

# Gobernanza criminal en la Caracas post-Chávez

por **Verónica Zubillaga** | Universidad Simón Bolívar, Red de Activismo e Investigación y por la Convivencia REACIN, Visiting Fellow Collegium de Lyon 2022-2023 | [zubillagaveronica@gmail.com](mailto:zubillagaveronica@gmail.com)

## La gobernanza criminal en Caracas

La segunda semana de julio de 2021, la zona central oeste de Caracas denominada El Paraíso, vivió tres días de intensas confrontaciones armadas entre las fuerzas policiales y las bandas criminales de una cadena de barrios del sur oeste de la ciudad conocida como La Cota 905.<sup>1</sup>

Los enfrentamientos que presenciamos fueron el hito que marcó la ruptura de acuerdos que duraron cuatro años entre las bandas criminales aliadas y representantes del gobierno de Maduro. Fueron también el hito que marcó el fin de la gobernanza criminal más evidente en la ciudad. Dichos acuerdos, que eran un secreto a voces, se habían fraguado en el calor del colapso económico y la conflictividad social y política que tomó la ciudad en 2017, y vinieron después del fracaso de los *Operativos de Liberación del Pueblo*, las operaciones militarizadas anticrimen más violentas que los venezolanos hayamos presenciado en nuestra historia.

*Monitor de víctimas*, un reconocido registro epidemiológico de muertes violentas, documentó que en Caracas, a partir de 2018, la tasa de homicidio pasó de 40 a 16 homicidios por cien mil habitantes en 2021. Esta disminución fue particularmente marcada en las parroquias de Santa Rosalía y El Paraíso donde se extendían las bandas criminales. A un año de los acuerdos entre las bandas criminales y el gobierno de Maduro, entre 2018 y 2019, las tasas de homicidio descendieron a la mitad en Santa Rosalía al pasar

de 50 a 24 homicidios por cien mil habitantes. En El Paraíso descendieron de 36 a 20 homicidios por cien mil habitantes. Otra parroquia como Petare, tradicionalmente con elevadas tasas de homicidios y presencia de bandas criminales, presentó descensos en sus tasas de homicidio, pero mucho más modestos. En esta parroquia los homicidios disminuyeron de 46 a 42 homicidios por cien mil habitantes.

Una vecina del barrio La Cota 905 con quien conversamos, nos contó: “Aquí no se pierde ni un par de zapatos, ni un teléfono, nada. Aquí no se permite ninguna sinvergüenzura... antes robaban mucho... Es complicado, pero a la vez efectivo. Aquí la gente sabe que si roba algo, lo matan”. De este relato destaquemos algunos procesos que nos interesan para poder afirmar la existencia de la gobernanza criminal: 1) el cambio constatado en el contraste entre el antes y el después; 2) la dominación establecida por la organización criminal que es reconocida y pública; 3) el saber compartido por la comunidad y la claridad de las formas de regulación establecidas; 4) la crueldad de estas reglas y sus sanciones, así como la ambivalencia de la comunidad.

En la Caracas actual, podemos hablar de “gobernanza criminal” (Arias, 2017; Lessing, 2020), puesto que de acuerdo a los testimonios que hemos recogido, las vidas, rutinas y actividades de la población se vieron reguladas por las normas y códigos de los grupos criminales que prevalecieron en estos territorios.

<sup>1</sup> Este ensayo forma parte de una investigación en curso con Rebecca Hanson y Francisco Sánchez. Retoma partes de la discusión presentada en: Zubillaga, Hanson y Antillano, 2021; Zubillaga, Hanson y Sánchez, 2022. El ensayo se basa en entrevistas con miembros de la banda criminal, agentes policiales y vecinos del barrio Cota 905.

En este ensayo describimos y analizamos la mutación de las relaciones entre las bandas criminales y el gobierno de Nicolás Maduro que condujeron al establecimiento de una gobernanza criminal en esta vasta zona de la ciudad que llevó al descenso de crímenes en Caracas. La consolidación de esta gobernanza, que en su momento llamó la atención nacional e internacional por la visibilidad de su poder armado, configuró el ejercicio de una violencia más organizada por el creciente poder y la dominación territorial de las bandas criminales articuladas entre sí y con volátiles relaciones de alianza estratégica y coyuntural con sectores del Estado

Proponemos que la reorganización de los actores armados producto de las políticas de mano dura ha sido fundamental para el establecimiento de la gobernanza criminal. Las políticas de mano dura ocasionaron la alianza de estos grupos para enfrentar al enemigo común. La articulación de estos grupos y la adquisición de control territorial, en un periodo de colapso económico, escasez de alimentos, intensa conflictividad política en la ciudad, y ante el fracaso de las políticas de mano dura, forzó a funcionarios del gobierno a ensayar nuevas aproximaciones con los grupos criminales que les aseguraron el control territorial y el descenso de la violencia. Es el período de consolidación de la gobernanza criminal. Sin embargo, una vez pasado el período de mayor conflictividad política y afianzada la hegemonía autoritaria gubernamental, ante las repetidas provocaciones y ostentación armada del grupo criminal, el gobierno de Maduro optó por un operativo fulminante que forzó la huida y pérdida de control territorial del grupo criminal.

De modo que la gama de relaciones de persecución, confrontación-pactos-confrontación intermitentes con diferentes sectores del Estado (Barnes, 2017), resulta central para comprender el proceso de articulación, soberanía territorial y establecimiento de la gobernanza que detentó este grupo en el territorio y sobre la población. Estas categorías organizarán este texto en lo que sigue.

## La persecución y la articulación de las bandas criminales

Podemos ubicar las políticas de persecución y el encarcelamiento masivo (a partir de 2010) como un primer hito que, como en El Salvador (ver Cruz, 2010), originó la alianza entre bandas armadas. Estas bandas, anteriormente involucradas en disputas recurrentes, decidieron constituirse en un frente común ante la guerra al crimen declarada por el gobierno del entonces presidente Hugo Chávez.

Un nuevo fenómeno en Venezuela de bandas criminales con liderazgos claros y con numerosos miembros (Antillano *et al.*) se originó con el encarcelamiento masivo y la pérdida de control de las prisiones por parte del Estado. En las prisiones comenzaron a hacerse visibles las bandas carcelarias con jerarquías y control espacial; el desarrollo de mercados en el interior de las prisiones —comida, drogas, sexo, espacio; el cobro de impuestos entre prisioneros. En el flujo e intercambios entre la cárcel y el barrio, estas nuevas formas organizativas comenzaron a reproducirse en el exterior.

La Cota 905 fue un barrio especialmente propicio, pues muchos de los integrantes de las bandas terminaron en prisión. En medio de los flujos comunicativos entre el barrio, la cárcel y el regreso de los privados de libertad a su barrio, nuevas disciplinas y formas de organización se fueron asentando entre sus miembros. Estos saberes y la guerra decretada por el gobierno que se traducían en un permanente asedio policial originaron un gran encuentro entre los hombres armados pertenecientes a bandas en disputa para realizar un pacto y conformar un frente común.

Esta alianza establecida en 2015 se vio fortalecida por un primer intento de pactos de pacificación con las bandas criminales por parte del viceministro de Seguridad Ciudadana. Esta iniciativa de pacificación del viceministro llevó a declarar una *zona de paz* en la cadena de barrios

en la que se ubica La Cota 905<sup>2</sup>. La propuesta de *zona de paz* implicaba el fin de la persecución policial, la asunción por parte de los integrantes de las bandas del orden en sus comunidades y el compromiso de dedicarse a actividades productivas legales. Sin embargo, a pesar de ser una *zona de paz*, los grupos criminales seguían siendo extorsionados por la policía por un lado y, por otro, no cumplieron con su parte del acuerdo y siguieron implicados en crímenes muy visibles.

La irrupción del operativo militarizado denominado Operativo de Liberación del Pueblo (OLP, por sus siglas) en La Cota 905, el 13 de julio de 2015, tomó a muchos por sorpresa. Ese día murieron 14 personas en manos de la policía y marcó el inicio del violento asedio policial a los vecinos del barrio y una cruenta guerra con el uso de granadas y enfrentamientos armados semanales entre la banda y algunos cuerpos policiales.

Un año y ocho meses después de haber lanzado el operativo, el 31 de marzo de 2017, la Fiscal General de la República denunció que en 2016 fueron asesinadas en Venezuela 21.752 personas. De éstas, 4.667 murieron en manos de las distintas fuerzas del orden. En otras palabras, ese día la Fiscal reveló que ese año el Estado venezolano, en las distintas incursiones de las fuerzas del orden, fue responsable del 21% de las muertes violentas que sucedieron en nuestro país. La tasa de homicidios se ubicó ese año en 70 homicidios por cien mil habitantes, la tasa más elevada en nuestra historia y sólo comparable con El Salvador. Ese mismo día la Fiscal declaró que estábamos presenciando la ruptura del hilo constitucional por la usurpación de funciones de la Asamblea Nacional por parte del Tribunal Supremo de Justicia —declaración que marcó el inicio de un ciclo de protestas que durarían cuatro meses y que cuestionaba fuertemente la legitimidad del gobierno.

## Los pactos y la consolidación de la gobernanza criminal

En 2017, en un contexto de colapso económico y escasez de alimentos, de intensa agitación política en las calles y de elecciones de legitimidad cuestionada, las autoridades se atrevieron a buscar otras alternativas, de cara al fracaso de los Operativos de Liberación del Pueblo. Esta vez optaron por los pactos con la gran confederación de bandas criminales. Precisamente, José Miguel Cruz y Angélica Durán-Martínez (2016), refiriéndose a las reducciones de homicidios en El Salvador y Medellín asociadas a pactos entre autoridades y organizaciones criminales, destacan que “es cuando las organizaciones criminales desafían notoriamente la autoridad del Estado y sólo cuando han logrado cierto liderazgo y cohesión internos pueden obligar al Estado a buscar alternativas para reducir la violencia” (Cruz y Durán-Martínez, 2016: 198).

De acuerdo con el testimonio de vecinos, miembros de la banda criminal, agentes policiales y reportes en prensa, el 2017 marcaría el cambio en la política estatal. Marcaría el giro de la confrontación hacia un pacto de pacificación (Zubillaga, Hanson y Antillano, 2021). En estos acuerdos, los funcionarios convinieron el cese del hostigamiento policial de la OLP y el grupo criminal se comprometió a dejar crímenes ostentosos y de mucha violencia, como los homicidios y secuestros. Se comprometió, asimismo, de acuerdo a los entrevistados del grupo criminal, a organizar actividades en sus comunidades para que “la gente estuviera tranquila”, y los barrios no “estuvieran prendidos”. Contarían además con la tolerancia gubernamental para orientar sus actividades económicas al negocio de las drogas. Se confirmó por segunda vez esta área como *zona de paz*. En esta oportunidad, los jefes de la banda criminal decidieron apegarse a los acuerdos. Y los funcionarios, esta vez de altos cargos, decidieron

<sup>2</sup> Las Zonas de Paz fueron una iniciativa desarrollada por el viceministro de Política Interior y Seguridad Jurídica, José Vicente Rangel Ávalos, a partir de 2013. Para presentar la experiencia, el viceministro utilizó el mismo vocabulario asociado a la tregua con las maras en El Salvador, llevadas a cabo en 2011: “territorios libres de violencia” y “zonas de paz”. Estos pueden ser indicios de que el viceministro se inspiró de la experiencia salvadoreña para concebir su iniciativa en Venezuela (Zubillaga, Hanson y Antillano, 2021).

hacer cumplir estos arreglos, que se extendieron por cuatro años (2017–2021) y favorecieron la soberanía territorial de la confederación de bandas.

La soberanía territorial de las bandas era clara tanto para agentes policiales que entrevistamos como para los vecinos habitantes de estos territorios. Dos agentes policiales expresaron en una entrevista: “Esa zona de paz sí existe, no subimos los policías. Supuestamente los malandros tienen eso tranquilo y cuidan a los ciudadanos, pero la misma policía no puede entrar”. Para los vecinos, las fronteras territoriales se hallaban delimitadas por los puestos de vigilancia o “garitas”. En estos puestos, se encontraban los jóvenes equipados de “binoculares, armas largas y cortas”, en observación permanente, como describió una vecina, quien igualmente comentó que los agentes del orden no podían penetrar.

La banda de crimen organizado, según nuestros diversos entrevistados, constituía una confederación de bandas de 36 sectores aliados, con un nodo central en La Cota 905. Se decía que estaba conformada por al menos 300 hombres. Presentaba jerarquías, una jefatura reconocida llamada Principales o Directiva, un ejército de jóvenes en puestos de vigilancia o garitas (conocidos como “gariteros”), y una división del trabajo por tareas y turnos temporales.

La evidencia de la gobernanza criminal de estos grupos armados en su comunidad se advierte en el reconocimiento y certeza de su capacidad de regular la vida social en su barrio: “ellos [los grupos armados] son la ley”, dicen las vecinas. “Tienen sus reglas, y la gente sabe lo que puede y no puede hacer”.

Este orden de dominación estaba basado en la ostentación de armas. Y también en la implantación de una ley del silencio aplicada a través de castigos públicos y espectaculares, como, por ejemplo, la quema pública de una mujer por haber sido señalada delatora.

De acuerdo a los relatos, la banda criminal imponía las reglas básicas que regían la vida social como la prohibición de robar, de abuso sexual y de violencia doméstica. A propósito de la utilización del concepto de Gobernanza Criminal, es interesante destacar que los vecinos utilizaban el vocabulario de la burocracia estatal para hablar sobre sus funciones de regulación social. Las bandas que formaban parte de esta confederación eran reconocidas como “centros de denuncia”, “tribunales”, “fiscales” y “jueces”, como metafóricamente los denominaban los vecinos. Para los vecinos se trataba de una justicia expedita, o “efectiva”, que se impartía a través de una gradualidad que iba desde las advertencias frente a la falta cometida, los disparos en las manos o los pies o, en última instancia, la muerte.

La banda criminal también se ocupaba de actividades que tenían que ver con el desenvolvimiento de la vida pública de la comunidad. Mantenían un presupuesto comunitario para la celebración de fiestas, juegos deportivos y eventos de la vida común. Las vecinas denominaban a esta jefatura de la banda, siguiendo en clave metafórica con el léxico de la burocracia estatal, “los ministros”, por su capacidad de otorgar dádivas y participar en la distribución de beneficios y servicios sociales. Podríamos decir que se trataba de un *despotismo armado dadivoso* que, por un lado, imponía su dominación a través de la ostentación de armas, la implementación de castigos públicos letales y, por otro, hacía cumplir las normas de la vida social que aportaban tranquilidad a los vecinos, colmándolos con dádivas.

En tiempos de pandemia, esta zona se volvió floreciente para el negocio de la droga, al disfrutar de la tranquilidad de la articulación de las bandas, y al constituirse como una *zona de paz*. En este sentido, en un contexto de restricción económica e inestabilidad política, los acuerdos con los funcionarios garantizaban la tolerancia policial necesaria para el mercado de drogas y el mantenimiento de las rentas. Este mercado producía ingentes recursos sociales con grupos de consumidores y puntos de venta diferenciados de acuerdo a los clientes: desde el crack, para los más pobres, hasta la heroína.

Este negocio boyante constituyó una importante fuente de trabajo y estabilidad para un ejército de jóvenes abandonados a su propia cuenta. Se tenían turnos de trabajo, salarios semanales y distribución de funciones entre los que se contaban los gariteros o vigilantes en los puntos de control y los “laboratorios” en los que se prepara la mercancía, desde el peso hasta el empaque listo para ofrecer al consumidor.

Asimismo, durante la pandemia de Covid-19, en nuestro trabajo de campo documentamos que estos grupos impusieron medidas para el control del confinamiento. Registramos formas de comunicación a través de mensajes de voz para decretar toques de queda. Los grupos criminales tenían también injerencia en el programa oficial de distribución de bolsas de comida conocidos como Clap (Comités Locales de Abastecimiento y Producción), por el vínculo directo y el control sobre los miembros y representantes locales de estos comités. La distribución de alimentos por parte del grupo armado mostraba asimismo cómo la presencia intermitente del Estado contribuía al afianzamiento del poder del grupo armado y expresaba otras formas de asociación entre el Estado y los grupos criminales.

### **Confrontación, ruptura de acuerdos y caída de la gobernanza criminal**

La pandemia que conllevó la militarización de la ciudad por parte del gobierno, y el aislamiento social de la población, contribuyó al aplacamiento de la conflictividad política en la ciudad y al afianzamiento del gobierno de Maduro.

Durante el período de los acuerdos (2017-2021), si bien las invasiones sistemáticas armadas se suspendieron, la confrontación con sectores de la policía nunca dejó de suceder del todo, hasta la ruptura del pacto, en julio de 2021, con el despliegue espectacular de lo que se denominó Operación Gran Cacique Guaicaipuro.

La voluntad de expandirse y ejercer control sobre más territorios por parte de la banda de La Cota 905 contribuyó con su posterior derrota.

Entre 2019 y 2021, la banda pasó de tener confrontaciones esporádicas con ciertos cuerpos policiales, a intentar tomar sectores de barrios aledaños, como el caso de La Vega, un importante barrio del Oeste de la ciudad de Caracas. En uno de sus últimos altercados, la banda tomó posesión de una estación policial en la parte más alta de este barrio, desplazando además a otros actores armados de la zona. Como respuesta a los avances de la banda, en enero de 2021, las Fuerzas de Acción Especial de la Policía (Faes), dirigió un operativo letal en el cual se registraron al menos 14 jóvenes asesinados. Algunos eran miembros de la banda y otros eran jóvenes de la comunidad intervenida.

Los grupos criminales persistían en demostrar su poderío tomando las vías públicas en varias ocasiones, trancando autopistas neurálgicas en la ciudad (la autopista Norte-Sur en Caracas). Estos conflictos comenzaban a anunciar el resquebrajamiento de los acuerdos. Evidenciaban, además, por parte de la confederación criminal, la voluntad de ostentar su poder armado. Esta ostentación comenzaba a traspasar los límites de lo tolerable y a tornarse inaceptable para el gobierno de Maduro. Estas dinámicas se mantendrían hasta julio de 2021, cuando la policía, luego de tres días de enfrentamientos que paralizaron al menos tres municipios de Caracas, consiguió entrar a La Cota 905, dejando al menos 37 hombres muertos. En ese operativo, las fuerzas policiales tomaron el control territorial del barrio, marcando la ruptura del pacto y la escapada de los cabecillas de la banda. Meses después, uno de los líderes de la banda fue muerto en medio de un operativo policial.

Las mujeres que entrevistamos nos narraron cómo vivieron la situación de conflicto armado esos días, con la escucha constante de tiroteos, explosión de granadas, en los que les cortaron la luz, durmieron en el piso y se quedaron sin alimentos.

Días después, en conversaciones con los vecinos, algunos se hallaban ambivalentes con respecto a la salida de la confederación criminal. Una pareja, Mara y Luis lamentaron la salida: “...eran tres días

defendiendo su comunidad. Porque sí estábamos tranquilos. No teníamos gente mala que nos fuera a robar. Tú podías dormir con tu puerta abierta y nadie te iba a robar. Dentro de todo lo malo ellos nos cuidaban. ¿Qué pasa ahora? Ahora no les tenemos respeto a los policías [establecidos en la comunidad después de los operativos militarizados], es rabia como con miedo”.

La ruptura sucedió en un contexto donde el gobierno de Nicolás Maduro se había fortalecido frente a una oposición fragmentada, debilitada y dependiente del apoyo internacional. La protesta política masiva había desaparecido de las calles.

### Comentarios finales

En La Cota 905 las políticas de persecución y encarcelamiento masivo motivaron a las bandas en el sector a constituirse en un frente común ante la guerra al crimen declarada por el gobierno. La legitimidad amenazada del gobierno de Maduro, en un contexto de intensa protesta social callejera, y ante el fracaso de los operativos militarizados que se extendieron por dos años y que originaron denuncias sobre el uso sistemático de la violencia ilegítima, llevó a establecer formas de acuerdos con las bandas criminales. En la urgencia de garantizar el orden, estos acuerdos permitieron mantener (aunque sea de manera inconstante) el control social de la conflictividad en los distintos territorios de la ciudad, la disminución de los delitos más vistosos y el acceso a rentas en un contexto de escasez y emergencia humanitaria. En este sentido, la asociación coyuntural con las bandas criminales permitió el alcance de cierta estabilidad territorial contribuyendo perversamente al afianzamiento estatal (Cruz, 2016; Lessing, 2020).

Las gobernanzas criminales emergieron y se establecieron en medio de las volátiles relaciones con sectores del estado: de confrontación, pero también, de alianzas estratégicas a través de pactos. Aunque las confrontaciones intermitentes se mantuvieron, la articulación interna de las bandas y la reducción de la violencia letal policial contribuyeron a disminuir las muertes violentas en estas parroquias, al menos hasta julio de 2021, fecha de ruptura de los acuerdos. Y si bien

las muertes violentas disminuyeron, lo hicieron a costa del brutal despotismo y sometimiento armado de la población en sus territorios.

### Referencias

- Antillano, Andrés, Iván Pojomovsky, Verónica Zubillaga, Chelina Sepúlveda y Rebecca Hanson. 2015. "The Venezuelan Prison: From Neoliberalism to the Bolivarian Revolution". *Crime, Law and Social Change* 65: 195–211.
- Arias, Desmond. 2017. *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Barnes, Nicolas. 2017. "Criminal Politics: An Integrated Approach to the Study of Organized Crime, Politics, and Violence". *Perspectives on Politics* 15 (4): 967–987.
- Cruz, José Miguel. 2010. "Central American Maras: From Youth Street Gangs to Transnational Protection Rackets". *Global Crime* 11 (4): 379–398.
- Cruz, José Miguel. 2016. "State and Criminal Violence in Latin America". *Crime, Law and Social Change* 66 (4): 375–396.
- Cruz, José Miguel, y Angélica Durán-Martínez. 2016. "Hiding Violence to Deal with the State: Criminal Pacts in El Salvador and Medellín". *Journal of Peace Research* 53 (2): 197–210.
- Lessing, Benjamin. 2020. "Conceptualizing Criminal Governance". *Perspectives on Politics* 19 (3): 1–20.
- Zubillaga Verónica, Rebecca Hanson y Francisco Sánchez. 2022. "Gobernanzas criminales en tiempos de revolución post-Chávez y legitimidad cuestionada: Una mirada a los distintos órdenes territoriales y actores armados en Caracas". *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* 15 (Edição Especial 4). <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15nesp4.46866>.
- Zubillaga, Verónica, Rebecca Hanson, y Andrés Antillano. 2021. "Gangs in the Post Chávez Bolivarian Revolution: How Mano Dura Policies and Political Pacts Have Organized Crime in Venezuela". En *Routledge International Handbook on Critical Gang Studies*, editado por David Brotherton y Rafael Gude. Nueva York: Routledge. //