

Bases de un modelo de seguridad apegado al Estado Constitucional para la reducción de la violencia delictiva en Venezuela

Elsie Rosales García

Enero, 2007



AGRADECIMIENTO

La autora agradece muy especialmente a Gilda NUÑEZ, magíster en sistemas penales y profesora ordinaria de Criminología del Instituto de Ciencias Penales UCV y a Keymer ÁVILA, abogado *magna cum laude*, cursante de las especializaciones en Políticas Públicas y Ciencias Penales y Criminológicas UCV, quienes forman parte fundamental de la línea de investigación SISTEMAS PENALES, sin cuya valiosa contribución no hubiera sido posible este estudio.

Índice

Introducción	3
Primera parte	
Balance acerca de la violencia delictiva en Venezuela.	8
1. El contexto internacional.	8
1.1.El paradójico aumento de la violencia.	8
1.2.La expansión del control penal y el debilitamiento del Estado.	4
2. Sistema penal y violencia delictiva en Venezuela: un balance.	19
2.1.¿Qué sistema penal, para cuál realidad? Los ochenta, los noventa y el nuevo milenio.	27
2.2.Derecho a la vida y violencia. Las tensiones del sistema penal entre violencia institucional y violencia delictiva: el caso de las muertes institucionales.	34
2.3.Las dos caras de la seguridad: La fría realidad de las tasas delictivas (dimensión objetiva) y la exaltación de los miedos (dimensión subjetiva).	38
2.4.Las políticas de seguridad tradicionales o <i>los criterios políticos del poder penal</i> : selectividad, vulnerabilidad, <i>punitivismo</i> , arbitrariedad e impunidad.	42
3 Resumen de la primera parte	47
Segunda parte	
Reduciendo la violencia y fortaleciendo la paz: Bases para un modelo de seguridad conforme al Estado Constitucional.	49
1. El <i>desideratum</i> constitucional.	49
1.1.La forma de Estado en la Constitución venezolana.	49
1.2.La seguridad ciudadana en la Constitución de 1999.	53
2. Institucionalizando la paz en el modelo de seguridad: Los ámbitos de intervención....	61
2.1.Los sistemas de prevención: La política de Estado para la paz (reducción de la violencia).....	70
2.1.1.Modelo Policial: Desmilitarización, institucionalización, democratización y gobernabilidad de la función policial.	70
2.1.2.Mercantilización de la seguridad: La seguridad privada.	70
2.1.3.El control de las armas.	71
2.1.4.Fortalecimiento institucional.	71
2.1.5.Participación ciudadana.....	72
2.2.El sistema de administración de Justicia: responsabilidad contra impunidad para la reducción de la violencia.	72
Referencias bibliográficas.....	74

Introducción

El presente estudio persigue aportar algunas ideas para la formulación de las bases de un modelo de seguridad apegado al Estado Constitucional para la reducción de la violencia delictiva en Venezuela.

Históricamente, Venezuela no ha contado con un modelo de seguridad formulado para atender las demandas individuales y sociales de protección de los derechos vulnerables ante la violencia delictiva. Tampoco el tema de la seguridad era tratado como tal en las agendas de las políticas públicas del área hasta que en la década de los noventa se comienza a promover una legislación sobre seguridad ciudadana, en consonancia con la elevación de las tasas delictivas, una situación socio económica y política expresiva de dificultades, y una tendencia regional que le da cada vez mayor importancia al tema. Pasada esa década, esta legislación –como marco jurídico de la seguridad- no se dictó, aunque en el 2001 sí se promulgó una legislación sobre *coordinación* de seguridad ciudadana¹, cuya caracterización se ha abordado en otro espacio².

Sin embargo, en la CONSTITUCIÓN de 1999 sí se recoge la tendencia regional y el *posicionamiento* del tema de la seguridad ciudadana³, de tal modo que en su texto por primera vez se introduce tangencialmente esta noción y se dan algunas pautas para su desarrollo. Igualmente, en el PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 2001—07, que soporta el desarrollo humano sustentable a través de cinco equilibrios básicos: Internacional, Político, Social, Territorial y Económico, se recoge como parte de sus ejes dentro del equilibrio social la cuestión de la seguridad ciudadana, así como guarda relación con la consolidación del Estado propuesta en el equilibrio político⁴.

Desde ahí, Venezuela comienza a dar los primeros pasos para poder plantear la formulación de un modelo de seguridad compatible con su modelo de Estado y útil para satisfacer conforme al mismo las demandas individuales y sociales, particularmente cercanas a la debida protección de los derechos humanos.

¹ REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. DECRETO-LEY DE COORDINACIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA, 2001. Fue una de las leyes dictadas dentro del marco de la Ley Habilitante.

² ROSALES, Elsie. 2002. "Seguridad ciudadana, función policial y política legislativa". CAPÍTULO CRIMINOLÓGICO. Vol. 30. N° 4. p.287-311. Homenaje a Alessandro Baratta. Instituto de Criminología. Universidad del Zulia. Maracaibo.

³ Para una explicación sobre cómo se incorpora en la legislación venezolana el concepto de seguridad ciudadana con referencias a la tendencia internacional, puede verse: ROSALES, Elsie. 2002. Ob.cit.

⁴ REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 2001—07. En cuanto al equilibrio social plantea: El marco contextual del equilibrio social se fundamenta en la superación de la exclusión y de la injusticia y por tal, su objetivo general es alcanzar la justicia social. Para ello, plantea la necesidad de garantizar el disfrute de los derechos sociales y el abordaje de la seguridad ciudadana y de la seguridad jurídica.

Por ello, es de primordial interés proponerse una reflexión académica que permita ir propiciando el debate y planteando los aspectos que tendrían que estimarse para formular un modelo de seguridad para el país.

Pero antes debe advertirse que este estudio pudo haberse propuesto sólo desarrollar teóricamente el modelo de seguridad que devendría del orden constitucional venezolano, mediante la interpretación constitucional de sus dispositivos y del conjunto normativo a éste asociado tanto en el ámbito internacional como nacional. Se debe aceptar que ése hubiera sido un enfoque posible, pero no dejaría de ser un abordaje eminentemente jurídico que dejaría por fuera la *complejidad* del fenómeno⁵ y por tal, la necesidad de atenderlo empleando una comprensión también compleja que justamente puede aportar el pensamiento crítico.

Así, se ha preferido abordar el tema partiendo de una descripción del fenómeno socio político que clama por la construcción de un determinado modelo de seguridad, fenómeno que no es más que el comportamiento de la violencia delictiva que arriesga y sacrifica derechos humanos esenciales y que a lo largo de las últimas décadas ha ido mostrando indicadores cada vez más notorios.

La dimensión temporal del estudio se sitúa en la Venezuela de las últimas décadas del siglo veinte hasta el presente, justo desde los ochenta, por ser ésta la década en la cual Venezuela comienza a figurar, según BRICEÑO LEÓN⁶, en los estudios internacionales sobre violencia delictiva como un país que puede ser tomado en cuenta debido al progresivo aumento de sus tasas delictivas, momento histórico vinculado a un contexto socio económico que avizora la profundización de la crisis planteada por el empobrecimiento de la población y marcado por hitos conocidos como “El Viernes Negro” en 1983, día que selló la progresiva caída hasta hoy del valor monetario sostenido desde inicios de los sesenta, o “El Caracazo”, alzamiento popular caracterizado por saqueos reprimidos violentamente con elevados saldos de muertes civiles, sucedido a inicios de 1989.

Sin embargo, no sería consecuente con una comprensión compleja y crítica del fenómeno delincencial y de la violencia delictiva en particular, si el estudio se redujera a

⁵ *Complejidad*, tal y como es vista en la actualidad por quienes sostienen el paradigma cuántico en contraposición con la visión cartesiana newtoniana, lo cual supone considerar *el dinamismo de los procesos y las relaciones implicados en los fenómenos*. DEL GROSSO, José. 2000. MÁS ALLÁ DE MENTE Y CONDUCTA, Universidad de Los Andes; LEWIS, Roger. 1992. COMPLEJIDAD, Tusquets editores, Barcelona, citados por ROSALES, Elsie. 2002. “El sistema penal en apuros”. Revista del Tribunal Supremo de Justicia.

⁶ BRICEÑO LEÓN, ROBERTO 1997. “Buscando explicaciones a la violencia”. Espacio Abierto. Volumen 6. N°1. Maracaibo.

describir los indicadores y el comportamiento delictivo sólo y en todo momento desde la óptica de un investigador distante y “neutral” que mira a la sociedad con el ojo positivista como el “caldo de cultivo” donde nace y se nutre el delito debido a la participación de factores endógenos, exógenos o mixtos, sin considerar las relaciones de la comunidad y las personas con el Estado y con otras instancias de poder y de intervención social, como si por generación espontánea el delito surgiera en el seno social, o más *reduccionista* aun, en la familia, y desde ahí se reprodujera sin interacción, ni estímulo de las políticas o intervenciones estatales o transnacionales, o de corporaciones o entidades privadas, que se relacionan con la comunidad, sea en la prevención o represión del delito, sea en la difusión o construcción masiva de ideas, creencias o temores acerca del mismo y de los modos de reducirlo, o mediante la simple exaltación de los miedos como suele suceder a través de los medios de comunicación.

Por el contrario, el estudio adopta como escenario el *sistema penal* que justamente es el espacio delimitable en medio del cual es ejercida la intervención estatal más dura y riesgosa para los derechos humanos: la del poder penal, tanto en los ámbitos de prevención y represión como en todo lo atinente a las acciones dirigidas a controlar el delito violento. El sistema penal constituye entonces “el conjunto de relaciones y procesos derivados del ejercicio de la facultad punitiva del Estado”⁷, justamente en su ámbito se encauzan y desbordan las relaciones del control penal no siempre en el sentido de pacificar el conflicto como sería lo esperado, sino que muchas de las tensiones que se tejen en el sistema penal y conducen a la lesión de derechos humanos, ocurren no sólo por la acción del delito, sino por la acción y reacción del propio poder punitivo. *Delito violento y poder penal*, forman parte, entonces, de una relación dialéctica de la cual no puede librarse la exposición al riesgo y sacrificio de derechos humanos esenciales y la debida responsabilidad del Estado en su atención. Por tal, el estudio elige describir los indicadores de violencia delictiva en Venezuela en los años que se suceden desde los ochenta hasta hoy, pero escenificados dentro de las lógicas del sistema penal que a la vez, como ambiente de actuación del poder penal, despliega múltiples relaciones y tensiones entre delito violento y derechos humanos, ante el clamor por una exigencia humana, social y política perfectamente legítima como es la demanda de seguridad, en definitiva, la protección del Estado ante la amenaza del delito violento, ante la posibilidad de victimización.

Por su parte, la reacción social ante el delito violento es usualmente de alarma y miedo, exaltados, manipulados y aprovechados en ocasiones tanto *mediáticamente* como por los operadores políticos e institucionales, al punto que la literatura especializada explica que la

⁷ ROSALES, Elsie. 2005. “Sistema penal y Estado Constitucional”. Capítulo Criminológico. LUZ. Maracaibo.

dimensión subjetiva de la seguridad (el miedo a ser víctima de delito) es usualmente mayor que su dimensión objetiva (la verdadera probabilidad de ser víctima de delito conforme a los indicadores reales de ocurrencia)⁸. El recurso acostumbrado del poder penal y por tal, de las políticas públicas en este contexto, se expresa con medidas reactivas, represivas, irracionales y en definitiva, *punitivistas*, que aumentan la carga de violencia que recibe la sociedad por varios frentes, uno de la propia delincuencia, otro de la acción punitiva del Estado. Este panorama se imbrica a la *construcción del concepto de seguridad* y a la formulación del modelo que responda a la demanda individual y colectiva por ésta.

El marco constitucional ofrece una referencia política y jurídica válida para emprender la reflexión y discusión sobre los conceptos que deberían articularse a un modelo de seguridad que tutele lo más eficazmente posible los derechos expuestos por la acción de la violencia delictiva, en el entendido de que el cometido de la reducción de la violencia delictiva pasa por reducir también la violencia del sistema penal en cuyo escenario se magnifica o extravía.

De modo que la perspectiva constitucional que se adopta asume el concepto de Estado Constitucional de Derecho, Democrático, Social y de Justicia, que responde al ideario de la Constitución de 1999 cuando teóricamente profundiza los cometidos de la democracia en tanto que la Constitución como *norma*, la Constitución *material* apunta de modo más decisivo a la *garantía* de los derechos humanos, entendidos éstos en el sentido más amplio y de constante crecimiento en el que se puedan comprender.

Para ello, de entrada se acepta el concepto, hoy constitucionalizado de *seguridad ciudadana* dado que ofrece una delimitación que excluye de su contenido otras nociones de mayor calado, como es el de seguridad pública, o ambición, como es el de seguridad de la nación, o abiertamente comprometidas con la dominación, como sería el de seguridad hemisférica o seguridad "global". Pero a la vez encamina una interpretación jurídica del concepto de seguridad ciudadana *funcional a la tutela de los derechos* que tiene como cometido reducir las fuentes de falsa "legitimación" normativa de la violencia institucionalizada del sistema penal, en aras de su mayor racionalización y humanización, a la vez que torna más eficaz la dirección de las políticas penales al concentrarse en la protección directa de la vida, la integridad y los derechos más vulnerables de las personas ante la violencia delictiva bajo la premisa de que *el aumento del fortalecimiento del Estado Constitucional como Estado de garantías (de los derechos obviamente) es directamente proporcional a su eficacia en la reducción de la violencia delictiva*.

⁸ PÉREZ PERDOMO, Rogelio y Juan Carlos NAVARRO. 1991. LA INSEGURIDAD PERSONAL UN ASALTO AL TEMA. IESA. Caracas.

Desarrollados e interpretados bajo esta orientación algunos conceptos derivados del Estado Constitucional de Derecho, se plantean algunas recomendaciones sobre aspectos específicos acerca de las instituciones del sistema penal y de las políticas penales que permitan invitar la reflexión y el debate sobre el modelo de seguridad ciudadana que le abriría el paso a la reducción de la violencia delictiva en Venezuela.

Primera parte

Balance acerca de la violencia delictiva en Venezuela.

1. El contexto internacional.

1.1. El paradójico aumento de la violencia.

Según la literatura especializada, el siglo XX mostró una dramática expansión de la violencia general caracterizada por conflictos bélicos, genocidios, violencia homicida, tasas delictivas y muertes institucionales, significativamente superior a la sufrida durante los siglos anteriores de la historia:

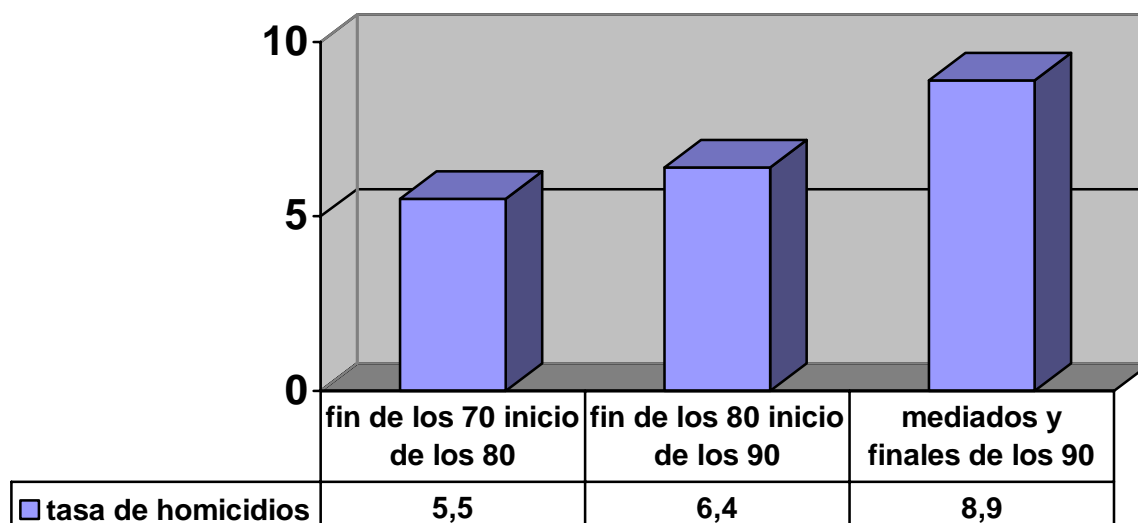
En cuanto a la promesa de paz (...), mientras que en el siglo XVIII murieron 4,4 millones de personas en 68 guerras, en el siglo XX murieron alrededor 99 millones en 237 guerras. Entre los siglos XVIII y XX la población mundial se multiplicó por 3,6, mientras las bajas en combate se multiplicaron por 22, 4 (...) (Boaventura DE SOUSA SANTOS citado por ROSALES, 2006⁹).

En materia delictiva, esta situación no parece haber disminuido con el advenimiento del nuevo milenio caracterizado por el aumento mundial de la tasa de homicidios (hmcmh) (gráfico 1). Como es conocido, la tasa de homicidios es un indicador muy útil para medir la violencia delictiva dado que las muertes violentas constituyen delitos relativamente visibles y detectables, además permite apreciar el grado de respeto a la vida y la protección que el Estado le otorga al derecho humano de más alta relevancia.

⁹ ROSALES, Elsie (COORD), Keymer ÁVILA y Gilda NUÑEZ. 2006. SISTEMA PENAL, SEGURIDAD Y ESTADO CONSTITUCIONAL, Universidad Central de Venezuela, Caracas. 2006. Cita de Boaventura DE SOUSA SANTOS 2003. LA CAÍDA DEL ANGELLUS NOVUS: ENSAYOS PARA UNA NUEVA TEORÍA SOCIAL Y UNA NUEVA PRÁCTICA POLÍTICA p.27.

GRÁFICO 1

TASA DE HOMICIDIOS EN EL MUNDO



Elaboración propia con datos tomados por Keymer ÁVILA para *Sistemas Penales* de Buvinic y Morrison: *Living in a More Violent World*, 2000.

La tasa promedio mundial de 9 hpcmh de la última década del siglo XX se mantiene durante los primeros años del nuevo milenio según se documenta en los datos de la ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD para el año 2002¹⁰.

Además, específicamente los *delitos convencionales violentos*¹¹ parecen mostrar datos más alarmantes en aquellos lugares del planeta donde el acceso al disfrute de los derechos es más precario no obstante el aumento global de la riqueza planetaria que documenta NACIONES UNIDAS EN SU INFORME SOBRE POBLACIÓN de 2002, según el cual, al cierre del milenio a pesar del crecimiento económico de los últimos años, la tendencia apunta hacia un aumento de la población en estado de pobreza y al distanciamiento de la brecha entre los cada vez menos ricos y los cada vez más pobres¹². Esta realidad permite inferir una explicación *estructural* de la

¹⁰ ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS). Hoja informativa del Informe Mundial sobre la violencia y la salud. 2002.

¹¹ Entendiendo por *delitos convencionales*, aquellos delitos comunes, si se quiere tradicionales (homicidios, robos, hurtos, estafas, violación, difamación, etc.) que se distinguen de aquellos delitos denominados *especiales* por agruparse conforme a una determinada categoría (delincuencia organizada), o por ser novedosos o emergentes como los cibernéticos o ecológicos, o por sectores como los de cuello blanco o los socioeconómicos, más allá de la consideración tradicional del criterio de sistematización conforme a los bienes jurídicos tradicionalmente tutelados por la ley penal.

¹² NACIONES UNIDAS (ONU) 2002. INFORME *GENTE, POBREZA Y POSIBILIDADES*. FONDO PARA LA POBLACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Donde se afirma: "Respecto del tema específico del ingreso se advierte que si bien la economía global ha experimentado un avance sostenido, este factor enmascara importantes diferencias de una región a otra, de un país a otro o dentro de un mismo país. La desigualdad del ingreso dentro de un mismo país es otro factor importante de agitación y conflicto interno. La proporción de la concentración de la riqueza del 20% más rico del mundo frente al

violencia que tiene un impacto específico en la violencia delictiva y que está asociada al devenir del capitalismo en estos últimos cinco siglos de la historia¹³.

Según un distinguido jurista y pensador contemporáneo de esta América, Raúl ZAFFARONI, el poder mundial se ha desplegado, primero, bajo la revolución *mercantilista* del siglo XV al XVIII cuyo signo fue el *colonialismo*; luego, bajo la revolución *industrial* que ejerció el poder mediante el *neocolonialismo* -en sus dos fases con el ascenso de la burguesía del siglo XVIII hasta mediados del XIX y su asentamiento hasta finales del siglo XX- y por último, mediante el poder de la revolución *tecnológica* de finales del siglo XX, que se ejerce bajo el designio de la *globalización*¹⁴. Todas estas etapas han mostrado el devenir de la modernidad y todas refieren el tránsito del *capitalismo* por esta era.

El capitalismo como forma en estos siglos de organización político económica, cultural e histórica, etc. (no sólo económica como sesgadamente algunos pretendían enseñar para librarlo de su responsabilidad en el devenir de la humanidad), se ha caracterizado porque se erige en un medio de relación humana que determina el acceso a los derechos (una fórmula cruel que dicta cuánto se tiene cuánto se es, cuánto "vale" una persona, como una "cosa", o como decía FROMM en su crítica "ser o tener"¹⁵), esto propicia desequilibrios que se traducen en injusticia social y en el curso de la historia de la larga dominación, esta fase (la capitalista) sucede de un modo *estructural* (política económica y jurídicamente) – desde el advenimiento de la modernidad hasta la actualidad – animando tensiones que en ocasiones se tornan extremas y pueden conducir a mayores injusticias¹⁶, propiciando maltratos y reacciones violentas.

Esta caracterización del desarrollo del capitalismo tiene una particular escenificación en la era tecnológica actual, ambientada en la globalización:

20% más pobre en los últimos 30 años es pasmosa: la brecha era en 1960 de 30 a 1; esta proporción aumentó pronunciadamente, hasta 78 a 1 en 1994, para decrecer levemente hasta 74 en 1999".

¹³ ROSALES, Elsie (COORD), Keymer ÁVILA Y Gilda NUÑEZ 2006. Ob. cit.

¹⁴ ZAFFARONI, Raúl. 2005. EN TORNO DE LA CUESTIÓN CRIMINAL. Colección maestros del Derecho Penal N° 18. Editorial I B de F. Julio César Faira Editor. Argentina.

¹⁵ FROMM, Erick. ¿Tener o Ser?

¹⁶ ROSALES, Elsie (COORD), Keymer ÁVILA Y Gilda NUÑEZ 2006. Ob. cit.

RECASENS I BRUNET apoyándose en pensadores contemporáneos, explica: ...del mismo concepto de globalización se desprenden, además, serias paradojas, producto de la dificultad de globalizar lo que es heterogéneo. Tal proceso parece imposible sin establecer relaciones de dominación o sin dictar unas pautas homogeneizadoras impuestas por aquellos (Estados, empresas, "lobby"...) que disponen de mayor poder coactivo. En otras palabras, existen *globalizadores* que imponen sus criterios, y globalizados que no tienen otra opción que aceptarlos. Tal vez el espacio ha cambiado, pero no la relación de dominación. La novedad es por tanto más aparente que real (ROSALES, 2005¹⁷).

Datos relacionados con una explicación *estructural*¹⁸ de la violencia delictiva son tratados por el análisis del INSTITUTO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y EL TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE (ILANUD) cuando cruza la variable de los niveles de ingreso de cada país con sus tasas de homicidios.

La investigación de ILANUD afirma que las tasas de homicidios de los países con altos ingresos o considerados de alto nivel de desarrollo humano según los datos del BANCO MUNDIAL (WORLD BANK, 2003), tienen tasas más bajas que la media mundial, con la excepción casi única de Estados Unidos, mientras que "todos los países que tienen tasas de homicidios superiores a la media mundial, son países de bajos o medianos ingresos"¹⁹. El director de ILANUD, Elías CARRANZA, concluye explicando que "pertenecer en este momento mundial de globalización al grupo de países de bajos o medianos ingresos no es condición suficiente para tener una alta tasa de homicidios, pero es evidente que es un condicionamiento importante".

Como fenómeno complejo sería simplista o *reduccionista*, por decir lo menos, suponer que la variable económica decide el *quantum* de violencia delictiva que padecerá cada país. Pero aquí se ha planteado que lo fundamental es acercarse a una comprensión de la violencia delictiva contextualizada en relación con variables asociadas al devenir de la humanidad, contemporáneamente caracterizada por el desarrollo del capitalismo. Y por tal, se ha destacado,

¹⁷ ROSALES, Elsie. 2005. "Sistema penal y reforma penal. La tensión entre el Estado Policial y el Estado Constitucional". En: ENSAYOS SOBRE DERECHO PENAL. Tribunal Supremo de Justicia. República Bolivariana de Venezuela.

¹⁸ María Gracia MORAIS aporta un concepto: "la violencia estructural obedece a intereses de grupos económicos y es eminentemente opresora. Son manifestaciones de la violencia estructural la carencia de elementos necesario para la cobertura de necesidades básicas: la alimentación, el empleo, la vivienda, salud, educación, los servicios, etc.". En: "Reflexiones sobre la Violencia". 1996. Universidad Católica Andrés Bello Caracas. p.11.

¹⁹ CARRANZA, Elías. 2006. "Criminalidad, Política Criminal y participación de la sociedad civil" en ANIYAR Y ROSALES (comp). FORO LATINOAMERICANO SOBRE DERECHOS HUMANOS Y CUESTIÓN CRIMINAL: LA PERSPECTIVA CRÍTICA. Caracas, Universidad Central de Venezuela.

que éste no refiere sólo una estructura económica, sino un modo de relación humana, y obviamente social, donde lo significativo es que el acceso y disfrute de los derechos está mediado por el dominio del capital, un capital que está cada vez más injustamente distribuido marcando la pauta del acceso al disfrute de los derechos y de la injusticia social y, por tal, acompañado de una carga deshumanizada de *antivalores* que denigra de las personas, pues hasta la dignidad humana, referida en términos constitucionales al acceso equitativo para la realización de los derechos humanos, está fuertemente supeditada a la riqueza.

Si se atiende a la situación regional, el informe 2005 del PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), le asigna a la mayor parte de los países de la región, índices de desarrollo que oscilan dentro de la categoría de desarrollo medio (0,74), sin embargo, es conocido que la injusticia social es un signo característico de la región y que por tal estos indicadores no se reparten equitativamente entre toda la población, sino que por el contrario, se trata de sociedades con estructuras fuertemente verticalizadas.

En medio de este contexto, las tasas de homicidios de algunos países de este ámbito geográfico muestran que salvo los casos de Cuba y Costa Rica, las tasas delictivas son altas o muy altas.

TABLA 1
TASA DE HOMICIDIOS EN AMÉRICA

<i>País</i>	<i>Tasa de homicidios por cien mil habitantes</i>
Brasil (1999)	25
Colombia (2000)	65
México (1999)	12,5
Canadá (1997)	2,0
Jamaica ((2001)	44
Cuba (1997)	6
El Salvador (1999)	77,1
Honduras (1999)	33,8
Costa Rica (2002)	5,0
Ecuador (1999)	14,8

Fuente: ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Hoja informativa del informe Mundial sobre la violencia y la salud. 2002. Tomado de ROSALES, 2005.

Para algunos de estos países, este indicador es muy dramático, en los casos de Colombia, El Salvador, así como en Brasil, Honduras o Jamaica. A lo dicho se añade que las épocas de mayor conflictividad política y social suceden aparejadas de un incremento considerable de la tasa de homicidios, tal y como ocurrió en El Salvador y Guatemala en los ochenta (138 hpcmh), o en Colombia y Honduras en los noventa (90 hpcmh).

En su caso, Venezuela también ha mostrado indicadores que se incrementan o alivian conforme a tendencias signadas principalmente por momentos socioeconómicos y políticos. Así, la década de los ochenta indicó el inicio de la escalada de las tasas delictivas aunada a la crisis económico social que se acentuó en esa década y que tuvo momentos muy visibles en hechos como el denominado *Viernes Negro* (febrero de 1983), o *El Caracazo* (febrero de 1989), así como la década de los noventa muestra el coletazo de estos detonantes con el alza más abrupta de las tasas delictivas jamás observada en la historia reciente, que con oscilaciones ha llegado al presente con datos sobre homicidios ubicados por encima de 40 hpcmh.

Ése es el panorama resumido de lo que viene aconteciendo con la violencia general y la violencia delictiva y que denota una tendencia al aumento. Esto cobra significado en costos humanos, sociales, políticos y económicos, por mencionar los más visibles. Sin embargo, no agota la única dimensión presente de la violencia.

En la sociedad conformada bajo los designios de la forma de Estado de hoy, el encargado de lidiar con los delitos y con la violencia delictiva en particular, es el sistema penal, es el administrador de un poder político tremendo: el poder punitivo. El poder punitivo es la cara del poder político más riesgoso para los derechos humanos, pues si bien se despliega con el fin de pacificar los conflictos más graves que acontezcan en la trama social (los delitos), el ejercicio de la coacción que ejerce es el más duro de todo el poder coactivo autorizado dentro del Estado de Derecho, su fuerza administrada de modo legítimo (cuando mediante el debido proceso se establece con justicia la responsabilidad penal) o ilegítimo (cuando sucede una ejecución extrajudicial), siempre supone una restricción o supresión relevante de derechos y por tal, el ejercicio del control punitivo intrínsecamente supone un riesgo latente y constante para los derechos humanos y las libertades públicas.

Por consiguiente, la otra cara de la violencia a la que debe atender toda comprensión del fenómeno, es a lo que la literatura especializada denomina violencia institucionalizada²⁰, así otra

²⁰ BERGALLI, Roberto. 1996. CONTROL SOCIAL PUNITIVO. SISTEMA PENAL E INSTANCIAS DE APLICACIÓN: POLICÍA, JURISDICCIÓN Y CÁRCEL. Bosch, Barcelona.

1.2. La expansión del control penal y el debilitamiento del Estado.

En la sección anterior se recordaba que el siglo XX había sido el siglo más violento de la historia y que tal situación estaba caracterizada por la presencia de guerras, invasiones y genocidios. Si se indaga acerca de la responsabilidad por estos hechos, en su mayoría graves lesiones contra los derechos humanos, se constatará que se trata de actos derivados del Poder, usualmente del poder de Estados poderosos a la vez aliados o dirigidos por grandes poderes económicos.

Cuando se considera la tendencia creciente de la violencia delictiva ocurre que su contra cara es la violencia del poder punitivo y que éste también se ha estado expandiendo. Entonces, la premisa de la que se parte es *la expansión tanto de la violencia delictiva, como del poder penal*, en una relación de retroalimentación. Comprender esta relación es fundamental para adelantar cualquier política pública de atención del fenómeno.

Así, la expansión del control penal muestra una tendencia cada vez mayor observable en la proliferación de mayor *punitivismo*. En el ámbito nacional, algunos aspectos permiten apreciarlo: el Estado de Derecho comienza a desmontarse progresivamente, por una parte, en sus *contenidos materiales* con mayor cantidad de leyes penales cada vez más severas y mediante el debilitamiento de las garantías tanto procesales como sustantivas, así como por la otra, en la *gestión pública* del conflicto penal mediante una función policial cada vez más militarizada, con mayores limitaciones a las libertades y como resultado de todo lo anterior, un mayor uso de la prisión.

Este último dato es apreciable a escala mundial en el aumento de la tasa de encarcelamiento, ésta es un indicador que ayuda a evaluar la condición democrática de un país, pues contribuye a medir la relación de sujeción penal que el Estado despliega ante sus ciudadanos.

En el mundo, la tasa de encarcelamiento promedio mundial es de cien personas por cien mil habitantes. Países como Noruega muestran tasas por debajo de 60 personas por cien mil habitantes, mientras que Estados Unidos exhibe tasas de más de 700 personas por cien mil. Cuando CHRISTIE en su sugerente estudio CRIMINAL SYSTEM AS INDUSTRY explica el comportamiento de los sistemas penales

contemporáneos en medio del desarrollo del capitalismo avanzado, cita el caso norteamericano como un claro ejemplo de hiperactividad del sistema penal que a juzgar por los datos y las noticias, no resuelve la violencia que padece. Explica que no sólo reporta una de las tasas de encarcelamiento más altas del mundo (junto a Rusia), sino que además su tasa de sujeción al sistema penal general, ronda las mil quinientas personas por cien mil habitantes. Este dato, es muy interesante cuando se plantea la posibilidad de considerar emular sus *políticas de seguridad*²¹, sobre todo si se toma en cuenta que es un país con enormes recursos económicos, pues según el autor citado, el sistema penal también actúa dentro del capitalismo contemporáneo como una “industria” (Rosales, 2005).

Tabla 2
Tasas de encarcelamiento en varios países
2000

País	Tasa de encarcelamiento por cien mil habitantes
España	110
Inglaterra	125
Francia	90
Noruega	56
Brasil	105
Paraguay	60
Estados Unidos	709
Canadá	129
Rusia	685

Fuente: ROSALES, 2005, basándose en datos de Nils CHRISTIE, 2000. CRIMINAL SYSTEM AS INDUSTRY. p. 27, 29, 31, 37.

Los datos que en términos generales permiten afirmar que se asiste a una *expansión del control*, la cual consiste en la expansión, uso y abuso de los mecanismos que el sistema penal despliega para ejercer el control delictivo, presenta una fase internacional que consiste en la

²¹ Tal y como se pretendió llevar adelante al inicio de este milenio en Venezuela, al ensayar desde la Alcaldía Metropolitana a lo criollo el modelo que Bratton implantó en la ciudad de New York durante el gobierno del Alcalde Giuliani, en abierta aplicación de la doctrina de “los cristales rotos” innovada en 1982 por KELLING y WILSON como expresión de la *Cero Tolerancia*. Digno es destacar que la “Cero Tolerancia” no sólo es contraria a los ideales humanistas de tolerancia, diversidad y solidaridad, sino que llevada al terreno de la *seguridad* es inconveniente, no sólo por sus altísimos costos derivados de la hiperactividad del sistema, y de su enorme disposición proclive a la lesión de derechos y libertades ciudadanas, sino por su incapacidad para atender la *complejidad* del fenómeno criminal, al partir de la persecución criminal de las pequeñas infracciones, cuando el sistema penal debe encargarse de lo más relevante, según principios racionalizadores de lo penal basados en la *relevancia* y abrigados por la perspectiva del Derecho Penal Mínimo y del Derecho Penal de Garantías, que además hoy día son compartidos por la Doctrina Penal contemporáneo.

expansión del control penal más allá de las fronteras regionales, que apunta hacia tendencias delictivas a las que se le otorga mayor importancia, no porque se trate necesariamente de los delitos más dañinos o graves, que causan más muertes o mayor dolor, sino debido a la orientación que asumen las políticas penales conforme a los intereses estratégicos de los centros de poder mundial, de tal modo que las políticas penales antes domésticas, son proyectadas a magnitudes globales desde los ejes con capacidad para dirigir el curso de la política penal internacional. Como muestra, sólo considérese la orientación prioritaria que en los últimos años ha tomado la política antiterrorista²².

En este escenario de expansión planetaria de la violencia bélica y en particular de la violencia delictiva, se devela la otra cara de la moneda caracterizada por la acción y reacción de las políticas públicas estatales y de los lineamientos internacionales en la atención de un fenómeno, ya no fragmentario, sino cada vez más articulado en la ambientación que la globalización organiza como respuestas de la cultura jurídica, o como homologación de las acciones, o como construcción de acuerdos en las mesas internacionales donde se decide cómo atacar al delito –ahora esgrimido como hecho cada vez más transnacional- donde mediante tratados y otros instrumentos internacionales, la comunidad de naciones y las diversas instancias que la expresan, convienen normativas y acciones que responden a la elección de cuál o cuáles delitos se atacan preferentemente y de qué manera se puede llevar a cabo bajo medidas cada vez más conjuntas y homologadas que se transfieren al interior de cada Estado.

De este modo de un lado, aumenta la violencia bélica en los datos mundiales sobre conflictos armados del siglo XX y a la vez, aumenta la violencia delictiva en las regiones menos favorecidas debido a la inequitativa distribución de la riqueza mundial, a la par que se expande un tipo de respuesta punitiva más violenta por parte del poder penal de cada Estado, que cada vez más responde a lineamientos internacionales ambientados en la globalización, la cual en la compleja sociedad contemporánea facilita el devenir del capitalismo que cada vez más revela su carga de injusticia y antivalores y al mismo tiempo, avanza hacia una mayor homologación de la política penal de cada Estado bajo el modelaje de los lineamientos internacionales. La progresiva homologación supone *la construcción de acuerdos sobre la determinación de los delitos que suponen mayor daño y por tal merecen mayor atención, acuerdos sobre las formas procesales, de investigación policial y de cooperación mutua en materia penal* que deben establecerse para combatirlos, y la *legislación nacional* que debe sancionarlos con la mayor severidad, aun en detrimento de garantías constitucionales propias de cada Estado.

²² ROSALES, Elsie 2003. "Terrorismo y globalización del control penal". REVISTA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. N°. 5. Caracas.

Este desarrollo de la política penal se observa con claridad en la lucha antidrogas de los últimos cuarenta años, que si se examina sólo a la luz de lo que ha dejado en la experiencia venezolana, se pudo demostrar²³ cómo tras su abrupta aplicación a partir de 1984, el aparato penal desplegó un arsenal de medidas que lo convirtieron paradójicamente en una maquinaria institucionalizada de violación de derechos humanos al tiempo que la cuestión de las drogas se alimentaba y crecía como problema en el escenario nacional. Los costos humanos, sociales, económicos y en retrasos en la consolidación del Estado que tuvo que pagar el país por la irracional implantación de esta estrategia internacional, se expresaba en la lesión de garantías procesales, abuso y corruptela policial y judicial, desviación del sistema penal en la atención prioritaria de este fenómeno, con el consecuente abandono de otras áreas delictivas prioritarias, mayor colapso de la prisión debido al encarcelamiento masivo de los *criminalizables* más vulnerables ante la *selectividad* del sistema penal, orientado hacia los supuestos poseedores, curiosos, consumidores y otros usuarios de los tóxicos ilegales, mientras que la elite del ilícito negocio se fortalecía y campeaba su impunidad.

El fenómeno conceptualizado en otro lugar como “globalización del control penal”²⁴, se perfila durante las últimas décadas en la reconstrucción de una renovada categoría penal denominada *delincuencia organizada*, que articula a un conjunto importante de delitos, entre los cuales destaca el terrorismo, que se presenta como una de las formas criminales que domina la atención de la política penal internacional.

Esta reorientación de las políticas penales no se circunscribe a la definición de lo criminal, sino que abarca las formas procesales, la función policial, las condiciones de cumplimiento de las sanciones, la cooperación penal internacional y por tanto, conduce progresivamente a la sustitución del Derecho penal *normal* de cada Estado, de sus garantías constitucionales y de las formas del debido proceso, por mecanismos no garantistas emergentes de persecución criminal que incluyen el realce del encierro, la ampliación de los poderes policiales, la expansión de las tipificaciones penales y de lo *criminalizable* a cada vez mayor variedad y cantidad de conductas y en definitiva, la creación de conceptos que permitan ir desmotando el Estado de Derecho de garantías, en el ámbito penal, sustituyéndolo por un “no Estado” de Derecho. Estos componente “bélicos” progresivamente minan la legislación y praxis del aparato penal nacional exacerbando sus dificultades.

²³ BORREGO, Carmelo y Elsie ROSALES 1992. DROGAS Y JUSTICIA PENAL. Livrosca. Caracas. ROSALES, Elsie 1998. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y DROGAS. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

²⁴ ROSALES, Elsie 2003. Ob.cit.

La importancia de prestar atención a este aspecto es que muestra un lado reactivo del fenómeno criminal (el del poder punitivo desplegada por el sistema penal) y de su aumento, que no sesga el análisis limitándolo a lo que sucede en el mundo criminal, aislando su comprensión sólo a los saldos rojos que deja en la vida social, como si por la exclusiva interacción de factores individuales, psicológicos, sociales, económicos y culturales, el delito proliferara en la sociedad exacerbando las dificultades que muestran sus elevadas tasas. Sino que asume una perspectiva de *interacción entre lo criminal y la política penal para su prevención y represión*. De modo que si bien teóricamente el sistema penal -así como cualquier política de seguridad que en él se desenvuelva- aspira a que el delito disminuya y a que la intervención punitiva del Estado cumpla una función pacificadora de la vida social mediante estrategias que salvaguarden los derechos y tengan los efectos menos perniciosos posibles, lo que en realidad sucede es que la política penal y su praxis participan activamente en el estímulo o recreación del delito y en particular, de la violencia delictiva, al activar múltiples dispositivos que la propician y que pueden ser observados y evaluados en el lado estatal, así como en la influencia que sobre éste, marca la fuerte orientación penal internacional, amalgamada a las tendencias autoritarias, *punitivistas*, alarmistas e *inmediatistas* que han caracterizado a los sistemas penales contemporáneos.

Como se concluirá, el fenómeno tiene varias caras, pero dos particularmente circunscritas. De una lado, se muestran alzas acentuadas de las tasas delictivas y del otro, el sistema penal extravía sus medidas de prevención, paradójicamente estimula el delito en algunos ámbitos, incrementa la violencia en sus reacciones, propicia nuevas formas de delito o delito violento, tergiversa la función de sus instituciones, debilitándolas y atentando contra la gobernabilidad, y a cambio, se fortalece un espiral de *violencia entre delictiva e institucional*, en medio de la cual la comunidad se encuentra a fuego cruzado, presa entre *los* miedos que la empujan a ceder más derechos y garantías y la lesión real de éstos, producto de la escalada entre violencia y control. Comunidad atemorizada por la *exaltación de los miedos* que es aprovechada por los medios de comunicación en la era tecnológica y que opera de un modo políticamente funcional al aumento de los controles represivos poco apegados al respecto de los derechos, pero que también cobra otro saldo negativo al exacerbar los indicadores de seguridad subjetiva.

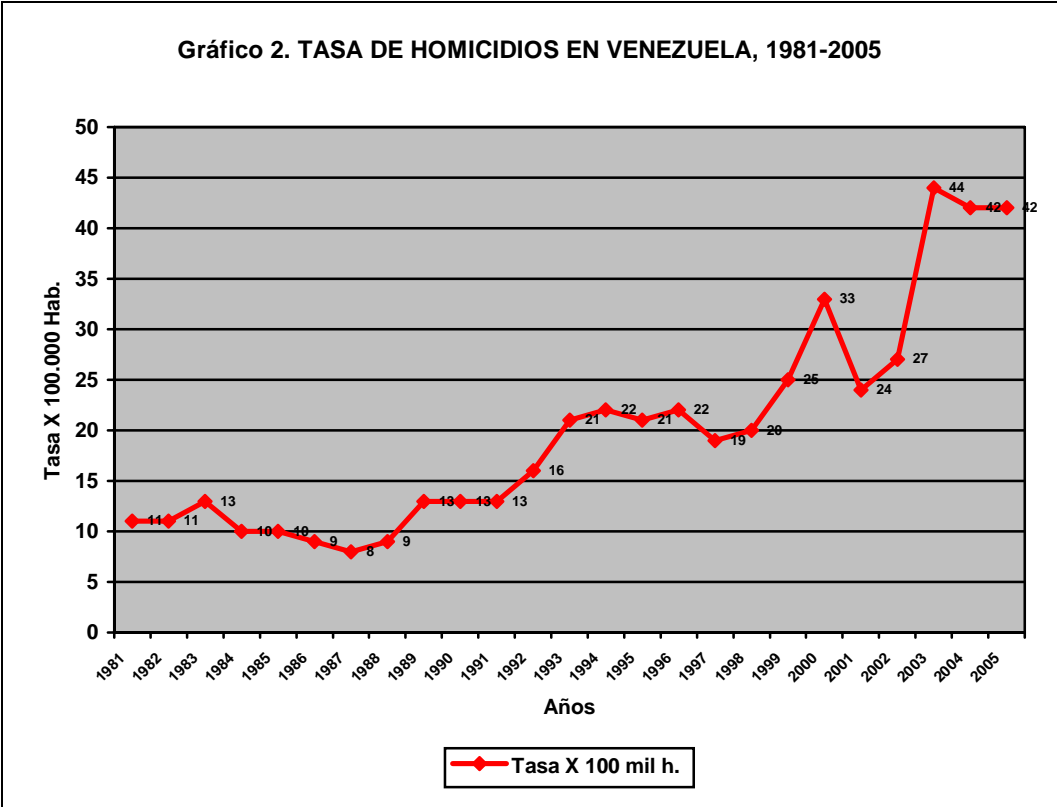
El resultado desde la perspectiva de los *derechos humanos* es aflicción y en términos políticos es déficit de *gobernabilidad*, en este último sentido, el debilitamiento de la confianza en las instituciones, enervada por la ingobernabilidad de ámbitos precisos del sistema penal que son fundamentales para garantizar la seguridad de los derechos, como suele suceder con los espacios policiales y penitenciarios, obran en contra de todo programa de mejoramiento de la

calidad de vida y de superación de los desequilibrios sociales. Finalmente, los costos de toda índole se traducen en pérdidas y retrocesos para el desarrollo humano sustentable.

Pero, ¿cómo la expansión mundial de la violencia y la propia del sistema penal, unida a sus desatinos y extravíos, se muestra en los indicadores venezolanos sobre violencia? La próxima sección se dedica a describir y evaluar el comportamiento de la violencia delictiva dentro del sistema penal venezolano.

2. Sistema penal y violencia delictiva en Venezuela: un balance.

Como se advirtió, en Venezuela durante los últimos 25 años la tasa de homicidios se ha ido elevando significativamente (gráfico 2).



Elaboración propia dentro de la línea de investigación SISTEMAS PENALES sobre datos oficiales del CICPC, tomado de Rosales, 2004, 2005 y 2006²⁵.

²⁵ ROSALES, Elsie. 2006. ob. cit.

Una trayectoria que muestra un aumento de la tasa de homicidios desde la década de los ochenta hasta hoy, que va desde la media de 10 de los ochenta, hasta el vértice de 44 hpcmh alcanzado en los primeros años del nuevo milenio.

Nótese que los picos de la década de los ochenta coinciden con los eventos sociales más significativos de esos años: en 1983 (El Viernes Negro) cuando la tasa salta de 11 a 18 hpcmh y luego en 1989 (El Caracazo), cuando pasa de la media general de la década de los ochenta de 10 hpcmh a 18 hpcmh, ascenso que desde entonces no cesa, sino que por el contrario, tiende a la escalada durante la década de los noventa hasta alcanzar 33 hpcmh mostrado en el año 2000 con algunas oscilaciones que, sin embargo, continúan su ritmo ascendente, para en definitiva estabilizarse a lo largo de los primeros años del nuevo milenio con una de las tasas más altas de la región ubicada aproximadamente en 40 hpcmh.

Como se puede inferir, la tendencia alcista trazada, aún no ha sido revertida, tal y como expone el último informe de la ONG Provea de diciembre de 2005, en el cual se afirma:

(..) los homicidios -como principal manifestación de violencia- revelan un descenso de 14,31%, ubicándose la tasa en 42 homicidios por cien mil habitantes durante 2004 mientras que en 2003 la cifra fue de 49 hpcmh. Sin embargo, este descenso no se ha mantenido con respecto al 2005²⁶

Hasta el momento, este descenso no podría interpretarse como un giro en el patrón ascendente pues aún no se cuenta con un histórico suficiente o con otros datos que permitan afirmar que se está revirtiendo esta terrible tendencia, no obstante, la correlación que pudiere guardar con la implantación por parte del Ministerio de Interior y Justicia, a partir de octubre de 2004, de un Plan de Seguridad que comienza a brindarle al problema una atención más articulada y coherente.

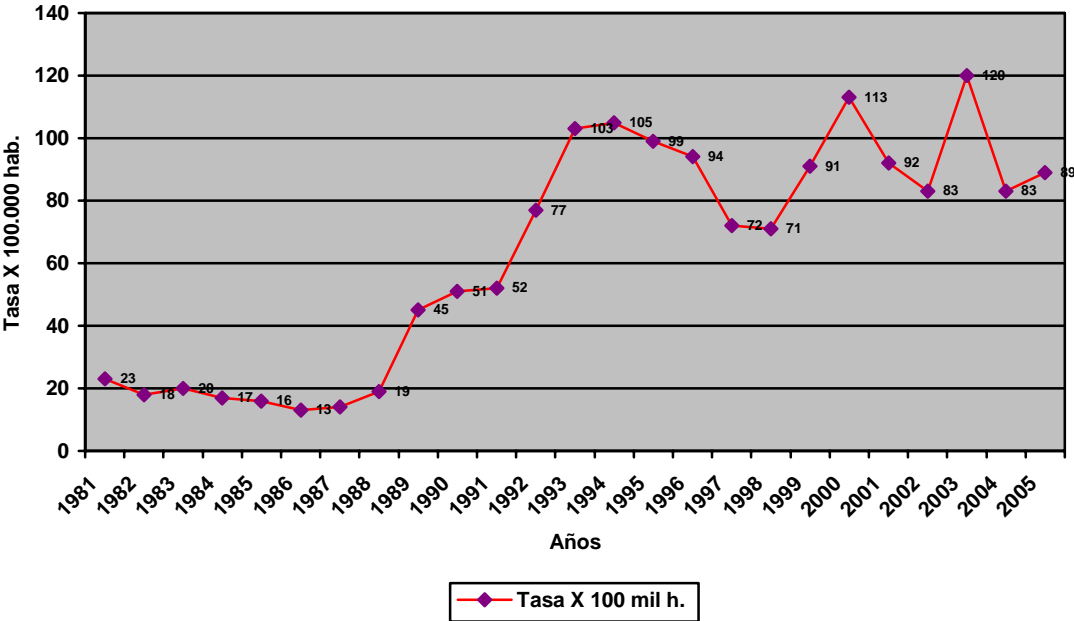
De modo particularmente grave, la tasa de homicidios en Caracas muestra datos muy superiores al promedio nacional, que van desde la tasa promedio de los ochenta de 18 hpcmh hasta el salto que en 1989 la remonta a 45 hpcmh, datos ratificados por SAN JUAN²⁷ cuando advierte el salto de 18,6 A 45,4 hpcmh dado entre 1988 y 1989 justo en relación con eventos como la fuerte represión con la que se respondió a la sublevación popular denominada *El Caracazo*.

²⁶ PROVEA Informe 2005 sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela. Caracas.

²⁷ Citada por ROSALES, ÁVILA Y NUÑEZ 2006 en Ob. cit. SAN JUAN, Ana María 1997. "La criminalidad en Caracas. Percepciones y realidades". Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Vol. 3. Nº2-3. p.232.

Lo más significativo de estos indicadores es que al igual que con la tasa de homicidios nacional, la tasa de homicidios de Caracas ya no retrocederá y por el contrario, desarrolló una tendencia a la escalada aún más drástica durante la década de los noventa, oscilando entre 45 y 105, hasta llegar en 2003, según estimaciones propias, al máximo histórico con una tasa de 120 hpcmh. De modo que la tasa de homicidios de Caracas es una de las más elevadas del mundo, girando en los últimos años alrededor de cien hpcmh (gráfico 3).

Gráfico 3. TASA DE HOMICIDIOS EN CARACAS, 1981-2005

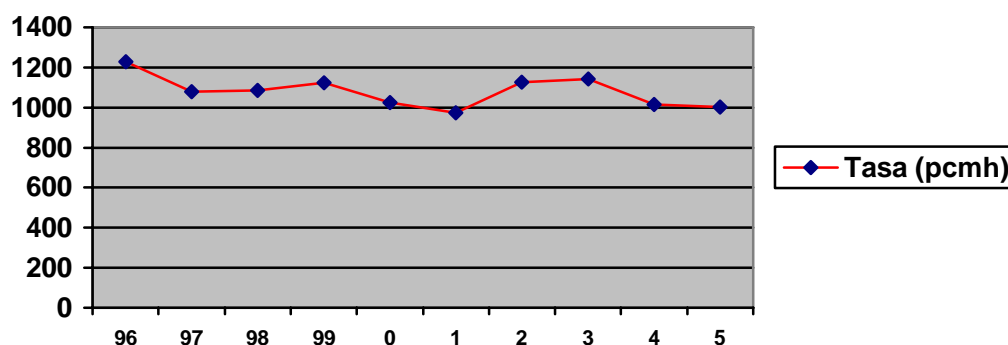


Fuente: Tasas desde 1981 hasta 1989 tomadas de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1996 y Estadística Delictiva. Ministerio de Justicia, División de Estadística CICPC. Desde 1990 hasta 2005 cálculos propios sobre data de CICPC y proyección de población del INE con base en el censo de 2001.

No obstante, este agudo aumento de la tasa de homicidios tanto en Venezuela como en Caracas, no va aparejado de un incremento general de todos los delitos, sino que el aumento sólo se expresa en los *delitos violentos*. En efecto, en los últimos diez años, la tasa de delitos conocidos demuestra cierta estabilidad e incluso tendencia a la baja (Gráfico 4).

GRÁFICO 4
VENEZUELA

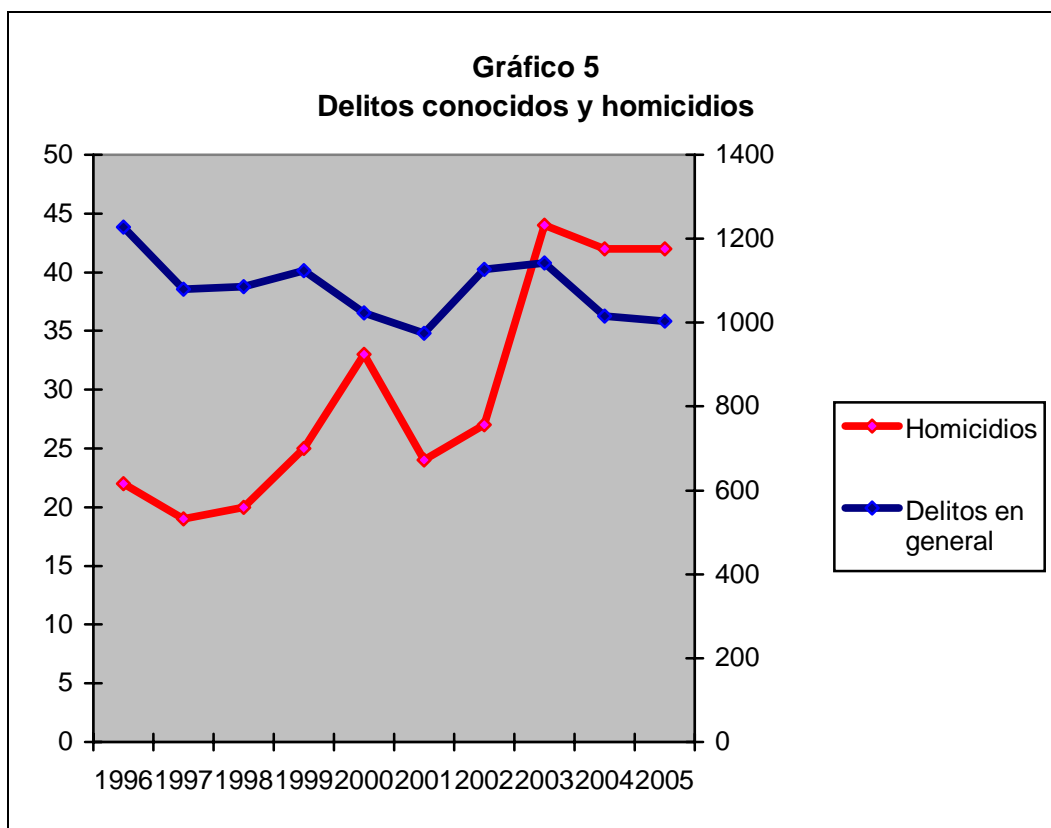
Casos conocidos



Fuente: ROSALES, NÚÑEZ Y ÁVILA 2006²⁸ elaboración y cálculos sobre data CICPC y proyección poblacional del INE (Anexo 1).

Este dato se refiere al volumen total de asuntos ingresados al sistema penal mediante los cuerpos policiales y por tal, muestra la gran mayoría de casos conocidos por el sistema, pues la proporción de casos que ingresan directamente mediante el Ministerio Público o la aun ínfima cantidad por acusación de la parte agraviada ante los tribunales penales es muy pequeña. Podría especularse que esta tendencia a la baja puede deberse a distintos factores, entre ellos, a una menor tendencia a denunciar y por tal, dejaría en una zona oscura la cifra no conocida de delitos (cifra negra); sin embargo, aun así, no se descalificaría la inferencia que supone que aun dentro de este universo de delitos conocidos con datos soportados en la misma fuente, se incluye a los *delitos violentos*, que a juzgar por los homicidios muestran una acentuada tendencia al alza, tal y como lo expresa el gráfico 5 al cruzar las dos tendencias descritas (Gráfico 5).

²⁸ Mi agradecimiento a Patricia RODRÍGUEZ, quien tuvo a su cargo el cálculo de las tasas delictivas que figuran en los cuadros y gráficos.



Fuente: ROSALES, NÚÑEZ Y ÁVILA 2006²⁹ elaboración y cálculos sobre data CICPC y proyección poblacional del INE.

La hipótesis que cobra mayor fuerza es que el alza mayor de la tasa delictiva se observa en algunos delitos violentos convencionales, todos relacionados con las lógicas del capitalismo, es decir, basados en criterios económicos portadores de una escala de *antivalores* donde los derechos más preciados pasan a estar supeditados a la riqueza, saldo rojo emblemáticamente representado en el robo de los zapatos deportivos “de marca” por los cuales en algunas ocasiones se ha asesinado a jóvenes de las zonas más empobrecidas.

Estos delitos, además del homicidio, son el *robo de vehículos* (en medida mayor que el aumento experimentado en los hurtos de vehículos), *el secuestro*, *la extorsión* y *el porte ilícito de armas de fuego*; en ellos, las cifras reportadas acentuaron su elevación a lo largo de la última década, no obstante, la disminución mostrada durante el año 2005 (Tabla 3).

²⁹ Mi agradecimiento a Patricia RODRÍGUEZ, quien tuvo a su cargo el cálculo de las tasas delictivas que figuran en los cuadros y gráficos.

Tabla 3
Delitos con tendencias alcistas acentuadas

DELITOS		1995	1999	2002	2003	2005
Robo de auto	N° de Delitos	17,641	21,018	29,280	32,864	21,547
	Tasa (pcmh)	97	116	126	141	93
Extorsión	N° de Delitos	132	117	245	263	323
	Tasa (pcmh)	0.7	0.6	1	1	1
Secuestro	N° de Delitos	51	44	179	277	204
	Tasa (pcmh)	0.2	0.2	0.7	1	0.8
Porte ilícito de armas	N° de Delitos	1,467	1,102	2,220	2,428	2,329
	Tasa (pcmh)	8	6	10	10	10

Elaboración y cálculos de Sistemas Penales sobre data bruta de CICPC.

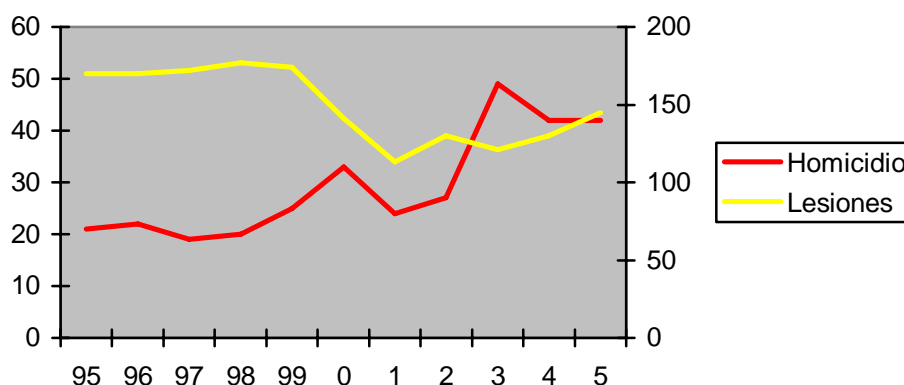
En segundo lugar, que los atentados contra la vida y la integridad denotan una tendencia creciente mayor en los homicidios que en las lesiones, llegando incluso a cruzarse con tendencias inversas muy visibles a lo largo de estos últimos diez años. Esto permite inferir que el desenlace de muerte cobra mayor presencia que el solo atentado contra la integridad física, como expresión del resultado más violento (Gráfico 6). Adicionalmente, este dato se puede comparar con el hecho de que también simultáneamente haya aumentado la circulación de armas, pues tal y como apuntan estudios internacionales, la mayor disponibilidad de armas cortas y pequeñas aumenta el riesgo de muertes³⁰.

³⁰ Según el informe DESARME de la ONG Choike Portal sobre la sociedad civil del Sur: "Cada día millones de hombres, mujeres, niñas y niños viven bajo la amenaza de la violencia armada. Cada minuto uno de ellos muere asesinado. 640 millones de armas circulan por el mundo y cada año se fabrican 8 millones más y 16.000 millones de balas. Hay 1.249 empresas en más de 90 países que fabrican armas pequeñas. En algunos de estos países los controles sobre su comercio son casi inexistentes.

La falta de control en el comercio de armas hace que éstas viajen con demasiada facilidad y lleguen a manos de grupos y personas que las utilizan con fines violatorios de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. De esta manera, abusan de las armas tanto los ejércitos durante un conflicto armado como los cuerpos de seguridad que ejercen la fuerza indebidamente, así como las empresas privadas de seguridad y las bandas del crimen organizado.

Pero la violencia armada no se limita a las guerras ni a la delincuencia, sino que se está generalizando en los hogares de miles de familias. Actualmente, más de la mitad de las armas convencionales está en manos de civiles (...)". Disponible en www.choike.org, con extensa vinculación con otros portales sobre la materia. Con igual sentido la CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS EN TODOS SUS ASPECTOS, iniciadas en diciembre de 1999 cuya última sesión se celebró en New York en junio 2006. Por su parte, LA ONG *Juventud Franciscana Internacional* ofrece algunos datos ilustrativos en su denuncia: "Aproximadamente 550 millones de armas cortas están en circulación en el mundo – las suficientes para una por cada 12 personas en el mundo. • El comercio anual mundial de armas convencionales se estima en 30 billones de dólares. Países en desarrollo incurren en 70% de estos gastos. • Estados Unidos es responsable por la producción de la mitad de la producción de armas en el mundo; Francia y El Reino Unido por 10% cada uno; y Alemania, Rusia y Japón por aproximadamente 4% cada uno. • Los gastos militares en el mundo alcanzaron su máximo que fue de 1.3 trillones de dólares en 1987. Después de una etapa de declive, los gastos están subiendo lentamente y actualmente se estiman alrededor de 900 billones de dólares. • En 1945, solamente una nación poseía una bomba nuclear. Hoy, existen 5 países reconocidos con armas

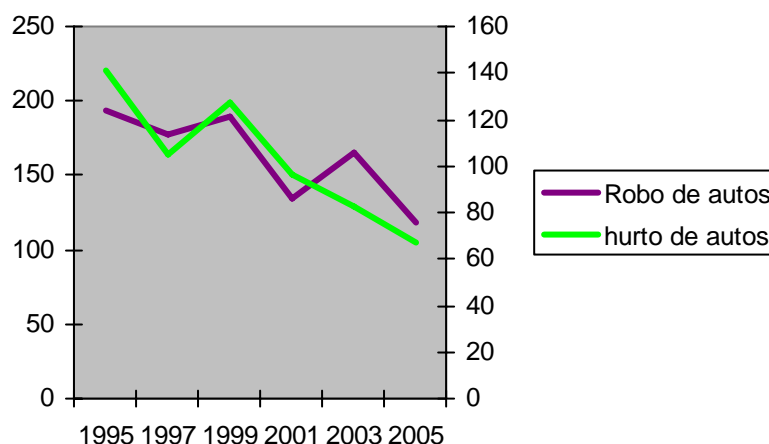
Gráfico 6 Comparación entre homicidios y lesiones



Fuente: Elaboración y cálculos de Sistemas Penales sobre la data del CICPC.

Algo similar sucede con la relación *entre robo y hurto de vehículos*, donde la expresión más violenta caracterizada por el robo muestra datos más elevados, mientras que los hurtos tienden a bajar, aun cuando ambos delitos exhiben tasas muy altas, en cuya caracterización también influyen otras variables particularmente aliadas al significado económico de estos delitos dentro de la sociedad de consumo que fortalece el auge de delitos con alta rentabilidad económica, que se van configurando bajo la acción de grupos de “delincuencia organizada”, incluso mediante la corrupción de funcionarios, y a la utilidad que los vehículos pueden prestar en la comisión de otros delitos (Gráfico 7).

Gráfico 7 Comparación entre robo y hurto de vehículos

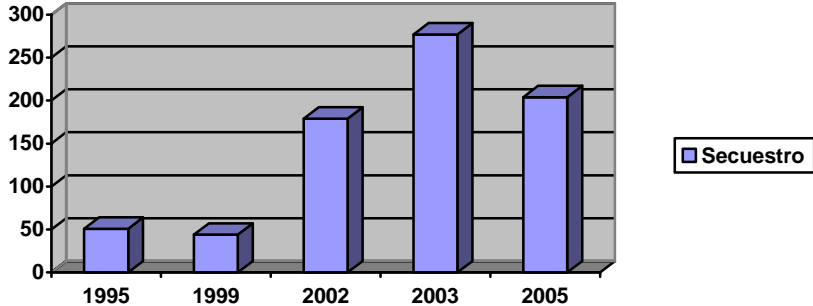


Fuente: Elaboración y cálculos de Sistemas Penales sobre la data del CICPC.

nucleares. Más de 30,000 cabezas nucleares en el mundo, muchas en alta alerta, listas para despegar. Fuente: United Nations Department for Disarmament Affairs. Disponible en www.franciscansinternacional.org.

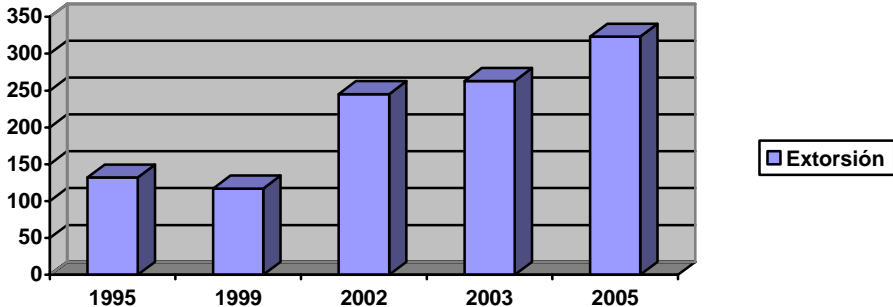
Uno de los delitos que ha causado mayor alarma social ha sido *el secuestro*, al cual se alía otra especie delictiva similar "*la extorsión*", se trata de gravísimos atentados contra las personas constitutivos de una mezcla entre violencia y obtención de un provecho injusto comúnmente de carácter económico donde los bienes jurídicos afectados son la integridad y la libertad con grave riesgo para la vida. Estos datos permiten inferir la perversa relación que se traduce entre estos delitos particularmente violentos y las lógicas del capitalismo llevadas a espacios urbanos caracterizados por mayor injusticia social, la exaltación de antivalores propios de la sociedad de consumo y la negación estructural de los derechos (gráficos 8 y 9).

Gráfico 8. Casos conocidos de secuestros
Venezuela



Fuente: Elaboración de Sistemas Penales sobre la data de CICPC.

Gráfico 9. Casos conocidos de extorsión
Venezuela



Fuente: Elaboración de Sistemas Penales sobre la data de CICPC.

Aunque el año con mayor número de secuestros reportados fue el 2003 con 277 casos, lo cual por primera vez llevó la tasa a un secuestro por cien mil habitantes, lo cierto es que su relativamente reciente aumento (últimos diez años), unido a factores tales como alarma social,

gravedad de estos hechos y los terribles desenlaces en algunos casos, lo ubican como una preocupación colectiva muy importante en materia de seguridad ciudadana que aumenta el sentimiento de inseguridad (dimensión subjetiva de la seguridad). Las mismas consecuencias suceden para los supuestos de extorsión. Por otro lado, si bien éste es un mal que se reproduce en la región, no es cierto que haya un traslado del delito desde Colombia hacia Venezuela, simplemente los colombianos padecen una avalancha de secuestros que ronda los tres mil casos anuales y en Venezuela en los últimos diez años se produce un incremento que debe ser atendido por la política pública general y no con legislación efectista como erradamente ha ocurrido, que al evaluar su aplicación no ha incidido en el mejoramiento del fenómeno³¹.

Pero, cuál ha sido la realidad y el comportamiento del sistema penal venezolano durante estas últimas décadas que contextualiza estos indicadores.

2.1. ¿Qué sistema penal, para cuál realidad? Los ochenta, los noventa y el nuevo milenio³².

Al inicio de los ochenta, si bien Venezuela no mostraba aún datos alarmantes sobre violencia delictiva, ya estaba ubicada en uno de los peores puestos mundiales en la cuestionada relación procesados- condenados, el tercero de peor a mejor en la lista utilizada por HUED y otros, para denunciar la situación de la prisión en la región, tendencia que venía fraguándose desde los años sesenta cuando en 1966 se alcanzó la desproporción más alta de la historia democrática con 87,7 de procesados, según datos de LINARES³³.

Como parte de la respuesta a este problema y como un alivio a la crisis penitenciaria que cada vez más, desde los sesenta, se hacía insostenible, en 1980 se dictó la *Ley de sometimiento a juicio y suspensión condicional de la pena* que supuso, sólo durante esa década la adopción

³¹ La *tipificación penal* tradicional del secuestro fue incrementada con la reforma penal de 1964, en el contexto de la insurrección política de aquel entonces. Luego, en 2002 se propuso una legislación especial más represiva que no se dictó debido a la reforma parcial del CÓDIGO PENAL promulgada en abril de 2005. En ésta, se agrava acentuadamente la penalidad, se amplifica el tipo penal y se restringen garantías procesales. Sin embargo, desde su vigencia no ha reportado alivio alguno del fenómeno, ratificando la convicción académica que afirma que este tipo de reforma penal en nada contribuye con la disminución de las tasas delictivas y en este caso muy particularmente, la manera cómo se modificó el tipo original ocasiona tantas dificultades de interpretación que puede constituir un obstáculo a la correcta administración de justicia. Posteriormente, en octubre de 2005, en la Ley ORGÁNICA CONTRA DELINCUENCIA ORGANIZADA, se regula nuevamente el secuestro y la extorsión de modo tan confuso que perturba la ya difícil modificación propuesta meses antes con el CÓDIGO PENAL. En estos momentos, la Asamblea Nacional nuevamente se encuentra en fase de formulación de una legislación especial contra el secuestro y la extorsión.

³² Esta sección del estudio está basada en ROSALES, Elsie. 2002. "El Sistema penal en apuros. Aproximación al sistema penal venezolano de las últimas décadas". REVISTA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Caracas.

³³ ROSALES, Elsie. 1997. "Cárcel y violencia". CAPÍTULO CRIMINOLÓGICO. LUZ. Maracaibo.

de más cien mil formas alternas³⁴, como parte de una tendencia generalizada en la región que apostaba al progresivo mejoramiento de las condiciones carcelarias. Sobre estos avances han dado cuenta los distintos Congresos de Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente, entre los cuales su sesión se celebró justamente en Caracas en 1981.

No obstante, este dato que flexibilizó el uso de la prisión y contuvo el mayor colapso que hubiere alcanzado, debe ponderarse en relación con otras realidades que acompañaron el comportamiento del sistema penal de esos años, caracterizado por una política policial donde lo predominante fue la práctica de operativos “extraordinarios” que de tanto repetirse se convirtieron en ordinarios, según la explicación de HERNÁNDEZ³⁵, dado que se trataba de una inconveniente práctica que ponía en tela de juicio los necesarios avances que dentro de un Estado de Derecho exigía el proceso de democratización declarado en la Constitución desde 1961. Desde el punto de vista de la seguridad ciudadana, para apoyar esta práctica, la función policial utilizaba una legislación peligrosista dictada como resultado de las políticas penales de finales de los años treinta, la LEY SOBRE VAGOS Y MALEANTES, esta legislación estuvo vigente hasta su declaratoria de inconstitucionalidad en 1997, sin embargo, ya para la década de los noventa, su aplicación era exigua.

La política legislativa penal de los ochenta, encuentra su vértice con la promulgación de la legislación antidrogas (1984) y como consecuencia de ello, y de las directrices internacionales sobre la materia, la instauración de un importante área de control represivo que llenó rápidamente las cárceles de una nueva población reclusa por “drogas”, que saturó los tribunales con estos procesos y complicó aun más la ya difícil actividad policial. Con lo cual, el sistema penal de aquel tiempo, no sólo no atacó el fenómeno de las drogas ilegales que hasta hoy ha seguido su rumbo ascendente, sino que además sumó efectos criminógenos perversos y altísimos costos humanos, sobre todo patentes en el sometimiento a la justicia penal de muchísimas personas que en su inmensa mayoría eran consumidores, usuarios, o pequeños buhoneros de la droga (distribución a mínima escala) al extremo que los delitos por drogas pasan a ocupar un inédito tercer lugar en los anales del sistema penal y la población reclusa por este concepto alcanzó el veinte por ciento, según pudo establecerse mediante investigaciones

³⁴ JIMÉNEZ, Angélica, 1991. MEDIDAS ALTERNATIVAS EN EL SISTEMA PENAL Y PERSPECTIVA CRIMINOLÓGICA. Universidad del Zulia. Maracaibo.

³⁵ HERNÁNDEZ, Tosca. 1985. LA IDEOLOGIZACIÓN DEL DELITO Y DE LA PENA. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

sociojurídicas que expusieron en detalle cómo la justicia se convirtió en una suerte de maquinaria institucionalizada de lesión de derechos y garantías ³⁶ .

Podría afirmarse que *el sistema penal de los ochenta se caracterizó por su hiperactividad y expansión general*, bien mediante el aumento de la población reclusa, bien mediante la creciente población sometida a formas alternas al encierro ensayadas con la implantación de la LEY DE SOMETIMIENTO A JUICIO que aunque liberadoras constituyen modos de sujeción al sistema penal, así como por el aumento sostenido de la población carcelaria que llegó en 1991 a la más alta cifra de reclusión jamás experimentada con más de treinta mil detenidos, mientras que aumentaba la tasa de homicidios y de otros delitos violentos, unidos a la construcción y vigorización del fenómeno de las drogas legales y a la tremenda impunidad exhibida en otros ámbitos de aparato penal, sensibles ante la opinión pública, tal y como aconteció con la LEY ORGÁNICA DE SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO PÚBLICO, dictada en 1983 que a pesar de la corrupción que se percibía desbordada, no llevó a los anales de la justicia penal ni siquiera el uno por ciento de los casos, según demostró la evidencia científica ³⁷ .

Esta situación del sistema penal de los ochenta se unió al descalabro socioeconómico que en sus últimos años amalgamó los desequilibrios crecientes con un aumento significativo en las cifras de los indicadores de violencia, muy notorio a partir del “Caracazo” (febrero 1989) y de la violenta represión oficial contra una reacción popular, similar a otras sucedidas en la región, contra las medidas neoliberales con las cuales se inauguró el gobierno de ese año (enero 1989), hecho que se ha calificado como la puerta “para un uso más generalizado de la violencia por parte de la población” ³⁸ y que en la perspectiva de SAN JUAN no se ha revertido hasta hoy, lo cual según apunta, supuso un salto vertiginoso de la tasa de homicidios en Caracas que pasó en 1989 de 19 hpcmh a 45 hpcmh, para mantener su ritmo ascendente ³⁹ .

Este es el preludio de la década más violenta de la historia venezolana reciente: Los noventa, caracterizados por un repunte de los delitos violentos que en la perspectiva de BRICEÑO LEÓN se asoció con un mayor empobrecimiento de la población ⁴⁰ , en tanto que acentuó la

³⁶ ROSALES, Elsie 1991. “Aplicación judicial de la Ley Orgánica sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas”. REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS. Universidad Central de Venezuela. Caracas. BORREGO, Carmelo y Elsie ROSALES 1992. DROGAS Y JUSTICIA PENAL. Livrosca. Caracas, y ROSALES, Elsie 1998. Ob.Cit.

³⁷ BORREGO, Carmelo. 1991. “La aplicación judicial de la LOSPP”. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela.

³⁸ LÓPEZ MAYA, Margarita Ob. cit. pp. 36-37 y BRICEÑO, Roberto 1997. “La cultura emergente de la violencia en Caracas”. REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES, volumen 3 N° 2-3, p. 196 citados por ROSALES, ÁVILA Y NUÑEZ, 2006. Ob. Cit.

³⁹ SANJUÁN, Ana María. 1997. “La criminalidad en Caracas”. REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES. Vol.3 N° 2-3/1997, p. 232.

⁴⁰ BRICEÑO LEÓN, Roberto 2003. “La nueva violencia urbana en América Latina”. En: VIOLENCIA, SOCIEDAD Y JUSTICIA EN AMÉRICA LATINA. CLACSO. Eudeba. Argentina.

injusticia social y la negación estructural de los derechos, y no, de la pobreza en sí, que no se le puede asociar seriamente con la violencia delictiva; unido a otros condicionantes tales como la circulación descontrolada de armas de fuego, la difusión cada vez más masiva a través de los medios de comunicación globalizados de antivalores de la sociedad de consumo que combinan éxito con riqueza y poder, la *banalización* de la violencia y la baja respuesta institucional que en el ámbito del control penal mostraba déficit, extravíos y desviaciones de la justicia, percepción generalizada de impunidad y graves carencias en la atención de los conflictos sociales al extremo que en la segunda mitad de los noventa se presentan formas primitivas y violentas de autodefensa denominados “linchamientos”, así como se acentúa la presencia de muertes institucionales en manos de la acción policial.

Durante toda la década, el extravío del aparato penal no dejó de acudir a los mismos dispositivos represivos, reactivos e irracionales del pasado, continuó su extravío en la persecución prioritaria de los delitos relativos a las drogas ilegales, en medio de un contexto socioeconómico de mayor empobrecimiento, de modo que los detonantes de violencia colocados en los ochenta hicieron eclosión, mostrando uno de sus rostros más duros en las lesiones a derechos sucedidos en prisión, en cuyo espacio la violencia carcelaria llegó a magnitudes escandalosas⁴¹, y la abrupta tendencia de la tasa de homicidios y otros delitos violentos exacerbados en el espacio urbano, mientras el abandono y desviación de la función policial se hacía cada vez más grave.

Pero como la complejidad social se debate entre tensiones de signos opuestos, también siguiendo tendencias regionales que apuntaban a las condiciones de encierro y a una reforma judicial integral, no se prescindió del recurso oficial a la represión que mostraba el uso intensivo de la prisión, pero al mismo tiempo se intentó profundizar la aplicación de formas alternas al encarcelamiento que disminuyera el impacto contra los derechos humanos. Así, en medio de dificultades del sistema penal particularmente acentuadas en el ámbito penitenciario caracterizado por la desproporción entre procesados y condenados, el hacinamiento, la violencia y las pésimas condiciones de encierro, el retardo procesal y la violación de otras garantías procesales, en 1992 con el fin de ampliar las fórmulas alternativas al encierro, se sustituyó la LEY DE SOMETIMIENTO A JUICIO Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DE LA PENA por la LEY SOBRE BENEFICIOS EN EL PROCESO (1993); se promulgó la LEY SOBRE LIBERTAD BAJO FIANZA (1992) y la LEY DE REDENCIÓN JUDICIAL DE LA PENAL POR EL TRABAJO Y EL ESTUDIO (1992) y, a tientas se comenzó a instaurar, tras largos intentos, la justicia de paz como mecanismo de intervención pacífica en los conflictos de menor gravedad suscitados en el ámbito local; aunque a la fecha, no obstante, la vigencia de la

⁴¹ PÉREZ PERDOMO, Rogelio y Elsie ROSALES 1998. VIOLENCIA EN EL ESPACIO CARCELARIO. Estudios IESA. Caracas.

propuesta sobre justicia de paz y su reinserción constitucional, aún su implantación ha sido incipiente.

Si estas medidas se juzgan a la luz del volumen de población encarcelada se tendrá que de la cúspide de más de treinta mil personas encarceladas en 1992, la tasa de encarcelamiento comenzó a disminuir hasta que a finales de la década, la reforma procesal penal tuvo un gran impacto descongestionador, reforma acompañada con las labores para abordar la reforma judicial dentro del marco general de la reforma del Estado⁴².

Así que durante la segunda mitad de los noventa se le dio prioridad a la reforma procesal penal dentro de un contexto que respondió a una tendencia internacional avalada por la percepción generalizada del colapso de la administración de justicia, la violación de derechos humanos y la necesidad de fortalecer el Estado de Derecho en aras de la seguridad jurídica y de las garantías exigidas por la inversión extranjera.

El sentido de la reforma procesal penal –en pleno vigor desde julio de 1999– supondría un cambio radical de las estructuras procesales del viejo sistema inquisitivo, escrito y secreto, cuyo fracaso se patentizaba en la terrible situación de la administración de justicia, y su sustitución por un sistema garantista: acusatorio, contradictorio y oral, que tendería a beneficiar al debido proceso y en consecuencia, al mejoramiento de la justicia penal, indispensable para el desarrollo del Estado de Derecho. De modo que ésta significó el pivote de un proceso que aspiraba la transformación de la justicia penal mediante un cambio de todo el sistema; sin embargo, esto no se consiguió porque la reforma procesal, de por sí difícil como proceso de cambios en un ámbito altamente vulnerable para los derechos y extremadamente sensible ante la opinión pública, no fue implantada bajo ese cambio de paradigma, sino que se tropezó con varios contextos y determinantes que la obstaculizaron, dificultando hasta hoy su auténtica utilidad. La satanización mediática, los cuestionamientos públicos de sectores interesados, las manipulaciones de diversos operadores políticos y la incompreensión de su cometido, demostrable en hechos como el desgano con el que la recibió el ámbito policial⁴³, apostaron a

⁴²De modo que dentro del marco de labores de la recién electa Asamblea Nacional Constituyente se encaminaron una serie de acciones dirigidas hacia el sector justicia y se dictó el Decreto de Reorganización del Poder Judicial (16-8-99) con el cual se ordenaba el nombramiento de una Comisión de Emergencia Judicial (1-10-99) que durante sus funciones promovió la numerosa destitución y nombramiento de nuevos jueces bajo la Coordinación de la Inspectoría General de Tribunales. Igualmente, el 27-10-99 se designó una Comisión para evaluar perentoriamente los resultados del Código Orgánico Procesal Penal (COPP). Ya en vigor la nueva Constitución del 99, se designó la Comisión de Reestructuración Judicial que pretendía profundizar la labor iniciada (concursos de oposición para jueces), esta actividad de fortalecimiento de la justicia continúa con altibajos hasta hoy y está centralizada en el Tribunal Supremo de justicia el cual además de su función jurisdiccional, ejerce el gobierno judicial. Situación ésta, cuya revisión se ha planteado a la luz de fortalecimiento del orden constitucional.

⁴³ ROSALES, Elsie. 2001 "Sistema penal y relegitimación procesal". En: VIOLENCIA, SOCIEDAD Y JUSTICIA. Eudeba. Argentina.

su fracaso. Situación que condujo a que a sólo dos años del proceso de aplicación, se le reformara dos veces con el fin de aumentar su rigor punitivo pues se le achacaba la responsabilidad por el auge delictivo, según afirma DELGADO ROSALES⁴⁴ en ambas reformas legales el valor simbólico jugó un papel crucial.

En este contexto, el nuevo milenio se inaugura recogiendo los resultados de las contradicciones propias del sistema penal, de los adelantos y de los retrocesos que pervierten las iniciativas de mayor racionalización y de contenidos más garantizadores, pero muy particularmente, con saldos muy altos en materia de violencia delictiva.

En el ámbito carcelario, se ha venido repitiendo las consabidas manifestaciones de la crisis carcelaria y la solicitud por parte de los reclusos de los “beneficios” liberadores del Código Orgánico Procesal Penal. Esto es atendido oficialmente de diversas formas, nombrando comisiones, considerando reformas legales y así, sucesivamente hasta el presente, en medio de un progresivo repunte de la tasa de encarcelamiento con la cual poco a poco reaparece nuevamente la desproporción procesados – condenados.

Con el desarrollo de la nueva Constitución, se avanza en la promulgación de múltiples leyes que tocan directamente la política penal, entre las cuales es significativo que en 2001 mediante la Ley Habilitante que conforme al artículo 203 constitucional, le confirió poderes especiales al Presidente para legislar, se dictó el DECRETO CON FUERZA DE LEY DE COORDINACIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA publicado en Gaceta Oficial N° 37.318 del 6/11/01 (vigente formalmente desde 7/5/02, a la par del DECRETO LEY DEL CUERPO DE BOMBEROS y del DECRETO LEY DE PROTECCIÓN CIVIL, así como una renovada legislación sobre policía judicial (DECRETO LEY DEL CUERPO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS, PENALES Y CRIMINALÍSTICAS), todas engranadas dentro de la tendencia que incorporó en el Derecho interno directamente en la CONSTITUCIÓN de 1999, los primeros pasos legislativos de la regulación sobre seguridad ciudadana, en cuyo contexto se encuentra en proceso de formulación legislativa desde 2001, la normativa sobre función policial.

La *política penal sobre seguridad ciudadana* de los últimos años se puede resumir en dos aspectos, de un lado, la ausencia histórica de política sobre seguridad ciudadana y en general, de política penal alguna acorde con el Estado de Derecho; de otro, la reciente construcción progresiva e incipiente de una política que se bosquejó en el ámbito constitucional y apenas se pronunció, en el Plan ESTRATÉGICO DE LA NACIÓN 2001-2007, y que ha venido avanzando en

⁴⁴ DELGADO ROSALES, Francisco. 2000. “Reforma Penal y cultura legal en Venezuela (un acercamiento cualitativo)”. Capítulo Criminológico. Universidad del Zulia.

legislación como la mencionada y quizás, de un modo más articulado desde finales de 2004, con el Plan de Seguridad formulado desde el Ministerio de Interior y Justicia. En ese contexto, más recientemente, en abril de 2006, se procedió a la creación de la COMISIÓN NACIONAL PARA LA REFORMA POLICIAL, cuya misión, inédita en la historia del país, es formular un modelo de policía posible para Venezuela, tras la construcción de un consenso nacional que pasa por un diagnóstico dirigido y una consulta nacional que usa múltiples mecanismos.

En definitiva, de no tener nada más que represión espasmódica, alarmista, *inmediatista* e irracional, se comienza a dibujar lo que pudiera ser una política en el área, de ahí a la formulación de un modelo, hay todo un camino que anuncia una posibilidad marcada por la consustancial madurez de los procesos de transformación social y que se atisba en la pequeña disminución de los indicadores de violencia delictiva trazados hasta el año 2004⁴⁵, pudiera tratarse del punto de inflexión o de una de las ondulaciones históricamente apreciadas, pero en todo caso, se adviene un escenario más madurado para avanzar en el debate de lo que podría definir el modelo posible. Sin embargo, antes de adentrarse ahí, el estudio toca sintéticamente tres aspectos del balance de la situación en Venezuela directamente relacionados con la *seguridad de los derechos ciudadanos ante la violencia delictiva*:

- El primero, retoma la tasa de homicidios, como vértice en el que se bate el derecho a la vida entre la violencia delictiva y las muertes institucionales, en definitiva, otra dimensión de la violencia que paradójicamente dimana de la acción del poder penal.
- El segundo, también retoma un aspecto de la seguridad de los derechos muy socorrido por la literatura especializada y es, la distinción entre seguridad objetiva y subjetiva como componente clave de los estudios sobre seguridad y de la formulación de las políticas en este ámbito.
- El tercero, resume la caracterización de cuál ha sido el comportamiento del sistema penal, pues no se puede aludir a un modelo cuando no ha sido más que el resultado desordenado e inmaduro de la implantación de diversas acciones represivas desarticuladas.

⁴⁵ PATRUYO, Thanalí. 2005. "Balance de la situación social". INFORME SOCIAL 10 2004 VENEZUELA. Suplemento 2005. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. ILDIS. Caracas.

2.2 Derecho a la vida y violencia. Las tensiones del sistema penal entre violencia institucional y violencia delictiva: el caso de las muertes institucionales.

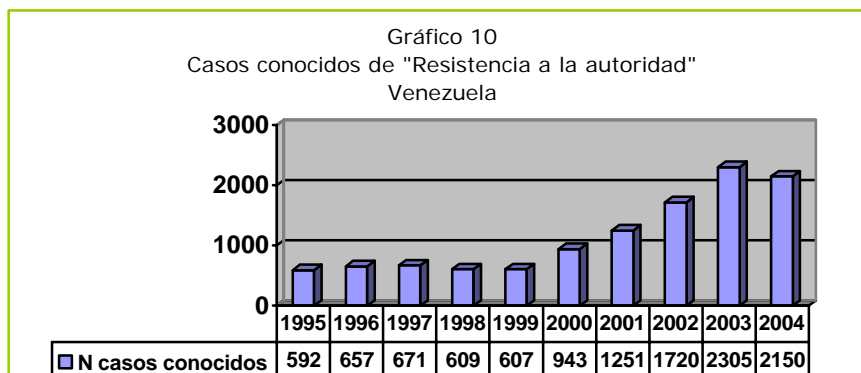
El máximo derecho humano reconocido con carácter absoluto y por tal *irrestringible e ilimitable* es el derecho a la vida, no obstante, las tasas de homicidios mostradas aluden a un grave déficit de su garantía por parte del Estado. Hasta ahí, la cuestión es muy grave, pero lo insólito se plantea cuando parte de esas muertes acontecen como efecto de la acción institucional del control penal.

Por tal, el sentido de este abordaje no es sólo dejar sobre el tapete un dato significativo sobre violación de derechos humanos, sino mostrar específicamente que la comunidad puede encontrarse a fuego cruzado entre las tensiones del sistema penal, que de un lado, debe actuar para pacificar en la conflictividad social evitando la comisión de delitos y estableciendo en su caso la responsabilidad penal, pero de otro, su intervención puede devenir en nuevos saldos rojos. El empleo de la tasa de homicidios como elemento para mostrar esta paradoja se debe a la representación que de la violencia delictiva brinda el delito más grave. Por su lado, desde la óptica que pretende invitar a la construcción de un modelo de seguridad que garantice los derechos ciudadanos, es obvio que no balancear esta realidad y sus connotaciones, sesgaría el análisis impidiendo un planteamiento integral del fenómeno del cual se ocuparía el modelo.

Para caracterizar este fenómeno se tomará específicamente los datos sobre *muertes en enfrentamientos policiales* que también dibujan una tendencia al alza notable desde la década de los noventa. Según el informe de la organización no gubernamental Provea, correspondiente al año 2005⁴⁶ estos casos son reportados como "resistencia a la autoridad", aun cuando aclara que no necesariamente agrupan todos los posibles supuestos pues a las dificultades en el tratamiento de los datos se añade la existencia de una categoría denominada "averiguación de muertes" que según Provea, agruparía a un alto porcentaje (entre 30 y 40 por ciento) de todas las muertes violentas ocurridas. Sin embargo, indagaciones relacionadas con este estudio, permiten inferir que los hechos ocurridos bajo la acción policial no se registran en "averiguación de muertes" que se ocupa de aquellos casos en los cuales se detecta una muerte pero no hay evidencia de la comisión de un homicidio.

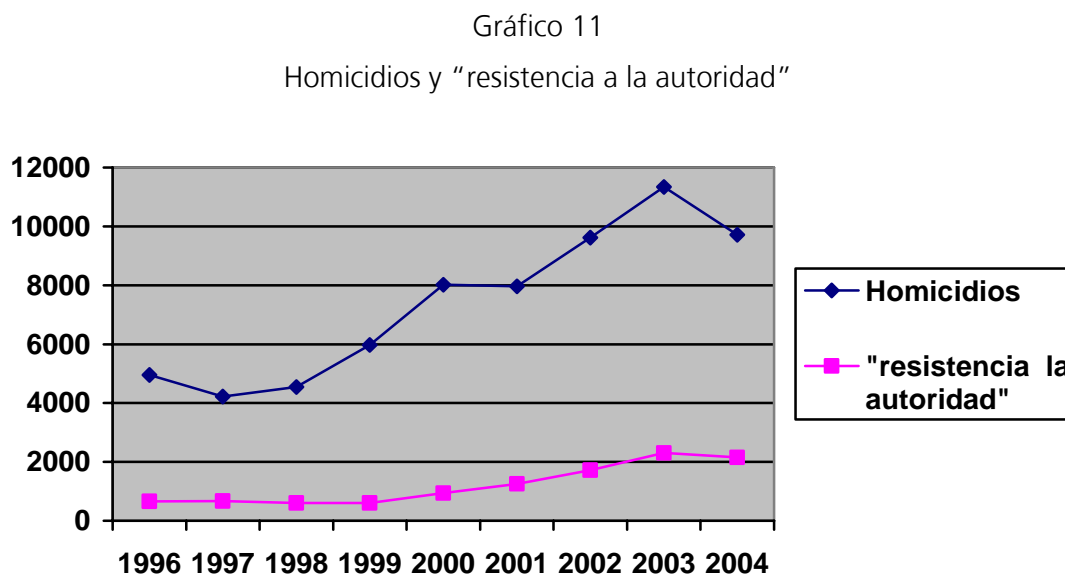
El siguiente gráfico ofrecido por el mencionado Informe documenta la tendencia creciente de los supuestos de "resistencia a la autoridad":

⁴⁶ PROVEA Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela 2005. p.21. Caracas.



Fuente: Copiado del elaborado por el Centro para la Paz y los Derechos Humanos UCV a partir de información suministra por el Ministerio de Interior y Justicia, CICPC. Tomado del Informe Provea, 2005 p. 18.

Si sólo se toman los datos que sobre homicidios y "resistencia a la autoridad" aparecen en el Informe Provea 2005⁴⁷, se muestran las siguientes tendencias al alza:



Fuente: Elaborado sobre datos del Informe Provea 2005 y a la vez procesados por el CENTRO PARA LA PAZ a partir de datos oficiales de la DIVISIÓN DE ESTADÍSTICAS CICPC- MIJ

Por su parte, el mencionado Informe de PROVEA (2005) apoyándose en la Memoria y Cuenta del Fiscal General de la República del año 2004, sostiene que se trata del doce por ciento del total de homicidios registrados: "(...) desde el año 2000 hasta julio de 2005, han

⁴⁷ Información a la vez elaborada por el CENTRO PARA LA PAZ, UCV, a partir de datos de la División de Estadísticas CICPC-MIJ.

*muerto 6.127 civiles víctimas de “enfrentamientos” con cuerpos de seguridad del Estado, es decir 12% de los homicidios (...)*⁴⁸.

Pero ocurre que además la cifra de 6.127 citada por Provea es menor que la suma de los casos arriba reportados desde 2000 a 2004 que alcanza 8.369 supuestos de “resistencia a la autoridad” y también es menor que la referida por el Fiscal General en su último Informe de 2005 que identifica 6.377 casos.

En efecto, en su última MEMORIA ANUAL presentada el 25-4-06 ante la Asamblea Nacional, el Fiscal General de la República denunció dentro del Capítulo “La Dirección de Protección de los derechos fundamentales y las cifras del orden invisible”, lo siguiente:

Hasta el 2005, de acuerdo a investigaciones que, como hemos dicho, superan las denuncias de las organizaciones no gubernamentales por violación a derechos humanos, *las víctimas suman 6.377 personas*, con un total de 6.110 funcionarios policiales involucrados en estos posibles delitos.

Al desagregar estas cifras, encontramos datos que alarman: 3.346 son presuntos homicidios de las policías estatales; 1.198 del CICPC; 706 de las policías municipales; 140 de la Guardia Nacional y 72 de la DISIP.

En total, son 5.684 casos investigados hasta ahora por el Ministerio Público, de los cuales hay, para este momento, sin contar los de éste y el pasado mes, 1.560 funcionarios imputados, 760 acusados, 315 privados de libertad y 113 efectivos policiales condenados.

Las cinco circunscripciones con mayor número de homicidios por supuestos enfrentamientos son, en el mismo orden en que se nombran: El Área Metropolitana de Caracas con 1504 casos; Bolívar con 723; Anzoátegui con 587; Zulia con 554 y Aragua con 367.

Es necesario insistir que, para la investigación de estos 5.684 casos, cuenta el Ministerio Público con apenas 27 fiscales de derechos fundamentales, de los cuales 09 ejercen doble competencia (fiscales del proceso y, al mismo tiempo, fiscales de ejecución de sentencias).

⁴⁸ PROVEA Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela 2005. p. 4. Caracas.

Asimismo, en ese mismo Informe Anual, el Fiscal General denuncia la dificultad para investigar estos hechos, lo cual permite inferir que su verdadera magnitud no es de fácil conocimiento.

NÚÑEZ analiza los datos a partir de la Memoria y Cuenta presentada por el Fiscal General el 25-4-06 señalando que “el patrón de muertes por ajusticiamiento o supuestos enfrentamientos durante el período 2000-2005 refleja 5591 casos (...) que se traducen en 6.010 víctimas (...) de los cuales 6.034 funcionarios se encuentran involucrados y adscrito a diversos cuerpos policiales”⁴⁹. Asimismo, NÚÑEZ también explica que aparecen implicados funcionarios de las policías municipales, estatales y nacionales, en particular la policía judicial principal -el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC)- y la Guardia Nacional, aunque destaca que la mayor cifra se la llevan las policías estatales con 3.292 casos y el segundo lugar, el CICPC, que viene cumpliendo funciones policiales distintas a su naturaleza de órgano de investigaciones penales, de auxilio al sistema de justicia, bajo la dirección funcional del Ministerio Público. Esta criminóloga afirma que toda esta situación habla acerca de las tremendas dificultades por las que atraviesa la función policial venezolana a pesar del mandato constitucional y expone muchas de las contradicciones en las que se bate una competencia concurrente entre los tres ámbitos políticos territoriales, así como la singular situación de la Guardia Nacional que siendo un órgano militar cumple funciones policiales, todo lo cual clama por urgente atención.

De modo que estos datos revelan al menos dos coordenadas claves acerca de la seguridad:

- De un lado, la implicación del control penal en la expansión de la violencia, demostrable en datos concretos visibles en las lesiones del derecho a la vida en los supuestos de muertes institucionales, que exceden en demasía aquéllas que serían “tolerables” como reacción inevitable para defender la vida o la integridad ante una agresión letal.
- Del otro, advierte sobre la importancia de lo policial en la construcción del modelo de seguridad deseable, con la salvedad de que si bien entender y atender la cuestión policial es un aspecto crucial dentro de la agenda para la construcción de un modelo de seguridad conforme al orden constitucional, su abordaje no agota todo lo concerniente a la seguridad ciudadana.

⁴⁹ NÚÑEZ, Gilda 2006. “Violencia policial y derecho a la vida en Venezuela”. Sistemas Penales. Instituto de Ciencias Penales. Universidad Central de Venezuela (para su publicación).

Por consiguiente, el debate sobre el modelo de seguridad posible para Venezuela, pasa tanto por reconocer estas dos coordenadas como por la necesidad de tenerlas presentes, así como para plantear cualquier política o medida inmediata para la reducción de la violencia delictiva.

2.3 Las dos caras de la seguridad: La fría realidad de las tasas delictivas (dimensión objetiva) y la exaltación de los miedos (dimensión subjetiva).

BAUMAN inicia su excelente trabajo EN BUSCA DE LA POLÍTICA explicando cómo atrae la atención colectiva y genera cohesión social la reacción ante un grave hecho de violencia delictiva y cómo esta reacción es especulada mediáticamente⁵⁰.

Este es un tema muy trabajado por la literatura criminológica, tal y como expone PEGORARO en su trabajo sobre "violencia delictiva e inseguridad urbana"⁵¹ e incluso mostrado en la obra escrita y fílmica de Michel MOORE en *Bowling for Columbine* en el cual denuncia en Estados Unidos cómo el uso y porte generalizado de armas cortas está asociado a la publicitada manipulación colectiva de los temores.

Por su parte, la teoría sociológica en la pluma de BECK ha elaborado bajo la tesis de la *sociedad del riesgo*⁵² una de las referencias teóricas más importantes de las últimas décadas para explicar la asociación entre el fortalecimiento de los miedos sociales, las demandas por mayor seguridad y la cesión de derechos y libertades.

De esta forma, el punto de inflexión sucede entre la *exaltación de los miedos* y la *cesión de derechos*, ahí se encuentra la vieja tensión entre *seguridad y libertad*, entre seguridad y derechos, tal y como he expuesto en otro lugar⁵³: "Esta tensión a la vez se actualiza cada vez que las políticas y acciones públicas anuncian medidas: se trate de una ley penal o de un operativo policial masivo. De modo que en el camino hacia la sociedad democrática, ganar espacios para el cada vez más pleno ejercicio de las libertades públicas y para el disfrute de los derechos humanos, se tropieza con la "emergencia" generada por la inseguridad, real o

⁵⁰ BAUMAN, Zygmunt. 2001. EN BUSCA DE LA POLÍTICA. Primera edición en inglés, 1999. Fondo de Cultural Económica. Argentina.

⁵¹ PEGORARO, Juan 2000. "Violencia delictiva e inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana". En: SEGURIDAD, VIOLENCIA Y MIEDO EN AMÉRICA LATINA. Nueva Sociedad. N 167. mayo/junio. p.p. 114-131. Caracas.

⁵² BECK, Ulrich, 1998. LA SOCIEDAD DEL RIESGO (primera edición alemana 1986). Paidós. España.

⁵³ ROSALES, E. 2005. "Sistema penal y reforma penal: las tensiones entre el Estado Constitucional y el Estado policial". En: ENSAYOS DE DERECHO PENAL. Tribunal Supremo de Justicia. República Bolivariana de Venezuela.

construida, coyuntural o permanente que aqueja y preocupan a la sociedad o, al menos, tiene la capacidad de atemorizarla, al extremo que presa de miedo, reclame mano dura contra el hampa o esté dispuesta a ceder libertades y derechos para protegerse: para ganar “seguridad”.

Como bien explica ÁVILA, retomando aportes de la criminología crítica, la funcionalidad de la construcción de los miedos además tiene una presencia más acentuada en las campañas electorales al estilo propiciado por Thatcher y Reagan dado que las ofertas de “ley y orden” son muy rentables políticamente ante una comunidad previamente “ablandada” por los miedos exacerbados⁵⁴.

La rentabilidad política de lo que la literatura especializada ha denominado *punitivismo*, lo describe BAUMAN en otro de sus conocidos trabajos:

Construir más cárceles, elaborar nuevas leyes que multipliquen el número de violaciones punibles mediante la prisión, obligar a los jueces a agravar las penas, son medidas que aumentan la popularidad; muestran que son severos, lúcidos y resueltos, y sobre todo que se ocupan no sólo de la protección personal de los gobernados sino también, en consecuencia, de brindarles seguridad y certeza; y lo hacen de manera tangible, visible y por ello, convincente⁵⁵

De modo que la exaltación de los miedos, como estrategia funcional al mayor *punitivismo*, son dos variables de la seguridad que permiten entenderla más claramente en sus *dimensiones objetiva y subjetiva*.

De un lado la *dimensión objetiva* alude a la criminalidad efectivamente ocurrente y del otro, la *subjetiva* atiende a la percepción colectiva de la ocurrencia de delitos, al sentimiento o sensación de exposición ante el delito, a la percepción acerca de la posibilidad de victimización.

Ambas caras de la inseguridad guardan relación, pero no tienen porque corresponderse exactamente pues el mayor o menor temor ante el delito guarda mayor correspondencia con la difusión colectiva de los miedos que con su ocurrencia real. Esto último es particularmente relevante en la era tecnológica pues la difusión colectiva de los miedos en la “aldea global” es un condicionante crucial de su presencia social. Como se dijo, tal construcción o exacerbación

⁵⁴ ÁVILA, Keymer 2005. “Aproximación a las propuestas de prevención y control del delito desde la criminología crítica”. Capítulo Criminológico. p.p.225-265. Universidad del Zulia. Venezuela.

⁵⁵ BAUMAN, Zigmunt. 2003. LA GLOBALIZACIÓN: CONSECUENCIAS HUMANAS. Primera edición en inglés 1998. p. 155. Fondo de Cultura Económica. México.

de los miedos, puede ser políticamente aprovechada para aumentar los controles punitivos que cercenan las libertades y por tal, tienen una repercusión directa en la consolidación del Estado de Derecho democrático, a la vez que son altamente útiles para las estrategias de dominación de los centros de poder, en especial los globales, y por tal, al mantenimiento del *status quo*. El ejemplo más visible en el ámbito mundial de los últimos tiempos ha sido la campaña internacional antiterrorista.

El déficit de Estado de Derecho aludido también se observa en el recurso a proveedores privados de seguridad que entre sus muchos graves efectos, tiene dos particularmente claros: en términos de gobernabilidad, de un lado se promueve una subrogación de una función pública indelegable hacia manos privadas usualmente de muy difícil control pero que gestionan la fuerza y utilizan armas generando espacios protegidos para unos y de mayor riesgo para otros y en cuanto a los derechos humanos, promueven mayor injusticia social, al acentuar la protección de los derechos de los que pueden pagar en contraposición al desamparo de las mayorías más vulnerables.

En cuanto a la *relación entre seguridad objetiva y subjetiva*, el saber especializado apunta a que la seguridad subjetiva supera a la objetiva y que este aumento de los miedos participa de un aumento descontrolado y exacerbado de la represión que, según expone CARRANZA, recrea un círculo vicioso que en vez de reducir la violencia y el delito, lo aumentan⁵⁶. Para apreciar estas distancias, entre seguridad objetiva y subjetiva, son útiles las *encuestas de victimización* que ayudan a medir el sentimiento de inseguridad subjetiva, además de constituir un valiosísimo medio para conocer acerca del delito mucho más allá de lo que documenta los datos oficiales sobre casos conocidos⁵⁷. En Caracas, el LABORATORIO DE CIENCIAS SOCIALES (LACSO), en 1996, desplegó una encuesta que preguntaba acerca de la exposición al delito que hubiere sufrido el encuestado o del conocimiento cercano que de tal situación hubiere tenido en los últimos doce meses, como resultados el 17 por ciento afirmó haber sido robado, ocho por ciento que había sido amenazado de muerte, 3, 5 por ciento lesionado, y menos del uno por ciento herido por armas, mientras que casi 48 por ciento vio robos y 25 por ciento, heridos. Al preguntar directamente por los temores a ser victimizado, más del 32 por ciento manifestó temor incluso a ser agredido en las calles de su comunidad de día, mientras más del 65 por ciento respondió tener temor en otras partes de la ciudad. La distancia generalizada entre los porcentajes

⁵⁶ CARRANZA, Elías. 2004. "Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América latina". En: SEGURIDAD CIUDADANA Y ORDEN PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA. NUEVA SOCIEDAD. 191. p.p. 52-64 mayo/junio. Caracas.

⁵⁷ Presentación de PNUD Argentina "Encuestas de victimización y miedo al delito". Disponible: www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/encuestavictimizacionymiedoaldelito.pdf

referidos a sucesos sufridos o conocidos y los indicadores sobre miedo muestran que los temores marcan datos más altos que la ocurrencia real de delitos, perfectamente comprensibles debido al alarma social que producen estos hechos y a la forma cómo se explotan públicamente por los medios de comunicación.

Hace dos años, en 2004, LACSO condujo una nueva consulta de percepción sobre el delito, en esta oportunidad, analizando la violencia urbana en Venezuela, se quería conocer la percepción de la gente acerca del cumplimiento de determinadas normas relacionadas con su visión de la policía. Los resultados mostraron que si bien un sector minoritario apoya prácticas lesivas de los derechos y garantías (allanamientos, detenciones, tortura de sospechosos e incluso su muerte), la gran mayoría de las personas rechazan estas prácticas y por el contrario, el estudio infiere que la desconfianza hacia los cuerpos policiales les hace sentir más inseguros⁵⁸. Si ahora se estiman los datos sobre muertes institucionales y el hecho de que en la región y particularmente en Venezuela, la policía se ha visto envuelta en lesiones a los derechos humanos, muchas de ellas muy graves, casos reportados como “resistencia a la autoridad” en una proporción alta, se entenderá cómo el temor de la población a la desviación policial se suma al temor general a ser victimizados por la delincuencia. El miedo también hace que la gente abandone los espacios públicos.

Actualmente se puede afirmar con seriedad que la población teme simultáneamente a la delincuencia y a la policía, lo cual sin duda no sólo promueve un mayor deterioro de los derechos sino que además afecta directamente la confianza de la población en sus instituciones y, en progreso, afecta a la gobernabilidad, pues la percepción es que, de un lado, la acción de operadores del aparato penal tienden a desbordarse de los cauces de la legalidad y del otro, la comunidad se siente amenazada, se podría decir, defraudada, generando un efecto político claro de deslegitimación del sistema y con él, del Estado. En este sentido, CRUZ explica cómo se va instalando la cultura o subcultura de la violencia y cómo a la vez, uno de los efectos más visibles es la erosión de la confianza en las instituciones que se inicia en las instituciones del aparato penal para luego desplazarse a las demás instituciones oficiales y que se imbrica con la aceptación de medidas más violentas y autoritarias que en conjunto, afectan a la cultura política y socavan los pilares de toda democracia⁵⁹.

⁵⁸ BRICEÑO LEÓN, Roberto y Olga ÁVILA y Alberto CAMARDIEL (2006). “Visión ciudadana de la actuación policial”. REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS. Universidad Central de Venezuela. N 126. p.p.11-32. Caracas.

⁵⁹ CRUZ, José Miguel 2004. “Violencia, democracia y cultura política”. En: INSEGURIDAD, VIOLENCIA Y MIEDO EN AMÉRICA LATINA. Nueva Sociedad. N° 167. Caracas.

Sin embargo, no hay que olvidar que el alarmismo social combinado con los miedos hace ceder derechos. La comprensión social de la “seguridad” se manipula hacia la aceptación pública del *punitivismo* que repercute en la promulgación de leyes penales “bélicas”, ofertadas políticamente como la panacea de la anhelada paz, acciones policiales abusivas, resoluciones judiciales desproporcionadas e injustas, mayor abandono y crisis de la prisión, las cuales, por supuesto, nunca repercuten en aumentar la seguridad sino, por el contrario, en un incremento de la violencia cruzada, entre delincuencial e institucional, explicada en la sección anterior y cuya principal víctima es la propia comunidad, en particular, los sectores más vulnerables; aunque algunos sectores manipulados, aprueben las medidas funcionales a su propia o próxima victimización.

2.4 Las políticas de seguridad tradicionales o los criterios políticos del poder penal: selectividad, vulnerabilidad, punitivismo, arbitrariedad e impunidad.

Las “políticas de seguridad” que no son tales, sino medidas coyunturales y espasmódicas, usualmente aplicadas, no responden a un modelo definido, al menos constitucionalmente así lo es, sino a la inercia irracional del curso de las acciones gubernamentales en ese campo con altos componentes bélicos, arbitrarios e irracionales. Esto deriva en su total desencuentro con el orden constitucional. Si acaso se empleara un “modelo” para contrastar, se podría emparentar a las prácticas de seguridad tradicionales, con el Estado policial que revela la contradicción del deber ser de tales líneas con las que derivarían de un Estado Constitucional de Derecho. Esta realidad encuentra explicación en la pluma de ZAFFARONI, quien afirma que en todo Estado de Derecho late un Estado policial, más o menos determinante, que se filtra de múltiples maneras mostrando su ilegalidad e ilegitimidad y sus consustanciales cargas de violencia⁶⁰.

En estudios sobre el devenir de las políticas de seguridad en la región, se ha planteado que “el modelo” de seguridad seguido responde a doctrinas como la de *seguridad nacional* que han delineado en buena parte la función policial y caracterizado su militarización, la preservación del orden público, y los imperativos de “ley y orden”⁶¹. También se ha dicho que este devenir de la seguridad ha estado asociado con gobiernos autoritarios y totalitarios, que en los últimos cincuenta años han tenido particular presencia en la región, ya bajo la forma de dictaduras o de pseudodemocracias, así como también se vincula con necesidades de la dominación que han apuntado el empleo del control penal como forma de control social,

⁶⁰ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. 2000. DERECHO PENAL. Ediar. Argentina.

⁶¹ TISCORNIA, Sofía. 2004. “Entre el imperio del “Estado de policía” y los límites del derecho”. SEGURIDAD CIUDADANA Y ORDEN PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA. p.p.78-89. NUEVA SOCIEDAD. Caracas.

especialmente útil para contener con represión la injusticia social propia de sociedades altamente verticalizadas, cuya verticalidad determina tanto la distribución del poder, como el reparto de democracia y el acceso a los derechos.

El empleo del poder punitivo como arma de dominación no es nuevo, históricamente forma parte del comportamiento del poder, sea cual sea éste y se encuentre donde se encuentre. Lo que sucede hoy es que cuenta con un clima social de desempeño especialmente propicio *para la expansión desbordada del control penal* en lo que la teoría sociológica de Beck ha elaborado bajo la tesis de la *sociedad del riesgo*⁶². Ésta opera de modo funcional a la construcción y reforzamiento de los miedos y promueve la construcción social y política de falsos consensos basados en falsas ideologías como la de *seguridad* brillantemente definida por Baratta⁶³, con lo cual, no se hace más que sumir a la sociedad en una suerte de guerra entre delincuencia y orden, en la que paradójicamente las principales víctimas salen de la comunidad⁶⁴.

Sin embargo, debe advertirse que la vigencia del Estado policial y del autoritarismo y, de sus modelos de seguridad, no es sólo un mal regional, en el mundo entero, ese Estado subyace dentro del Estado de Derecho con mayor o menor fuerza, y en el devenir del siglo más violento de la historia ha escenificado la caracterización de la crisis de los sistemas penales mundiales⁶⁵; de modo que no sólo éstos se vienen expandiendo tanto en los espacios de control tradicional (mayor uso de la prisión, expansión de las intervenciones policiales militarizadas, leyes más punitivas y "bélicas") sino que abarcan formas privadas de seguridad, militarización de la sociedad y *vigilantismo*⁶⁶.

La forma cómo se expresan los sistemas penales mundiales en principio está caracterizada por su *expansión*, en primer lugar *ideológica*, de leyes penales irracionales que aumentan la represión y en segundo lugar, *fáctica*, con prácticas, acciones y políticas guiadas por la interacción de los criterios de *selectividad* y *vulnerabilidad*. La variación de un lugar a otro dependerá de que tan grotesca pueda ser su actuación en términos de menor protección de los derechos y mayor abuso de poder penal, lo cual guarda estrecha relación con el grado de

⁶² BECK, Ulrich, 1998. Ob.cit.

⁶³ BARATTA, A, 2001. Seguridad. CAPÍTULO CRIMINOLÓGICO. LUZ. Venezuela.

⁶⁴ ROSALES, Elsie 2006. "Control de constitucionalidad de leyes penales". CAPÍTULO CRIMINOLÓGICO. Universidad del Zulia. En imprenta.

⁶⁵ BERGALLI, Roberto. 1996. CONTROL SOCIAL PUNITIVO. SISTEMA PENAL E INSTANCIAS DE APLICACIÓN: POLICÍA, JURISDICCIÓN Y CÁRCEL. Barcelona, Editorial Bosch. España.

⁶⁶ Sobre "vigilantismo", ver ANIYAR, Lolita. 2005. ENCUENTRO DE CRIMINOLOGÍA. VENECRIM. Noviembre. Universidad de Los Andes. Mérida.

consolidación del Estado de Derecho democrático, entendido como Estado de los derechos humanos.

Entender esto es crucial para aproximarse a la comprensión de las políticas de seguridad aplicadas usualmente en un país como Venezuela y a la vez, poder considerar las vías para su superación.

En primer término, cuando se alude a la *expansión del sistema penal* y en definitiva, del *control penal*, pudiera suponerse que se trata de los avances dentro del marco de la sociedad del control, que ha dado lugar en los países postindustriales al cuestionamiento acerca del menoscabo de las libertades (control mediante tecnologías de la información de la identificación y vida social, laboral, académica, fiscal, financiera, administrativa, de tránsito, etc. de las personas, ampliación de registros fílmicos -incluso en espacios públicos- captahuellas, hasta alcanzar espacios que comprometen los derechos a la privacidad).

Sin embargo, no es a esta significativa expresión del control en la sociedad contemporánea sobre la cual se pone el énfasis, sino a la expansión incoherente y autoritaria del control penal que se caracteriza por su excesivo tratamiento *simbólico*⁶⁷ y el extravío de sus políticas y acciones en demostraciones efectistas, “tranquilizadoras” que paradójicamente aumentan la incertidumbre y la sensación de miedo. Ello debido a que, de un lado, se recurre a leyes que progresivamente incluyen nuevas conductas delictivas, elevan la respuesta punitiva y reducen las garantías procesales y del otro, el control penal se diluye en la persecución cada vez más expandida de miles y variadas acciones de diversa gravedad, sin más brújula que las lógicas del capitalismo que promueven la persecución penal prioritaria de determinadas áreas sensibles a intereses de los centros de poder mundial (drogas, terrorismo, delincuencia organizada), áreas que además son proclives a implicar en el delito perseguido a agentes oficiales generando nuevos efectos criminógenos derivados de la corrupción de las agencias del control penal.

La consecuencia es que a *mayor expansión del sistema, mayor impunidad*. La *regla* es que *la capacidad de intervención penal eficaz del Estado es limitada* y por tanto, debe ocuparse *prioritariamente* de los ámbitos más críticos, desde que dicta la ley hasta que alcanza su ejecución, y así, progresivamente, armar un sistema o modelo propicio para la protección de los derechos humanos, a la vez que cumple su misión de control delincencial.

⁶⁷ Con esta expresión se alude al dictado de leyes y medidas que se agotan en su efecto “tranquilizador” que es el fin latente, pero que en realidad son incapaces de atender el fin manifiesto que proclaman. HASSEMER, Winfried 1989. “Derecho Penal simbólico y protección de bienes jurídicos”. NUEVO FORO PENAL. N° 51. Bogotá.

En un trabajo anterior, afirmaba el *principio* de que *todo sistema penal tiene limitados recursos para atender los problemas de criminalidad* debido a la concurrencia de muy diversas variables cruzadas sobre un fenómeno altamente complejo, entre las que mencionaba las siguientes, aplicables al caso venezolano:

- La realidad de siglos de **injusticia social** y por tal, de graves carencias en la realización de los derechos humanos.
- La **fragilidad histórica del Estado de Derecho** y con él, de todo lo que le compete en cuanto a organización del Estado, funcionamiento de los poderes públicos y leyes que lo desarrollen en clave democrática.
- La heredada **cultura autoritaria** difundida a lo largo de la sociedad, muy a tono con la *muy frágil cultura jurídica democrática*, que apenas se insinúa, en el mejor de los casos, en la instrucción predominantemente *técnica* de los operadores jurídicos (abogados, jueces, fiscales, defensores y profesionales del Derecho en general)⁶⁸.
- La profusión de la **cultura de la violencia**, funcional a las estrategias de mercado de la sociedad de consumo.
- En íntima relación con las dos anteriores, la **asimilación de ideologías bélicas en la cultura jurídico penal**, expresadas en las versiones de Derecho Penal máximo, expansivo o en el denominado por JAKOBS Derecho Penal del Enemigo⁶⁹, contrario a las ideologías humanistas del pensamiento penal orientado al fortalecimiento del Estado Constitucional⁷⁰.
- La **entropía** en la administración de los esfuerzos y recursos del sistema penal.
- La **desarticulada, confusa y autoritaria legislación penal** que le sirve de sustento al sistema penal, muy especialmente en tres ámbitos:
 - La *legislación penal sustantiva* (CÓDIGO PENAL y leyes penales especiales y colaterales).
 - La *ausencia de regulación democrática de la función policial*.

⁶⁸ PÉREZ PERDOMO, Rogelio, 1978. EL FORMALISMO JURÍDICO Y SUS FUNCIONES SOCIALES EN EL SIGLO XIX VENEZOLANO. Monte Ávila Editores. Caracas.

⁶⁹ CANCIO MELIÁ, Manuel y Gunther Jakobs, 2003. DERECHO PENAL DEL ENEMIGO, Editorial Civitas, Madrid.

⁷⁰ ANIYAR DE CASTRO, Lolita 1992. DEMOCRACIA Y JUSTICIA PENAL. Ediciones del Congreso de la República. Caracas. BARATTA, ALESSANDRO. "Requisitos mínimos del respeto a los derechos humanos en la ley penal". CAPÍTULO CRIMINOLÓGICO N° 13. Universidad del Zulia. Maracaibo.

- o La ausencia de regulación adecuada v democrática para la resolución de conflictos penales menores (faltas y contravenciones)⁷¹.

Además, la expansión en sí, no sólo desarticula el sistema generando impunidad, sino que paradójicamente facilita el abuso de poder. *Impunidad y abuso del poder penal* son dos componentes nefastos para la consolidación de todo Estado.

Como apunta ZAFFARONI⁷², cierto es que la *impunidad* es una nota característica de los sistemas penales mundiales que explica con claridad CARRANZA al plantear que en todos los países del mundo “la justicia penal tiene un efecto simbólico” aun cuando en todas partes se gastan cifras mil millonarias en el delito, “pero un porcentaje mayoritario de los delitos queda en la cifra negra”, siendo que sólo una pequeña porción es juzgada y aún más pequeña, es aquella sobre la que se dicta condena. Para sustentar su afirmación cita a NEUBERBAUER que toma como referencia datos del Departamento de Justicia de Estados Unidos, el país del mundo que hace el uso más intensivo de su sistema penal, según lo cual por cada 1.000 delitos graves ocurridos, sólo seis llegan a ser sancionados con prisión de más de un año⁷³.

De ahí la indispensable administración racional y en extremo prudente de sus esfuerzos para mejorar su eficiencia; sin embargo, esto no es lo que sucede.

A las dificultades planteadas por la expansión del control penal, impertinente y desarticulada respecto a las demandas sociales de protección de los derechos civiles, se suma su actuación desequilibrada que se pone de relieve al examinar su comportamiento conforme a los criterios de *selectividad y vulnerabilidad*. *Selectividad* entendida como la discriminadora selección de la clientela del sistema con base en la *vulnerabilidad* estructural o coyuntural en que se encuentre. Esto explica porqué en su mayoría son personas con menos acceso a los derechos quienes repletan las cárceles y son los objetivos predilectos de la acción policial y judicial punitiva.

Por consiguiente, el comportamiento estandarizado más o menos grotesco del sistema penal, se caracteriza por su *arbitrariedad* porque responde al predominio de la fuerza (no al Derecho, menos a los derechos humanos estén o no garantizados en las constituciones políticas) lo cual es insólito pero ha quedado demostrado; su *autoritarismo*, porque no se basa en el respeto sino en la imposición –también de la fuerza-, su *inhumanidad* porque no está fundado

⁷¹ ROSALES, Elsie 2005. Ob.cit.

⁷² ZAFFARONI, E.R. 2000. ob. cit.

⁷³ CARRANZA, Elías 2004. ob.cit. p. 57.

en la condición humana sino que distingue con base en el mayor poderío que se ostente y, por su *violencia* porque administra dolor bajo la forma de restricción o supresión arbitraria, injusta e irracional de los derechos humanos, lo cual lo aleja de la teóricamente propugnada “violencia legítima” de la cual ha hablado la ciencia política.

Súmese a esta descripción, las medidas mágicas e *inmediatistas* usuales que se cruzan con ofertas de solución orientadas bajo los mismos cánones tradicionales, la consecuencia directa es la recreación de un espiral de violencia y la entropía de valiosos esfuerzos.

3 *Resumen de la primera parte*

Un primer contexto para caracterizar la violencia delictiva es el internacional, ambientado en la globalización, característica de esta fase del capitalismo. Por tal, los desequilibrios socioeconómicos asociados a la negación de los derechos, las debilidades institucionales de los Estados de Derecho nacionales, el rol de los medios de comunicación en la era tecnológica y la acentuada e injustificada injusticia social, influyen en una mayor presencia de violencia delictiva convencional en aquellos países en los cuales estas dificultades son más acentuadas.

En un contexto más delimitado que se refiere al comportamiento de los *sistemas penales* contemporáneos se puede advertir que éstos muestran una tendencia a su *expansión*. La *expansión del control penal* sucede tanto en el ámbito global, como a lo interno de cada Estado, lo cual se puede apreciar con dos indicadores que se han experimentado en el mundo occidental de un modo prácticamente generalizado durante las últimas décadas: el mayor uso del encarcelamiento y el incremento de la tasa de homicidios, ambos acompañados por la proliferación excesiva de legislación punitiva. Esta tendencia traduce, un uso y abuso mayor del poder penal, que aplicado a sociedades con déficit en la consolidación del Estado de Derecho (menor institucionalidad, gobernabilidad y tutelaje de los derechos y garantías), deviene en lesión de derechos ciudadanos, tanto debido a su directa violación, como indirectamente debido a la excesiva impunidad.

A esta tendencia expansiva, se une que los espacios de control penal hacia los cuales se orienta la acción pública del Estado son primordialmente aquéllos preferentes para los centros de poder mundial que delinear la construcción de los consensos en las mesas internacionales (drogas, terrorismo y delincuencia organizada), conduciendo al extravío del sistema penal, la desatención de otros ámbitos delictivos prioritarios que arriesgan severamente la vida e integridad, como sucede con los delitos violentos (tasa de homicidios), y la desviación y construcción de espacios diferenciados del control penal que introducen un “para Derecho” de

excepción, dado el alarmismo social y la manipulación mediática, sobre los cuales se montan los discursos penales antidrogas y antiterrorismo que acentúan las dificultades del aparato penal en abusos que van desde la corrupción funcional hasta la desviación policial.

Estos “*macrocontextos*” han ambientado en Venezuela durante las últimas décadas, al igual que en otros países de la región, una *escalada de delitos de violencia urbana* (homicidios, robo, extorsión, secuestro, abuso de las armas) ante los cuales no ha habido políticas penales racionales, constitucionales y humanas de reducción de este fenómeno. Por el contrario, la mayor parte de las *respuestas institucionales* se agotan en acciones concretas o en legislación penal, ambas de carácter espasmódico, reactivo, inmedatista, simbólico y altamente punitivo. El extremo de las dificultades se muestra cuando se constata que la comunidad se ha venido sintiendo cercada entre la *violencia delictiva* y la *violencia institucional* del poder penal, ya no tolerable, sino desbordada, al extremo que parte de su acción se ha desviado a la comisión de delitos violentos y a una multiplicación de la violencia delictiva, tal y como lo demuestran las paradójicas muertes institucionales cometidas por la acción policial.

Como en un círculo vicioso, la hiperactividad, violencia y extravío del poder penal retroalimenta a la violencia delictiva y así ambas, cobran progresivamente nuevos saldos rojos generando un progresivo desmontaje del Estado Constitucional, con efectos contrarios a la gobernabilidad y a su consolidación, retrasando cualquier proceso de fortalecimiento de las garantías y democratización.

La superación de estas dificultades y de sus terribles saldos rojos en vidas, derechos y desarrollo sustentable, suponen abandonar los dispositivos del pasado, lo cual pasa por repensar al sistema penal y *fundar sus políticas públicas desde la perspectiva constitucional*, con el fin de aumentar la racionalidad de las acciones y respuestas del sistema penal que permitan acercar la política pública penal, que conduce la acción del sistema penal, al ideario constitucional en tanto que garantizador de los derechos, en este caso específico, frente a la violencia delictiva. A esa tarea se dedica la segunda parte de este estudio.

Segunda parte

Reduciendo la violencia y fortaleciendo la paz: Bases para un modelo de seguridad conforme al Estado Constitucional.

1. El *desideratum* constitucional.

1.1. La forma de Estado en la Constitución venezolana.

Tomar en consideración la evolución que ha tenido a lo largo de ya más de dos siglos la forma de Estado que contemporáneamente domina en Occidente, permite contextualizar cualquier *modelo de seguridad* en el marco constitucional. En este sentido, la pauta del salto en la modernidad del antiguo régimen a la forma del Estado concebida tras el Iluminismo, a finales del siglo XVIII, asimila como bastión de la transformación la regla de la sujeción del poder al Derecho: el Estado de Derecho. Sin embargo, su primigenia formulación como *Estado liberal* no alcanza a configurar un modelo que de modo efectivo garantice la protección a los derechos humanos, no obstante hay que reconocer abiertamente que enarbó en términos internacionales la declaración de los derechos del hombre con gran impacto en relación a su vinculación con el hito político e histórico que para el nuevo Estado significó la revolución francesa. Asimismo, la instauración del Estado liberal supuso un decisivo avance que aún perdura, en el reconocimiento de derechos humanos de primera generación, el respeto a la autonomía de la voluntad, a la par de lineamientos constitucionales sobre limitaciones y equilibrios básicos del poder (división de poderes, mecanismos de pesos y contrapesos, atisbos de control judicial del poder, soberanía radicada en el pueblo), aparejados en el plano de la *seguridad y de los modernos sistemas penales* al surgimiento de la prisión y de la policía en los términos conocidos durante esta modernidad. Con el tiempo, mediante la evolución política, social y jurídica que impactó a esa forma de Estado, se va avanzando hacia la concepción del Estado *Social* instaurada durante el siglo XX. Bajo este modelo, se realiza el rol interventor del Estado en la vida social con base en la necesidad de crear equilibrios sociales que atemperen la injusticia social y actúen en pro de la declaratoria constitucional de igualdad. El devenir del siglo veinte y su insólito culto a la violencia genocida expresado en un aumento sin parangón del poder bélico y de los conflictos armados⁷⁴, van paradójicamente a la par del fortalecimiento del Estado Social y de la evolución del reconocimiento y de la garantía de los derechos humanos, ahora madurados hasta las garantías de derechos de segunda generación (derechos sociales) que luego avanzan hacia su tercera generación (derechos de los pueblos). Esta trayectoria tiene especial significado a partir de la segunda postguerra, a cuyo término se promulga la DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS y se constituye la ORGANIZACIÓN DE LAS

⁷⁴ Ver infra p. 7

NACIONES UNIDAS, con sus *pro*, hacia la consolidación de una comunidad internacional de naciones y sus *contra*, caracterizados por el predominio hegemónico de algunas de ellas. Desde ese entonces, la cuestión de los derechos humanos, desde las perspectivas teóricas tanto políticas como jurídicas, ha avanzado, no sin graves tropiezos, en el plano legal internacional hasta configuran un elenco cada vez más amplio de reconocimientos (pactos internacionales, convenciones europeas y americanas sobre derechos humanos, entre un cada vez más nutrido cúmulo de documentos sobre derechos) y de mecanismos de protección que han marchado en paralelo al crecimiento conceptual del constitucionalismo contemporáneo y por tal, de las fórmulas constitucionales de *garantía* de tales derechos.

Sin embargo, como es de esperar la fórmula del Estado Social no alcanza a satisfacer todas las necesidades sociales y muy por el contrario, el camino adoptado bajo la configuración del *welfare state*, se ha visto supeditado a las lógicas de la sociedad capitalista revitalizada en la segunda mitad del siglo XX dada su nueva ambientación en la globalización, que supone una importante crítica del Estado Social debido a la cada vez menos justificable inequidad social, observable incluso en aquellos países en los cuales se ha logrado mayor desarrollo y riqueza.

No obstante, la forma de Estado más extendida en Occidente durante la segunda mitad del siglo XX ha sido el Estado Social, pero que, como forma de Estado y por tal, como sistema político, continúa su curso evolutivo y en el plano teórico trasmuta hacia una indispensable vigorización de su consideración como *Estado democrático*, de tal modo que la democracia exige a la par de una distribución y acceso al poder más extendidos, un acceso también democratizado de la protección de todos los derechos en pro de la realización del sentido mismo del Estado cual es la realización de los derechos para todos.

De esta forma, la trayectoria de la evolución constitucional va mostrando ciertos datos que apuntan al perfeccionamiento de los mecanismos tanto para el *tutelage de los derechos* como para el *control del poder*, binomio fundamental para desarrollar la idea de que no basta que la Constitución consagre el acuerdo político del pueblo, plasme la organización política del Estado, regule algunos medios de participación, el gobierno y la configuración del Estado, sino que más allá de la declaratoria y del programa constitucional por realizar, la Carta Magna debe ser un instrumento político y jurídico eficaz para ir propiciando la auténtica protección de los derechos humanos, *de modo directo* y en el sentido más amplio en que se les pueda concebir.

De ahí, se pasa de las meras declaraciones constitucionales de existencia de los derechos, pero que sin el desarrollo de medios concretos de tutelaje podían quedar en letra muerta, en

postulados inoficiosos, a la articulación de cada vez mejores y mayores mecanismos de protección directa que permitan ir facilitando su *validez material*. Esto es lo que la doctrina constitucional enarbola como el tránsito de la *Constitución legal* a la *Constitución normativa* y que supone:

(...) la comprensión del Estado Constitucional como Estado de garantía de los derechos humanos, en el sentido progresivo del término, para lo cual cuenta con mecanismos que buscan preservar la supremacía constitucional, hacer realidad a la Constitución como norma jurídica y ejercer el control judicial del ejercicio de poder público, en aras de una justificación fundamental cual es la garantía de protección de los derechos humanos.

Sobre esta concepción abrazada al concepto de Estado Constitucional se ha pronunciado la doctrina constitucional, así como también ha sido fructífero el desarrollo de las tendencias que observan a la Constitución abierta y a la Constitución como sistema de valores materiales (...) ⁷⁵.

El sentido trascendente de la noción de *Estado Social de Derecho* visto en su forma evolucionada como *Estado Democrático*, es que éste es sólo concebible cuando advierte su legitimación sobre *un sentido material de protección* de los derechos humanos entendidos en su forma más amplia, progresiva, dinámica y de constante crecimiento. Así, hablar de *Estado Constitucional de Derecho*, o simplemente de *Estado democrático*, implica referirse al *Estado de los derechos humanos*, pues hoy, un Estado democrático no puede encontrar otra justificación política que no sea la de servir a la tutela de los derechos. Ese es su único sentido y función y así se usará en este estudio, de modo que todas las regulaciones sobre ejercicio del poder, gobierno y administración, soberanía, nación y ciudadanía, etc. sólo sirven a ese fin guiados por los valores constitucionales (“vida, libertad, justicia, igualdad, solidaridad, democracia, responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político – artículo 3”).

Aplicadas estas ideas al *orden constitucional venezolano*, resulta que si bien la Constitución de 1961 consagró el modelo de *Estado social y democrático de Derecho*, la reformulación en 1999 de la forma de Estado como *Estado social y democrático de Derecho y de justicia*, supone la profundización de los medios de protección constitucional dado que se articulan mejores mecanismos de garantía visibles en la instauración de medios concretos para el

⁷⁵ ROSALES. E. 2005. Sistema penal y Estado Constitucional. CAPÍTULO CRIMINOLÓGICO. LUZ. Venezuela.

ejercicio de la *democracia directa*: casos de los *referenda* revocatorios y consultivos ahora constitucionalizados en combinación con formas de *democracia representativa* -poder legislativo-, la instauración de la jurisdicción constitucional como forma de profundización del control judicial de los actos de los poderes públicos, la consagración de un sistema de derechos humanos abierto regido por principios que le dan continuidad y formas directas de tutelaje, la regulación abierta de la *descentralización*⁷⁶ como medio democratizador del poder que cruza transversalmente todo el orden constitucional, y la reedición de la división y colaboración entre los poderes públicos, entre otros.

Visto así, para el desarrollo de cualquier *política de seguridad* habría que tener como norte el postulado del artículo 3 constitucional cuando prescribe que “El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad”, así como toda la trama de principios, valores y sistemas constitucionales orientados *teleológicamente* a dicha tutela.

Las premisas de tal *Estado de garantía de los derechos* (Estado Constitucional de Derecho o, a secas, Estado democrático), imbrica el sentido libertario del primigenio Estado liberal en tanto que protección de la persona *individualmente* considerada (artículo 20. Toda persona tiene derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad (...) y el *sentido colectivo* del Estado Social (continuación del artículo 20: sin más limitaciones que las que derivan del derecho de las demás y del orden público y social) en un finísimo equilibrio entre lo individual y lo colectivo, ampliamente desarrollado en el *sistema de derechos humanos*, específicamente reseñado a partir del artículo 19, así como en capítulos precisos, tales como son los referidos a los derechos civiles (artículo 43) o a los derechos sociales (artículo 75).

La organización de la Constitución de 1999 mediante *un conjunto de sistemas* permite una interacción e interrelación más franca entre sus contenidos, al tiempo que en el *sistema de derechos humanos* se supera la anterior *forma enunciativa* para darle fuerza a preceptos que ordenan su comportamiento. Primero, al ordenarlo conforme a los principios de *irrenunciabilidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad*⁷⁷, luego al darles expresamente *preeminencia* conforme a la articulación entre los enunciados constitucionales

⁷⁶ CONSTITUCIÓN, preámbulo, artículo 4 y 16 en concordancia con 157, 158, 184 6°, 185, 269, 294.

⁷⁷ La noción de *sistema de derechos humanos* es apreciable en sus principios ordenadores, que de modo sencillo se pueden explicar así: *irrenunciabilidad* en tanto que no pueden relajarse o renunciarse por la voluntad ni particular ni colectiva; *indivisibilidad*, porque un derecho pierde sentido si es dividido, es degradado, sesgado o sólo se le reconoce parcialmente dada su integridad; *interdependencia*, porque su conjunta existencia hace que si se aísla del sistema sufra un menoscabo dado que los derechos se soportan en la correlación, en su existencia adosada de unos para con los otros formando así un cuerpo orgánico de realización humana, y *progresividad* porque con el devenir social e histórico los derechos van avanzando y abriendo paso a una regulación y vigencia cada vez más amplias tanto individualmente como en relación al reconocimiento de derechos emergentes.

que los positivizan y la cláusula abierta que permite la inclusión de nuevos derechos (artículo 22⁷⁸), adinmiculada al principio de progresividad y al *principio general de supremacía constitucional*, propio de un Estado Constitucional basado en la fuerza de la *Constitución normativa* (artículo 7⁷⁹), que de modo decisivo autorizan la inserción directa al nivel constitucional de cualquier norma de protección de derechos, siempre que mejore el reconocimiento o la protección de alguno de ellos. Luego, porque el *sistema* también permite que los preceptos ordenadores de todo el contenido constitucional, que desde el preámbulo estatuyen “la garantía universal e indivisible de los derechos humanos”, o como ordena el artículo 2: “la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político”, que entre muchos otros, son *normas generales de todo el orden constitucional* y, a la vez, directrices de todo el ordenamiento jurídico, de donde hay que partir tanto para interpretar la propia Constitución, como para aplicarla, así como para diseñar el *modelo* del cual emergerán las políticas públicas que hagan posibles sus postulados.

A la vez, la República se organiza como un “*Estado Federal descentralizado*” que guarda perfecta coherencia con la idea de que los derechos avanzan en la medida que se democratiza el poder y, por tal, la proximidad del poder a la colectividad constituye una estrategia de tal democratización que se ciñe por los principios de “integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”, principios que también deben ser ponderados en el diseño de toda política pública, lo cual conduce a que el gobierno local no pueda actuar a espaldas del resto de la nación, ni que el gobierno nacional pretenda imponer directrices desconociendo la participación de lo local en la toma de decisiones.

1.2. La seguridad ciudadana en la Constitución de 1999.

Aunque ocasionalmente la literatura ha confundido las nociones de *seguridad pública*, *seguridad ciudadana* e incluso el ambiguo concepto de *orden público*, en este estudio, mediante la interpretación constitucional, se distingue entre *seguridad pública* y *ciudadana*, en el entendido de que la segunda hace parte de la primera, no sin antes advertir sobre la dificultad que supone pretender cerrar estos conceptos que en la actualidad son el centro de recios debates.

⁷⁸ Artículo 22. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.

⁷⁹ Artículo 7. La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución

De este modo, se entenderá por *seguridad pública* al ámbito más amplio en el cual se le atribuye al Estado la competencia para el aseguramiento del disfrute de los derechos, incluidas las libertades y las garantías, mientras que la *seguridad ciudadana* que para Venezuela es un concepto emergente en la redacción de la Constitución del 1999, refiere como magistralmente sostiene Recasens⁸⁰, a la *garantía* que debe el Estado a las personas, vistas tanto individual como colectivamente; en particular, *en cuanto a la protección de su vida, integridad, libertades y derechos patrimoniales, ante "situaciones", básicamente peligros y agresiones "que constituyan amenazas, vulnerabilidad y riesgos"*⁸¹.

Nótese que esta concepción de la *seguridad ciudadana* supone varias cuestiones:

1) Desde un punto de *vista político* y por consiguiente, en consonancia con la forma de Estado asumida, la Constitución adopta un concepto consecuente con su raigambre democrática para superar la tradicional concepción del "mantenimiento del orden público" y así, darle paso a un concepto más democrático: el de *seguridad ciudadana*, que traslada el centro de gravedad de la preservación del *status quo*, afín a la idea de "orden público" y funcional a una comprensión de la sociedad como un ambiente que debe ser dominado por el poder aun a costa de preservar el estado de injusticia social consustancial a la organización capitalista, que ahora asume un nuevo concepto que entiende que se trata de un *deber* del Estado: el garantizar ciertos derechos expuestos o comprometidos en la vida social ante amenazas o peligros. Esta comprensión tiene múltiples consecuencias, entre ellas, el hecho de que se enfatiza el carácter *garantista* del Estado, tal y como refleja el concepto de Estado Democrático, Estado de los derechos humanos o Estado de Garantías, y además, acentúa el *carácter público e indelegable* de esta responsabilidad, cuestión vital para evitar que el fenómeno emergente de privatización o "mercantilización" de la seguridad -al que luego se referirá el estudio- obre contra el proceso mismo de democratización de los derechos.

2) Desde la perspectiva jurídica, supone que la *seguridad ciudadana* circunscribe un ámbito preciso, sobre el cual, se ejercerán *competencias* que deberán estar claramente asignadas en la ley, lo cual sin duda repercute en la *institucionalización* y *governabilidad*, pues como se inferirá, no es lo mismo el ejercicio gubernamental (en cualquiera de los ámbitos municipal, estatal o nacional) para preservar el etéreo e inaprensible "orden público" según el

⁸⁰ Recasens I Brunet, Amadeu. POLÍTICAS DE SEGURIDAD (en publicación). Capítulo II: la seguridad, la inseguridad y las políticas de seguridad. Barcelona. España. A quien agradezco la autorización para hacer esta cita así como la consideración que ha tenido al facilitarme la lectura anticipada de tan importante obra.

⁸¹ Sobre los conceptos de esta sección, puede verse: ROSALES, Elsie. "Seguridad ciudadana, función policial y política legislativa". CAPÍTULO CRIMINOLÓGICO. Vol. 30. N° 4. p.287-311. Homenaje a Alessandro Baratta. Instituto de Criminología. Universidad del Zulia. Maracaibo. 2002

capricho, los prejuicios o intereses particulares, que no es más que arbitrariedad inversamente proporcional a institucionalidad y por tal, a gobernabilidad democrática; que la asignación precisa de competencias al gobierno para que cumpla con la *garantía de seguridad ciudadana* que supone proteger a las personas (a sus derechos, tanto individual como colectivamente), frente a situaciones determinables de *peligro* como un desastre natural o un grave accidente, o ante *agresiones*, tal y como sucede ante la actividad delictiva.

La *noción de seguridad ciudadana* aportada al hilo de su interpretación constitucional abandona así, al concepto de *orden público*⁸² que históricamente se ha utilizado y aún pervive en algunos textos como un falso “bien jurídico” en el campo del control penal para justificar normativas que le dieran sustento al ejercicio ilegítimo del poder policial. Bajo esta pretendida “justificación”, se dictaron durante el siglo veinte, muchas regulaciones que contenían elencos de ilicitudes penales que autorizaban a la policía para ejercer la coacción más allá de lo legítimo y sin la mediación de juicio previo, ni de las garantías penales propias de un sociedad democrática. En Venezuela, prueba de ello fue la implantación de la LEY SOBRE VAGOS Y MALEANTES desde la década de los treinta hasta su declaratoria de inconstitucionalidad en 1997. El cuestionamiento de este concepto se ha afincado en su afinidad con regímenes autoritarios y con el sostén del binomio “ley y orden”, cuyo imperio supuestamente se alcanzaría no por el consenso y la confianza sino mediante la amenaza y la intimidación. Tal y como se ha esgrimido, actualmente esa concepción está siendo abandonada y sustituida por la noción de seguridad ciudadana de calado democrático.

A este concepto se une el pensamiento crítico de Baratta que permite distinguir entre el *derecho a la seguridad* y la *seguridad de los derechos*. Con esta idea, este autor da en el centro del debate acerca de la seguridad al explicar cómo dependiendo de la concepción que se siga se allana el camino de la sociedad democrática o el de la sociedad autoritaria. Dice Baratta que la “seguridad como derecho”, aun siendo hoy la concepción predominante en Europa Occidental y en Estados Unidos, no deja de inquietar⁸³, pues permite aumentar el control so pretexto de la

⁸² Esta noción difiere de la de orden público constitucional o la empleada en el ámbito legal para referirse al núcleo de constitucionalidad o a aquellos espacios constitucionales irrenunciables. En esta línea el contenido del artículo 20: “Toda persona tiene derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de las demás y del *orden público* y social” (destacado nuestro).

⁸³ En otra oportunidad ya hemos dicho que: “Baratta citando a Evers enseña que *la seguridad* vista como *función humana* o como *función general del sistema jurídico* “carece de contenido propio”, pues como necesidad es secundaria y dentro del mundo de los derechos también lo es (valga decir: depende de la vigencia de otros derechos). Su detallada explicación al respecto, le permite sostener que “un tal derecho fundamental a la seguridad” no es más que una construcción constitucional falsa (2001:6); dado que es superfluo por tratarse de la demanda de derechos por parte de los ciudadanos, pues lo correcto sería referirse a “la seguridad de los derechos”. Ya específicamente en cuanto a la política de seguridad, BARATTA expone que ésta puede desplegarse en dos direcciones: 1) Hacia el modelo del derecho a la seguridad o 2) Hacia el modelo de la seguridad de los derechos (2001:8)” En: Rosales, E. 2002 ob.cit.

protección de ese “derecho”, que en realidad no es tal, pues siempre detrás habrá un auténtico derecho humano digno de protección que podría quedar opacado o anulado en resguardo de este otro “derecho” emergente denominado “seguridad”. En cambio, la concepción de la *seguridad de los derechos* apunta al deber del Estado de protección -en el caso de la seguridad ciudadana- de ciertos derechos, que sin las acciones del Estado para hacer efectiva tal garantía, podrían resultar afectados por las situaciones de agresión o peligro, de modo que el centro de gravedad son los derechos acerca de los cuales la seguridad ofrece una garantía de protección.

Por su parte, la Constitución incorpora por primera vez la *noción de seguridad ciudadana* en la parte final del capítulo sobre los “derechos civiles”:

Artículo 55. Toda persona tiene derecho a la *protección por parte del Estado a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.*

La participación de los ciudadanos y ciudadanas en los programas destinados a la prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias será regulada por una ley especial.

Los cuerpos de seguridad del Estado respetarán la dignidad y los derechos humanos de todas las personas. El uso de armas o sustancias tóxicas por parte del funcionario policial y de seguridad estará limitado por principios de necesidad, conveniencia, oportunidad y proporcionalidad, conforme a la ley (destacados nuestros)

A la vez que lo complementa con el encabezamiento del artículo 332 del *subsistema de seguridad ciudadana* (De los Órganos de Seguridad Ciudadana) *incluido en el sistema de seguridad de la Nación* (Título VII De la Seguridad de la Nación) dedicado a prever quiénes cumplirán tal función, es decir, alude a la *parte orgánica de la seguridad ciudadana*, añadiendo algunos aspectos que complementarían el concepto de seguridad ciudadana.

Así el artículo 332, encabezamiento, prescribe:

1. El Ejecutivo Nacional, *para mantener y restablecer el orden público, proteger a los ciudadanos y ciudadanas, hogares y familias, apoyar las decisiones de las autoridades competentes y asegurar el pacífico disfrute de las garantías y derechos constitucionales*, de conformidad con la ley, organizará(...)

De modo que el *concepto constitucional de seguridad ciudadana* apunta a un *subsistema*, que aunque incluido quizás por razones organizativas en el capítulo de la SEGURIDAD DE LA NACIÓN dentro del conjunto de *sistemas constitucionales* integrados en el texto constitucional, obliga a una clara delimitación de ésta en tanto que de un lado, se atenderá a la *seguridad y defensa de la Nación* como herramienta de preservación nacional y territorial ante la vulnerabilidad exterior, y de otra parte, en una relación completamente distinta y separada, se abordará la *seguridad ciudadana como un subsistema que atienda a la garantía de los derechos y libertades*⁸⁴ en los términos anotados, para lo cual, el artículo 55 da la pauta al responsabilizar al Estado por la protección de la seguridad que le debe a los ciudadanos bajo las premisas ahí establecidas, donde de una vez incluye la *participación ciudadana* en el diseño de las políticas de seguridad, como clara expresión de la *participación* que opera como eje transversal en todo el orden constitucional, así como también adelanta reglas claves para la actividad de todos los órganos de seguridad ciudadana al ordenar el *respeto a los derechos humanos como criterio principal orientador*. En adelante, ya no será la preservación del orden público autoritario el contenido que dotará la función de tales órganos, y en particular, de los policiales, sino la protección de los derechos, lo cual supone un giro de trescientos sesenta grados en las concepciones tradicionales que se han heredado en esta materia: cuidar a la gente, no al orden público, es el mandato constitucional para la política de seguridad (interna) ciudadana.

Como se concluirá, el 55 es un *dispositivo fundamental para orientar el contenido del modelo de seguridad venezolano así como para propiciar el diseño de las políticas públicas en el área*, que complementado con el 332 –más llamado a la parte orgánica de la seguridad- brinda un *mapa de los órganos que cumpliendo distintos espacios de la competencia de la seguridad ciudadana, constituyen este subsistema* de tutelaje. De esta forma, la Constitución ordena a los entes que cumplirán esa garantía, distinguiéndoles conforme al tipo de situaciones que puedan

⁸⁴ Es fundamental la delimitación conceptual política y jurídica de la *seguridad externa e interna* en el sentido de que los criterios que ordenan una no pueden ser confundidos ni traspasados a la otra. En los modelos autoritarios y de esto está dando muestras cada vez más extravagantes la política exterior norteamericana, las cuestiones delictuales que son propias del control penal interno y de cómo el Estado actúa frente a sus delincuentes, se le ha venido dando un tratamiento bélico mediante fuerzas militares, en términos de “enemigo” y de enemigo “interno”. El espacio por el cual se inicia esta escalada es el control del terrorismo que del ámbito internacional ha pasado a regir el espacio doméstico. Prueba de ello se observa en la militarización de la legislación antiterrorista norteamericana y en las medidas militarizadas que aplican en su fuero interno a los ciudadanos perseguidos por este delito. Bajo este modelo emergente el comportamiento de la política penal en esta materia ha girado dramáticamente: en el ámbito internacional, ya ni siquiera se trata a los detenidos en la lucha antiterrorista como “prisioneros de guerra” a fin de no aplicarles las reglas del Derecho Internacional Humanitario, sino que se les considera fuera de todo espacio político jurídico y social, ni siquiera están “en guerra” y por tal no se les aplica sus reglas, de ahí la “justificación” de Guantánamo. En el plano doméstico se introducen los criterios de la guerra, el delincuente ya no es un ciudadano delincuente a quien debe responsabilizarse tras un debido proceso, sino “un enemigo” que hay que liquidar. La paradójica acentuación de políticas de mayor violencia es notable a partir del análisis de la política penal internacional que adelantan los estados hegemónicos, así como en su parangón en la expansión del control penal a lo interno de los estados.

comprometer a la seguridad ciudadana (un incendio, una catástrofe, un acto delictivo), o a la específica función que puedan aportar (policía general, policía de investigaciones penales), de modo que se concibe una organización para que cada órgano preserve una *zona* de la seguridad ciudadana, de tal forma que entre todos contribuyan con el cometido común de garantía, pero desde distintos aportes y espacios. Así, esta organización está concebida, de un lado, conforme al tipo de situación que comporta el peligro, amenaza, riesgo o agresión dando lugar a órganos dedicados a la atención policial, o a la atención de desastres y emergencias, o a incendios; y del otro lado, conforme a la concurrencia político territorial propia de un Estado federal descentralizado en un espacio nacional, otro estatal y otro municipal. Ambos criterios de reparto de atribuciones en aras de dar cumplimiento a una función compleja consistente en garantizar la seguridad ciudadana. De este modo, la Constitución contempla:

- Un sistema de policía general conformado por: Los cuerpos de policía que organice el Poder Ejecutivo (en el caso de la policía nacional) y las propias de los estados y municipios en los supuestos de las policías estatales y municipales, dado que la *seguridad ciudadana es una competencia concurrente* entre los tres ámbitos político territoriales por mandato de la última parte del artículo 332: “La función de los órganos de seguridad ciudadana constituye una competencia concurrente con los Estados y Municipios en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley”, en concordancia con los artículos aludida 156,6 (ámbito nacional); 164, 6 (ámbito estatal); 178,7 (ámbito municipal).
- Para cumplir la función de seguridad ciudadana que se circunscribe a la de policía especial dedicada a la investigación criminal, un cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas organizado por el Ejecutivo Nacional.
- Para la competencia de seguridad ciudadana circunscrita a la función bomberil y de administración de emergencias, un cuerpo de bomberos y bomberas y administración de emergencias de carácter civil, también organizado por el Ejecutivo Nacional.
- Para la función de protección civil, una organización de protección civil y administración de desastres.
- Y para la especial función de policía vial, un órgano de tránsito.

En el plano legal, mediante LEY HABILITANTE, en el año 2001 se dictaron tres leyes que regulan tres ámbitos competenciales de la seguridad ciudadana en cuanto a la regulación de la policía de investigación penal, el cuerpo de bomberos y el de protección civil. De modo que parte de este *subsistema de seguridad ciudadana* aparece desarrollado en los siguientes cuerpos normativos:

- DECRETO CON FUERZA DE LEY DE LOS ÓRGANOS DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS, PENALES Y CRIMINALÍSTICAS GO N° 5551 de 9/11/01
- DECRETO CON FUERZA DE LEY DE LA ORGANIZACIÓN NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y ADMINISTRACIÓN DE DESASTRES G. O N°5.557 de 13/11/01
- DECRETO CON FUERZA DE LEY DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS Y BOMBERAS Y ADMINISTRACIÓN DE EMERGENCIAS DE CARÁCTER CIVIL G O N° 5.561 de 28/11/01

Mientras que, a la vez, se dictó el DECRETO CON FUERZA DE LEY DE COORDINACIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA G.O N° 37.318 de 6/11/01 que aunque tímidamente, es el primer instrumento legal que aborda en términos generales este importante tema.

Aún resta por dictar a la Asamblea Nacional la *ley de bases* (artículo 165)⁸⁵ que le sirva al modelo policial, para ir construyendo el *sistema* correspondiente conforme a las previsiones constitucionales, en cuyo contexto a los estados les corresponde dictar las respectivas *leyes de desarrollo*, tal y como ordena la Disposición Transitoria cuarta, aludida de modo específico en los artículos 332 en concordancia con 156,6 (ámbito nacional); 164, 6 (ámbito estatal) y 178,7 (ámbito municipal). Mientras esta construcción jurídica se lleva a cabo, tanto en los estados como en los municipios, las 114 policías existentes hasta hoy, son regidas por normativas dispersas, cuando no contradictorias, con vacíos o inconstitucionales, o sencillamente sin regulación alguna, cuestión que sin duda ha contribuido de modo decisivo a la ambigüedad de la función policial, así como al desorden y arbitrariedad en su ejercicio.

Por último, en torno a la “actualidad” del tema de la seguridad debe advertirse que uno de los problemas vinculado al tratamiento contemporáneo de la seguridad ciudadana es su “mercantilización”, su traslado de la esfera pública a la privada. Esta tendencia se ha venido generalizando abruptamente en las últimas décadas y muestra una fase crítica en las sociedades que padecen altos márgenes de injusticia social pues este “bien” pasa a ser de uso preferente, cuando no exclusivo, de los grupos sociales que lo pueden pagar. Desde un punto de vista político, esto cobra significado en el retraso del proceso de democratización toda vez que el acceso a los derechos asociados a la garantía de su seguridad (vida, integridad, libertades, patrimonio, etc.) pasan a estar fuertemente supeditados al capital. Vale decir, la seguridad la “compra” quien la pueda pagar.

⁸⁵ Artículo 165. *Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados.* Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad (...) (destacado nuestro).

Esta tendencia es contraria al ideario constitucional y al contenido del artículo 55 ya examinado que observa a la seguridad ciudadana como una garantía que contiene un deber estatal que denota el dominio público del tema. Pero este postulado se queda en el papel si no se desarrolla una *política de seguridad* que revierta la perversa tendencia hacia su privatización. De modo que si ante las demandas sociales por “seguridad” -perfectamente comprensibles- las políticas o más bien las decisiones gubernamentales sobre seguridad despliegan más violencia, intolerancia, riesgos o discriminación, la tendencia a la “mercantilización” y por tal, desigual distribución de la seguridad, aumenta.

Por ello, es crucial tomar decisiones políticas sobre seguridad que tengan como horizonte la búsqueda de reducción de la violencia y en general, de la conflictividad social.

Pero esto, no se logra con *técnicas*, pues como se infiere del pensamiento de Recasens⁸⁶, las técnicas son indispensables, pero se refieren a un espacio más concreto de desarrollo tras haber tomado decisiones políticas acerca de cómo tratar un tema tan trascendente como la seguridad. De ahí que este autor explique la distinción y división de la *competencia para dictar la política de seguridad* que debe estar radicada en la instancia correspondiente, de las *técnicas que son la esfera que le compete aplicar a los órganos encargados de la ejecución de la política*, pero que en ningún caso, les es dado fórmulas la política (ejemplo de ello sería lo anacrónico que resultaría dejar en manos de los órganos policiales la formulación de la política de seguridad).

Al adentrarse en la perspectiva desde la cual formular la política de seguridad, el contexto constitucional ofrecerá unos límites precisos desde el *modelo de Estado* (en Venezuela: social y democrático de Derecho y de justicia) para desde ahí formular la política. Luego es que se pasará a las *técnicas* que adoptarán los órganos competentes para aplicarlas, donde se ejecutan las decisiones sobre el modelo, si es que es o no de proximidad al ciudadano, etc.

Por último, en atención a la oportunidad para plantearse una política de seguridad ciudadana, se debe asumir la decisión de desarrollar la política pública que espera ansiosa por su formulación, para lo cual, la actual colocación del tema de la seguridad en la agenda pública es beneficiosa pues precisa la atención del Estado y de la sensibilización e interés social por atenderlo, pero a la vez hay que tenerle cuidado, pues se corre el riesgo de que como también explica Recasens, no se formule política alguna, sino que se diluya en la retórica, lo simbólico o la emergencia, que no sólo no resuelven las demandas sociales sino que socavan la confianza de

⁸⁶ Ob. Cit.

la comunidad en sus instituciones, pues ante una solución simbólica a un problema real, los resultados apuntan a que continúe presente quizás con una peor perspectiva que obra contra la gobernabilidad.

2. Institucionalizando la paz en el modelo de seguridad: Los ámbitos de intervención.

El sentido de la institucionalización de la *paz* responde, de un lado, a su orientación material inscrita en el ideario constitucional (Constitución, preámbulo y artículo 1) y, del otro, al reconocimiento de la necesidad de concretar este valor en el ejercicio de gobierno, específicamente en los ámbitos de intervención del sistema penal, del control penal, tal como es el espacio policial, en los cuales, la tradición autoritaria del Estado Policial que como explica Zaffaroni⁸⁷, aún se camufla perversamente al interior de todo Estado de Derecho postula estrategias de opresión cuando no de mera administración de la violencia que en nada ayudan a cumplir con el *desideratum* constitucional, ni menos con la protección de los derechos que le competen a la seguridad ciudadana.

Para eso, la primera reflexión apunta a la inserción de valores trascendentes como la *paz* en el enfoque de la política pública (esto es diametralmente opuesto a “ley y orden”) pero dándole vida específica en cada uno de los subsistemas o ámbitos de intervención.

Pero antes, debe observarse cómo se ha plasmado la *seguridad ciudadana* en la política pública venezolana. El documento marco para examinarla es el PLAN DE ESTRATÉGICO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 2001-07 que ofrece los lineamientos a seguir para lograrla como uno de los aspectos a considerar dentro del “equilibrio social”, tal y como lo explica CARUCCI⁸⁸, dado que la política social del gobierno “asume como principios rectores los postulados constitucionales y los lineamientos y directrices establecidos en el Plan (...)”, que este autor estima como una “agenda nacional de desarrollo” mediante el establecimiento de propósitos generales en cinco ámbitos, llamados “ejes de equilibrio”: económico, internacional, político, territorial y social, en el cual se inscribe el objetivo de *seguridad ciudadana permanente*.

⁸⁷ ZAFFARONI, E. 2000. ob.cit.

⁸⁸ CARUCCI, F. Bases conceptuales y metodológicas para la conformación de agendas sociales locales. Documento de trabajo. ILDIS, Agencia de Cooperación Alemana y Ministerio de Salud y Desarrollo Social. P. 32-33. Julio 2003. Caracas.

El PLAN establece:

La seguridad ciudadana es una condición necesaria para el desarrollo humano, garantizando la superación de situaciones de amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la vida de las personas, sus propiedades, la paz y la convivencia pacífica.

La garantía de los niveles de seguridad ciudadana y jurídica se alcanzarán con la superación de los desequilibrios macroeconómicos y el desarrollo de estrategias preventivas, control de delito y restauración del sistema penitenciario, con elevada participación de la familia, los medios de comunicación y la escuela.

El enfrentamiento de los índices de criminalidad, se asume como una política integral. Que comprende, por una parte, la reducción de las desigualdades sociales, el incremento del nivel de empleo y la atención a los grupos sociales relativamente pobres y, por la otra, una política específica para la prevención de la criminalidad y la violencia.

De modo que desde una perspectiva de la *política general* es apropiada la comprensión integral que asume que la *seguridad ciudadana es una garantía* y que está correlacionada con otros objetivos dentro del *equilibrio social* para alcanzarla adecuadamente. Hasta aquí es clara la *contextualización* y el impacto que tiene el tema, sin embargo, en la política específica no se ofrecen lineamientos de política acorde con ese postulado.

Así, para la *política específica*, se refiere, primero, a lo que aquí se denominará *prevención antes del delito*, estableciendo: "estrategias preventivas, control de delito (...), con elevada participación de la familia, los medios de comunicación y la escuela", y establece las líneas a seguir: unas, para la *prevención mediante la coordinación e inteligencia policial*, otras, para *participación ciudadana en prevención y control* y, por último, la *modernización de sistemas de protección ciudadana*:

Desde el punto de vista de la política específica para la prevención y el combate del delito y asegurar la tranquilidad ciudadana, se plantea el fortalecimiento de la *coordinación policial*, con la creación del centro de coordinación e inteligencia, el *incremento de la participación ciudadana* en la prevención y control del delito, la *modernización de los sistemas de la protección policial* de los ciudadanos y hogares (destacado nuestro).

Nótese que para atender un problema mayúsculo como es la seguridad ciudadana se plantea “*el fortalecimiento de la coordinación policial*” con lo cual se demuestran varias cuestiones claves:

La *inconsciencia* acerca del estado de la cuestión policial en Venezuela, lo cual es insólito habida cuenta del conocimiento aportados por la investigación científica (desregulación, abusos policiales, desviaciones, militarización, etc). Tal *inconsciencia* es notable incluso en una panorámica de este importante PLAN, de modo tal que el peso del tratamiento concedido a la seguridad ciudadana es ínfimo al lado del mucho más agudo y concienzudo dado a muchísimos otros temas. Este desconocimiento y desinterés histórico por la cuestión policial ha tenido como consecuencia que durante muchísimo tiempo la política que debía animar a la política legislativa de regulación del ámbito más *desregulado* del Estado, pero a la vez más riesgoso para los derechos, se pretendiera reducir a “problemas de coordinación”; de este modo la función policial sometida a la más burda arbitrariedad se “mejoraría” si se alcanzaba la “coordinación” entre los órganos que la desempeñan, ocultando tras el comodín de la “coordinación policial”, problemas estructurales del aparato policial venezolano que lo han llevado a niveles agudos de crisis. Uno de los efectos de este extravío, se documentó al inicio de este estudio, cuando se explicó cómo a pesar de los ensayos de la década de los noventa por legislar sobre seguridad ciudadana, apenas en 2001 se dictó la legislación sobre “coordinación” de los órganos de seguridad ciudadana, restringiendo incluso el espectro competencial que se le debía atribuir al Ministerio de Interior y Justicia en la dirección de la política de seguridad ciudadana. De hecho, aún hoy día, muchos de los problemas para el desarrollo de tal política, se debe tanto a:

- la confusión acerca de las definiciones básicas y democráticas de la seguridad ciudadana,
- las carencias en la planificación de las políticas para abordarlo (notable en este PLAN estratégico) y,
- la deficiente atribución de competencia al despacho ministerial en su formulación y dirección.

“*El incremento de la participación ciudadana*”: La participación ciudadana es un eje transversal del orden constitucional fundamental para la democratización del poder, pero en esta materia, la propuesta del PLAN es pobre, pues no demuestra claridad en cuando a la forma cómo llevar adelante tal estrategia. En seguridad ciudadana, la *participación* es muy importante tanto en la formulación de los planes producto de la consulta comunitaria acerca de sus necesidades, demandas y requerimientos (Constitución, artículo 55), así como es vital en el control de gestión pública (Constitución, artículo 62), que en un ámbito como lo es la seguridad

ciudadana, tiene especial significado dada la imbricación de la función policial con el control penal y por tal, su tendencia al desbordamiento. De ahí lo importante que es desplegar mecanismos para el ejercicio de la contraloría social de la función policial, sobre lo cual se volverá más adelante. Por supuesto que en un modelo de Estado democrático, la participación social supone contraloría social, amerita construcción consensuada de las agendas públicas con base en diagnósticos, demandas sociales y acuerdos, pero en ningún caso, es conteste con el Estado de Derecho democrático la *policiación* de la ciudadanía para contribuir con la seguridad ciudadana, que por demás, es una función del Estado indelegable. De manera que la única interpretación consecuente con el orden constitucional sería la participación social en los términos arriba sugeridos. Con igual sentido ha de entenderse la *participación de la escuela*, principalmente en los planes educativos y los valores que *transversalizan* el proceso de enseñanza-aprendizaje, así en otras sociedades se incluye como eje transversal de todo el proceso educativo “la paz”, de donde se deriva un sin fin de programas y desarrollos que incluyen la mediación, la resolución alternativa de conflictos. Igual rigor asiste al rol de los medios de comunicación en una sociedad democrática llamados a la difusión de los valores democráticos (es decir, constitucionales: paz, solidaridad, independencia, soberanía, participación, respeto mutuo, responsabilidad, pluralidad, mundo multipolar, trabajo, etc) dentro de un ambiente, crítico, abierto, libre y plural, con lo cual, no se está proponiendo en modo alguno el menoscabo de la libertad, sino que mira a la construcción de acuerdos que faciliten la inserción y difusión masiva de tales contenidos en los medios mediante una política comunicacional expresamente destinada a tal fin, y fomentada desde el propio gobierno mediante propuestas y acciones para facilitar los consensos, el reparto de responsabilidades y de los aportes en esta materia. Esta política pudiere incluir, una acción concretamente destinada a una política comunicacional de prevención en seguridad ciudadana flexible, creativa, no moralizante, sino pedagógica, que persiga fortalecer la cultura de la prevención y de mitigación de riesgos.

Por su lado, “la modernización de los sistemas de protección policial de los ciudadanos” pasa por la formulación de un modelo de policía democrática, inexistente en el país debido a razones estructurales e históricas que se remontan más allá de dos siglos. De modo que en pureza la “modernización” demandaría la adecuación de la policía a una institución propia de un Estado democrático, lo cual no es precisamente en lo que se le ha ido convirtiendo con cada vez mayores demostraciones de desinstitucionalización, ingobernabilidad y desapego al Estado de Derecho. De modo que no se trata “de sistemas de protección” como si el ejercicio de la función policial estuviere claramente encaminado y ameritara sólo “modernizar sus sistemas”, sino más bien se trata de construir y dotar de legalidad democrática una institución policial inexistente como tal, por lo que la línea política apuntada está desfasada de la realidad, pues

nuevamente se demuestra el desconocimiento del estado de la cuestión y se le da un tratamiento superficial.

En segundo lugar, también como *política específica, esta vez en el ámbito de la administración de justicia que podría denominarse "después de ocurrido el delito"*, el PLAN propone el incremento de la penalidad, un sistema post penitenciario (la reinserción social del penado) y el aceleramiento de los juicios:

El régimen judicial propiciará el incremento y la acumulación de la penalidad en los delitos graves y la oportunidad de reinserción social a los transgresores de la ley que se regeneren, dentro de un sistema penitenciario descentralizado y profesionalizado. Se acelerarán los procedimientos jurisdiccionales para hacer más eficiente la administración de justicia y se organizará una administración descentralizada de la custodia y rehabilitación del recluso y el desarrollo de programas de atención post-penitenciaria, con la creación del Instituto Autónomo Penitenciario.

En esta segunda tanda, suscribe la expansión del control penal mediante el aumento de las penas, línea mundial e histórica de probada ineficacia que conduce a reforzar el valor simbólico de la legislación (sólo promesas) y cuya incidencia más grave ha sido en el incremento de la irracionalidad, selectividad y violencia del control penal, muy recurrida en las legislaciones penales de los últimos tiempos. La "oportunidad de reinserción de penados" y en general, las líneas acerca del subsistema penitenciario repiten las mismas promesas del sistema penitenciario venezolano desde 1961, que responde a otras irracionalidades consustanciales a la crisis de los modelos penitenciaros mundiales.

En cuanto al espacio de la seguridad ciudadana que abarca tanto lo policial en sentido lato, como protección civil y el servicio de bomberos, el PLAN postula el fortalecimiento de estos sistemas y la debida legislación, sobre lo cual ha habido adelantos, pero no precisamente en el desregulado ámbito policial. Así también se incorpora la política de identificación básica como premisa para el éxito de las políticas de seguridad, sobre ésta última, se viene adelantando acciones que prometen fraguar para 2007 en cuanto al desarrollo de un sistema nacional de identificación con uso de tecnologías de la información, según se ha anunciado oficialmente.

Se concederá primera prioridad a la organización de protección civil y administración de desastres, para proteger a la ciudadanía frente a citaciones que constituyan

amenazas, riesgo para su integridad física y sus propiedades ante catástrofes y calamidades públicas.

Se actualizará el marco jurídico normativo de la seguridad ciudadana (Ley de policía de Investigaciones Científicas, penales y criminológicas, Ley de bombeos y bomberas, Código de Ética de los órganos de seguridad ciudadana, Código de Convivencia Ciudadana, Ley de policía Nacional, Ley de Protección Civil y administración de desastres).

Finalmente, se modernizará el control de inmigración, consistente en la regulación del ingreso, permanencia y salida de los extranjeros en territorio venezolano y se consolidará la automatización de los servicios de identificación y de registros y notarias.

Examinado así el PLAN, se concluye en que éste también ratifica la carencia de *posicionamiento* histórico que ha padecido el tema, aunque con su incorporación en la CONSTITUCIÓN, su mandato puesta a su desarrollo, para lo cual la incorporación del concepto, tanto en la Carta Magna como en el PLAN ESTRATÉGICO, constituyen un hito y un primer paso que amerita dotarle de contenidos conceptuales y animar el despliegue de las políticas para su abordaje, conforme a una interpretación constitucional acorde con el Estado democrático.

Para ello, la *definición* aportada en páginas anteriores sobre *seguridad ciudadana* conlleva apartar su concepto de otros tales como “mantenimiento del orden público” o de la dispersión conceptual que la confunde y diluye obstaculizando una diáfana delimitación conceptual, claridad útil para abrir la discusión sobre sus políticas.

Luego, es necesario para cumplir con el objetivo de contribuir a la formulación de las bases del modelo para la “reducción de la violencia delictiva”, que se delimite y distinga *dentro del amplio espectro de la seguridad ciudadana*, a aquella zona destinada a la protección que debe Estado a las personas, tanto individual como colectivamente, contra riesgos derivados de peligros provenientes de la naturaleza o del hecho de personas (tales como catástrofes, incendios, accidentes) de la otra esfera, aquí prioritaria, que atiende propiamente a lo delictivo: se trata entonces de amenazas y riesgos de agresión a los que pueden ser sometidos los derechos a la vida, libertad, integridad, patrimonio, entre otros directamente relacionados. Esta precisión es importante dado el balance sobre el estado de la cuestión en Venezuela y la enorme pertinencia social que tiene abordarlo.

Esta distinción no significa que se arredre la estrecha vinculación que existe entre las diversas zonas que conforman la *seguridad ciudadana*, que sin duda, guardan una estrecha relación que es claramente visible en algunos de sus espacios. Así, en materia de tránsito terrestre, se imbrica aspectos de seguridad vial con hechos delictivos que pueden ser observados, por ejemplo, en un solo “accidente de tránsito” que sacrifica la vida de personas debido a la imprudencia de la empresa transportista que sobrecarga el camión que arrolló a otros vehículos al descarrilarse. Sin embargo, a la hora de avanzar en la política de seguridad ciudadana, el estudio se concentra en el espacio asociado a la ocurrencia potencial o real de delitos, en particular, de violencia delictiva, debido a la caracterización de este fenómeno en la Venezuela de las últimas décadas, mostrada en la Primera Parte del estudio.

Además para la formulación de políticas para la reducción de la violencia delictiva, debe tomarse en cuenta algunas *reglas que informan el comportamiento de los sistemas penales*, en particular, de aquellos que muestran crisis estructurales, como ocurre con el venezolano. Entre ellas, es fundamental lo siguiente:

Establecer prioridades: Un problema complejo como el de la *violencia delictiva* amerita intervenciones que reconozcan tal *complejidad*, pero que a la vez prioricen sus esfuerzos y se concentren en un tratamiento concentrado de la seguridad ciudadana, evitando dispersión de esfuerzos, para lo cual, debe *conceptualizar la prioridad*, que conforme al Estado Constitucional democrático es la *protección de los derechos más expuestos de las personas ante la violencia delictiva*, se trata entonces de orientar la fuerza principal de la acción del Estado, en el cumplimiento de la competencia de seguridad ciudadana, a la protección de la vida, la integridad, la libertad y la propiedad. Esto deriva en que la acción policial proteja en primer lugar a la vida, integridad, libertad y patrimonio ante agresiones violentas; que la justicia penal aumente su eficiencia en el establecimiento de la responsabilidad por los hechos punibles expresivos de violencia delictiva (homicidios dolosos de la delincuencia o las institucionales, lesiones, violación, secuestro, extorsión, robo, etc.) disminuyendo la impunidad y que el subsistema carcelario administre la sanción penal respetando los derechos humanos, en especial, la vida e integridad física, psíquica y moral del detenido. Esta regla es muy útil si se comprende que *la premisa de funcionamiento de los sistemas penales en el mundo es la impunidad*, y que por tal, su consustancial déficit de justicia debe ser equilibrado mediante intervenciones concretas, pero más certeras y por tal, de mayor alcance.





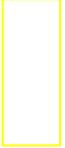
A la inversa, no son los principales problemas delictivos que orienten la operatividad del aparato penal (policial, judicial, penitenciario) las establecidas en instancia de poder foráneo, tal

y como sucede con la lucha antiterrorista. Para Venezuela, la prioridad es la reducción de la violencia proveniente de delitos convencionales, en particular, de reducir la tasa de homicidios y demás delitos violentos.

Capacidad limitada: La capacidad del sistema penal para atender la complejidad del comportamiento delictivo es muy limitada, aun en aquellos países que destinan enormes recursos -humanos, organizativo o, materiales- al control penal, por lo tanto, hay que administrar las acciones con criterios de austeridad, entendiendo que su capacidad limitada obliga a la optimización de sus recursos y estrategias.

Una *segunda advertencia* postula la superación de la tradicional *dicotomía represión – prevención*, en el entendido que las intervenciones del Estado en la preservación de la seguridad ciudadana requieren del despliegue de acciones que giran circularmente y se comunican tanto en el espectro preventivo como en el del establecimiento de la responsabilidad (represión), pero que para formular recomendaciones en este ámbito, debe distinguirse el rol de cada sistema de intervención, para organizar idóneamente sus repuestas. Esto significa que no debe haber *ambigüedad* en las intervenciones, si se despliega líneas políticas de prevención, éstas serán administradas por algunas instancias del sistema destinadas claramente a ello, mientras que en el ámbito del establecimiento de la responsabilidad penal, actuará el sistema de justicia concentrándose en su misión cuya efecto de prevención es básico para una sociedad democrática y consiste en la evitación de la *impunidad* que potencialmente recrea mayor violencia y abandono de la víctima. Un ejemplo ilustrará esta relación: la policía o cuerpo destinado a las investigaciones penales es un órgano cuya función está dirigida a la fase “después de la comisión del delito” con el fin de contribuir en la investigación del delito que dirige el Ministerio Público, de modo que éste pueda presentarlo sustanciado ante la justicia penal. Su formación, adiestramiento y los procedimientos a los que se somete, estarán orientados a este fin, por tal, no estará en condiciones de realizar actividades de policía general, dada su especialidad. Aunque su actividad conduce a la postre a la prevención de nuevos hechos delictivos, destinarla a funciones concretas de prevención situacional de delitos (patrullaje preventivo), es por decir lo menos, contraproducente, además de una desviación y dispendio de esfuerzos y recursos.

Así, la organización de los ámbitos de intervención sobre los cuales incidirá la política a seguir como derivación del modelo, distingue entre los *sistemas de prevención* y los de *administración de justicia* y aquí se apuntan algunas líneas sugeridas:

Sistema de prevención		Sistema de administración de justicia
<p>Reducción de la violencia mediante mitigación exhaustiva de los riesgos de sufrir agresión</p> <p style="text-align: center;"></p> <p style="text-align: center;">(construcción de la paz)</p>	<p>Reducción del miedo</p> <p style="text-align: center;"></p> <p style="text-align: center;">(construcción de la paz)</p> <p>También la reducción de los miedos va aparejada a una campaña de prevención y de información a la comunidad, de manera que se evita la "escandalización" o exaltación de la seguridad subjetiva y al perjudicial alarmismo social</p>	<p>Disminución de la impunidad</p> <p style="text-align: center;"></p> <p style="text-align: center;">(construcción de la paz)</p>
<p>Fortalecimiento Institucional:</p> <p style="text-align: center;"></p> <p style="text-align: center;">Modelo policial </p> <p>(Mejoramiento y creación de sistemas apoyados en tecnologías de la información avanzadas para la detección y control de actividades delictivas)</p> <p style="text-align: center;">Modelo de seguridad ciudadana</p> <p>Participación ciudadana (Consejos Comunales)</p> <p>Ámbito legislativo:</p> <p>Legislación que edifique la función policial y de seguridad ciudadana en general, en clave democrática</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Reforma policial • Fortalecimiento institucional: • Ministerio Público y administración de justicia • Protección de víctimas, testigos y expertos <p>Ámbito legislativo:</p> <p>Legislación para tal fortalecimiento</p>

2.1. Los sistemas de prevención: La política de Estado para la paz (reducción de la violencia).

2.1.1. Modelo Policial: Desmilitarización, institucionalización, democratización y gobernabilidad de la función policial.

Como se ha expuesto, en Venezuela, a falta de la instauración de algún modelo policial, el país ha sufrido el resabio del Antiguo Régimen dieciochesco sin la debida adecuación de la policía a las exigencias de un cada vez más evolucionado Estado sometido a la legalidad. Así, la función policial ha estado *desregulada* y sometida a la ideología de “ley y orden” propias de un Estado autoritario. En la actualidad, se adelantan dos procesos: uno, legislativo mediante el cual, desde 2001 se adelanta la formulación de legislación en ese ámbito. Y otro proceso de mayor complejidad, encomendado a la COMISIÓN NACIONAL PARA LA REFORMA POLICIAL y referido a la construcción de un modelo policial a partir de una consulta nacional y un acuerdo colectivo que será presentado al país antes del cierre de 2006. Este ejercicio colectivo ha conducido a que, desde la participación colectiva, se perfile la caracterización de la policía deseable dentro del marco constitucional y que apunta hacia:

- *Institucionalización* de la policía absolutamente extraviada por el arbitrio del gobernante de turno municipal, estatal o nacional.
- *Carácter civil*, lo cual va más allá del órgano y se refiere a la función en todas sus expresiones y en relación con el desempeño policial, la cultura organizacional, la formación, los controles y la rendición de cuentas a la comunidad.
- *Profesionalización*, carrera y régimen de ingreso.
- Régimen de *protección social y salarial*.
- *Controles* internos y externos y *rendición de cuentas* a la comunidad.
- *Estructura y funciones* claramente delimitada dada la concurrencia de la función. Así, el corazón de la regulación debe atender a formular la legislación policial compuesta por una *ley de bases* que organice el nuevo sistema policial para todo el país y postule el despliegue de las *leyes de desarrollo* que le competen a los estados.

2.1.2. Mercantilización de la seguridad: La seguridad privada.

Tal y como se refirió en otro espacio de este estudio, el estadio actual del capitalismo ambientado en la globalización y la mercantilización de la seguridad como un bien más, altamente rentable, en la sociedad de consumo que le es propia, vienen estimulando el

despliegue de servicios de seguridad privados que, según mediciones, tiene una cobertura muy amplia, con lo cual el dominio público del área se viene perdiendo, así como se acentúan los recontroles y la desregulación, acentuando la verticalidad social, dado que sólo algunos sectores sociales pueden “pagar” por seguridad. Como se notará, este es un problema político y social que no puede ser apartado del desarrollo del modelo; para lo cual, una primera línea debe mirar hacia la delimitación de los espacios de la seguridad local que puedan quedar bajo el dominio privado y sobre todo, a la regulación de esta zona de la seguridad ciudadana, subrogada sin controles a manos privadas. Evitar que la gente se proteja ante las demandas de seguridad y los déficits gubernamentales es absurdo, pero dejar esa evolución sin atender a su regulación y control obra contra el fortalecimiento del Estado democrático.

2.1.3. El control de las armas.

Como se aprecia en el balance actual de la violencia delictiva, en Venezuela al igual que en términos planetarios, la mayor parte de los homicidios derivados de la acción delictiva y de la acción del aparato penal se realizan con armas de fuego, las cuales circulan de modo incontrolado. Además hay una tendencia al desenlace fatal influido por el uso y abuso generalizado de las armas de fuego, tanto en manos oficiales como de la colectividad. Por ello, la reducción de la violencia pasa por el desarrollo de programa sobre esta materia. El *control de las armas* no supone o se agota en una línea política de desarme, sino que opta por un *control y regulación progresivo del porte y la tenencia*. Primero, de las armas en manos de la policía y luego, de las de la población. La manera de entrarle a un problema tan complejo asociado al mercadeo internacional e ilegal de armas cortas, tratado en diversas reuniones internacionales y denunciado por varias ONG es distinguir entre la *tenencia controlada y en casa*, y la *prohibición de la circulación de las armas en la sociedad (porte)*, lo cual amerita el desarrollo de una política y la reforma legislativa sobre este aspecto puntual en el Código Penal.

2.1.4. Fortalecimiento institucional.

Como se ha plasmado a lo largo del estudio, el fortalecimiento institucional de los órganos involucrados en la seguridad ciudadana es como en todo proceso de consolidación del Estado crucial para la sociedad democrática. Para ello, el modelo pasa por la regulación concienzuda de la función policial, por el desarrollo de un sistema nacional de seguridad ciudadana y en particular, por la atribución explícita de competencias al órgano que dirija la política sobre esta materia. Esto que parece de Perogrullo, no es tal; en la actualidad el Ministerio de Interior y Justicia a pesar de tener atribuida la responsabilidad del área ya constitucionalmente, ya

mediante la Ley de Administración Central y la Ley Orgánica de Planificación, así como mediante otras normas entre las cuales es significativo el Decreto Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana y sus dos reglamentos, no obstante, a la hora de regular apropiadamente la actividad policial de las policías estatales y municipales, no cuenta con apropiados medios jurídicos, ni organizativos para ello. De hecho, la ausencia del Consejo Federal de Gobierno como instancia constitucional clave para coordinar a los estados, deja en el limbo una instancia de enlace, planificación y coordinación fundamental para el desarrollo armonioso de la descentralización bajo el principio de integridad, especialmente en materias concurrentes como sucede con la seguridad ciudadana, por lo que debe atenderse a este postulado constitucional, así como al desarrollo de la legislación específica. Por ejemplo, la ley de bases que potencie la intervención del MIJ mediante el diseño consensuado de políticas sobre seguridad ciudadana.

2.1.5. Participación ciudadana.

El eje transversal de la participación ciudadana, que define constitucionalmente buena parte de la democratización, amerita de la articulación de mecanismos que la hagan posible sin trasladar una competencia indelegable a la comunidad. Es decir, la participación social debe acentuarse en su aporte en el diseño de las políticas públicas⁸⁹, el reconocimiento de las necesidades y demandas sociales, tal y como ordena el artículo 55 constitucional, y en el ejercicio de la *contraloría social* de la función policial. Sobre ambos aspectos debe legislarse en la normativa que formule el sistema nacional de policía y en el de seguridad ciudadana en general. La contraloría social de la policía supondría articular medios con los cuales se rinda directamente cuentas a la comunidad, lo cual es perfectamente posible y no sólo ante las instancias de los poderes públicos y gubernamentales jerárquicos. En el espacio local, la posibilidad de que en el seno de las alcaldías, la policía rinda cuentas en sesiones ampliadas sería una experiencia digna de consideración que pueda aumentar la comunicación y sinergia entre la comunidad y los órganos encargados de ejecutar la política de seguridad por desarrollar.

2.2. El sistema de administración de Justicia: responsabilidad contra impunidad para la reducción de la violencia.

La cuestión del *acceso a la justicia* y de la *impunidad* tienen un impacto muy significativo en la violencia, que tiene aristas que van desde la desviación institucional propiciadora de mayor violencia (caso de muertes institucionales, en las cuales paradójicamente uno de los organismos

⁸⁹ Para la conformación de las agendas locales a partir de la participación ciudadana, es muy útil tanto debido a su fuerte aliento constitucional como a su detallado desarrollo, el estudio realizado por CARUCCI: BASES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS PARA LA CONFORMACIÓN DE AGENDAS SOCIALES LOCALES. ILDIS: 2003. ob.cit

que en estos años ha mostrado datos altos es precisamente el órgano policial encargado de la investigación criminal; hasta el despliegue de formas primitivas de autodefensa: linchamientos, escuadrones. De ahí, la necesidad de aumentar la eficiencia del sistema de justicia que pasa por el fortalecimiento del Ministerio Público, la implantación de un sistema de denuncias de hechos cometidos por funcionarios accesible y el aumento del reconocimiento de los derechos de las de las víctimas.

Referencias bibliográficas

ANIYAR DE CASTRO, Lolita 1992. DEMOCRACIA Y JUSTICIA PENAL. Ediciones del Congreso de la República. Caracas.

ÁVILA, Keymer 2005. "Aproximación a las propuestas de prevención y control del delito desde la criminología crítica". CAPÍTULO CRIMINOLÓGICO. p.p.225-265. Universidad del Zulia. Venezuela.

BARATTA, Alessandro. 1985. "Requisitos mínimos del respeto a los derechos humanos en la ley penal". CAPÍTULO CRIMINOLÓGICO N° 13. Universidad del Zulia. Maracaibo

BARATTA, Alessandro. 2001. "Seguridad". CAPÍTULO CRIMINOLÓGICO. LUZ. Venezuela.

BAUMAN, Zygmunt. 2001. EN BUSCA DE LA POLÍTICA. Primera edición en inglés, 1999. Fondo de Cultural Económica. Argentina.

BAUMAN, Zigmunt. 2003. LA GLOBALIZACIÓN: CONSECUENCIAS HUMANAS. Primera edición en inglés 1998. p. 155. Fondo de Cultura Económica. México

BECK, Ulrich, 1998. LA SOCIEDAD DEL RIESGO (primera edición alemana 1986). Paídos. España.

BERGALLI, Roberto. 1996. CONTROL SOCIAL PUNITIVO. SISTEMA PENAL E INSTANCIAS DE

BORREGO, Carmelo y Elsie ROSALES 1992. DROGAS Y JUSTICIA PENAL. Livrosca. Caracas.

BORREGO, Carmelo. 1991. "La aplicación judicial de la LOSPP". REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS. Universidad Central de Venezuela

BRICEÑO LEÓN, Roberto 1997. "Buscando explicaciones a la violencia". Espacio Abierto. Volumen 6. N°1. Maracaibo.

BRICEÑO LEÓN, Roberto 2003. "La nueva violencia urbana en América Latina". En: VIOLENCIA, SOCIEDAD Y JUSTICIA EN AMÉRICA LATINA. CLACSO. Eudeba. Argentina.

BRICEÑO LEÓN, Roberto y Olga ÁVILA y Alberto CAMARDIEL. 2006. "Visión ciudadana de la actuación policial". REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS. Universidad Central de Venezuela. N 126. p.p.11-32. Caracas

CANCIO MELIÁ, Manuel y Gunther JAKOBS, 2003. DERECHO PENAL DEL ENEMIGO, Editorial Civitas, Madrid.

CARRANZA, Elías. 2006. "Criminalidad, Política Criminal y participación de la sociedad civil" en: FORO LATINOAMERICANO SOBRE DERECHOS HUMANOS Y CUESTIÓN CRIMINAL: LA PERSPECTIVA CRÍTICA. Caracas, Universidad Central de Venezuela.

CARUCCI, Flavio. 2003. BASES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS PARA LA CONFORMACIÓN DE AGENDAS SOCIALES LOCALES. Documento de trabajo. ILDIS, Agencia de Cooperación Alemana y Ministerio de Salud y Desarrollo Social. P. 32-33. Julio. Caracas.

CHRISTIE, Nils. 2000. CRIMINAL SYSTEM AS INDUSTRY. Roulegte. England.

CRUZ, José Miguel 2004. "Violencia, democracia y cultura política". En: INSEGURIDAD, VIOLENCIA Y MIEDO EN AMÉRICA LATINA. Nueva Sociedad. N° 167. Caracas.

DEL GROSSO, José. 2000. MÁS ALLÁ DE MENTE Y CONDUCTA, Universidad de Los Andes.

DELGADO ROSALES, Francisco. 2000. "Reforma Penal y cultura legal en Venezuela (un acercamiento cualitativo)". Capítulo Criminológico. Universidad del Zulia.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura 2003. LA CAÍDA DEL *ANGELLUS NOVUS*: ENSAYOS PARA UNA NUEVA TEORÍA SOCIAL Y UNA NUEVA PRÁCTICA POLÍTICA.

FROMM, Erick. ¿Tener o Ser?

JIMÉNEZ, Angélica, 1991. MEDIDAS ALTERNATIVAS EN EL SISTEMA PENAL Y PERSPECTIVA CRIMINOLÓGICA. Universidad del Zulia. Maracaibo.

HASSEMER, Winfried 1989. "Derecho Penal simbólico y protección de bienes jurídicos". NUEVO FORO PENAL. N° 51. Bogotá.

HERNÁNDEZ, Tosca. 1985. LA IDEOLOGIZACIÓN DEL DELITO Y DE LA PENA. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

LEWIS, Roger. 1992. COMPLEJIDAD, Tusquets editores, Barcelona

LÓPEZ MAYA, Margarita *Ob. cit.* pp. 36-37 y BRICEÑO, Roberto 1997. "La cultura emergente de la violencia en Caracas". REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES, volumen 3 N° 2-3.

MORAIS. MG. 1996. "Reflexiones sobre la Violencia". Lección Magistral. Universidad Católica Andrés Bello Caracas.

NACIONES UNIDAS (ONU) 2002. INFORME *GENTE, POBREZA Y POSIBILIDADES*. FONDO PARA LA POBLACIÓN DE NACIONES UNIDAS.

NUÑEZ, Gilda 2006. "Violencia policial y derecho a la vida en Venezuela". Sistemas Penales. Instituto de Ciencias Penales. Universidad Central de Venezuela (para su publicación).

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS). 2002. Hoja informativa del Informe Mundial sobre la violencia y la salud.

PATRUYO, Thanalí 2005. "Balance de la situación social". INFORME SOCIAL 10 2004 VENEZUELA. Suplemento 2005. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. ILDIS. Caracas

PEGORARO, Juan 2000. "Violencia delictiva e inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana". En: *SEGURIDAD, VIOLENCIA Y MIEDO EN AMÉRICA LATINA*. Nueva Sociedad. N 167. mayo/junio. p.p. 114-131. Caracas.

PÉREZ PERDOMO, Rogelio y Juan Carlos NAVARRO. 1991. *LA INSEGURIDAD PERSONAL UN ASALTO AL TEMA*. IESA. Caracas

PÉREZ PERDOMO, Rogelio y Elsie ROSALES 1998. *VIOLENCIA EN EL ESPACIO CARCELARIO*. Estudios IESA. Caracas.

PROVEA Informe 2005 sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela. Caracas.

RECASENS I BRUNET, Amadeu. 2006. *POLÍTICAS DE SEGURIDAD* (en publicación). Barcelona. España

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 2001. *PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 2001—07*

ROSALES, Elsie 1991. "Aplicación judicial de la Ley Orgánica sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas". REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS. Universidad Central de Venezuela. Caracas

ROSALES, Elsie. 1997. "Cárcel y violencia". CAPÍTULO CRIMINOLÓGICO. LUZ. Maracaibo.

ROSALES, Elsie 2001. "Sistema penal y relegitimación procesal". En: VIOLENCIA, SOCIEDAD Y JUSTICIA. Eudeba. Argentina.

ROSALES, Elsie. 2002. "Seguridad ciudadana, función policial y política legislativa". CAPÍTULO CRIMINOLÓGICO. Vol. 30. Nº 4. p.287-311. Homenaje a Alessandro Baratta. Instituto de Criminología. Universidad del Zulia. Maracaibo.

ROSALES, Elsie. 2002. "El Sistema penal en apuros. Aproximación al sistema penal venezolano de las últimas décadas". REVISTA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Caracas.

ROSALES, Elsie. 2005. "Sistema penal y Estado Constitucional". Capítulo Criminológico. LUZ. Maracaibo.

ROSALES, Elsie. 2005. "Sistema penal y reforma penal. La tensión entre el Estado Policial y el Estado Constitucional". En: ENSAYOS SOBRE DERECHO PENAL. Tribunal Supremo de Justicia. República Bolivariana de Venezuela.

ROSALES, Elsie 2006. "Control de constitucionalidad de leyes penales". Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Orense. España.

ROSALES, Elsie (COORD), Keymer ÁVILA y Gilda NUÑEZ. 2006. SISTEMA PENAL, SEGURIDAD Y ESTADO CONSTITUCIONAL, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

SAN JUAN, Ana María 1997. "La criminalidad en Caracas. Percepciones y realidades". Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Vol. 3. Nº2-3.

TISCORNIA, Sofia. 2004. "Entre el imperio del "Estado de policía" y los límites del derecho". SEGURIDAD CIUDADANA Y ORDEN PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA. p.p.78-89. NUEVA SOCIEDAD. Caracas.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. 2000. DERECHO PENAL. Ediar. Argentina.