

DERECHO A LA SEGURIDAD CIUDADANA

Toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyan 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 funcionariado policial y de seguridad estará limitado por principios de necesidad, conveniencia, oportunidad y proporcionalidad, conforme a la ley.

Artículo 55 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

La Seguridad Ciudadana, un Derecho Humano

Si bien la seguridad es una construcción permanente de la vida cotidiana, su término ha generado algunas polémicas debido a los múltiples conceptos prevalecientes e interrelacionados (seguridad nacional, pública, integral, humana, ciudadana, jurídica). Actualmente se discuten no sólo los bienes jurídicos que se deben proteger mediante las políticas de seguridad ciudadana, sino también la relación existente entre la noción de "seguridad" con las de libertad, derechos humanos, democracia, criminalidad, orden público, etc., ya que aunque una de las amenazas más visibles a la seguridad ciudadana es la delincuencia, no es la única. El concepto de seguridad humana aparece en 1993, propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) y aunque no cuenta con una definición precisa y concluyente, se plantea que es de orden polivalente, de contenido antropocéntrico, universal, interdependiente, preventivo, democrático, indivisible, global, local, integrativo y de connotaciones cualitativas y cuantitativas y que responde a dos factores: percepción de inseguridad y un estado de satisfacción de necesidades. La seguridad humana se concibe como un concepto amplio y significa mucho más que la ausencia de la amenaza militar o delictiva. Incluye la seguridad en contra de la privación humana, una calidad de vida aceptable, así como garantías a todos los derechos humanos; significa seguridad para la gente de amenazas tanto violentas como no violentas ya que es una condición o estado caracterizado por la libertad de amenazas a los derechos de las personas¹.

Previo al uso del concepto de seguridad ciudadana, se utilizaba el de orden público cuyas técnicas de intervención en la esfera de la libertad de los particulares se efectuaban para tutelar una seguridad concebida en un sentido muy amplio y vinculada a la seguridad del Estado. En los contextos de derechos y libertades, que constituyen la propia esencia del Estado social y democrático de Derecho, el concepto de orden público se ha ido desechando por su connotación policial, debido a que las tareas de mantenimiento del orden quedan siempre a cargo de los cuerpos policiales, cuya actuación responde tradicionalmente a la mera constatación de la adecuación de conductas a normas. Dicho concepto está ya superado por el de seguridad ciudadana o seguridad pública, según se trate. Las sociedades de corte democrático no pueden partir de una idea de orden como producto o expresión de una voluntad colectiva, clara y precisa, interpretada por las normas. Sólo las dictaduras o los estados de corte represivo pueden seguir manteniendo la ficción de un sólo y exclusivo orden social. En un Estado democrático y progresista, la seguridad es un factor coadyuvante del bienestar social y de la calidad de vida. El desenvolvimiento de una nueva cultura y concepción de la seguridad no debe estar circunscrita únicamente a la prevención o persecución del delito, sino orientada a promover la salvaguarda y garantía de todos los derechos humanos.

La seguridad aparece como una noción difusa y de límites indefinidos, por lo que actualmente experimenta un nuevo desarrollo. Es un "estado social", un sentimiento colectivo, frágil y difuso, pero con fuertes y profundas raíces en el quehacer diario, en la forma en la que se desarrolla la convivencia humana en un determinado hábitat social. Tiene todas las características de un derecho humano: es universal, posee un contenido que debe ser definido e identificado con

precisión y es exigible frente al Estado, responsable de las medidas de protección en este ámbito. Para hacerlo efectivo, se divide en seguridad pública, exterior, jurídica y material. La pública engloba tradicionalmente la defensa de las instituciones y el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana. El derecho a la seguridad pública, en oposición al Estado, implica el derecho individual a la protección de la persona y de sus bienes, el deber de perseguir y detener a los responsables de delitos así como el derecho a no padecer trastornos que por su naturaleza o intensidad irían más allá de los inconvenientes normales de la vida en sociedad. La seguridad ciudadana se entiende entonces, como la garantía que debe brindar el Estado para el libre ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos. Para darle su efectividad real y garantizarla, el Estado tiene el deber de aplicar determinados instrumentos, debido a que es su principal deudor². Así pues, con la consolidación del Estado democrático, la seguridad y el orden públicos se complementan con la salvaguarda de los derechos humanos, como principal función y razón de ser de la actividad policial, de tal manera que la tutela del orden público no quiebre nunca el necesario respeto a los derechos proclamados por la Constitución. La noción de seguridad ciudadana juega en este aspecto un papel importante, en tanto que los componentes de la misma brindan resguardo jurídico a la tranquilidad ciudadana y al pacífico disfrute de los derechos. Aún más amplia es la noción de seguridad pública que en un Estado social y democrático de derecho no puede circunscribirse al sólo y puro orden o tranquilidad de la calle, sino que debe abarcar todas aquellas medidas que tienden a asegurar el regular funcionamiento de las instituciones. La noción de seguridad pública refleja aquella parte de la actuación administrativa que consiste en un aseguramiento preventivo o en una realización urgente, y no demorable, del Derecho; y esta función le corresponde al Estado de modo exclusivo e irrenunciable.

El concepto de seguridad ciudadana planteado como alternativa al orden público, es más cónsono con las exigencias constitucionales de los Estados de derecho. La función de la seguridad ciudadana supone un verdadero resguardo de los derechos como premisa indispensable de su pleno ejercicio y no se predica como el resultado de acciones específicas, sino como componente final de un proceso colectivo que se conforma con una multiplicidad de acciones. Es el sentimiento de protección jurisdiccional, de garantía jurídica, de proximidad policial, de confiabilidad en las instituciones y en sus responsables y gestores, entre otros, lo que da lugar a la seguridad ciudadana. Por ello, no es posible una aproximación a una idea de seguridad ciudadana sin hacer referencia a la tipología de seguridad objetiva y subjetiva. En este sentido, la seguridad subjetiva podría decirse que afecta a todos los ciudadanos por igual, ya que la sensación que se pueda tener de la misma es indiferente a la suposición de convertirse en víctima o no. Así, los ciudadanos podrán ejercer sus derechos y libertades en la medida en que se sientan seguros de su ejercicio. No cabe duda que en cuanto a la seguridad objetiva, se trata del grado de seguridad real de una sociedad. Si bien es cierto que existen elementos mensurables que permiten la contabilidad del fenómeno tales como los índices y las estadísticas, también se deben tener en cuenta los límites existentes al tratar de abordar el problema. Uno de ellos supone que tales elementos sólo pueden reflejar aquello que es conocido por las instituciones previstas a tal fin, por lo que se habla en la mayoría de los casos de aproximación a la realidad en lugar de expresión exacta del nivel de seguridad objetiva. Así pues, la búsqueda de un concepto cuyos componentes resguarden, garanticen y promuevan los derechos y libertades supone la adopción del término propuesto de seguridad ciudadana, amplio en su esencia y filosófico en su eficacia.

En el ordenamiento jurídico venezolano vigente, el desarrollo de la noción de seguridad ciudadana o de sus componentes es incipiente, debido a que en la nueva Constitución, aunque se introduce el término en forma tangencial (Art. 55), no se delimita específicamente. El tema o sus aproximaciones es y ha sido siempre definido dentro del ámbito del orden público. Así, la Constitución de 1999 hace referencia al "orden público" como límite al derecho de las personas al libre desenvolvimiento de su personalidad (artículo 20). Significa ello que la libertad de las personas encuentra limitaciones en la noción de orden público y social y el derecho de otros, como lo establece el señalado artículo y otros.

Son varios los temas relativos a la seguridad ciudadana en la Constitución. El primero, se refiere al concepto de orden público como límite del libre ejercicio del derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad, reflejado en el Art. 20. El segundo, (Art. 55), introduce el concepto de seguridad ciudadana con delimitación restrictiva, ya que hace referencia 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"* con lo cual no se garantiza el ejercicio de los derechos sino en determinadas circunstancias. Igualmente este artículo hace referencia a los órganos de la seguridad ciudadana y abre la posibilidad de la participación comunitaria en tareas de seguridad reguladas por la ley. Asimismo, contempla una futura normatividad en el uso de armas o sustancias tóxicas en eventos de movilización social. El tercero se refiere a las competencias concurrentes en la organización y funcionamiento del servicio de policía, relacionado con la seguridad ciudadana en el Art. 55. En esta materia, son varios los artículos a analizar (ver anexos). El 156 le otorga al poder público nacional la organización de la policía nacional. Por su parte, el 164 y el 178 otorgan competencias a los estados y municipios en la organización de la policía estatal y la policía municipal. Asimismo, el 332 consagra para el Ejecutivo Nacional la función de creación de la Policía Nacional con el objetivo de preservar el orden público.

Como fuese mencionado, en la nueva Constitución permanece la noción de orden público como predominante, lo cual puede mostrar contradicciones con la progresividad consagrada mediante el mismo instrumento en materia de derechos humanos, el debido proceso y demás derechos civiles. Por su parte, en lo que se refiere al área policial, se mantiene la concurrencia de competencias entre Poder Público Nacional y Ejecutivo Nacional en cuanto a su organización y funcionamiento. En cuanto a la creación de la policía nacional, cuya naturaleza organizacional no fue enteramente definida, su funcionamiento puede verse afectado por las competencias concurrentes de estados y municipios. Adicionalmente, la Constitución no deja claras las líneas maestras de un aparato policial que sea cónsono con un Estado democrático y social de derecho a partir de sus tres grandes divisiones: Fuerzas Armadas claramente diferenciadas de Fuerzas de Seguridad; policía judicial individualizada respecto de la policía a las órdenes del ejecutivo; seguridad pública como competencia estatal pero con el reconocimiento de tres niveles de administración con posibilidades de disponer de policía. Según la Constitución, parte de la Fuerza Armada Nacional (FAN) forma parte de las Fuerzas de Seguridad, lo que crea algunos problemas en relación con la asignación de funciones. También crea confusión en torno al bien que debe garantizar y proteger, por el uso en forma indistinta de conceptos diferenciados y hasta antagónicos como lo son orden público, orden interno y seguridad.

La institucionalidad creada y sustentada por el Estado viene dada por el marco regulatorio de la seguridad ciudadana, y por otro lado, por la determinación de las competencias del servicio policial. En este caso, hay que trabajar en una nueva normatividad de la seguridad ciudadana, considerando las reformas al sistema de seguridad que vendrán dadas por la creación de la policía nacional y por la ampliación de los derechos civiles y garantías al debido proceso.

En un Estado democrático y social de derecho, no basta que el ordenamiento penal someta la prevención punitiva a los límites impuestos al ejercicio del poder. Las exigencias derivadas de la obligación estatal de garantizar el respeto a los derechos humanos, demandan un proceso penal garantista. Es por ello necesario que el marco regulatorio resultante del cambio constitucional se defina sobre los postulados mencionados, es decir, los que sirven de base al Estado social y democrático de derecho, y sobre los fundamentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En suma, el derecho a la seguridad ciudadana es fundamental dentro de la estructura de un Estado social y democrático de derecho, como el consagrado en la Constitución de la República, por lo que la efectiva garantía de su cumplimiento es una responsabilidad indelegable del Estado venezolano.

Situación de la Seguridad Ciudadana

Como se conoce, Venezuela atraviesa una coyuntura de cambios. Las demandas de la sociedad en su conjunto por el desarrollo y consolidación de la ciudadanía y la democracia, chocan abiertamente con algunas tendencias autoritarias que permanecen arraigadas en las prácticas del Estado y que se expresan cada vez con más fuerza en los mecanismos de control desplegados para la contención de la delincuencia. La vigencia de la nueva Constitución, que amplía y consagra de manera sustantiva los derechos civiles, políticos y sociales, se ve severamente afectada por estas circunstancias. Los fundamentos doctrinarios de las políticas

de seguridad ciudadana que se vienen implementando, tienden a actuar en contravía de las garantías constitucionales para la atención de las dificultades coyunturales, lo que a su vez contribuye, en un ciclo interminable, a profundizar la erosión del monopolio público de la violencia y a la deslegitimación de la justicia. A fin de establecer los límites existentes para el disfrute del derecho a la seguridad ciudadana en Venezuela, se expondrán algunas de las características fundamentales de la inseguridad.

Características de la inseguridad ciudadana en Venezuela

Como fue mencionado, la seguridad ciudadana tiene dos dimensiones igualmente importantes: la subjetiva, conformada por la percepción de los ciudadanos acerca de la seguridad de su entorno y hábitat social y la objetiva, medida a través de los índices de criminalidad y otros registros oficiales. Si bien la seguridad ciudadana es mucho más que la ausencia de criminalidad, ya que implica niveles de calidad de vida, entre otras variables, para los efectos de este Informe se tomarán como índices de inseguridad sólo los de violencia urbana, delito organizado y violencia estatal, ya que la medición acerca de otros aspectos de la calidad de vida y del efectivo ejercicio de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, está reflejada en los demás capítulos de este Informe.

a) Inseguridad Subjetiva. Según los datos disponibles de diversos estudios de opinión pública y de investigaciones al respecto, se observa en Venezuela y en sus principales ciudades, desde comienzos de la década de los 90, un aumento de la sensibilidad social frente al riesgo y al peligro, lo que se evidencia en la creciente sensación de inseguridad y el convencimiento casi universal de los habitantes del país, de ser probable víctima de un delito a corto plazo.

En agosto de 2001, la delincuencia fue considerada como el principal problema del país, según 36% de la población, seguido por el desempleo (33%), alto costo de la vida, (17%) y corrupción, (2%). La respuesta a esta misma pregunta en el tercer trimestre de 1989 fue el costo de la vida (35%), el desempleo (13%), la corrupción (8%) y la delincuencia (4%). Según esta misma serie de estudios de opinión, en agosto del 2001, la delincuencia era el segundo problema del entrevistado y su familia, con el 23%, después del desempleo (30%)³. En el año 1993, la población consideraba que su principal problema y el de su familia era el alto costo de la vida (41%), seguido por la delincuencia (15%) y el desempleo (12%). Al evaluar estas percepciones, es evidente que la delincuencia ha adquirido la mayor centralidad como principal problema del país para la mayoría de la población.

Por su parte, en una encuesta sobre victimización⁴ realizada a escala nacional en 1995, se pudo comprobar que desde hace años la ciudadanía atraviesa una fase de intenso sentimiento de inseguridad: desde 1990, más de un 75% de la población viene manifestando el temor a ser víctima de un delito próximamente, en una percepción que sigue en aumento. Igualmente, un 67% de los entrevistados opinó que la policía no hace un buen trabajo y un 63,4% que está involucrada en la comisión de los delitos. Según esta misma encuesta, se pudo conocer también que más de un tercio de la población ha sido víctima de delitos en los últimos años y que sólo un 15% lo denunció a las autoridades. Entre las causas de estos altos índices de subnotificación, casi todas son imputables a la ineficiencia del sistema de justicia penal, ya que las víctimas consideran en un 57% que ni la policía ni la justicia hubiesen hecho nada. Un 11% resolvió el problema por su cuenta y un 7% manifestó sentir temor por las represalias. Más de la mitad de los victimizados lo fue por delitos contra la propiedad con recurso a la violencia. Ya en esa fecha, el 92% de los entrevistados pensaba que el problema iba a aumentar, por lo que un 71% compró algún sistema de seguridad, un 7% compró un arma de fuego y un 27% está dispuesto a armarse, disposición que está entre las más altas de América Latina, según un estudio del Laboratorio de Ciencias Sociales (Lacso) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Acerca de las causas del aumento de la criminalidad, un 41% piensa que se debe a problemas económicos (desempleo, pobreza), un 17% a problemas sociales (falta de formación familiar, infancia abandonada, abandono de la juventud), un 17% a problemas de orden institucional (mal funcionamiento del sistema educativo, falta de gobierno, no hay planes ni medidas de seguridad), y un 15% a problemas de desempeño policial (ineficacia, incapacidad, corrupción). Entre las medidas propuestas para reducir los índices de criminalidad

proponen, primero medidas socioeconómicas y sociales, seguidas de medidas policiales y legales.

Si bien es claro que lo que miden los estudios de opinión y las encuestas de victimización es la dimensión "subjetiva" de la inseguridad, el extendido temor ciudadano tiene bases de sustentación. Esta percepción de inseguridad se ha visto reforzada a causa del impresionante incremento de las tasas correspondientes a los delitos contra las personas, especialmente las de homicidio y de las de los delitos contra la propiedad con recurso a la violencia.

b) Inseguridad Objetiva. En los últimos 15 años, en Venezuela ha habido un cambio sustancial en el patrón de la criminalidad urbana, el cual se expresa en el crecimiento acelerado de los delitos violentos, en una mayor influencia del delito organizado y en el recrudecimiento de la conflictividad civil, patente en la intensificación de la resolución fatal de conflictos interpersonales, especialmente en las zonas periféricas de las grandes ciudades. El cambio del patrón de criminalidad y el aumento cualitativo y cuantitativo de la actividad delictiva, cuyo rasgo más preocupante estriba precisamente en la violencia con la que los delitos se llevan a cabo, ha influido de manera determinante en el aumento de la sensibilidad social frente al riesgo y al peligro y en la creciente sensación de inseguridad.

A pesar de la escasa confiabilidad de la información recabada oficialmente, las estadísticas de criminalidad indican un sostenido aumento en todo el país, especialmente en las áreas urbanas, de los delitos en general y de los violentos en particular. Tal y como se muestra en el cuadro siguiente, el incremento más notable ha sido el experimentado en los delitos contra las personas, lo que da cuenta del aumento en la conflictividad social. En esta década, dichos delitos se duplicaron y los homicidios y los delitos contra la propiedad con recurso a la violencia se triplicaron.

Delitos Registrados (%)		
Delitos	1990	2000
Contra las personas	13	21,8
Homicidios	1	3,4
Contra la propiedad	64	70,2
Contra la propiedad con recurso a la violencia	16	33,8

Fuente: Cálculos propios con datos de Estadística Delictiva/Ministerio de Justicia, División de Estadística CTPJ.

El homicidio, la manifestación más grave de la criminalidad, ha cuadruplicado su ocurrencia nacional en los últimos 14 años, ya que su tasa en 1986 fue de 8 homicidios por cada 100.000 habitantes y en el 2000 de 33, lo que ya supera la tasa promedio de América Latina, que es de 30.

Homicidios Registrados				
Delitos	Venezuela N° de delitos	Tasa x 100.000	Caracas N° de delitos	Tasa x 100.000
1986	1.501	08	335	13
1987	1.485	08	360	14

1988	1.709	09	479	19
1989	2.513	13	1.186	45
1990	2.474	13	1.010	44
1991	2.502	13	1.036	46
1992	3.366	16	1.541	68
1993	4.292	21	2.064	91
1994	4.733	22	2.188	96
1995	4.481	21	2.007	88
1996	4.961	22	1.902	83
1997	4.225	19	1.465	64
1998	4.550	20	1.436	63
1999	5.968	25	1.859	81
2000	8.022	33	2.310	101

Fuente: Cálculos propios con datos Estadística Delictiva/Ministerio de Justicia, División de Estadística CTPJ.

Los incrementos más importantes en los homicidios se experimentaron en los años 1989, 1993, 1999 y 2000. Los estados en los cuales la situación de convivencia ha sufrido un mayor deterioro en los últimos años, son Aragua, Carabobo, Anzoátegui, Miranda, Monagas, Nueva Esparta y Zulia (ver anexos). Hasta el mes de agosto del año 2001, las cifras oficiales registran un total de 5.199 homicidios en toda Venezuela y 1.280 en el Distrito Metropolitano de Caracas.

Según la información oficial recabada, la situación más grave se muestra en el Área Metropolitana de Caracas, en la que ocurren el 27% de los delitos totales registrados, así como el 40% de los homicidios y en la que se registró en los últimos 15 años el incremento más vertiginoso de las tasas de homicidio, las cuales se multiplicaron por 5 en ese lapso. En las principales áreas urbanas han aumentado también en importantes proporciones todos los delitos violentos, especialmente el robo y el robo de vehículos. Las investigaciones señalan el extensivo uso de armas de fuego en los homicidios (un 95% en la ciudad de Caracas), así como la determinación de alguno de los factores de riesgo de violencia, como el abuso de sustancias psicotrópicas y la exclusión social y económica. Casi el 70% de las víctimas de la violencia son adolescentes y jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años y también otros grupos vulnerables de la población, como mujeres, niños y ancianos. Las zonas de las ciudades que muestran alto riesgo para los homicidios de jóvenes entre los 15 y 24 años, no son las mismas que muestran un alto riesgo para la comisión de delitos contra la propiedad. En las áreas de mayor nivel socioeconómico, se encuentran las mayores tasas de estos delitos y mayores riesgos para las lesiones personales y los accidentes de tránsito, mientras que en donde habitan los sectores populares, se presentan las mayores tasas de homicidio, que se ha convertido en la primera causa de muerte para los jóvenes pobres del país. De los casos conocidos policialmente en el ámbito nacional en el año 2000, solamente fueron cerrados el 36%; de éstos, sólo un 2,7% obtuvo sentencia definitivamente firme en los tribunales, lo que representa un nivel mínimo de eficacia en relación con los estándares de la década, que ya eran bajos en relación con otros períodos y con los promedios de otros países latinoamericanos.

El aumento crítico de la criminalidad en Venezuela ocurre a partir de finales de la década de los años 80, y se encuentra fundamentalmente en ciudades de alta concentración urbana y alta concentración de renta, diferenciada en una criminalidad de tipo social (no delincencial, difusa, sin fines lucrativos, presente en la mayoría de los delitos contra las personas) y una criminalidad instrumental (con fines lucrativos, económicamente motivados, presente en la mayoría de los delitos contra la propiedad). Ante ello, la intervención estatal para controlar los altos índices delictivos, se ha centrado casi exclusivamente en el aumento del número de los cuerpos policiales en el país, los cuales se han duplicado en los últimos 10 años.

La situación anteriormente descrita se agrava por la interacción de una serie de factores sociales y político-institucionales prevalecientes en el contexto nacional en los últimos años: (i) la heterogeneidad de fenómenos atribuidos a la violencia dificulta la formulación de políticas públicas de seguridad; (ii) el delito organizado ha crecido en las grandes ciudades y los delitos violentos contra la propiedad representan un cambio en los patrones de criminalidad y en la estructura social de las comunidades pobres; (iii) falta de una legislación penal específica de control de estos tipos de delitos; (iv) las organizaciones que componen el sistema de justicia actúan de manera muy poco articulada; (v) hay pocos estudios sobre la integración funcional del sistema de justicia y un gran desconocimiento social sobre el funcionamiento del sistema de justicia y las organizaciones policiales; (vi) la tentativa de unificar las policías que tienen funciones, formación profesional y reglas diferentes, estimulan tensiones interorganizacionales, dificultando una acción conjunta; (vii) el cúmulo de procesos y el flujo moroso de la justicia penal en Venezuela funciona como un estímulo a la impunidad; (viii) la acción de la policía y del sistema judicial parecen no afectar el comportamiento de las tasas de criminalidad, y (ix) los delitos violentos no están aleatoriamente distribuidos, ya que se encuentran geográficamente concentrados y con mayor incidencia por días de la semana (sábados y domingos).

El crecimiento exponencial de la criminalidad ha tenido y tiene varias consecuencias: (i) la más evidente y grave, es el colapso parcial del Estado en la pacificación de las relaciones sociales y en el ejercicio y control del monopolio de la violencia; (ii) la erosión de la confianza ciudadana hacia las instituciones responsables de mantener el orden social; (iii) el aumento en la crisis del sistema de justicia penal, lo que afecta a su vez el funcionamiento de las agencias del orden, las cuales se sobrecargan de trabajo e instruyen deficientemente los expedientes delictivos, causando la falta de probidad del sistema; (iv) la vigencia del estado de derecho no es regular en el territorio nacional y los derechos no son garantizados en forma universal, especialmente entre las mayorías pobres; (v) exclusión de importantes masas sociales de la estructura del Estado; (vi) asuntos de seguridad pública tratados como de seguridad de Estado, y (vii) altos costos económicos, entre otras.

Los homicidios como violaciones a los derechos humanos

Al observar los resultados en términos de víctimas de algunos de los conflictos violentos que tienen lugar actualmente en el mundo y los correspondientes a los homicidios registrados en el país en la última década, es posible afirmar que para una sociedad que no está en guerra, ni tiene ningún grupo armado luchando por su independencia o por el cambio social, la media anual de muertos es más alta que la media anual de países que han enfrentado esas situaciones. Ejemplo de lo dicho son algunos conflictos que han tenido o tienen lugar actualmente en distintos países del mundo, como por ejemplo en Timor Oriental, que desde 1974 enfrenta una guerra, se ha reportado un total de 100.000 muertos, lo que se traduce en 3.840 muertes por año; Irlanda del Norte (1964-2001), con un total de 3.200 muertos tras 36 años de lucha, o Perú, (1981-1994) con un promedio anual de 1.923 muertos por combates. Todas esas cifras han sido superadas por Venezuela, que de acuerdo con las Estadísticas del Cuerpo Técnico de Policía Judicial (CTPJ), desde 1990 hasta agosto del 2001 ha sumado un total de 45.911 muertes por homicidio, es decir, 4.174 homicidios al año, en los últimos 12 años.

La magnitud que han alcanzado los homicidios en Venezuela, en la última década, es tan elevada que es difícil asumir que se trata sólo de la expresión de conflictos privados y que el Estado no tiene ninguna responsabilidad sobre ellos. La ausencia en todos estos años de una política nacional e integral de seguridad ciudadana, destinada a pacificar las relaciones

sociales, configura a todas luces una violación a los derechos humanos, aunque el Estado no sea el autor directo de todas las muertes. La caracterización de estos homicidios como violaciones a los derechos humanos, queda aún más clara cuando se observa el perfil de las víctimas y el contexto en el que ocurren muchos de ellos. Un análisis de las características de los involucrados en estas muertes indica que las víctimas de homicidio no están distribuidas en forma aleatoria en toda la sociedad, sino que en su mayoría son, como se ha dicho, jóvenes pobres de la periferia de las grandes ciudades, pertenecientes a las masas sociales excluidas de los servicios del Estado. Los gravísimos problemas de seguridad y de violencia, deterioran aún más la calidad de vida de la población marginada. Estas muertes inciden especialmente sobre los sectores más vulnerables, creando una serie de problemas colaterales, que agravan su situación social, ya de por sí crítica. A pesar de los avances simbólicos en el campo de los derechos humanos durante este gobierno, en los últimos 3 años, lamentablemente no ha habido un empeño consistente, con el máximo de los recursos disponibles, para garantizar los derechos a la vida y a la seguridad de todos los ciudadanos, especialmente de aquellos que viven en los sectores más vulnerables a la violencia. Tampoco se observa que se estén tomando las medidas correctas en la dirección de mejorar los niveles de seguridad de la población en el marco de los principios constitucionales de defensa de los derechos humanos.

Restricciones para el ejercicio del derecho a la seguridad ciudadana

El disfrute de los derechos humanos está indisolublemente relacionado con la forma mediante la cual las sociedades democráticas son capaces de enfrentar el problema de la violencia o de las violencias que puedan manifestarse en su seno. La violencia afecta profundamente el disfrute de los derechos humanos de varias maneras. La ejercida por particulares, bajo formas de violencias privadas o actividades delictivas, obstaculiza también el disfrute de los derechos humanos. Los altos niveles de criminalidad y de violencia afectan los derechos y la dignidad de las personas, la vida en comunidad, el desarrollo económico y las posibilidades de profundización de la democracia. Para controlarlos y reducirlos, es necesario proyectar estrategias comprensivas, que tomen en cuenta todos los factores que inciden en ellos. Es esta una responsabilidad indelegable e intransferible del Estado. Para el logro de mejoras en materia de seguridad ciudadana, hay que tener en cuenta una serie de déficit y limitaciones cuya responsabilidad compete al Estado venezolano. Dichos déficit, que constituyen severas restricciones al disfrute del derecho a la seguridad ciudadana, son los siguientes:

a) Ausencia de políticas públicas democráticas de seguridad ciudadana. Limitaciones en su proceso de definición e implementación

Quizá uno de los problemas más graves asociados a los altos índices de criminalidad violenta presentes en el país, es el de la inexistencia de una política integral de seguridad ciudadana. La criminalidad y la violencia son fenómenos sociales multicausales. La búsqueda de una sola causa conduce a la formulación de soluciones simplistas y, por lo tanto, inefectivas. Por ello, se requieren diferentes mecanismos de control y de prevención. En el caso venezolano, los procesos de toma de decisiones en el área de seguridad ciudadana, se han caracterizado en los últimos diez años por ser improvisados, reactivos, atomizados, restrictivos de la participación ciudadana y escasamente evaluados. Existen actualmente por lo menos tres limitaciones para el diseño, formulación y evaluación de una política de seguridad ciudadana en el país:

1. La primera se relaciona con el hecho de que prosperan dos visiones sobre el tema, en el país y entre las autoridades, ya que en el análisis de la criminalidad dos teorías principales contrastan en la identificación de sus causas: a) los factores de naturaleza económica, pobreza, desigualdad social, falta de perspectiva y de inserción de los jóvenes y marginalización social como los determinantes; y b) las que apuntan al delincuente y a los actos delictivos como violadores del consenso moral y normativo de la sociedad y muestran un bajo grado de integración moral que torna imperioso el control y el castigo para combatir las anomías. Es ésta una de las razones del fracaso y de la inexistencia de políticas en el área de seguridad en Venezuela, ya que las adelantadas hasta ahora, provienen de comprensiones equivocadas del problema, que oscilan, en un movimiento pendular, entre las de reforma social y las de disuasión a la

comisión de delitos. Según la primera, existe la necesidad de reformas sociales en profundidad y permanentes, que generen empleo, combatan el hambre, y garanticen el acceso a la educación básica y media de calidad. En la segunda, se enfatiza la disciplina y la norma, exigiéndose mayor actuación policial y de las instancias de control social, así como legislaciones y normas más duras y actuaciones policiales ostensivas. Aunque estas estrategias no son excluyentes sino complementarias, en Venezuela ha prosperado con creces en los últimos años la segunda visión en contra de la primera, en la que se busca un refuerzo autoritario del orden, y se ha seguido el modelo tradicional de seguridad pública centrada en el control represivo penal del delito, lo cual, según indican las cifras, no ha dado ningún resultado. Los programas que privilegian el papel de la policía en el combate de la criminalidad, así como el aumento de los efectivos policiales y del presupuesto de equipos y armamentos, parte de una comprensión más que convencional del problema. La teoría criminológica moderna ha venido demostrando que la mayor efectividad en el control del delito se alcanza cuando se guarda una relación estricta entre las acciones destinadas a mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable, con aquellas de reducción de la criminalidad más grave.

2. La segunda limitación se relaciona también con los discursos encontrados de las autoridades y grupos de opinión, en las que prima una gran polarización acerca del respeto a los derechos humanos y las formas de control de la criminalidad y la violencia. Para los activistas y defensores de una seguridad ciudadana democrática y basada en los principios constitucionales, es claro que ninguna política efectiva de control de la criminalidad puede desarrollarse sin el total respeto a los derechos humanos. Para otros sectores, estas políticas han propiciado el incremento de los delitos y la protección de delinquentes. La ruptura del consenso social acerca de cuáles deben ser las prioridades de una política de seguridad pública, es uno de los mayores inconvenientes para su implementación en forma exitosa. Se expande la opción por el crecimiento de las funciones de control social represivo de la policía, apelando sistemáticamente al uso de la violencia ilegal e ilegítima, configurando el llamado "*estado de control social penal*". El problema de la seguridad ciudadana se ha abordado, principalmente, desde una perspectiva en la que se concibe a la policía como la única protagonista de las políticas, sin mirar el problema desde una forma preventiva, ni en sus causalidades y síntomas.

3. La tercera limitación se relaciona estrechamente con la anterior, en la medida en que no se están desarrollando ninguna de las estrategias novedosas de control democrático de la criminalidad violenta, como lo son la implementación combinada de políticas de prevención social con las de prevención situacional, ni se desarrollan intervenciones contundentes para el control y minimización de los factores criminógenos o de riesgo, como las armas, el abuso de sustancias psicotrópicas y los problemas asociados a la exclusión y marginalización. En el caso de la prevención, la garantía de que sea sustentable deriva de un acercamiento multisectorial al problema. Existen diferentes estrategias de prevención, según se conciban desde un enfoque judicial-policial o desde un enfoque social-comunitario. En el caso del primero se encuentra, entre otros, el llamado diseño ambiental, que consiste en limitar al máximo las oportunidades y maximizar las restricciones para la comisión de delitos y desarrollo de conductas violentas, unido al incremento de facilidades de detección e identificación de los transgresores. En el caso del segundo, se trata del desarrollo de programas de inclusión social de los grupos sociales en mayor riesgo de violencia, mediante intervenciones educativas, sociales, económicas y culturales en las comunidades más vulnerables.

4. Otras de las limitaciones observadas en Venezuela para la formulación de políticas integrales y democráticas de seguridad ciudadana es la existencia de objetivos que compiten entre sí (estabilidad macro-económica vs. desarrollo humano, garantismo vs. eficiencia social), la creciente alarma social ante el problema de la criminalidad que presiona a las autoridades a la búsqueda de soluciones "efectistas"; la ausencia de insumos confiables para la toma de decisiones (falta de registros y sistemas confiables, problemas de acceso y manejo de información relevante), ausencia de instancias y

procesos institucionales requeridos para el diseño, formulación y evaluación de las políticas públicas en la materia; recientes procesos de reconstrucción de instituciones primordiales en el área de seguridad ciudadana, debido a reformas en curso o transformaciones sustanciales (Fiscalía General de la República (FGR), Asamblea Nacional (AN) y tribunales y limitaciones fiscales para invertir apropiadamente en prevención social y ambiental, y de manera proporcional en el territorio nacional. Otra de las grandes ausencias en el país es la de los Consejos Regionales, Locales o Comunitarios de Seguridad Ciudadana, organización novedosa que reúne en un solo ámbito de decisión, tanto a las autoridades policiales como las civiles y la representación ciudadana, a los fines de que la planificación de las políticas de seguridad ciudadana se realicen en un ambiente plural, en el que prevén las necesidades ciudadanas por sobre las policiales.

En el período que abarca el presente Informe, justamente cuando las tasas de homicidio han alcanzado su máximo histórico en los últimos 10 años, han prosperado una serie de propuestas de políticas públicas en el área de seguridad ciudadana, que revelan las posiciones encontradas de las autoridades y la falta de articulación y de mecanismos institucionales de continuidad, seguimiento y control a las mismas. El ejemplo más emblemático lo constituye la ciudad de Caracas, la cual se ha convertido en un verdadero laboratorio de políticas dispersas y contradictorias entre sí, sin que hasta el momento se conozcan evaluaciones rigurosas acerca de sus resultados. Aunque en este gobierno se creó el Viceministerio de Seguridad Ciudadana, dependiente del Ministerio del Interior y Justicia (MIJ), en agosto de 1999, considerada en su momento una acción muy prometedora, lamentablemente dicho despacho no ha logrado una concertación de políticas en el área, además de haber sufrido una alta rotación de sus responsables (3 viceministros en año y medio), todos ellos militares (Generales de la Guardia Nacional).

A continuación se hará una relación de algunas de las políticas propuestas por la diferentes autoridades y que han sido reseñadas por los medios de comunicación social. Lamentablemente, no se dispone de información suficiente acerca de las regiones. En el ámbito nacional, destaca la creación de una Comisión Presidencial de Seguridad Ciudadana, de la cual se desconocen informes producidos, tanto de diagnósticos de la situación de la criminalidad en el país como de propuestas para su control. El Ejecutivo Nacional se propuso, a través de la Ley Habilitante (13.11.00), legislar en el área de seguridad ciudadana; hasta ahora se conocen algunos de los proyectos de ley que se discuten, en los cuales se conciben la seguridad y el orden público en un sentido muy amplio, lo cual ha generado no pocas controversias. Desde la Presidencia de la República se ordenó el despliegue de 10.000 militares y policías para controlar el orden público⁶. En la AN se han producido 2 debates y 2 propuestas de acuerdos nacionales⁷. En el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) se ha producido un debate y un proyecto de acuerdo nacional⁸.

Desde el MIJ, se adelantó el programa radial "Seguridad y Justicia", a través de la emisora radial YVKE Mundial⁹, el cual tuvo muy corta duración. También se propusieron *"campañas educativas con la colaboración de los medios de comunicación social para prevenir la delincuencia"*¹⁰, la Ley de Convivencia Ciudadana (sustitutiva de la Ley sobre Vagos y Maleantes), la creación de colonias agrícolas para presos y rehabilitación de El Dorado, la Operación Zumaque 2000¹¹, un "Programa Antidelictivo"¹², un "Censo de Azotes de Barrios"¹³, otorgarle competencias de orden público al CTPJ, un Centro de Coordinación Policial¹⁴, la implementación de la pena de 15 a 25 años para quienes participen en linchamientos¹⁵, un Consejo de Seguridad¹⁶, una campaña nacional de divulgación para la promoción de la prevención del delito¹⁷, la firma de un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo, la eliminación del Centro de Coordinación de Inteligencia (CCI)¹⁸, la creación de una Brigada especial para resolver secuestros¹⁹, un Sistema Nacional de Registro y Control en materia delictiva²⁰, un programa de disuasión y persuasión "Zonas Libres de Delincuencia"²¹, y la implementación de un sistema único de emergencias¹⁷²². La Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (Disip), por su parte, propuso el pago de recompensas a la información suministrada por cualquier ciudadano que permitiese la captura de delincuentes.

Desde las gobernaciones de estado se han propuesto varias políticas, entre las que destacan el pago de recompensas y las labores de patrullaje de 24 horas al día para el control del auge

delictivo. La FGR propuso en su momento el Proyecto Parque Carabobo como "Zona Libre de Delincuencia"²³. La Alcaldía Mayor de Caracas se ha planteado varias intervenciones, entre las que destacan: creación de la Secretaría de Seguridad de la Alcaldía Mayor²⁴, los "Guardianes de la Ciudad"²⁵, el Plan Bratton (Comisarías Modelos, coordinación policial, base de datos de la criminalidad en Caracas Compstat, unidad antidrogas)²⁶, desarme de la delincuencia, zonas experimentales y libres de delincuencia (la Candelaria y Sabana Grande), la Ordenanza de Convivencia Ciudadana²⁷, redes de informantes anónimos²⁸, propuesta de reforma de la constitución²⁹, propuesta de aumento de las penas por la comisión de determinados delitos, incorporación de los servicios privados de seguridad a las labores de control de seguridad pública³⁰, un plan antiterrorista³¹, un sistema de reporte criminal para conductores³² y la adquisición de un sistema de mapeo³³, entre otras. Si bien el nombramiento de un miembro de la Policía Metropolitana como Director de ese cuerpo, desplazando de sus mandos a la Guardia Nacional (GN), fue considerado como una medida positiva, ello no ha sido suficiente para garantizar un control civil sobre la policía.

Por su parte, las otras alcaldías del Área Metropolitana también producen sus propias políticas: la de Caracas se centró en la creación de una "red social de prevención para combatir el delito desde adentro"³⁴, un programa de denuncias confidenciales para los habitantes de las barriadas³⁵, creación de centros para más de 100.000 fármacodependientes³⁶, reestructuración de la policía³⁷, cambios en el horario de la policía³⁸, adquisición de equipos para comunicaciones con las otras alcaldías, operativos de fines de semana en sectores neurálgicos y creación de 3 unidades especiales en la Policía de Caracas: antidrogas, barrios y de respuesta inmediata³⁹. La de Chacao propuso un Plan Integral de Seguridad⁴⁰, el NECO (Negociación Comunitaria)⁴¹, un sistema satelital GPS para rastrear autos⁴², incrementar la vigilancia en colegios⁴³ y el botón de emergencia⁴⁴. Las policías municipales también diseñan políticas: Polibaruta certificará a las empresas de vigilancia que operen en el municipio⁴⁵; Polisucre aumentará su dotación de equipos y patrullas y creará un teléfono único de emergencia para el municipio⁴⁶; Policaracas realizará una carnetización de sus informantes⁴⁷, creará un servicio de investigaciones de funcionarios vestidos de civil⁴⁸ y aplicará cero tolerancia en el tránsito⁴⁹.

Del análisis de las múltiples políticas, desarrolladas sólo en un año, se desprende la proliferación de proyectos, acciones y operativos de carácter intermitente y coyuntural que debilitan aun más el precario marco legal y regulatorio de la seguridad ciudadana, en el país. La dispersión institucional y falta de organismos *ad hoc* para el diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas de seguridad ciudadana, promueve una ineficiencia altísima del sistema de seguridad pública, ya que se repiten intervenciones sin ninguna coordinación o evaluación, destinándolas en su mayoría al fracaso. Es notoria también la escasa o nula participación ciudadana en el diseño de todas las políticas mencionadas, pese a que el artículo 55 de la Constitución así lo determina.

b) Ineficacia del sistema de justicia penal

Tal como fue mencionado, otro de los factores asociados con los altos índices de criminalidad violenta en el país, se relaciona con la inoperancia del sistema de justicia penal, conformado por los cuerpos policiales, la FGR y los tribunales de jurisdicción penal. Este problema tiene dos dimensiones: la primera es la información inadecuada que manejan los organismos oficiales, debido a la falta de registros expeditos de los hechos delictivos en general, lo que redundaría en una deficiente investigación y posterior débil instrucción de los expedientes delictivos, dando lugar a una alta impunidad, tanto de aquellos delitos que no ingresan al registro oficial, como de aquellos que sí se registran, pero que no son adecuadamente sancionados. Las tasas de condena en Venezuela son muy bajas. Si ello sucede hasta con el más grave de los delitos, el homicidio, parece superfluo insistir en la magnitud de la impunidad y en el déficit de legitimidad de un sistema judicial que no castiga ni el 10% de la criminalidad. Ello refuerza los mecanismos selectivos de criminalización y de control social tendentes a reproducir las condiciones de inequidad prevalecientes, en las que no se penalizan la corrupción ni otros delitos y en la que los responsables de la violencia son sólo las personas provenientes de los sectores menos favorecidos. Entre las consecuencias más graves de la impunidad está el estímulo a disposiciones autoritarias y revanchistas en parte de la población

y entre las autoridades, lo que se ve reflejado en el aumento de los linchamientos y de la violencia policial.

Los linchamientos han incrementado su ocurrencia en todo el país y son una consecuencia directa de la situación de impunidad, además de la prueba de la desesperación que cunde entre los sectores más desfavorecidos y afectados por la situación de impunidad. Entre octubre del 2000 y septiembre del 2001, se registraron en la prensa nacional 63 personas muertas en linchamientos y 102 personas heridas en intentos de linchamientos⁵⁰. Esto significa un alarmante incremento en el número de personas asesinadas en linchamientos, respecto del período anterior en el que se registraron 22 personas muertas en linchamientos y 107 heridas en intentos de linchamientos. Los delitos violentos que no son claramente sancionados por parte del sistema judicial, generan más violencia no sólo de individuos, sino también de grupos. Esto es parte de un perverso ciclo que lleva a las personas a promover formas privadas de justicia, incluyendo linchamientos, escuadrones de la muerte y ejecuciones sumarias perpetradas por las fuerzas policiales. El apoyo que en algunos casos da la población a estos procedimientos, la mayoría de los cuales son por motivos fútiles, muestra ciertas actitudes autoritarias prevaletentes en la sociedad venezolana, entre las que también se encuentran las sutiles jerarquías en las relaciones sociales, discriminación social y racial, aceptación del poder arbitrario así como de las prácticas estatales ilícitas, tales como la violencia policial y las condiciones inhumanas de las cárceles. Los casos de violencia policial se analizan en el próximo punto.

Entre las causas de la impunidad, se encuentra la inadecuación del marco legal vigente al nuevo contexto social y político-institucional del país, así como la falta de desarrollos legislativos cónsonos con el nuevo marco constitucional, debido a que parece esbozarse en algunas de las leyes propuestas, el retorno a la confusión entre seguridad pública y seguridad interna o seguridad nacional. En relación con el área de la seguridad ciudadana, existen multiplicidad de normas, ordenanzas y leyes, con vigencia en los 3 niveles de gobierno, muchas de las cuales son contradictorias entre sí. En el período comprendido entre octubre de 2000 y septiembre de 2001, se han propuesto los siguientes proyectos de ley, tanto en el marco de la Ley Habilitante como en la AN: Ley marco de Seguridad Ciudadana, Ley de Policía Nacional, Ley Antisecuestro y Extorsión, dos reformas del Código Orgánico Procesal Penal, Ley de la Coordinación de Seguridad Ciudadana, Ley para la Organización, Competencia y funcionamiento de los Órganos de Investigación Penal, Ley Orgánica del Poder Ciudadano, reforma de la Ley Orgánica sobre Estupefacientes, Ley sobre Armas y Explosivos, aumento de penas de secuestro y porte de armas, Ley de Emergencia Penal, Ley contra la Delincuencia Organizada y los Delitos Informáticos, reforma de la Constitución, reforma del Código Penal. Por ejemplo, llama la atención que el proyecto de Ley Antisecuestro y Extorsión, sea discutido por la Comisión de Defensa de la AN, cuando ambos son delitos civiles y de competencia de la seguridad ciudadana. Esto da cuenta de cómo algunos asuntos de seguridad pública son tratados como de seguridad de Estado. Un análisis de las leyes propuestas, tanto por el Ejecutivo como por la Asamblea, revela que en su mayoría no responden a un plan determinado o a una política planificada y concertada de seguridad ciudadana, sino a los debates realizados en un determinado momento debido a alguna coyuntura política o a acuerdos políticos acerca de las leyes que deben aprobarse según la agenda, además de que las leyes y normas se conciben actuando sólo sobre los efectos, y no también sobre las causas del delito.

Por su parte, la casi aprobación de la nueva Ley marco de la Seguridad Ciudadana y la propuesta de Ley del Cuerpo de Policía Nacional, que actualmente se discuten en el Consejo de Ministros y en la Comisión de Política Interior de la AN respectivamente, muestra algunas incongruencias con los derechos civiles consagrados constitucionalmente. Estos proyectos de ley norman técnicas de intervención en la esfera de la libertad de los particulares, concibiéndose la seguridad y orden públicos en un sentido muy amplio y vinculados a la seguridad del Estado; sin que se asimile en el articulado que la seguridad ciudadana, en un ordenamiento democrático, es la garantía que debe brindar el Estado para el libre ejercicio de los derechos y libertades de todos los ciudadanos.

c) Descontrol policial (Violencia, corrupción y desconfianza ciudadana)

Quizá, el mayor de los obstáculos para alcanzar los niveles de seguridad ciudadana que exige la población venezolana, se encuentra, justamente, en el funcionamiento y actuación de sus cuerpos policiales. Atendiendo al desarrollo de acciones de control de la criminalidad, centradas casi exclusivamente en el incremento de la policía, en la actualidad Venezuela tiene un mapa complejo, multitudinario pero desarticulado de cuerpos policiales. Éstos han crecido en los últimos diez años, prácticamente sin control alguno, repitiendo los esquemas organizativos de los cuerpos mayores de policía y alcanzando una relación entre el número de policías y el número de habitantes más que suficiente, según los criterios internacionales. La policía no toca ni actúa sobre las causas de la delincuencia, por lo que su aumento indiscriminado y sin un control civil efectivo conlleva más problemas que beneficios. Todo lo anterior ha traído numerosas consecuencias negativas en el manejo de las políticas de seguridad ciudadana, de las cuales interesan a los propósitos de este Informe las relacionadas con el descontrol y descoordinación de los cuerpos policiales en el manejo de la criminalidad. Mientras crece el clamor ciudadano por una mayor efectividad de los cuerpos policiales, éstos acusan una pérdida importante de legitimidad, tal y como se ha reflejado en los diversos estudios de opinión citados en forma precedente. Ello se evidencia aún con más fuerza en el impresionante y exponencial aumento de la seguridad privada en los últimos 5 años, con lo que la fuerza de seguridad privada en todo el país casi triplica a la pública y en algunas ciudades como Caracas la quintuplica⁵¹. Todo esto con un mínimo control por parte del Estado.

El problema central a este respecto proviene, fundamentalmente, del rezago en torno a una profunda reforma policial. Venezuela es el único país de la América latina que no ha reformado su policía en los últimos años y llama la atención el hecho de que, en un contexto de múltiples cambios constitucionales, y político-institucionales, la policía, una institución que confronta una serie de dificultades que prácticamente le impiden el cabal ejercicio de sus funciones, no haya sido reformada y se pretenda hacerlo sólo a través de medidas de coordinación policial, y de la creación del cuerpo de policía nacional. Lamentablemente, como señalamos antes, la Constitución no dejó claras las líneas de un aparato policial garantista definido, a partir de sus tres grandes divisiones: Fuerzas Armadas claramente diferenciadas de Fuerzas de Seguridad; policía judicial individualizada respecto de la policía a las órdenes del Ejecutivo; seguridad pública como competencia estatal, pero con el reconocimiento de tres niveles de administración con posibilidades de disponer de policía.

La policía venezolana requiere de una profunda transformación estructural. Además de las palpables interconexiones que existen entre la Fuerza Armada y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de la participación de un componente de la Fuerza Armada en el mantenimiento de la seguridad pública; la extensión a las fuerzas policiales de cánones, reglas y criterios propios de lo castrense es también expresión incuestionable, de tal interrelación. Lo anterior constituye una clara intromisión o preeminencia de lo militar en la órbita de lo policial, una tradición militarista y militarizada ha influenciado todo lo concerniente al mantenimiento de la seguridad pública. Por lo general, la policía venezolana considera al estado de derecho como un obstáculo y no como una garantía efectiva de la seguridad pública. Las críticas a la moralidad vigente entre los miembros de las fuerzas policiales y la violencia inscrita en la propia cultura organizacional de los órganos de represión, deben formar parte de la agenda de debate sobre la extensión de la ciudadanía y la democratización de las relaciones sociales.

Se pretende rescatar la credibilidad de la policía apenas con medidas de "capacitación" o "depuración", sin verdaderos cambios en sus estructuras, culturas y formas de operación institucional. No hay un claro reconocimiento de la grave situación en la que se encuentra dicha institución en el país, ni de que la violencia y la corrupción de la policía constituyen hoy problemas centrales de seguridad ciudadana a ser enfrentados. La tendencia comprobable en los últimos años de tratar de resolver los problemas de la criminalidad violenta apelando al expediente de la violencia policial, es totalmente contraproducente, no sólo por su total ilegalidad, sino porque la violencia policial aumenta dramáticamente la percepción de inseguridad de la ciudadanía, así como su desconfianza en el sistema de justicia penal. El ciudadano se siente doblemente inseguro: frente a la delincuencia y frente a la policía.

Las declaraciones de funcionarios públicos que ejercen cargos relevantes y con poder de decisión dentro de instituciones vinculadas directamente con el área de seguridad ciudadana, avalan o justifican la violación de otros derechos humanos "a cambio" de mayor "seguridad en

el país", dando lugar a la ilusión de la *necesidad* de violar la ley para hacer efectivo su cumplimiento. Ejemplo de esta afirmación son algunas de las declaraciones del Comandante General de la Guardia Nacional (GN), anterior Vice- Ministro de Seguridad Ciudadana, Gral. de División Francisco Belisario Landis, quien "*Precisó que durante el último fin de semana 54 potenciales delincuentes perdieron la vida en enfrentamientos y durante ajustes de cuentas. Se trata de una población joven que deja poco espacio social y lógicamente ni los policías ni los guardias nacionales se van a dejar matar*"⁵². Se observa que prácticamente se pone a la ciudadanía frente al dilema de sacrificar un bien jurídico por otro, es decir, sacrificar su derecho a la "libertad" por el derecho a la "seguridad". Para reducir los delitos violentos, se emplean formas violentas de control, con desastrosos resultados. La policía actúa bajo la presión de la "opinión pública", suscribiendo la filosofía de que el fin justifica los medios, por lo que reprimen el delito a cualquier precio. La violencia no es sinónimo de eficiencia en el combate al delito. Las reiteradas propuestas de "*guerra al hampa*", y su manejo como tal por parte de todas las instituciones estatales responsables de la pacificación de la sociedad, han contribuido al incremento incontrolado de la violencia policial, sin que ello haya significado la mejoría de la situación de inseguridad o un descenso de las cifras delictivas. Por el contrario, a mayor violencia policial, mayor violencia delincencial, lo que genera una espiral de violencia incontrolable en la que las principales víctimas son los ciudadanos inocentes. La falta de controles civiles externos al trabajo policial no sólo aumenta la violencia, sino la corrupción policial. Una policía más violenta es también una policía más corrupta, por lo que su deslegitimación frente a la ciudadanía crece aún más, colapsando su función social. Al crecer el abuso policial de la fuerza, crecen también las denuncias de su involucramiento en otros delitos. En el período al que se refiere el presente Informe, la prensa nacional reseñó la muerte de 642 civiles muertos en enfrentamientos con la policía, mientras el número de policías muertos en ese mismo período fue de 36, no todos en sus horarios de servicios ni cumpliendo funciones policiales⁵³. Ello hace que la relación civiles muertos-policías muertos sea de 17,8 civiles muertos por policía, relación que es una de las más altas de la región, cuyo promedio, en el caso de las policías más violentas es de 15-154. Otra forma de estimar la alta violencia que practican los cuerpos policiales venezolanos, es estudiar la relación civiles heridos y civiles muertos, que en el caso venezolano es mucho más alta a favor de la segunda, ya que los cuerpos policiales matan mucho más que hieren a los civiles con los que se "enfrentan". Al ser un cuerpo entrenado especialmente para poder inmovilizar personas, la relación debería ser a la inversa. En estas cifras no se contemplan los casos de "escuadrones de la muerte" o de "grupos exterminio", en las que "técnicamente" no han existido "enfrentamientos" sino ejecuciones sumarias de personas.

Las cifras del cuadro "Número de civiles y funcionarios policiales fallecidos en enfrentamientos" evidencian la urgente necesidad de dar curso a las demandas de cambio y reforma de la policía, las cuales se dan en un contexto de crisis de la institución en relación con otras demandas hechas por la sociedad venezolana, que experimenta profundas transformaciones.

Número de civiles y funcionarios policiales fallecidos en enfrentamientos a escala nacional según mes octubre 2000 – septiembre 2001													
	2000 - 2001												
Categoría	Oct.	Nov.	Dic.	Ene	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Total
Civiles	31	69	24	41	49	23	59	44	70	73	96	63	642
Policías	5	6	7	-	1	4	2	-	-	5	2	4	36

Fuente: Registro de prensa nacional. Centro para la Paz, UCV.

Es evidente que uno de los principales desafíos que tiene por delante la sociedad venezolana, ampliamente movilizada en la búsqueda de la consolidación de sus derechos, es la

construcción social de nuevas prácticas de seguridad ciudadana, a través de la expansión de la ciudadanía, garantizando un funcionamiento de las agencias de control bajo criterios homogéneos y universalistas, para así ir eliminando el patrón antidemocrático de interrelación Estado-sociedad. La mejor prevención de las violaciones a los derechos humanos en una sociedad democrática se sustenta, entre otras, en un adecuado diseño de una política de seguridad ciudadana, formulada desde la perspectiva del derecho al desarrollo.

En un Estado democrático social de derecho, las políticas de seguridad ciudadana deben ser un conjunto de medidas destinadas a proteger las relaciones sociales que hacen posible el ejercicio de los derechos fundamentales, estimulando las sensibilidades democráticas de la población para que la sociedad prefiera la justicia a la ley de los exterminadores. La construcción de consensos sobre los factores vinculados a la seguridad y el despliegue de mecanismos democráticos de control, son puntos clave para pasar de la razón de estado a la razón de la persona. En el terreno político-institucional, es imperativo que el desarrollo del nuevo marco jurídico mantenga concordancia con las exigencias de cambio de la sociedad venezolana y atienda los principios constitucionales que apuntan a la realización del principio de igualdad ciudadana, para evitar la desilusión democrática. Así mismo, es prioritaria la construcción de una institucionalidad previsible, que garantice la universalización de las normas y derechos, y la independencia, eficiencia, eficacia y responsabilidad institucional necesarias para ampliar los derechos de ciudadanía de la población. Ello permitirá reducir la brecha histórica entre la Venezuela legal y la real, entre el mundo de la ley y la realidad social y hacer coincidir la gestión pública con el sentimiento popular que repudia la impunidad.

En este sentido, se propone que el discurso construido alrededor de los derechos humanos no sea sólo una retórica legitimadora del sistema político, externa al funcionamiento efectivo del sistema jurídico, sino que se haga efectivo como un conjunto de principios que limitan y regulan el poder coercitivo del estado dentro del ordenamiento legal.

El estado debe reformular su política pública de seguridad mediante la inclusión de la ciudadanía, no sólo por la magnitud que el fenómeno ha alcanzado en Venezuela, sino porque la complejidad y agudización del problema exigen que la comunidad se involucre en su resolución. Está claro que las respuestas represivas son sólo débiles intervenciones frente a la dimensión del fenómeno. Es imprescindible desplegar políticas preventivas desde las cuales se generen nuevos ámbitos de vinculación entre la sociedad civil y el Estado. Es obligación indelegable del Estado procurar la seguridad de todos sus habitantes y para lograrla debe estar en condición de efectuar precisos diagnósticos, así como también planes y programas ajustados a las nuevas realidades, factibles de ser evaluados externamente de modo sistemático y que admitan un fuerte componente en la prevención del delito y la violencia. Más que en ninguna otra política pública, la problemática de la inseguridad y la violencia social requieren de una fuerte participación comunitaria para un abordaje positivo. Por otro lado, la sociedad civil debe encontrar un espacio de protagonismo que le garantice una efectiva participación en la distribución de poder. El Estado, para garantizar en un sistema democrático el derecho básico de la seguridad pública, debe implementar políticas públicas que integren en la formulación, ejecución y control de las mismas a la participación comunitaria.

En ese sentido, el Estado venezolano tiene el deber de construir una política de seguridad ciudadana democrática, cónsona con las aspiraciones de la sociedad venezolana. Algunos lineamientos básicos de la misma deben prever para su implementación plazos lo suficientemente largos, por lo que precisa ser considerada, adicionalmente, como política de Estado más que de gobierno, dirigiendo los acuerdos nacionales en ese sentido.

1. Villanueva Ayón, Miriam: "*La Seguridad Humana: ¿una ampliación del concepto de seguridad global?*". *Argentina Global* No. 3. Oct.-Dic. 2000.

2. BECET, Jean Marie: "*Seguridad y Paz: doctrina de una defensa no agresiva*". *Diálogo*. No. 3, Revista de la UNESCO. 1997.

3. Consultores 21: *Encuestas Nacionales Urbanas. Serie 1989-2001*. Realizada en ciudades de más de 20.000 habitantes. Error muestral 2,58%, nivel de confianza 95,5%.

4. La totalidad de los delitos que se cometen en una determinada sociedad, está conformada por los delitos conocidos, esto es, los registrados por los organismos oficiales responsables de la tramitación de las denuncias, y los delitos no denunciados por causas diversas, entre las que se encuentran la importancia relativa del delito sufrido y la desconfianza en la policía y el proceso judicial. Para la determinación del porcentaje de delitos no denunciados, también conocido como la "cifra negra", se aplica la *encuesta de victimización*, a partir de la cual se espera conocer los valores más cercanos a la realidad delictiva, determinando los índices de denuncia y el volumen probable de la delincuencia, así como la dimensión de tal "cifra negra".

5. Consultores 21.

6. El Nacional, 30.03.01, Pág. D-10.

7. El Nacional, 26.01.01, Pág. D-1.

8. El Nacional, 15.01.01, Pág. D-3.

9. El Universal, 16.09.00, Pág. 4-15.

10. El Universal, 18.10.00, Pág. 4-1.

11. El Nacional, 03.10.00, Pág. D-8.

12. El Nacional, 03.10.00, Pág. D-8.

13. El Nacional, 14.07.01, Pág. D-U.

14. Tal Cual, 16.01.01, Pág. 2.

15. Ídem.

16. El Universal, 24.02.01, Pág. 1-6.

17. El Universal, 05.02.01, Pág. 4-10.

18. El Universal, 21.02.01, Pág. 1-4.

19. El Universal, 11.09.01, Pág. 1-2.

20. El Nacional, 14.07.01, Pág. D-Ult.

21. El Universal, 19.07.01, Pág. S/I

22. El Universal, 29.08.01, Pág. 4-1.

23. El Nacional, 14.09.00, Pág. D-2.

24. El Nacional, 16.10.00, Pág. D-1.

25. El Nacional, 15.10.00, Pág. D-5.

26. El Universal, 21.09.00, Pág. 4-2.

27. El Nacional, 16.06.00, Pág. D-2

28. El Universal, 06.09.00, Pág. 4-Ult.

29. El Nacional, 30.09.00, Pág. D-1.

30. El Universal, 01.09.00, Pág. 4-2.

31. El Universal, 29.09.01, Pág. 4-12.

32. El Universal, 13.09.01, Pág. S/I

33. El Universal, 29.09.01, Pág. 4-2.
34. Tal Cual, 06.09.00, Pág. 22.
35. El Universal, 06.09.00. Pág. 4-Ult.
36. El Universal, 15.09.00, Pág. 1-2.
37. El Nacional, 01.01.00, Pág. D-Ult.
38. El Nacional, 01.01.00, Pág. D-Ult.
39. El Universal, 28.04.01, Pág. 4-6.
40. El Universal, 09.06.01, Pág. 4-1.
41. El Universal, 11.02.01, Pág. 4-18.
42. El Universal, 14.03.01, Pág. 4-10.
43. El Universal, 15.09.00, Pág. 1-2.
44. El Nacional, 28.10.00, Pág. C-2.
45. Tal Cual, 05.09.00, Pág. 21.
46. El Universal, 15.10.00, Pág.1-16.
47. Tal Cual, 27.09.00, Pág. 21.
48. El Nacional, 09.10.00, Pág. D-4.
49. El Nacional, 09.10.00, Pág. D-4.
50. Base de datos de Provea.
51. En efecto, según la Cámara Nacional de Vigilancia Privada (Canavipro), existen 250.000 vigilantes privados en todo el país, 50.000 de ellos en Caracas. Al tomar en consideración que la fuerza pública de seguridad alcanza casi los 100.000 hombres y que en Caracas hay aproximadamente 15.000 policías sumando todas las fuerzas, se observa la desproporción. El Nacional, 11.06.01, Pág. F-1 "Aumenta la demanda de servicios de protección".
52. EL Universal, 19.08.00, Pág. 4-16.
53. Al contabilizar el número de civiles fallecidos en enfrentamientos, se consideraron *exclusivamente* aquellos datos en los que efectivamente se desglosa y precisa la categoría "enfrentamientos con los cuerpos policiales", a fin de guardar la mayor correspondencia posible con la realidad, aunque dadas las dificultades y debilidades metodológicas en el manejo y presentación de la información, es seguro que la prensa nacional dejó de contabilizar homicidios ocurridos en enfrentamientos. En todo caso, el error que presentan las cifras, es por defecto. Al respecto, llama la atención que por decisión del Ministerio del Interior y Justicia, el CTPJ dejó de reportar por novedades las muertes ocurridas en enfrentamientos, las cuales quedaron para las estadísticas oficiales del organismo (El Universal, 09.07.01, Pág. 4-10). También, ver El Universal, 09.06.01, 4-1 "*los cuerpos policiales dieron muerte en presuntos enfrentamientos a 391 supuestos antisociales*" y El Universal, 12.07.01.
54. Adorno, Sergio y Cardia, Nancy: Police Violence, Democratic Transition and Rule of Law in Brazil (1980 – 1998). Universidade de Sao Paulo, USP, Núcleo de Estudos Da Violencia. 2000. Mimeo.

