el Desarme, que promocionó actos de destrucción de armas de fuego y estableció el control de armas de los cuerpos policiales mediante el marcaje obligatorio de las mismas por parte de DAEX (La Rosa, 2012: 160). Ese año se intervino la Policía Metropolitana y se intensificaron las medidas de coordinación con los organismos policiales para garantizar el orden y la seguridad en las distintas concentraciones y marchas cívicas realizadas en el territorio nacional. Además, se implementó el programa Organización para la Participación Comunitaria, cuyo objetivo era «...la organización de las comunidades deprimidas y con alto índice de criminalidad a fin de que obtengan su desarrollo autogestionario, el mismo se llevó a cabo en algunas comunidades de los estados Anzoátegui, Lara, Barinas y Distrito Capital» (MIJ, 2003: V).

Entre los años 2003 y 2006 se implementaron políticas de prevención del delito con la incorporación de comunidades organizadas y se realizaron investigaciones criminológicas (MIJ, 2004, 2007). Y en cuanto al control de armas, solo destaca la

designación de CAVIM en el 2005 como «la única compañía autorizada para realizar las importaciones de armas de fuego en Venezuela» (Fernández y otros, 2012: 237).

En 2007 se crearon la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL) —de cuyos resultados surgió la Policía Nacional Bolivariana— y la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES), dirigida a profesionalizar a los funcionarios de los cuerpos de seguridad del Estado, pero no se implementaron políticas explícitas de control de armas (MIJ, 2008).

Las políticas de los años 2008 y 2009 se caracterizaron por la incorporación de los Consejos Comunales en las acciones relacionadas con la seguridad ciudadana, la activación de la Policía Nacional Bolivariana, y la destrucción pública de 32 mil 467 armas de fuego y armas no industrializadas (MIJ, 2009, 2010). También es importante destacar que, en el año 2009, se estableció como obligatorio el marcaje de las armas de fuego en todos los organismos policiales, y empresas asociativas o cooperativas que prestan el servicio de vigilancia privada (G.O. N° 39.251 del 27 de agosto de 2009).

En el año 2010 se activó el operativo Dispositivo Bicentenario de Seguridad Ciudadana (DIBISE), el cual se basó en «...estudios científicos y en el mapa delictivo del país, donde se determinó que más de la mitad de los delitos suelen ocurrir en el lugar de residencia, lo que le da un carácter local y comunitario a la criminalidad» (MIJ, 2011: XVI). El DIBISE realizó un conjunto de acciones operativas, orientadas al desarme, combate al microtráfico de drogas, control de alcohol y especies alcohólicas, disminución de la violencia escolar, investigación criminal, vigilancia y patrullaje, y control vial (MIJ, 2011).

Con base en la experiencia exitosa de la CONAREPOL, en el 2011 el presidente Chávez creó la Comisión Presidencial para el Control de Armas, Municiones y Desarme (CODESARME) que fue la primera instancia en Venezuela dedicada exclusivamente al diagnóstico y diseño de la política pública de control de armas. Fue creada el 13 de mayo de 2011 por decreto presidencial con el objetivo de fomentar el diseño, la construcción y la implementación de una política pública de control de armas, convirtiendo este tema en un área prioritaria no solo para la seguridad y defensa del país sino también para su desarrollo integral (G.O. N° 39.673 de fecha 13 de mayo de 2011).

En principio, la CODESARME tenía un año para lograr sus objetivos más otro año de prórroga de ser necesario, pero cesó sus funciones en diciembre de 2012 (Queffelec, 2014). La CODESARME estaba integrada por una instancia estratégica, compuesta por 20 comisionados representantes del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, Ministerio del Poder Popular para la Defensa, Tribunal Supremo de Justicia, Asamblea Nacional, Ministerio Público, Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), Federación Venezolana de Tiro, así como también representantes de ONG's sin fines de lucro en materia de derechos humanos y desarme, designados todos por el presidente Hugo Chávez, a quienes se les atribuyó la aprobación por mayoría simple de las normas internas concernientes a la estructura, organización y funcionamiento de la comisión.

La otra instancia de la CODESARME era la Secretaría Técnica, dirigida por un reconocido luchador de los derechos humanos en Venezuela —parte de la directiva de la ONG Red de Apoyo por la Justicia y la Paz— Pablo Fernández, quien junto a un equipo multidisciplinario desarrolló cuatro grandes líneas de trabajo: investigación y diagnóstico; consulta y sistematización; comunicaciones y campañas; y medidas especiales y aspectos jurídicos (Fernández, 2012: 135).

Esta comisión tuvo a su cargo 12 funciones específicas relacionadas con: la elaboración de campañas comunicacionales, el diseño de políticas públicas para la ejecución de procesos de control, regulación legal y desarme, el diseño de operativos de registro y marcaje de armas y de municiones, el diseño de protocolos de formación policial en materia de decomiso, recolección, almacenaje y destrucción de armas, y para el funcionamiento de las salas de evidencia, el diseño de políticas de prevención y control de armas de fuego en adolescentes y en el sistema escolar, el diseño de los procesos de recepción, almacenaje temporal y destrucción de las armas incautadas o de entrega voluntaria, la recomendación de auditorías de todas las armas que reposan en las salas de evidencia de los cuerpos policiales, así como su destrucción, la promoción de instrumentos normativos para la restricción y control de armas en espacios específicos, fomentar el desarme dentro de los centros penitenciarios y la restricción del porte y uso de armas de fuego en espacios públicos, establecer controles y restricciones sobre la importación y comercialización de armas y municiones para la población civil., y recomendar a los órganos y entes competentes, la supervisión y restricción al

otorgamiento de portes de armas para la población civil (G.O. N° 39.673 de fecha 13 de mayo de 2011).

Para la consecución de sus objetivos, la CODESARME promovió resoluciones conjuntas entre los Ministerios del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia y para la Defensa (en los meses agosto de 2011, y febrero y mayo de 2012), mediante las cuales se establecieron una serie de medidas dirigidas a restringir el acceso a y controlar el uso de armas de fuego y municiones a los usuarios particulares, estas medidas fueron:

- 1) Prohibición del porte de armas de fuego y tenencia de municiones en el transporte público de todo el país, la cual debe ser exhibida en carteles en todos los terminales de pasajeros del país (G.O. N° 39.743 del 26 de agosto de 2011);
- 2) Operativo de 90 días para el registro y actualización del porte y tenencia de armas de fuego irregulares (que tengan el porte vencido o que no hayan registrado el arma al momento de su compra);
- 3) Suspensión por un año de todos los procesos de trámites y otorgamiento de nuevos portes de armas de fuego (se mantienen las renovaciones de porte);
- 4) Suspensión por un año de las importaciones de armas de fuego, municiones, partes y accesorios;
- 5) Suspensión por un año de la comercialización y distribución de armas de fuego y municiones por parte de empresas públicas (CAVIM) y privadas, debiendo éstas últimas remitir su inventario de armas una vez culminado el periodo de suspensión;
- 6) Suspensión por un año del trámite de autorización de donación de armas de fuego;
- 7) Para los atletas y deportistas de tiro deportivo se estableció una modalidad especial de venta de armas y municiones a través de CAVIM en cantidades reguladas y autorizadas por la DAEX, a quienes se debía remitir previamente una propuesta sobre la cantidad de municiones requeridas por lapsos de tiempo de uso y, una vez autorizada y realizada la compra, remitirle mensualmente informes detallados sobre su inventario de municiones, esta modalidad también se estableció para las asociaciones de agricultores y acuicultores, quienes solo podrían comprar en CAVIM municiones autorizadas por DAEX;
- 8) Todos los usuarios gubernamentales y jurídicos de armas de fuego (FFAA, cuerpos policiales, empresas privadas de vigilancia, transporte de valores, entre otros) debían remitir informes mensuales a la DAEX sobre su inventario de armas y municiones;

- 9) Se estableció que CAVIM debía emitir informes mensuales a la DAEX y al MIJ refiriendo el número, tipo, número de lote y comprador destinatario de todas las armas y municiones comercializadas por esta compañía;
- 10) Las armas incautadas por el incumplimiento de estas medidas debían ser notificadas mediante informes mensuales tanto a la DAEX como al MIJ;
- 11) Se estableció un plazo de 180 días para que la DAEX, la CAVIM y el Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas (CICPC) organizaran una base de datos de armas legales e ilegales conjuntas (G.O. N° 39.873 de fecha 29 de febrero de 2012);
- 12) Prohibición del ingreso y porte de armas de fuego y municiones en sitios destinados a eventos deportivos, artísticos y culturales, así como la obligación para los organizadores de estos eventos y dueños de establecimientos de implementar al menos 3 mecanismos de control y seguridad para evitar el ingreso de armas a estos espacios, y obtener el permiso de conformidad por parte del cuerpo de bomberos;
- 13) Prohibición de ingreso de armas en establecimientos que expendan y consuman bebidas alcohólicas;
- 14) Prohibición del porte de armas de fuego y municiones en linderos de obras civiles;
- 15) Creación de protocolo para regular la destrucción e inhabilitación de las armas y municiones decomisadas y que reposan en las salas de evidencias de las fuerzas públicas;
- 16) Creación de protocolo para auditoria de parques de armas de los cuerpos policiales (G.O. N° 39.671 de fecha 23 de mayo de 2012). Además de estas medidas —que se implementaron a partir del 01 de marzo del 2012 por la DAEX, la CAVIM y el MIJ— la CODESARME impulsó un proceso de consulta nacional sobre la política pública de control de armas como mecanismo de participación ciudadana, en el cual «...se realizaron 172 talleres, alcanzando una participación de 3.406 personas, con una proporción mujeres/hombres de 1500 mujeres y 1800 hombres aproximadamente, llegando a 12 estados del país» (Fernández, 2012: 141).

Así mismo, llevó a cabo una serie de investigaciones científicas en tres líneas de investigación: control, regulación institucional y estudios sobre el tráfico de armas y municiones; contexto y lógica del uso de las armas; y el impacto del uso de las armas; cuyos resultados fueron publicados en diciembre del año 2012. Y otro componente importante del trabajo de esta instancia fue el diseño e implementación de la campaña comunicacional denominada Desarma la Violencia, ¡Anótate a la Paz!, que apunto a

sensibilizar, informar, formar y sumar voluntades a la causa del desarme (Fernández, 2012).

Los resultados del trabajo realizado por la CODESARME en casi 2 años de funcionamiento se incluyeron en el proyecto de la Ley para el desarme y control de armas y municiones (AVN, 2012), la cual fue aprobada en junio de 2013, y en su Reglamento, aprobado en abril de 2014, y con ello se observa el cumplimiento de los objetivos por el cual fue creado este organismo temporal.

Hasta el año 2011, cuando se establecieron políticas puntuales de control de armas por parte del Estado venezolano, las políticas aplicadas para paliar el problema de la violencia con armas en el ámbito de la seguridad ciudadana, fueron políticas atomizadas y reactivas, implementadas básicamente para atacar situaciones coyunturales de seguridad en territorios puntuales, pues no había una política nacional de seguridad ciudadana que realmente articulara a todos los organismos de seguridad civiles y militares (San Juan, 2008). Es por ello que no se puede entender que el gobierno de Hugo Chávez se haya tardado 12 años para tratar este tema, cuando la violencia social expresada en los homicidios cometidos con armas de fuego estuvo en constante aumento durante este periodo, hasta llegar en 2012 a cifras realmente alarmantes.

En el siguiente punto analizaremos el comportamiento del mercado de armas venezolano con la aplicación de las nuevas políticas de control de este periodo histórico.

### **3.4. El comportamiento del mercado de armas durante la democracia participativa y protagónica**

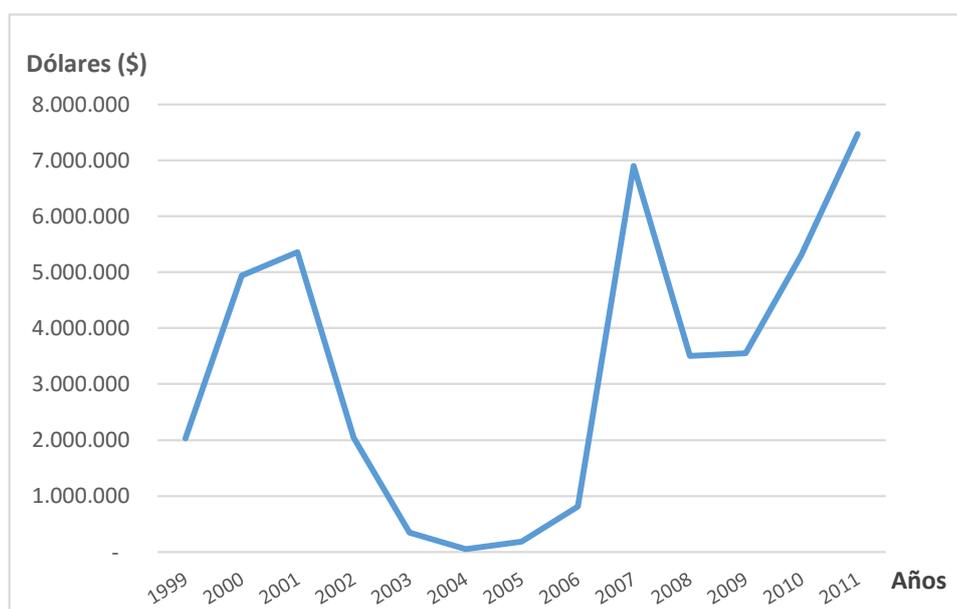
Para analizar el comportamiento del mercado de armas pequeñas en Venezuela durante el periodo de la democracia participativa y protagónica solo contamos con información de las importaciones desde el año 2000 al 2011, y con información de los usuarios compradores de armas en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2011. No está disponible la información del porte de armas para todo el periodo de estudio ni la información de las importaciones desde 2012 a 2014.

El Gráfico 6 muestra las importaciones durante el período 2000- 2011, Venezuela importó un total de 40.467.661 US\$, dicha importación tuvo picos de

importación en los años 2001, año previo al golpe de Estado al presidente Chávez, 2007, año en que comienza el nuevo periodo presidencial de Chávez y en el 2011, previo a unas nuevas elecciones presidenciales del 2012.

Según estimaciones de la CODESARME, en la década de 2000 Venezuela importó en promedio 221.500 armas pequeñas, y solo entre los años 2010 y 2011 la cifra de armas importadas fue de 38.349 armas (La Rosa, Lindarte, & Cerezo, 2012). Estos cálculos arrojaron que la cantidad de pistolas y revólveres ingresadas legalmente a Venezuela en este periodo (2000-2011) fluctuaron entre las 259.849 unidades como máximo y 90.101 como mínimo, con una cifra promedio de 112.182 pistolas y revólveres ingresadas al país en ese periodo (ver Tabla 2).

**Gráfico 6.** Venezuela. Valor en Dólares (\$) de las importaciones de revólveres y pistolas, 1999-2011



**Fuente:** Fernández y otros, 2012, pág. 240.

**Tabla 5.** Venezuela. Estimación de las armas de fuego importadas, 2000-2011 (en unidades)

Periodo	Máximo	Promedio	Mínimo
2000-2009	221.500	73.833	51.752
2010-2011	38.349	38.349	38.349
<b>Total</b>	<b>259.849</b>	<b>112.182</b>	<b>90.101</b>

**Fuente:** Fernández y otros, 2012, pág. 250.

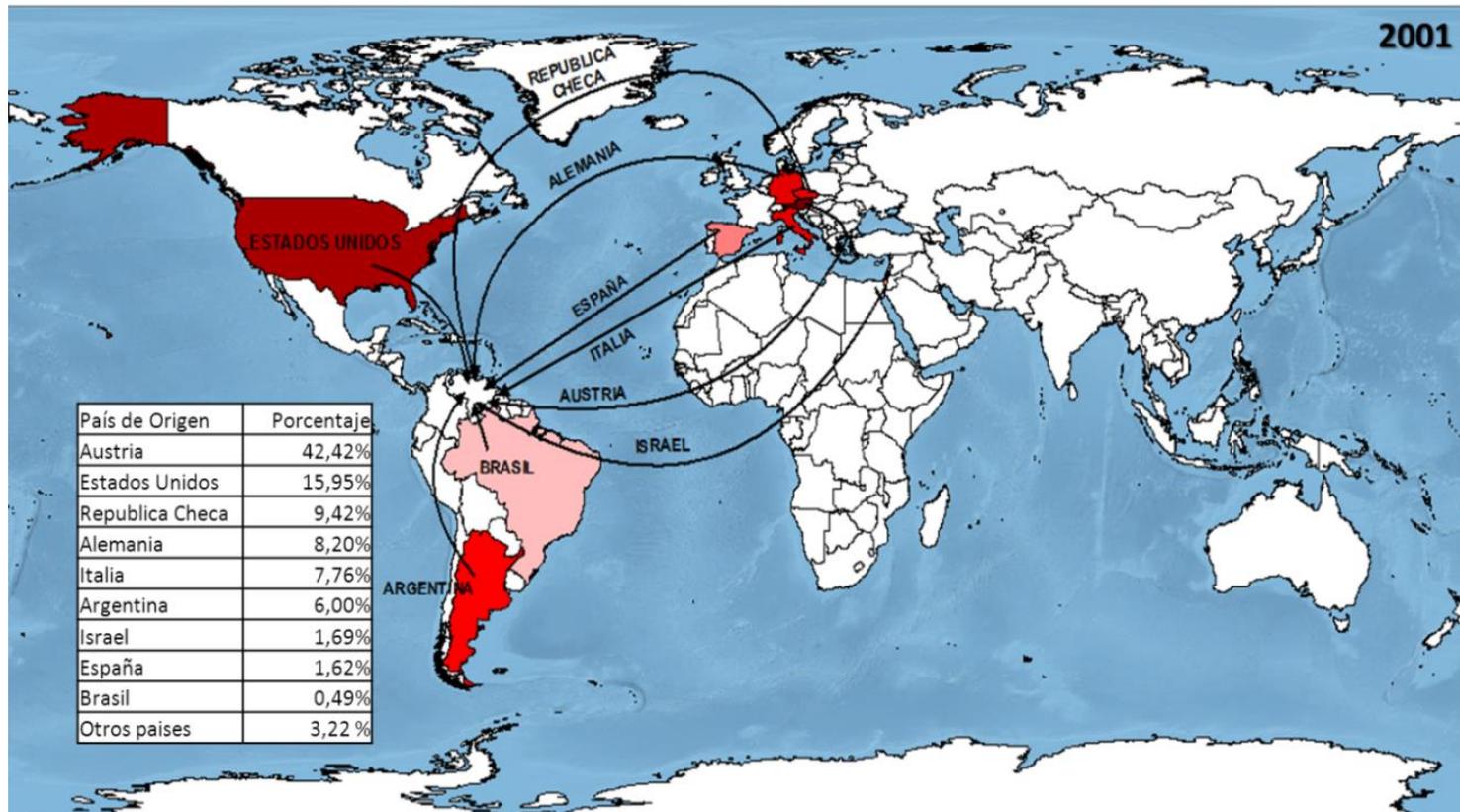
Otro dato interesante para conocer el mercado de armas venezolano se refiere a la evolución de las exportaciones de armas de fuego pequeñas hacia Venezuela, realizadas principalmente por las grandes empresas estadounidenses y europeas que tradicionalmente han dominado el mercado mundial de armas. Esta situación cambió a partir del 2001, cuando las armas austríacas marca Glock (42,42%) tomaron el mercado de armas pequeñas en Venezuela y desplazaron a las armas estadounidenses (15,95%) (Ver Mapa 5). Seis años después, en el año 2007, la empresa Taurus de Brasil (54,59%) y las empresas italianas Beretta y Tanfoglio (43,54%) fueron los más importantes exportadores de armas pequeñas hacia Venezuela, situación que cambió en el 2010 cuando las empresas italianas pasaron a dominar el mercado nacional de armas pequeñas (89,93%), desplazando a la Taurus (10,01%) (Ver Mapas 6 y 7).

Por su parte, la producción de armas de fuego en Venezuela ha sido poco significativa en términos de volúmenes en contraste con la importación. En los últimos años, la única arma de fuego producida en el país fue la pistola Zamorana, fabricada por la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (CAVIM), con el objetivo de satisfacer la demanda de los cuerpos de seguridad del Estado, pero su producción fue limitada y actualmente no es fabricada (Fernández y otros, 2012: 233). En el caso de las municiones se pudo conocer que en los últimos años CAVIM fabricó unos 30 millones de municiones al año (AVN, 2011).

El comportamiento de las exportaciones mostradas en los mapas indica que la tendencia del mercado de armas venezolano fue la competencia entre empresas europeas y latinoamericanas de gran peso en el mercado internacional. Pero a partir del 2007, durante el gobierno del presidente Hugo Chávez, las importaciones de armas se concentraron en dos países: Brasil e Italia y; finalmente en el 2010 Italia se convirtió en el máximo proveedor de armas pequeñas de Venezuela. Esto puede explicarse en el fuerte discurso antiimperialista en contra de los EUA del presidente Chávez y su alianza comercial con Brasil, no solo en el rubro de armas.

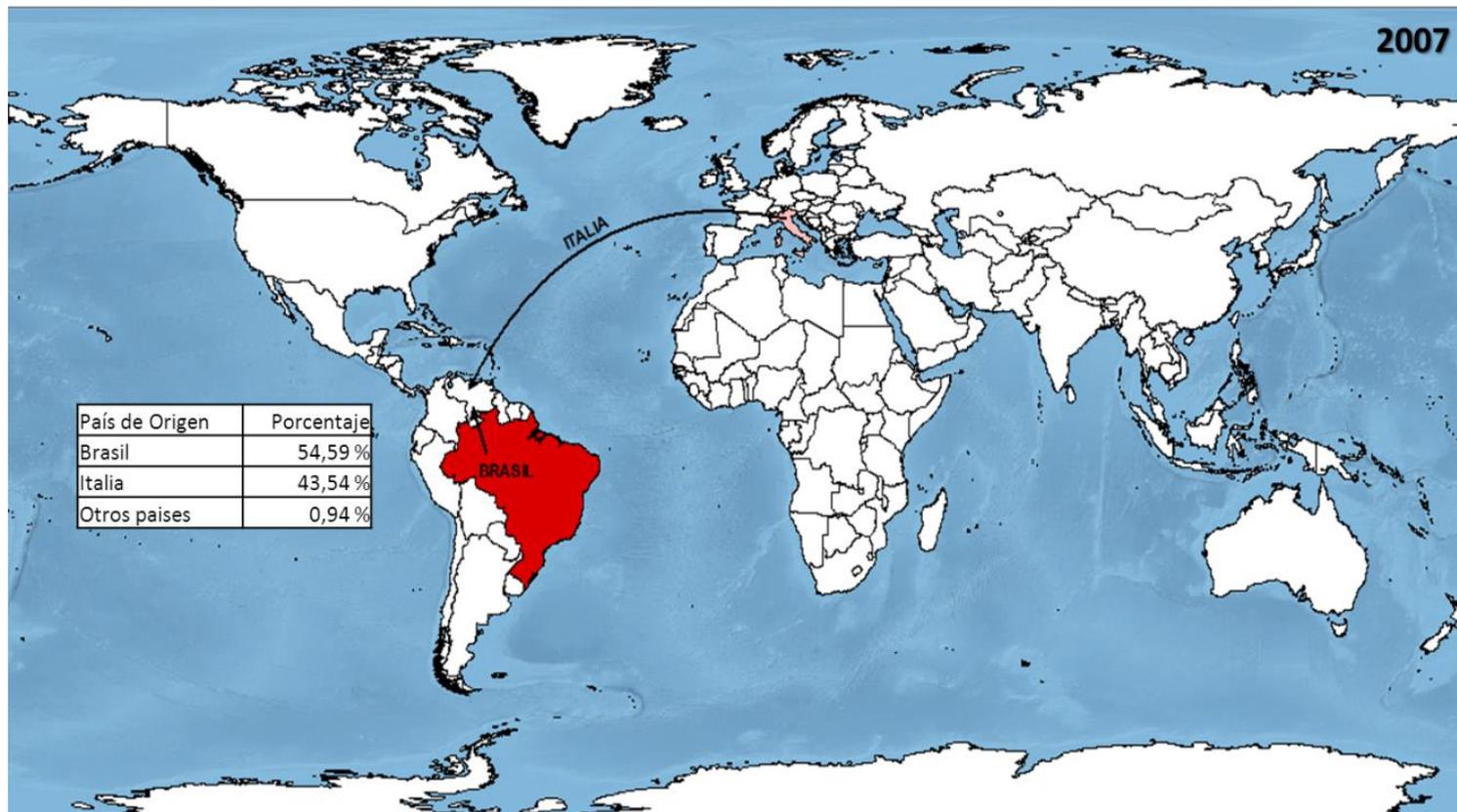
Sobre los usuarios de armas de fuego pequeñas solo se pudo obtener información del periodo comprendido entre los años 2005 y 2011, ya que en el 2005 CAVIM comenzó a llevar un registro de las armas pequeñas vendidas en el país.

**Mapa 5.** Evolución de exportaciones de armas de fuego a Venezuela, 2001



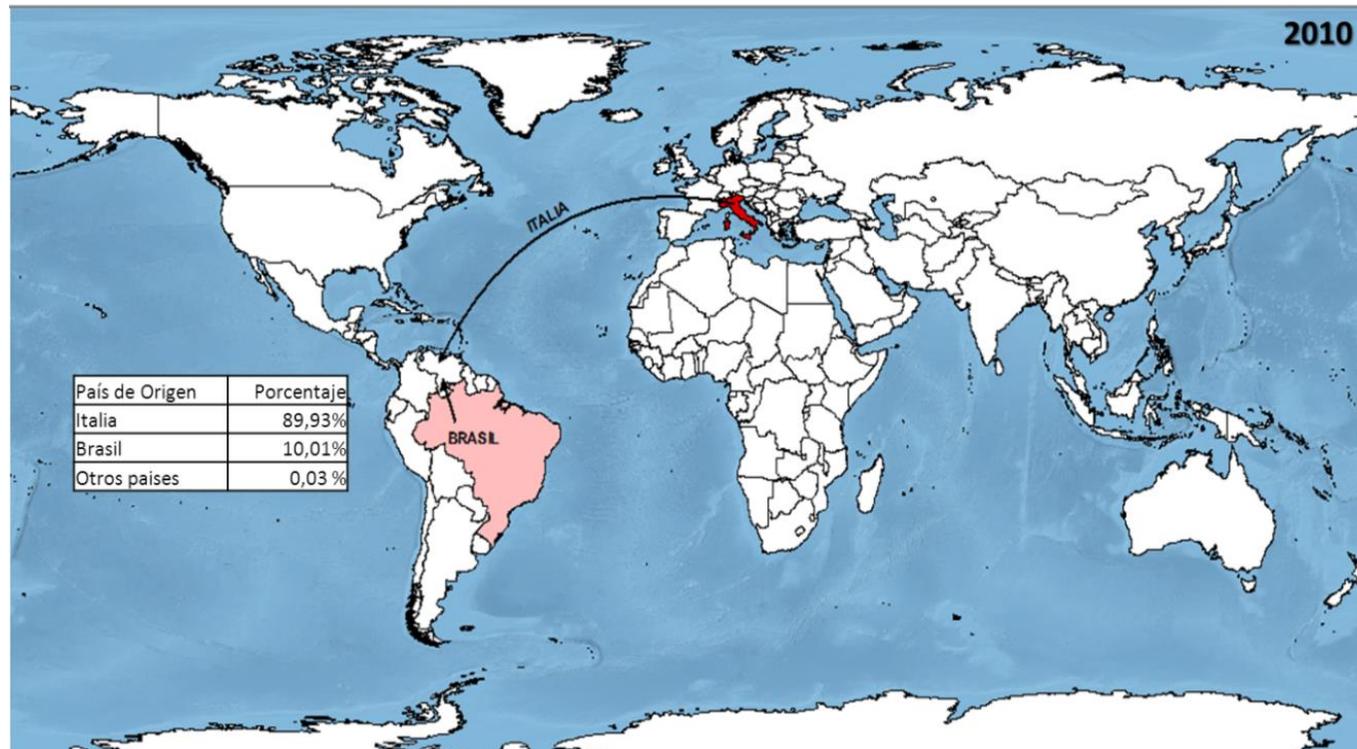
**Fuentes:** Fernández y otros, 2012, pág. 246.

**Mapa 6.** Evolución de exportaciones de armas de fuego a Venezuela, 2007



Fernández y otros, 2012, pág. 247.

**Mapa 7.** Evolución de exportaciones de armas de fuego a Venezuela, 2010



Fernández y otros, 2012, pág. 247.

En ese periodo, el 52,8% de todas las ventas de armas pequeñas de CAVIM se hizo a usuarios gubernamentales, seguido muy de cerca por las personas naturales (27,9%) y los usuarios jurídicos (18,8%), aunque es importante destacar que, en el año 2011, de cada 10 personas que compraron un arma pequeña en CAVIM, 6 fueron personas naturales (66,6%) (Fernández y otros, 2012: 257).

Entre 2005 y 2011 CAVIM vendió 103.309 unidades de pistolas y revólveres, de las cuales 94,98% fueron pistolas y el otro 5,01% restante, revólveres. Es decir, hubo una mayor demanda de pistolas que de revólveres por parte de los usuarios. Un comportamiento esperado respecto a las exportaciones hacia Venezuela, pues las pistolas italianas Beretta y Tanfoglio fueron las más vendidas por CAVIM en los últimos 6 años, con más de 65.226 unidades, seguidas por las pistolas austríacas marca Glock, de las cuales CAVIM vendió 17.085 unidades en ese periodo. Por otro lado, el 99% de los revólveres vendidos por CAVIM en el mismo periodo fueron marca Taurus (Brasil) (Fernández y otros, 2012: 255-256).

Sobre las características de los usuarios particulares de armas pequeñas en Venezuela se pudo conocer que del total de 27.260 personas particulares que compraron pistolas y/o revólveres a CAVIM entre 2005 y 2011, el 97,6% fueron hombres (26.606), con edades comprendidas entre los 22 y 49 años, en un 88,57% de los casos. Las pocas mujeres que compraron armas pequeñas (654) con edades de 22 hasta los 45 años (Fernández y otros, 2012: 265-267).

Los usuarios particulares de armas pequeñas están distribuidos por toda Venezuela, aunque algunas entidades destacan por comprar más armas que otras. El Mapa 8 muestra el índice de armas de fuego vendidas a personas particulares bien sea por CAVIM directamente o vendidas por las armerías de cada entidad entre 2005 y 2011. En el índice, el color oscuro representa a aquellas entidades que poseen más personas que compraron armas de fuego, en contraste con los colores claros, que representan las entidades donde los usuarios particulares compraron menos armas.

Al observar el mapa, Distrito Capital, ubicada en la región central del país, y Zulia, ubicado en la frontera con Colombia, destacan como las entidades donde los particulares han comprado más pistolas y revólveres en los últimos 6 años (más de 5.500 armas), lo cual puede explicarse pues Distrito Capital y Zulia son los estados más poblados de Venezuela. Otro grupo de entidades en las que se compraron entre 1.500 y

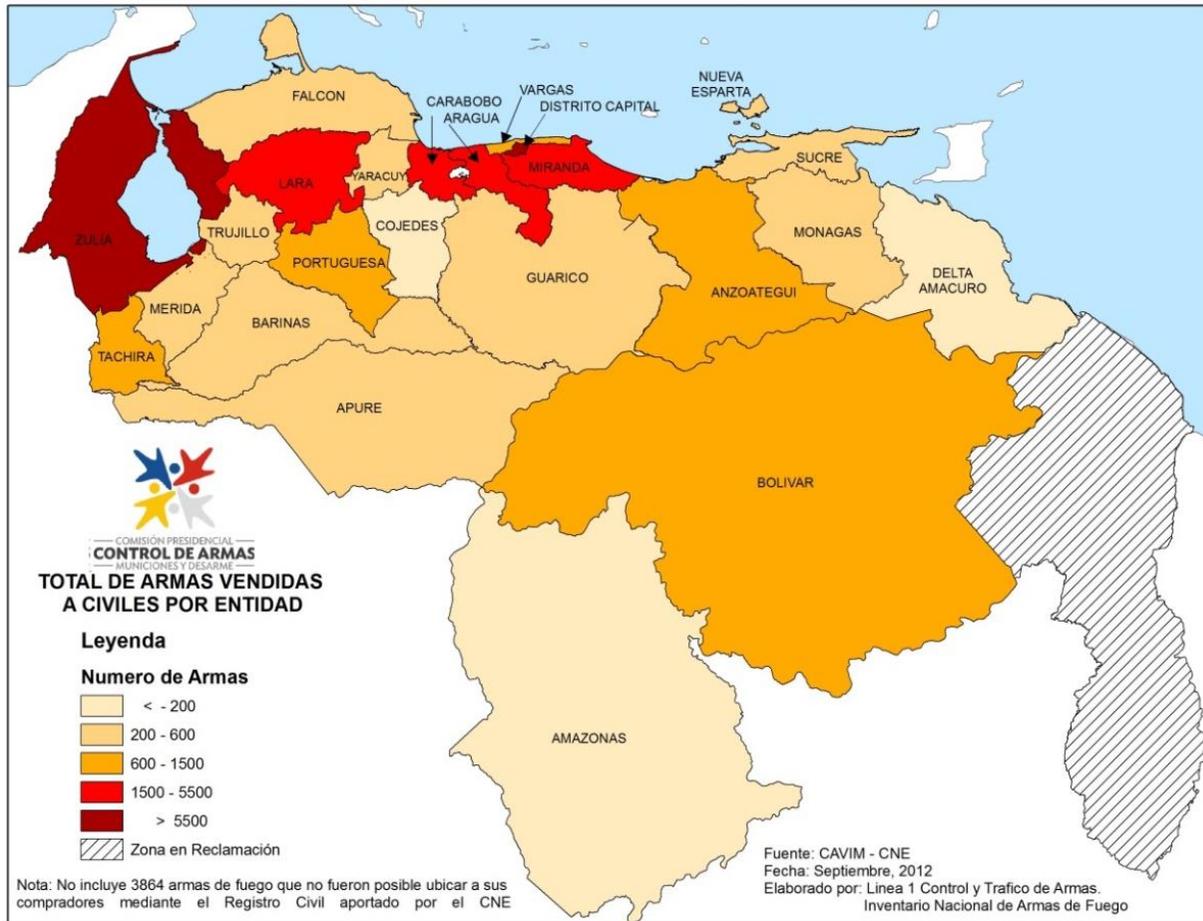
5.500 armas de fuego son Lara, Miranda, Carabobo y Aragua. Los usuarios particulares de Bolívar, Anzoátegui, Táchira y Portuguesa compraron entre 600 y 1.500 armas de fuego entre 2005 y 2011, mientras que las entidades que compraron entre 200 y 600 armas están representadas por Falcón, Mérida, Trujillo, Barinas, Apure, Guárico, Yaracuy, Sucre y Monagas. En contraste, las entidades donde se realizó una menor compra de armas fueron Cojedes, Delta Amacuro y Amazonas, en las cuales se adquirieron menos de 200 armas de fuego por entidad.

Por su parte, el Mapa 9 muestra la distribución de las armas vendidas a particulares a nivel municipal, y es claro cómo la región capital de Venezuela concentra la mayor demanda de armas de fuego en los últimos años. En este sentido, es importante mencionar que las oficinas de venta directa al público de CAVIM están ubicadas en el Distrito Capital, por lo cual el acceso a la compra de armas de los usuarios de dicha entidad es mucho más sencillo en términos de gastos de traslado. Es por ello que este mapa debe analizarse en función del esfuerzo que los usuarios particulares de las otras entidades debieron hacer para adquirir el arma en la capital del país.

En síntesis, el mercado de armas de fuego pequeñas que se consolidó en Venezuela durante la democracia participativa y protagónica hasta el año 2011 cuando comenzó el proceso de implementación de políticas restrictivas, fue un mercado importador de armas cuyos principales proveedores fueron las grandes empresas transnacionales de la industria armamentística de Europa y América Latina. También se observa que a partir del año 2005 el Estado venezolano, a través de CAVIM, implementó sistemas de información que permitieron conocer las características de los compradores, y que antes de la entrada en vigencia de la nueva política de control de armas estaba compuesto mayoritariamente por hombres jóvenes de la región capital.

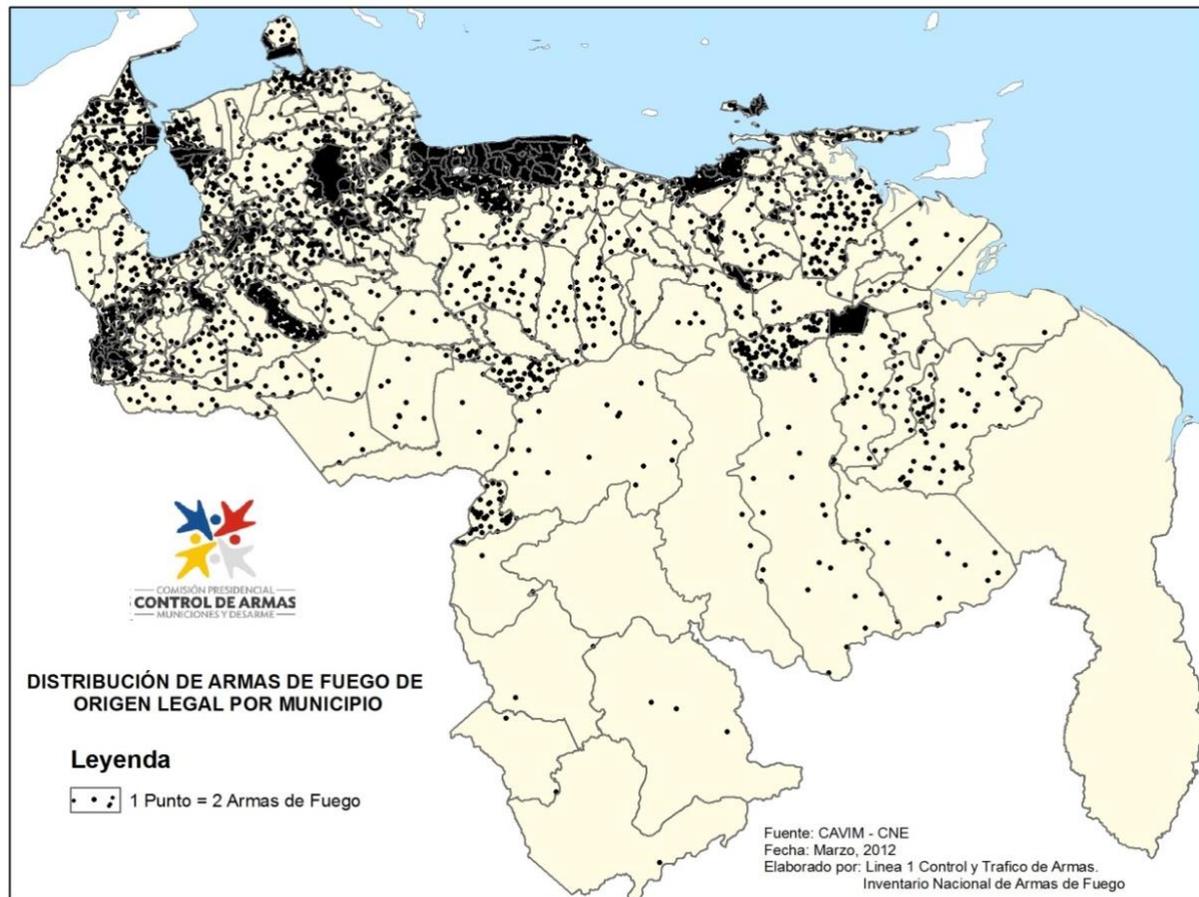
Se observa, asimismo, el aumento de las ventas de armas pequeñas a civiles en el año 2011 en comparación con los años anteriores que evidencia que CAVIM continúa en ese momento con su visión comercial de las armas y no acata las políticas de restricción que se venían discutiendo a nivel del gobierno nacional, y el cambio de proveedores de armas internacionales hecho por CAVIM, única empresa del Estado facultada para realizar la importación de estas mercancías, institución que tomó la decisión de convertir a Italia y a Brasil en los únicos proveedores de armas pequeñas de Venezuela, desplazando a EUA y otros países de Europa como proveedores.

**Mapa 8.** Distribución geográfica de las armas de fuego vendidas a usuarios particulares en Venezuela, 2005-2011



**Fuente:** Fernández y otros, 2012, pág. 245.

**Mapa 9.** Distribución de armas de fuego de origen legal por municipio vendidas a personas naturales por CAVIM, 2005-2011



**Fuente:** Fernández y otros, 2012, pág. 243

### **3.5. El tipo de política de control de armas durante la democracia participativa y protagónica**

De acuerdo al análisis realizado, las políticas públicas de control de armas pequeñas implementadas en Venezuela durante la democracia participativa y protagónica pueden clasificarse como políticas de restricción del mercado (véase Tabla 6). En primer lugar, porque al ganar la presidencia un actor político del sector militar, se centralizó el monopolio de las armas pequeñas en manos de la Fuerza Armada Nacional como mandato constitucional y luego de 14 años de gobierno, se materializó en una Ley de control de armas tipo 3, cuya principal meta es restringir el acceso de armas de fuego a la población civil (al menos por dos años) y establecer mecanismos más eficientes para evitar el desvío de armas legales al mercado ilegal y su uso en delitos violentos. Sin embargo, vemos una gran falla en este sentido, pues no se especificó el tipo de armas que pudieran portar los civiles a los que se les apruebe el porte de defensa personal, y también el hecho que quede a potestad de DAEX el criterio de aprobar o no dicho tipo de porte.

En segundo lugar, porque las medidas implementadas a partir del año 2011 también demuestran el carácter restrictivo de las políticas diseñadas por la CODESARME, y demuestran el interés del Estado venezolano en el problema del acceso y uso inadecuado de armas pequeñas por parte de la población civil. Aunque es difícil entender por qué estas políticas restrictivas no fueron aplicadas en el primer momento de la democracia participativa, cuando se produjeron los paros cívicos, el golpe de Estado y las múltiples protestas en contra del gobierno, se esperaron 12 años para llegar a un diagnóstico de la situación y tomar la decisión de restringir el mercado de armas.

Por último, la situación de los usuarios particulares de armas pequeñas que, hasta 1989, tenían derecho de importar armas, aunque con consentimiento del Estado, y podían comercializarlas a otros civiles, que accedían fácilmente a los permisos de porte y tenencia de armas, lo cual fue restringiéndose sobre todo al final del gobierno de Chávez y que continuó el presidente Maduro. La actual CRBV y la Ley de 2013 consideran que el uso de las armas de fuego mediante el permiso de porte no es un derecho sino «...un permiso que el Estado concede a los particulares, sea para el impulso de las actividades deportivas relacionadas con armas, sea para la caza, o para la

defensa personal» (Ávila y Romero, 2012: 52), y al restringir el acceso al porte de defensa personal, cambió radicalmente la visión del Estado sobre las armas pequeñas que pueden ser usadas por la población civil.

**Tabla 6.** Indicadores del tipo de política pública de control de armas en Venezuela (1999-2014)

INDICADORES	PERÍODO HISTÓRICO	
	Democracia Participativa y Protagónica (1999-2014)	
<i>Partidos políticos de gobierno</i>	Polo Patriótico y PSUV	
<i>Número de Estatutos de control de armas</i>	3	
<i>Estatutos de control de armas</i>	Artículo 324 CRBV (1999) Ley para el desarme y control de armas y municiones (2013) Reglamento de la Ley (2014)	
<i>Posición sobre el monopolio de la violencia del Estado</i>	Centralista	
<i>Tipo de estatutos</i>	Tipo 3 (metas precisas, procedimientos precisos)	
<i>Contexto de violencia</i>	4 paros cívicos, un golpe de Estado	
<i>Numero de armas pequeñas importadas</i>	40.467.661 Millones de US (2000-2011)	259.849 Unidades (2000-2011)
<i>Países exportadores de armas hacia Venezuela</i>	Italia y Brasil	
<i>Número de armas pequeñas vendidas</i>	103.309	
<i>Políticas de control de armas implementadas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Suspensión del otorgamiento de nuevos portes de armas de armas de fuego;</li> <li>✓ Prohibición de la comercialización y distribución de armas de fuego a particulares por parte de empresas públicas y privadas;</li> <li>✓ Prohibición del porte de armas en sitios cerrados donde se realicen eventos deportivos artísticos y culturales, así como en lugares donde se vendan y se consuman bebidas alcohólicas</li> </ul>	
<i>Tipo de políticas de control de armas</i>	Restricción del mercado	

**Fuente:** Elaboración propia.

### **3.6. Conclusiones del capítulo**

Para concluir este capítulo, es importante mencionar lo difícil que ha sido para el Estado venezolano centralizar el monopolio de todas las armas de fuego, pues desde 1939 pasaron 74 años para actualizar la Ley de control de armas y el gobierno del Presidente Chávez duró 12 años en implementar medidas concretas para controlar el acceso de los civiles a las armas, en un contexto de violencia social y política, que ha caracterizado este periodo histórico.

Lo interesante de este período es que el Estado obtuvo un diagnóstico más claro del problema de las armas de fuego en la población civil y tomó decisiones en función a este diagnóstico. Sin embargo, la existencia de un ordenamiento jurídico acorde a la realidad del país no garantizó la efectiva implementación de las políticas. En un país donde por 40 años la población civil tuvo un fácil acceso a armas pequeñas y a municiones, las cuales eran consideradas una mercancía como cualquier otra que debía ser vendida, introducir políticas de restricción del mercado puede generar otros problemas como el desvío de armas orgánicas o el tráfico ilícito de armas y municiones.

Esto se complica aún más cuando las instituciones que deben controlar todos los procesos comerciales, y regular los usos de las armas, CAVIM y DAEX tienen más de tres décadas implementando políticas de libre mercado y fomentando el uso del arma pequeña como una herramienta para la defensa personal.

Solo las futuras investigaciones acerca de los resultados de estas nuevas políticas restrictivas de control de armas podrán confirmar la efectividad del cambio en la orientación de estas políticas en Venezuela, y permitirán al Estado tomar nuevas decisiones sobre el problema del porte y tenencia de armas pequeñas en la población venezolana.

## Capítulo 4. Cambios y continuidades en la política de control de armas de Venezuela. Conclusiones y Recomendaciones.

Para concluir esta tesis, se responde la pregunta de investigación y se establece si la hipótesis de trabajo propuesta es adecuada para estudiar el caso venezolano. Además, se presentan los principales hallazgos y limitaciones de la investigación, y las conclusiones alcanzadas.

### 4.1. ¿Cuáles son los cambios y las continuidades en la política de control de armas actual de Venezuela?

Luego del análisis realizado en los capítulos precedentes se ha podido observar que entre el periodo de la democracia representativa y el de la democracia participativa y protagónica, se produjeron diversos cambios en las políticas de control de armas implementadas por el Estado venezolano, pero también hubo continuidad en otras (Tabla 7).

**Tabla 7.** Indicadores del tipo de política pública de control de armas en Venezuela por periodo histórico (1958-2014)

INDICADORES	PERÍODO HISTÓRICO	
	Democracia Representativa (1958-1999)	Democracia Participativa y Protagónica (1999-2014)
<i>Partidos políticos de gobierno</i>	AD, COPEI y CONVERGENCIA	Polo Patriótico y PSUV
<i>Estatutos de control de armas</i>	Ley de Armas y Explosivos (1939) Reglamento de Ley de 1940 Constitución de 1961	Artículo 324 CRBV (1999) Ley para el desarme y control de armas y municiones (2013) Reglamento de la Ley (2014)
<i>Posición sobre el monopolio de la violencia del Estado</i>	Centralista	Centralista
<i>Tipo de estatutos</i>	Tipo 3 (metas precisas, procedimientos precisos)	Tipo 3 (metas precisas, procedimientos precisos)
<i>Protestas sociales violentas</i>	1500 protestas violentas, 2 intentos de golpes de Estado.	4 paros cívicos, un golpe de Estado
<i>Numero de armas pequeñas importadas</i>	37,864.094 de US\$ (1962-1999), 368.266 Unidades (1980-1999)	40.467.661 Millones de US (2000-2011) 259.849 Unidades (2000-2011)
<i>Países exportadores de armas hacia Venezuela</i>	EUA, Alemania, Bélgica e Italia	Italia y Brasil
<i>Número de porte de armas o armas</i>	515.697 Portes de armas (1980-1999)	103.309 armas pequeñas vendidas

<i>pequeñas vendidas</i>		
<b><i>Políticas de control de armas implementadas</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Institucionalización del control de armas (DAEX y CAVIM)</li> <li>✓ Implementación de permisos de importación, comercialización y porte de armas a usuarios particulares.</li> <li>✓ Implementación de permisos de funcionamiento para empresas de seguridad privada y transporte de valores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Suspensión del otorgamiento de nuevos portes de armas de armas de fuego;</li> <li>✓ Prohibición de la comercialización y distribución de armas de fuego a particulares por parte de empresas públicas y privadas;</li> <li>✓ Prohibición del porte de armas en sitios cerrados donde se realicen eventos deportivos artísticos y culturales, así como en lugares donde se vendan y se consuman bebidas alcohólicas</li> </ul>
<b><i>Políticas de control de armas implementadas</i></b>	Libre mercado	Restricción del mercado

**Fuente:** Elaboración propia.

El régimen de política de control de armas establecido en la Ley sobre armas y explosivos de 1939 y en su Reglamento de 1940 en Venezuela, fue un acuerdo de gobernabilidad entre actores políticos civiles y militares del pos gomecismo, en tanto la competencia de estas políticas quedó compartida entre los Ministerios de Relaciones Interiores (civil) y de Defensa (militar). Este acuerdo cívico-militar sobrevivió a la reforma constitucional de 1945 hecha en el gobierno militar de Medina Angarita, y a las nuevas constituciones aprobadas en el Trienio Adeco (1947), en la dictadura militar de Marcos Pérez Jiménez (1953) y a los acuerdos del Pacto de Punto Fijo, reflejados en la constitución de 1961. Este régimen de política de control de armas se mantuvo durante toda la democracia representativa.

Durante la democracia representativa se vivió un periodo de estabilidad de un régimen de control de armas que, si bien en el papel planteaba centralizar en el Estado nacional el monopolio sobre todas las armas de fuego existentes en Venezuela, y con ello, minimizar los riesgos de estallido social, golpes de Estado y en general, episodios de violencia armada, que caracterizaron a los años previos a la democracia representativa, a partir de 1972, implementó políticas que incentivaron el libre mercado de armas de fuego entre la población civil, entre ellas la institucionalización del control de armas (creación de CAVIM Y DAEX), la entrega eficiente de portes de armas para defensa personal, la profesionalización de la seguridad privada, y la entrega de permisos para la importación directa de armas pequeñas y su comercialización por parte de empresas privadas; políticas que permitieron el ingreso de al menos 368.266 armas

pequeñas a Venezuela entre 1980 y 1999, y con las cuales el Estado venezolano cedió parte de su monopolio de la violencia física a los ciudadanos, en los términos de Bourdieu (Bourdieu, 1997:103, 97-98).

Sin embargo, cuando se produjo la crisis de gobernabilidad del bipartidismo AD-COPEI a finales de los noventa (Stolowicz, 2001), y los venezolanos decidieron apoyar la transformación del sistema político venezolano propuesto por un actor militar disidente, Hugo Chávez, se optó por un cambio constitucional desde las bases, que transformó el modelo de democracia a un modelo más participativo y protagónico, y en el cual quedaron reflejadas las intenciones del Estado venezolano de recuperar ese monopolio de la violencia física, expresada en el control de todas las armas de fuego que ingresaran o se encontraran en territorio venezolano, centralizando la competencia de la política en la Fuerza Armada Nacional (Art. 324, CRBV, 1999).

Esta nueva orientación constitucional de centralizar el monopolio de las armas en el sector militar, se materializó con el traslado de DAEX al Ministerio de Defensa en 2005; con la creación de sistemas de información del porte de armas y de registro de importación y ventas de armas de fuego por parte de DAEX y CAVIM, entre 2005 y 2011, y; con el intento fallido de desarmar a la población civil luego del golpe de Estado de 2002, a través de la Ley de Desarme (2002), cuya competencia también recayó en la Fuerza Armada Nacional.

Pese a la lucha hegemónica entre el chavismo en el poder y la oposición al gobierno representada por actores políticos del viejo bipartidismo y sus aliados, estos fueron los únicos cambios de la política de control de armas efectuados en el primer momento de la democracia participativa. El cambio sustancial del régimen de política de control de armas<sup>53</sup> se produjo en 2011, a doce años de aprobada la CRBV (1999), cuando el presidente Chávez conformó la CODESARME, que diseñó una política de restricción del mercado de armas por la cual se implementaron en 2011 y 2012 todas las medidas de restricción del porte de armas, así como la prohibición de importación y

---

<sup>53</sup> En los términos del modelo de regímenes de la política pública de Wilson (2000), quien plantea que los grandes cambios en el régimen de la política pública son el resultado de los cambios en el paradigma de la política, bien sea por las llamadas crisis de legitimación, por alteraciones en los esquemas del poder o por cambios en los acuerdos organizacionales y de la política, en los que el antiguo régimen se disuelve y uno nuevo emerge con nuevos patrones de poder y nuevos acuerdos organizacionales para generar largos periodos de estabilidad o gobernabilidad. Con la aparición del nuevo régimen se consolida el cambio sustantivo (Cruz-Rubio, 2012).

venta libre de armas de fuego y municiones a civiles, medidas que quedaron plasmadas en un nuevo acuerdo político sobre el control de armas, la Ley de 2013 y el Reglamento de Ley de 2014, acuerdo que reiteró la necesidad del Estado venezolano de centralizar el monopolio de la violencia física en la Fuerza Armada Nacional y restringir todas las armas de fuego y las municiones a los civiles, en un nuevo contexto de violencia social y crisis económica.

Por otra parte, es posible decir que se comprueba la hipótesis de trabajo, pues durante el período de la democracia participativa y protagónica (1999-2014), el Estado venezolano identificó el fácil acceso a las armas de fuego pequeñas por parte de civiles como un problema heredado de las políticas de libre mercado de armas implementadas durante la democracia representativa, y tomó la decisión de establecer una nueva política pública orientada a la restricción de este mercado, con el fin de retomar el monopolio del uso de la violencia legítima del Estado.

Por tanto, durante el período 1999 a 2014, el principal cambio en la política fue la restricción en la importación, fabricación, comercialización porte y uso de armas de fuego para usuarios civiles, y el cambio de proveedores de los EUA y Alemania a proveedores de Italia y Brasil, cambios que se dieron en los últimos cinco años. Esto no implica que las prácticas sociales e institucionales hayan cambiado del todo, por el contrario, la laxitud en los controles de importación (259.849 unidades importadas entre 2000 y 2011), fabricación y comercialización de armas pequeñas y municiones (103.309 armas pequeñas vendidas entre 2005 y 2011), reflejadas en los altos niveles de homicidios con armas de fuego pequeñas en los últimos años<sup>54</sup>, muestran continuidades que subyacen a los cambios introducidos en la política, y que dificultan que el Estado venezolano retome el monopolio del uso legítimo de la violencia física. Es decir, hubo un cambio de política de control de armas, pero éste no ha tenido los resultados esperados.

Sin embargo, es importante decir que resulta contradictorio que durante la democracia participativa y protagónica se haya impulsado la transformación política, económica y social de Venezuela, dejando de lado el problema de la violencia asociada

---

<sup>54</sup> En su último informe sobre la violencia en el mundo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) reveló que Venezuela es el segundo país más violento de la región con 57,6 homicidios por cada 100 mil habitantes, superado solo por Honduras que tuvo una tasa de 103,9 muertes violentas por cada 100.000 personas, y seguido por Jamaica (45,1), Belice (44,7) y El Salvador (43,9) (OMS, 2012). El 90% de esos homicidios se cometieron con armas de fuego pequeñas (Fernández & Otros, 2012: 229).

a armas de fuego, por más de 12 años. Las políticas aplicadas para disminuir el problema de la violencia con armas se hicieron, hasta el año 2011, en el ámbito de la seguridad ciudadana, y fueron políticas atomizadas, reactivas, implementadas para atacar situaciones coyunturales de seguridad en territorios puntuales, y no se desarrollaron políticas nacionales de seguridad ciudadana o de control de armas que realmente articularan a todos los organismos de seguridad civiles y militares (San Juan, 2008).

Con la conformación de la CODESARME en mayo de 2011 y la aprobación de la Ley de 2013 y su reglamento de 2104, el Estado intentó transformar esta situación y aplicó políticas restrictivas de control de armas que, no obstante, chocaron con una situación de violencia social acumulada, en un país donde es culturalmente aceptado el porte y uso de armas de fuego para la defensa personal, en el que históricamente los grandes conflictos políticos y sociales se han resuelto a través de las armas, y donde las armas son vistas como una mercancía altamente competitiva. Todo esto repercute en la efectiva implementación de esta reciente política pública en Venezuela.

#### **4.3. Hallazgos y limitaciones de la investigación**

De lo anterior se desprenden algunos hallazgos y limitaciones que vale la pena mencionar. En primer lugar, el poco desarrollo teórico sobre las políticas de control de armas y el poco desarrollo de estudios de caso sobre el cambio de las políticas públicas en América Latina es una limitante del análisis realizado en esta tesis, por ejemplo, el modelo de implementación de políticas Ingram (1999) solo permite hacer un acercamiento normativo a los problemas de implementación de las políticas públicas sin profundizar en otros elementos fácticos que posiblemente puedan explicar mejor la situación de las políticas en estudio. También fue una limitante la dispersión y no homogeneidad de los datos encontrados para los dos periodos de estudio, pero a su vez es un hallazgo mostrar la poca importancia que tienen las políticas de control de armas en la academia latinoamericana y los pocos avances, al menos del Estado venezolano, en cuanto a la transparencia de las tasas de homicidios por armas de fuego, y las cifras sobre permisos de porte, tenencia, importancia y venta de armas a civiles.

En segundo lugar, se ha encontrado que, el actual problema social del uso violento de armas de fuego pequeñas en Venezuela tiene sus bases en la relación que se estableció entre el mercado mundial de armas, el Estado venezolano y la sociedad civil

venezolana desde la década de 1960. Por más de cuarenta años funcionó en Venezuela un mercado de armas pequeñas conformado por usuarios jurídicos, gubernamentales y particulares dedicados a la importación y comercialización directa de estos productos, auspiciados por un Estado promotor de la privatización de la seguridad personal que legalizó y facilitó la tenencia y el porte de armas pequeñas en la ciudadanía. Esta situación, aunada al escaso control del Estado venezolano en la entrada de armas pequeñas al país, así como a la ausencia de políticas públicas dirigidas a disminuir el uso violento de armas de fuego pequeñas por parte de la ciudadanía, trajo como consecuencia un aumento sostenido de la tasa de homicidios cometidos con armas de fuego<sup>55</sup>, en su mayoría del tipo pistolas y revólveres, lo que incrementó la percepción de inseguridad en la sociedad venezolana<sup>56</sup>.

Parte de la solución de este grave problema social debería comenzar con el reconocimiento del problema por parte de la academia, como ya lo hizo el Estado venezolano con las iniciativas del gobierno de Hugo Chávez. Como se argumentó en el primer capítulo, el control de armas ha sido un tema de interés poco relevante para los analistas de políticas públicas no solo de Venezuela sino de toda Latinoamérica. Los esfuerzos por analizar tanto el problema social de la violencia con armas de fuego como las políticas dirigidas a minimizarlo tienen aproximadamente una década y son muy pocos los investigadores latinoamericanos que han incursionado en este campo. Este primer esfuerzo pretende servir de base para próximas investigaciones que aborden este tema, de gran urgencia para la sociedad venezolana.

En tercer lugar, el acercamiento a la trayectoria de la política pública de control de armas durante los siglos XIX, XX y XXI en Venezuela permitió entender el cambio de perspectiva sobre el control de armas que se dio en los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro, que incitó al Estado venezolano a tratar de recuperar el monopolio sobre todas las armas existentes en Venezuela.

Un cuarto hallazgo importante de la tesis es que, en el periodo de gobierno de Hugo Chávez, se cambió la competencia compartida entre el sector civil y el sector

---

<sup>55</sup> De acuerdo a cifras disponibles, la tasa de homicidios por arma de fuego en Venezuela se ha ido incrementando paulatinamente desde el 2000, cuando la tasa era de 23,01 homicidios por cada 100 mil habitantes, en el 2009 esta tasa subió a 41,45 homicidios (Gun Policy, 2014a) hasta llegar a 57,6 homicidios por cada 100 mil habitantes en el 2012 (OMS, 2012).

<sup>56</sup> El 94% de la población venezolana percibe a la inseguridad como un problema grave o muy grave (INE, 2010: 77).

militar, a una competencia exclusiva de la Fuerza Armada Nacional para la implementación de la política, competencia que se legitimó con la promulgación de la Ley de 2013, en el periodo de gobierno de Nicolás Maduro.

Otro hallazgo del análisis de la política es que, si bien la Ley de 2013 recoge casi todas las medidas y recomendaciones de la CODESARME, finalmente no estableció la restricción total de armas de fuego ni de municiones a la población civil, pues solo establece una restricción de dos años. Desde nuestro punto de vista, esto representa un retroceso con respecto a los planteamientos que se discutieron durante el proceso de formulación de la política, y es una decisión que más bien puede generar otros problemas tanto o más graves que los que dieron origen a la política. Por ejemplo, postergar el funcionamiento del mercado legal de armas y municiones de uso civil en vez de eliminarlo, puede generar un crecimiento del mercado negro de armas de fuego o propiciar la fabricación casera de armas y municiones. Adicionalmente, suspender solo por dos años la solicitud de nuevos portes de armas de fuego para civiles en lugar de eliminarlos permite que sigan en circulación una cantidad considerable de armas legales que bien podrían pasar a formar parte del mercado negro de armas, agudizando con ello el problema social de la violencia.

Así mismo consideramos que era necesario que la competencia en materia de control de armas no estuviera exclusivamente en manos de un sector del Estado, los militares en este caso, sino que compartiera la competencia con el Ministerio de Interior y Justicia y con la sociedad civil organizada, y se establecieran mecanismos de fiscalización interinstitucional que permitieran hacer un seguimiento constante a los procesos de control de armas. Con más razón aun cuando se aprobó una Ley tipo 3 que indica que la Asamblea Nacional de Venezuela no tenía mucha confianza en el conocimiento de la Fuerza Armada Nacional en esta materia para implementar la política. Por ello es necesario seguir avanzando en el análisis de la política de control de armas en Venezuela.

#### **4.4. Reflexiones finales**

Como conclusión de la investigación es importante decir que Venezuela es un país pionero en el control de armas, en tanto estableció su control desde 1893 en 15 Constituciones, 4 Leyes y 7 Reglamentos de Ley, que estuvieron influenciados por los diferentes conflictos armados que se produjeron a lo largo de este periodo. La

orientación de estos estatutos, hechos por gobiernos militares, fue predominantemente centralista en cuanto al monopolio del Estado nacional sobre todas las armas, tanto de guerra como las armas pequeñas, y sus municiones, y planteaban políticas de restricción de armas para usuarios civiles, quizás para minimizar los riesgos de nuevas guerras civiles.

Sin embargo, los gobiernos de la democracia representativa, que fueron en su totalidad gobiernos presididos por civiles y que lucharon en contra de dictaduras pasadas, mantuvieron vigente una legislación de control de armas militarista, centralista y restrictiva, incumpliendo en la práctica estas orientaciones al facilitar el porte de armas a civiles y la privatización de la seguridad ciudadana. Esto tiene que ver con que el arma de fuego y las municiones eran vistas por el Estado como una mercancía que debía ser vendida competitivamente en el mercado, y esta orientación de libre mercado de armas se aplicó durante muchos años sin tomar en cuenta las consecuencias de tener a una población civil armada con permiso del Estado, quien de esta manera cedió su monopolio sobre la violencia legítima.

También es importante mencionar lo difícil que ha sido para el Estado venezolano centralizar el monopolio de todas las armas de fuego, pues desde 1939 pasaron 74 años para actualizar la Ley de control de armas y el gobierno del Presidente Chávez duró 12 años en implementar medidas concretas para controlar el acceso de los civiles a las armas, pese al contexto de violencia social y política.

Durante la democracia participativa el Estado obtuvo un diagnóstico más claro del problema de las armas de fuego en la población civil y tomó decisiones en función a este diagnóstico. Sin embargo, la existencia de un ordenamiento jurídico acorde a la realidad del país no garantiza la efectiva implementación de las políticas. En un país donde por 40 años la población civil tuvo un fácil acceso a armas pequeñas y a municiones, las cuales eran consideradas una mercancía como cualquier otra que debía ser vendida, introducir políticas de restricción del mercado pueden generar otros problemas como el desvío de armas orgánicas<sup>57</sup> o el tráfico ilícito de armas y municiones.

---

<sup>57</sup> Son las que pertenecen a los cuerpos de seguridad del Estado.

Esto se complica aún más cuando las instituciones que deben controlar todos los procesos comerciales, y regular los usos de las armas, CAVIM y DAEX, tienen más de tres décadas implementando políticas de libre mercado y fomentando el uso del arma pequeña como una herramienta para la defensa personal.

Por ello, las futuras investigaciones acerca de los resultados de estas nuevas políticas restrictivas de control de armas podrán confirmar la efectividad del cambio en la orientación de estas políticas en Venezuela, y permitirán al Estado tomar nuevas decisiones sobre el problema de las armas pequeñas en la población civil venezolana.

## Bibliografía

- Adorno, Sergio. (1997). «La criminalidad violenta urbana en Brasil: tendencias y características». En *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, Vol. 3, No. 2-3: 163-181.
- Agencia Venezolana de Noticias (AVN). (2011). CAVIM afirma que es posible seriar municiones para reducir criminalidad. En AVN. Fecha de consulta: 25-10-2014. Disponible en: <http://www.avn.info.ve/contenido/cavim-afirma-que-es-posible-seriar-municiones-para-reducir-criminalidad>
- Appiolaza, Martín y Javier Ávila. (2009). *Tráfico de armas en América Latina. Caso Argentina*. San José de Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Appiolaza, M. y W. Godnick. (2002). *Armas...ni de juguete: Una iniciativa para el control de armas pequeñas en El Salvador*. San Salvador: PNUD.
- Arbós, X., & Giner, S. (1993). La gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial.
- Ávila, C., & Romero, W. (2012). Marco jurídico internacional en cuanto al control de armas, municiones y desarme. En CODESARME-UNES, *Regulación y lógicas de uso de armas de fuego y municiones* (págs. 15-122). Caracas: UNES.
- (2013). «Marco jurídico internacional sobre control de armas, municiones y desarme». En *Revista Comunes*, Nro. 3: 105-124.
- Arbós, Xavier y Salvador Giner. (1993). *La gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Bandeira, A. y J. Bourgois. (2006). *Armas de fuego: ¿Protección? ¿O riesgo?* Suecia: Foro Parlamentario sobre armas pequeñas y ligeras.
- Banco Mundial. (2016). *Inflación, precios al consumidor (% anual)*. Recuperado el enero de 2016, de <http://datos.bancomundial.org/indicador/FP.CPI.TOTL.ZG/countries/VE?display=graph>
- Barrio Del Castillo, Irene, Jéscica González, Laura Padín, Pilar Peral, Isabel Sánchez y Esther Tarín. (2014). *El estudio de casos*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. Versión electrónica disponible en: [https://www.uam.es/personal\\_pdi/stmaria/jmurillo/InvestigacionEE/Presentaciones/Est\\_Casos\\_doc.pdf](https://www.uam.es/personal_pdi/stmaria/jmurillo/InvestigacionEE/Presentaciones/Est_Casos_doc.pdf) (visitada el 13-09-2014)
- Battaglino, Jorge. (2008). «Palabras mortales. ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur?». En *Nueva Sociedad*. No. 215: 23-35.
- BBC. (10 de abril 2014). Los cinco países con más y menos homicidios en el mundo. *BBC Mundo*. Obtenido de [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/04/140408\\_onu\\_informe\\_homicidios\\_mundo\\_jgc](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/04/140408_onu_informe_homicidios_mundo_jgc)

- Braga, A. y otros. (2002). «The illegal supply of firearms». En M. Tonry, ed. *Crime and Justice: A Review of Research*. Vol. 29. Chicago: University of Chicago Press.
- Briceño-León, Roberto. (2008). *La violencia homicida en América Latina*. Madrid: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Briceño-León, Roberto y Leandro Piquet, Luis Velez, José Cruz, Enrique Oviedo y Alfred McAlister. (1997a). «Comparando violencia y confianza en la policía en América Latina». En *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, Vol. 3, No. 2-3: 190-194.
- Briceño-León, Roberto y Alberto Camardiel, Olga Ávila, Edoardo de Armas y Verónica Zubillaga. (1997b). «La cultura emergente de la violencia en Caracas». En *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, Vol. 3, No. 2-3: 195-214.
- Brewer-Carías, A. (2004). La actividad administrativa y su régimen jurídico. *Ponencia para las II Jornadas de Derecho Administrativo de Valencia, sobre El Contenido de la Actividad Administrativa*. Valencia: Fundación Estudios de Derecho Administrativos (FUNEDA), Instituto de Estudios Jurídicos del Colegio de Abogados el Estado Carabobo.
- Bourdieu, Pierre. (1997). «Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático». En *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona, Editorial Anagrama: 91-125.
- Búfalo, E. D. (mayo-agosto de 2002). Las reformas económicas en América Latina. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 8(2), 129-182.
- Bustamante, Matías. (2009). «El mundo en guerra: todos los conflictos bélicos que siguen activos en la actualidad». En *20minutos.es*. Fecha de consulta: 09-12-2014. Disponible en: <http://www.20minutos.es/noticia/404456/0/mundo/guerras/activas/>
- Cabanellas, Guillermo. (1963). *Diccionario Militar. Aeronáutico, naval y terrestre*, Tomos I, III y IV, Bibliográfica Omeba: Buenos Aires.
- Cahn, Anne, Joseph Kruzell y Peter Dawkins. (1980). *Control futuro del comercio de armas*. México: Publigráficos.
- Caldera, J. J. (2007). *El sobreseimiento de Chávez*. Caracas.
- Camejo, Yraima. (1998). «La trayectoria sociopolítica de la democracia en Venezuela». En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 4 (Nº 2-3), 213-257.
- Camejo, Y. (abril-septiembre de 1998). La trayectoria sociopolítica de la democracia en Venezuela. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 4(2-3), 213-257.
- Camero, Y., & Benítez, P. (2016). Historia política de Venezuela en el contexto latinoamericano. Obtenido de <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/PresConvDemocraciaVzla.pdf>

- Cano, Ignacio. (2006). «El impacto de las armas en el desarrollo». En *Foro Regional de Intercambio de Experiencias en Prevención y Control de la Violencia Armada*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Carrión, Fernando, Jenny Pontón y Blanca Armijos. (2009). *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO.
- Castillo, F. (Abril de 2005). Los Andes siglo XIX. Crónicas de guerra y caudillas. *Tierra Firme*.
- Celi, Pablo. (2009). «La seguridad de Ecuador y el riesgo de la regionalización del conflicto con Colombia». En Hans Mathieu y Paula Rodríguez Edit. *Anuario 2009 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá, Fescol: 96-107.
- CNE (Consejo Nacional Electoral). (2006). *Resultados electorales, Elección Presidencial diciembre 2006*. Recuperado el diciembre de 2015, de [http://www.cne.gob.ve/divulgacionPresidencial/resultado\\_nacional.php](http://www.cne.gob.ve/divulgacionPresidencial/resultado_nacional.php)
- (2012). *Divulgación Presidenciales 2012*. Recuperado el Noviembre de 2015, de [http://www.cne.gob.ve/resultado\\_presidencial\\_2012/r/1/reg\\_000000.html?](http://www.cne.gob.ve/resultado_presidencial_2012/r/1/reg_000000.html?)
- (2013). *Divulgación Presidenciales 2013*. Recuperado el noviembre de 2015, de [http://www.cne.gob.ve/resultado\\_presidencial\\_2013/r/1/reg\\_000000.html?](http://www.cne.gob.ve/resultado_presidencial_2013/r/1/reg_000000.html?)
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2014). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, ONU.
- Comisión Presidencial para la Conmemoración del Bicentenario de la Independencia de la República Bolivariana de Venezuela. (2016). Revolución Legalista marcó el regreso al poder de Creso. *Independencia 200*(82), pág. 3. Obtenido de <http://i200.cnh.gob.ve/pdfs/1892.pdf>
- Comité de Víctimas de la Guarimba y el golpe continuado. (2014). «Por la verdad y la justicia». Caracas.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV). (1999). Gaceta Oficial N° 36.860. Caracas, Venezuela, 30 de diciembre de 1999.
- Contralínea. (2011). «Tráfico de armas, el negocio de la muerte». En *Contralínea*. Fecha de consulta: 20.04.2014. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/11/16/trafico-de-armas-el-negocio-de-la-muerte/>.
- Cook, Philip y Anthony Braga. (2001). «Comprehensive firearms tracing: Strategic and investigative uses of new data on firearms markets». En *Arizona Law Review*. No. 43:277-309.

- Cruz-Rubio, César. (2012). «La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas». En *Andamios*, Volumen 9, No. 20: 297-321, septiembre-diciembre, 2012.
- Decreto N° 2.371, por el cual se dicta el Reglamento de armas de uso deportivo. (1977). Gaceta Oficial N° 31.332. Caracas, Venezuela, 03 de octubre de 1977.
- Decreto N° 8.211 que crea la Comisión Presidencial para el Control de Armas, Municiones y el Desarme. (2011). Gaceta Oficial N° 39.673. Caracas, Venezuela, 13 de mayo de 2011.
- Decreto Reglamentario de la Ley sobre armas y explosivos. (1940). Gaceta Oficial N° 20.107. Caracas, Venezuela, 13 de febrero de 1940.
- Del Olmo, Rosa. (1997). «La conexión criminalidad violenta/drogas ilícitas». En *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, Vol. 3, No. 2-3: 182-189.
- De Roux, Gustavo. (1997). «Subdesarrollo, urbanización y violencia». En *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, Vol. 3, No. 2-3: 145-162.
- DerGhougassian, Khatchik (Comp.). (2007). *Las Armas y las Víctimas. Violencia, Proliferación y Uso de Armas de Fuego en la Provincia de Buenos Aires y la Argentina*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés
- Díaz De Salas, Sergio y Víctor Mendoza, Cecilia Porras. (2011). «Una guía para la elaboración de estudios de caso» En *Razón y Palabra*, N° 75. Versión electrónica disponible en: [http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/varia\\_75/01\\_Diaz\\_V75.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/varia_75/01_Diaz_V75.pdf) (visitada el 06 de diciembre de 2014).
- Dubos, Jean-François. (1975). *Venta de armas: una política*. Barcelona: DOPESA. El Mundo. (2015). Venezuela en la encrucijada. *El Mundo*. Obtenido de <http://www.elmundo.es/especiales/2002/04/internacional/venezuela/golpista.htm>
- Fernández, Lisette. (2006). «¿Cómo analizar datos cualitativos?» En: *Butlletí LaRecerca*. Barcelona: Institut de Ciències de l'Educació.
- Fernández, José, Magaly Villasmil, Luis Lugo, Gerardo Santander, Emma Salazar y Zharah Rengifo. (2012). «Inventario nacional de armas de fuego». En CODESAME-UNES. *Regulación y lógicas de uso de armas de fuego y municiones*. Caracas: UNES: 223-281.
- Fernández, Pablo. (2012). «Política de control de armas, municiones y desarme en Venezuela». Ponencia presentada en el Seminario Internacional Control de Armas, Municiones y Desarme. Caracas, febrero: 135-146.
- Figuroa, J. (22 de 01 de 2012). Control de municiones es clave para garantizar éxito del desarme. *El Tiempo*. Obtenido de <http://eltiempo.com.ve/venezuela/gobierno/control-de-municiones-es-clave-para-garantizar-exito-del-desarme/42519>

- Godnick, W. (2002). *Cómo abordar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras*. Nueva York: Organización de Estados Americanos.
- (2006). «El control de armas pequeñas en América Latina». En *Boletín sociedad sin violencia*. No. 17.
- Gómez, L. (Abril-Septiembre de 1995). Crisis de legitimidad e inestabilidad política en Venezuela. *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*(2-3), 103-164.
- Grindle, Merilee. (2009). «La brecha de la implementación». En Freddy Mariñez y Vidal Garza, coord. *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. México D.F, Miguel Ángel Porrúa: 33-51.
- Gun policy. (2014). «Global Impact of Gun Violence». En *Gunpolicy*. Fecha de consulta: 13.04.2014. Disponible en: <http://www.gunpolicy.org/firearms/region>
- . (2014a). «Rate of Gun Homicide per 100,000 People». En *Gunpolicy*. Fecha de consulta: 06.05.2016. Disponible en: <http://www.gunpolicy.org/firearms/region/venezuela>
- Hernández, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista. (1997). *Metodología de la investigación*. 5ta. Ed. México: McGraw Hill.
- Herrera, Miguel. (2005). *Seguridad y gobernabilidad democrática. Neopresidencialismo y participación en Colombia (1991-2003)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ingram, Helen. (1999). «La implementación: una reseña y un marco que se sugiere». En Naomi Lynn y Aaron Wildasky. *Administración Pública: El Estado actual de la disciplina*. 1ª ed. en español. México: Fondo de Cultura Económica: 591-613.
- Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). (2013). *Instructivo para la elaboración de trabajos académicos*. Quito: IAEN.
- (2014). *Programa de Maestría Gestión Pública*. Quito: IAEN. Versión electrónica disponible en: <http://issuu.com/iaenuniversidaddelestado/docs/gestionpublica/20?e=3301045/2940959> (visitada el 30 de abril de 2014).
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2010). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana 2009 (ENVPSC-2009). Documento Técnico*. Caracas: INE.
- International Action Network on Small Arms (IANSA). (2006). «Reviewing Action on Small Arms 2006: Assessing the first five years of the UN Programme of Action». En *Red Book*. Nueva York: International Action Network on Small Arms and the Biting the Bullet Project.
- Jácome, Francine. (2009). «La política de seguridad y defensa del gobierno de Venezuela en el 2008». En Hans Mathieu y Paula Rodríguez Edit. *Anuario 2009 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá, Fescol: 162-174.

- Kliksberg, Bernardo. (2008). «¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina?». En *Nueva sociedad*, No. 215: 4-16. Disponible en: [http://feso-seguridadregional.org/images/stories/docs/4228-001\\_g.pdf](http://feso-seguridadregional.org/images/stories/docs/4228-001_g.pdf)
- Krzywicka, K. (2012). El autoritarismo y el militarismo en la consolidación del Estado de Venezuela. *Revista del CESLA*(15), 131-154.
- Lacabana, Miguel. (2006). «Petróleo y hegemonía en Venezuela: La construcción de un proyecto nacional democrático-popular en el siglo XXI». En: Eduardo M. Basualdo y Enrique Arceo (Comp.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (pp. 317-360). Buenos Aires: CLACSO.
- La Prensa. (2014). «Australia y Canadá se unen a los bombardeos contra Isis». En *La Prensa*. Fecha de consulta: 29-12-2014. Disponible en: <http://www.laprensa.hn/mundo/754204-410/australia-y-canad%C3%A1-se-unen-a-los-bombardeos-contra-isis>
- La Rosa, I. (2013). Las políticas públicas del Estado venezolano en los procesos de control de armas, municiones y desarme. Período: Democracia participativa. *COMUNES*(3), 139-162.
- La Rosa, I., Lindarte, J., & Cerezo, L. (2012). Las políticas públicas del estado venezolano en los procesos de control de armas, municiones y desarme. En CODESAME-UNES. Regulación y lógicas de uso de armas de fuego y municiones. En UNES-CODESARME, *Regulación y lógicas de uso de armas de fuego y municiones* (págs. 123-177). Caracas: UNES.
- Ley sobre armas y explosivos. (1939). Gaceta Oficial N° 19.900. Caracas, Venezuela, 12 de junio de 1939.
- Ley de Reforma del código Penal. (2000). Gaceta Oficial N° 5.494 [Extraordinario]. Caracas, Venezuela, 20 de octubre de 2000.
- Ley N° 21. Ley aprobatoria de la convención interamericana contra la fabricación y el Tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales. (2001). Gaceta Oficial N° 37.217. Caracas, Venezuela, 12 de junio de 2001.
- Ley N° 88. Ley aprobatoria de la “convención de las naciones contra la delincuencia organizada Transnacional”. (2002). Gaceta Oficial N° 37.357. Caracas, Venezuela, 04 de enero de 2002.
- Ley para el desarme. (2002). Gaceta Oficial N° 37.509. Caracas, Venezuela, 20 de agosto de 2002.
- Ley de Reforma del código Penal. (2005). Gaceta Oficial N° 5.768 [Extraordinario]. Caracas, Venezuela, 13 de abril de 2005.
- Ley del Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019. (2013). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de

- Venezuela N° 6.118 [Extraordinario]. Caracas, Venezuela, 4 de diciembre de 2013
- Ley aprobatoria del Protocolo contra la fabricación y el Tráfico ilícito de armas de fuego, sus Piezas y componentes y municiones, que complementa la convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada Transnacional. (2005). Gaceta Oficial N° 38.183. Caracas, Venezuela, 10 de mayo de 2005.
- Ley Orgánica de las Comunas. (2010). Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.011. Caracas, Venezuela, 21 de diciembre de 2010.
- Ley Orgánica de los Consejos Comunales. (2009). Gaceta Oficial N° 39.335. Caracas, Venezuela, 28 de diciembre de 2009.
- Ley para el Desarme y Control de Armas y Municiones. (2013). Gaceta Oficial N° 40.190. Caracas, Venezuela, 17 de junio de 2013.
- Librerred. (2013). «El negocio de las armas creció un 51 por ciento en la última década». Fecha de consulta: 06-05-2016. Disponible en: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2013040301>
- Lopez-Maya, M. (2001). *Venezuela después del Caracazo: Formas de la protesta en un contexto desinstitucionalizado*. .
- (2006). *Del viernes negro al referendo revocatorio* (2a edición ed.). Caracas: Alfadil.
- (Octubre de 2010). Venezuela: once años de gestión de Hugo Chávez Frías y sus fuerzas bolivarianas (1999- 2010). *Revista Temas y Debates*(20), 197-226.
- López-Maya, M., & Lander, L. (Abril de 2006). Novedades y continuidades de la protesta popular en Venezuela. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 12(1), 151-172.
- Martínez, Piedad. (2006). «El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica». En: *Pensamiento & Gestión*, núm. 20, julio, 2006, pp. 165-193. Colombia: Universidad del Norte. Versión electrónica disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64602005>
- Martínez Meucci, M. (septiembre-diciembre de 2008). Golpes de Estado en Venezuela durante el período 1989-2004: Evolución del conflicto y contexto sociopolítico. *Análisis Político*(64), 3-21.
- Martínez, J. H. (2008). Causas e interpretaciones del Caracazo. *Historia Actual Online*(16), 85-92 .
- Maturana, Basilio. (1910). *Lecciones sobre conocimiento de armas*. Santiago de Chile: Talleres del Estado Mayor General.
- Macpherson, Crawford. (1977). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza.

- Ministerio del Interior y Justicia (MIJ). Memorias y cuentas del Ministerio del Interior y Justicia (2001-2011).
- MRI (Ministerio de Relaciones Interiores). Memorias y cuentas del Ministerio de Relaciones Interiores (1959-2000).
- Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales. (2016). Recuperado el 15 de febrero de 2016, de <http://consulta.mpcomunas.gob.ve/>
- Mosegue, María. (2012). Hombres jóvenes los más afectados por la violencia con armas. En *Desarma la violencia*, Nro. 4 Abril 2012: 6-7. Caracas: CODESARME.
- Nederr, S. (28 de Mayo de 2011). Cavim: Suspenden fabricación de pistola zamorana. *El Nacional*. Obtenido de <http://www.reportero24.com/2011/05/cavim-suspenden-fabricacion-de-pistola-zamorana-2/>
- Ocampo, J. A., Stallings, B., Bustillo, I., Belloso, H., & Frenkel, R. (Mayo de 2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2008). La Seguridad Pública en las Américas: retos y oportunidades. Washington: OEA documentos oficiales.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y otros instrumentos relacionados y sus protocolos*. Versión electrónica disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf> (visitada el 20 de Marzo de 2014)
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2005). *Proyecto de Instrumento internacional para permitir a los Estados identificar y localizar, de forma oportuna y fidedigna, armas pequeñas y armas ligeras ilícitas (A/60/88)*. Versión electrónica disponible en: <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/400/62/PDF/N0540062.pdf?OpenElement> (visitada el 24 de Marzo de 2014)
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2006). *Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos*. Versión electrónica disponible en: <http://www.un.org/spanish/events/smallarms2006/poa.html> (visitada el 24 de Marzo de 2014)
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2012). *Violence Prevention. Estimated rate of homicide per 100000 population, 2012*. En *World Health Organization*. Fecha de consulta: 08-12-2014. Disponible en: [http://gamapserv.who.int/gho/interactive\\_charts/violence\\_prevention/homicide/atlas.html](http://gamapserv.who.int/gho/interactive_charts/violence_prevention/homicide/atlas.html)

- Palma, P. (1989). La economía venezolana en el periodo (1974-1988): ¿Últimos años de una economía rentista? En V. C. (1974-1989). Caracas: Fundación Eugenio Mendoza.
- Pardo, D. (12 de abril de 2014). Los opositores venezolanos que están hartos de las protestas violentas. *BBC Mundo*. Obtenido de [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/04/140409\\_venezuela\\_12\\_guarimba\\_oposicion\\_dp](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/04/140409_venezuela_12_guarimba_oposicion_dp)
- Pérez, Gloria. (1994). *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes: Métodos. 1*. Madrid: Editorial La Muralla.
- Pérez, R. (2007). Estado y justicia en tiempos de Gómez (Venezuela 1909-1935). *Revista Politeia*, 30(39): 121-150.
- Piselli, Boris. (2012). «Diagnóstico de controles institucionales en materia de armas de fuego, municiones y desarme». En CODESAME-UNES. *Regulación y lógicas de uso de armas de fuego y municiones*. Caracas: UNES: 179-222.
- Porras, J. (Enero-Junio de 2011). Batalla de La Victoria de 1902: táctica, logística, liderazgo y otros aspectos militares de las fuerzas beligerantes. *Presente y Pasado. Revista de Historia*(31): 95-122.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky. (1998). *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Providencia Administrativa N° Mppd-Vs-Daex-001-2009. Normas y Procedimientos Generales Para El Control Y Funcionamiento De Las Empresas Asociativas o Cooperativas que Prestan El Servicio De Vigilancia Privada. (2009). Gaceta Oficial N° 39.251. Caracas, Venezuela 27 de agosto de 2009.
- Providencia Administrativa N° Mppd-Vs-Daex-002-2009. Normas Y Procedimientos Generales Para El Control Y Funcionamiento De Las Empresas Que Prestan El Servicio De Vigilancia Privada, Protección Y Transporte De Valores. (2009). Gaceta Oficial N° 39.251. Caracas, Venezuela 27 de agosto de 2009.
- Providencia Administrativa N° Mppd-Vs-Daex-003-2009. Normas Y Procedimientos Generales Para El Registro Y Control De Las Armas Y Municiones De Las Asociaciones Y Federaciones Deportivas. (2009). Gaceta Oficial N° 39.251. Caracas, Venezuela 27 de agosto de 2009.
- Providencia Administrativa N° Mppd-Vs-Daex-004-2009. Normas Y Procedimientos Generales Para El Registro Y Control Del Armamento, Municiones Y Equipos Especiales A Los Organismos Gubernamentales, Órganos De Seguridad Ciudadana Y Cuerpos De Seguridad Del Estado Con Funciones Policiales. (2009). Gaceta Oficial N° 39.251. Caracas, Venezuela 27 de agosto de 2009.
- Providencia Administrativa N° Mppd-Vs-Daex-005-2009. Normas Y Procedimientos Generales Para El Registro, Control Y Funcionamiento De Las Empresas Que

Comercializan Armas, Repuestos, Accesorios, Municiones Y Afines. (2009). Gaceta Oficial N° 39.251. Caracas, Venezuela 27 de agosto de 2009.

Providencia Administrativa N° Mppd-Vs-Daex-006-2009. Normas Generales Para La Autorización De Tenencia De Armas, A Empresas De Servicios De Vigilancia Privada Y Transporte De Valores, Empresas Asociativas O Cooperativas, Asociaciones Y Federaciones De Tiro Y Escuelas De Formación De Funcionarios O Funcionarias De Seguridad, Organismos Gubernamentales, Órganos De Seguridad Ciudadana Y Cuerpos De Seguridad Del Estado Con Funciones Policiales. (2009). Gaceta Oficial N° 39.251. Caracas, Venezuela 27 de agosto de 2009.

Providencia Administrativa N° Mppd-Vs-Daex-007-2009. Normas Y Procedimientos Generales Para El Registro Y Control De Empresas Y Organismos Gubernamentales Que Fabrican, Almacenan, Importan, Exportan, Adquieren, Comercializan, Usan Y Transportan Explosivos, Químicos Y Sustancias Afines. (2009). Gaceta Oficial N° 39.251. Caracas, Venezuela 27 de agosto de 2009.

Providencia Administrativa N° Mppd-Vs-Daex-008-2009. Normas Y Procedimientos Generales Para El Registro De Empresas Alternativas (Cooperativas Y Microempresas), Para La Prestación De Servicios De Comercialización, Adquisición, Almacenamiento, Traslado Y Uso De Químicos Y Sustancias Afines Bajo El Régimen Legal N° 7 Del Arancel De Aduanas. (2009). Gaceta Oficial N° 39.251. Caracas, Venezuela 27 de agosto de 2009.

Providencia Administrativa N° Mppd-Vs-Daex-009-2009. Normas Y Procedimientos Generales Para El Registro De Asociaciones De Productores Agropecuarios Que Adquieren, Comercializan, Usan, Almacenan Y Transportan Químicos Y Sustancias Afines Bajo El Régimen Legal N° 7 Del Arancel De Aduanas. (2009). Gaceta Oficial N° 39.251. Caracas, Venezuela 27 de agosto de 2009.

Providencia Administrativa N° Mppd-Vs-Daex-010-2009. Normas Y Procedimientos Generales Que Regirán El Almacenamiento De Material De Explosivos, Por Parte De Las Empresas Y/O Órganos Gubernamentales, Asociaciones, Comercializadoras Y Usuarias. (2009). Gaceta Oficial N° 39.251. Caracas, Venezuela 27 de agosto de 2009.

Queffelec, Janet. (2014). «Mientras más usuarios legales' se desarmen se reducirá 'la presencia de armas en la sociedad'». En: *Correo del Orinoco*. Fecha de consulta: 03-01-2015. Disponible en:

<http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/%E2%80%9Cmientras-mas-usuarios-legales%E2%80%9D-se-desarmen-se-reducira-%E2%80%9Cla-presencia-armas-sociedad%E2%80%9D/>

Red Latinoamericana de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR). (2014). «Panorama de portación de armas en América Latina». En *Flacso Andes*. Fecha de consulta: 01.06.2014. Disponible en:

<http://www.relasedor.org/swg/index.php/datos-comparativos/2>

Regalado, Luis. (2001). *Metodología de la Investigación*. Quito: Ediciones Abya Yala.

Reglamento de la Ley Para el Desarme y Control de Armas y Municiones. (8 de abril de 2014). Gaceta Oficial N° 6.129 Extraordinario. Caracas.

RENAR. (2014). «Nomenclador de las armas de fuego». En *RENAR*. Fecha de consulta: 22.04.2014. Disponible en:

[https://www.renar.gov.ar/index\\_seccion.php?seccion=nomenclador&m=2](https://www.renar.gov.ar/index_seccion.php?seccion=nomenclador&m=2)

Resolución conjunta, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia y Ministerio del Poder Popular para la Defensa. (2011). Gaceta Oficial N° 39.743. Caracas, Venezuela, 25 de agosto de 2011.

Resolución conjunta, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia y Ministerio del Poder Popular para la Defensa. (2012). Gaceta Oficial N° 39.873. Caracas, Venezuela, 29 de febrero de 2012.

Resolución conjunta, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia y Ministerio del Poder Popular para la Defensa. (2012). Gaceta Oficial N° 39.873. Caracas, Venezuela, 29 de febrero de 2012.

Revuelta, Benjamín. (2007). «La implementación de políticas públicas». En: *Revista Dikaion*, Año 21, N° 16: 135-156.

Rojas, Eligio. (2013). «Ley desarme le para el trote a los "tirolocos"». En *Últimas Noticias*. Fecha de consulta: 26-12-2014. Disponible en:

<http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/actualidad/politica/ley-desarme-le-para-el-trote-a-los-tirolocos.aspx#ixzz3TN7b01IR>

Roth Deubel, André-Noél. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. 1ª ed. Bogotá: Ediciones Aurora.

----. (2014). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. 10ª ed. Bogotá: Ediciones Aurora.

Rtve.es. (2014). «Guerra contra el Estado Islámico». En: *Rtve.es*. Fecha de consulta: 19-12-2014. Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/guerra-estado-islamico/>

Rubio, María. (2014). «El análisis documental: indización y resumen en bases de datos especializadas». En *e-prints in library & information science*. Fecha de consulta: 22.04.2014. Disponible en:

[http://eprints.rclis.org/6015/1/An%C3%A1lisis\\_documental\\_indizaci%C3%B3n\\_y\\_resumen.pdf](http://eprints.rclis.org/6015/1/An%C3%A1lisis_documental_indizaci%C3%B3n_y_resumen.pdf)

Russia Today. (2013) «Cronología del conflicto entre Corea del Norte y Corea del Sur». En: *actualidad.rt.com*. Fecha de consulta: 03-12-2014. Disponible en: <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/90396-cronologia-conflicto-corea-norte-sur>

- . (2014). «¿Se encaminan China y Japón al conflicto armado?». En: *actualidad.rt.com*. Fecha de consulta: 03-12-2014. Disponible en: <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/116351-china-japon-conflicto-guerra-islas-asia>
- . (2014a). «Los 5 países más violentos y los más seguros de América Latina y el Caribe». En: *actualidad.rt.com*. Fecha de consulta: 03-12-2014. Disponible en: <http://actualidad.rt.com/actualidad/160050-paises-violentos-seguros-america-latina-oms>
- San Juan, Ana. (1997). «La criminalidad en Caracas: percepciones y realidades». En *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, Vol. 3, No. 2-3: 215-254.
- (2008). «La Revolución Bolivariana en riesgo, la democratización social en cuestión. La violencia social y la criminalidad en Venezuela entre 1998-2008». En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 14, No. 3: 145-173.
- Saravia, Enrique. (2009). «La participación de la comunidad en la implementación de políticas públicas. Caso: las políticas de alfabetización y de inclusión digital en Mina Gerais, Brasil». En Freddy Mariñez y Vidal Garza, coord. *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. México D.F, Miguel Ángel Porrúa: 243-253.
- Sautu, Ruth, Paula Bionolo, Pablo Dalle y Rodolfo Elbert. (2005). «La construcción del marco teórico en investigación social» En: *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Argentina: CLACSO, Colección Campus Virtual. Versión electrónica disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/RSCapitulo%201.pdf>
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). (2012). *SIPRI Yearbook 2012*. Suecia: SIPRI.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). (2014). *SIPRI Yearbook 2014*. Suecia: SIPRI.
- Small Arms Survey. (2014). «Non-conflict Armed Violence». En *Small Arms Survey*. Fecha de consulta: 02.04.2014. Disponible en: <http://www.smallarmssurvey.org/armed-violence/non-conflict-armed-violence.html>
- . (2014a). «Small Arms». En *Small Arms Survey*. Fecha de consulta: 02.04.2014. Disponible en: <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/products/small-arms.html>
- Stolowicz, B. (1999). La Crisis del Sistema Representativo. *Casa del Tiempo*. Obtenido de <http://www.uam.mx/difusion/revista/dic99/stolowicz.html>

- Sozzo, Máximo. (2012). «Los restos de la izquierda en las políticas públicas de seguridad ciudadana». Ponencia presentada en la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad. Caracas, mayo 2012.
- Story, A. (Junio de 2009). De cristianos y golpistas: el ocaso de una dictadura. *Cuadernos Unimetanos*(19), 30-46.
- Tal Cual. (23 de Enero de 2013). La última dictadura. *Tal Cual*. Obtenido de <http://www.talcualdigital.com/Nota/81293/La-Ultima-Dictadura>
- Telesur. (2012). «Gobierno venezolano establece nuevas medidas para control de armas en el país». Fecha de consulta: 30-04-2014. Disponible en: <http://www.telesurtv.net/articulos/2012/03/01/venezuela-aplica-medidas-para-el-control-de-armas-en-el-territorio>
- Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL). (2012). *Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales*. Caracas: Universidad Pedagógica Experimental Libertador.
- UN-LIREC. (2012). «Armas Pequeñas y Ligeras. Combate al Tráfico Ilícito de Armas de Fuego en América Latina y el Caribe». En *Centro de información de las Naciones Unidas*. Fecha de consulta: 20.03.2014. Disponible en: [http://cinu.mx/minisitio/Taller\\_Modelos/UNLIRECTallerCINU%20.pdf](http://cinu.mx/minisitio/Taller_Modelos/UNLIRECTallerCINU%20.pdf)
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2014). *Global Study on Homicide 2013*. Vienna: ONU.
- Van Hemelryck, Tamara. (2012). «Primera Aproximación sobre la Ley de Control de Armas de Fuego Pequeñas en Chile». En *Trabajos de Investigación en Políticas Públicas*, Nro. 14: 1-19. Versión disponible en: <http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/68e359ce0d783345d4a2c97e3a3c665beb23ae8b.pdf> (visitada el 03 de junio de 2014).
- Von Tangen Page, Michael, William Godnick y Janani Vivekananda. (2005). *Los Controles Internacionales Sobre Armas Pequeñas: Algunas lecciones de Eurasia, América Latina y África Occidental*. Londres: International Alert. Versión electrónica disponible en: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-controles-internac05.pdf> (visitada el 02 de noviembre de 2014).
- Vera, L. (2011). ¿Por qué la economía venezolana ha salido tan afectada por la crisis económica global? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 17(1), 95-121.
- Villasmil, M. (2009). Experiencias de gobernabilidad local en el proceso político venezolano reciente (1998-2008). *21º Congreso Mundial de Ciencia Política*. Santiago de Chile: IPSA. Obtenido de [http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_3067.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_3067.pdf)

Vinogradoff, L. (28 de Noviembre de 1992). Intentona golpista en Venezuela. Más de 50 muertos en otro golpe fallido en Venezuela. *El País*. Obtenido de [http://elpais.com/diario/1992/11/28/internacional/722905218\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1992/11/28/internacional/722905218_850215.html)