

Consideraciones en torno a la seguridad y la política criminal en Venezuela\*

Considerations around security and criminal policy in Venezuela

Considerações com relação a segurança e a política criminal na Venezuela

Luisa Leal\*

Adela García\*\*

\*Doctora en Ciencias Humanas. Profesora Titular. Investigadora del Instituto de Criminología "Dra. Lolita Aniyar de Castro", Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. suarezlealluisaleal@gmail.com

\*\*Magíster en Ciencias Penales y Criminológicas. Profesora Agregada. Investigadora Asociada del Instituto de Criminología "Dra. Lolita Aniyar de Castro", Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. adelagarcia3@gmail.com

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo: Leal, L. & García, A. (2013). Consideraciones en torno a la seguridad y la política criminal en Venezuela. Revista Criminalidad, enero-abril, Vol. 55 (1), pp. 49-66

fecha de recepción: 2012/08/12 fecha de aceptación: 2013/02/18

## Resumen

Este artículo plantea las implicaciones que el tema de la seguridad tiene en el desarrollo de modelos de control social exclusionista, tomando en cuenta que la seguridad, concebida como gestión de riesgos, constituye una racionalidad que se ha implantado en el eje central de la política criminal de la sociedad globalizada. Igualmente, se identifican algunos aspectos problemáticos de las políticas públicas sobre seguridad en Venezuela. Se presentan algunas reflexiones que pueden contribuir a la delimitación de modelos alternativos en concordancia con valores democráticos para la convivencia social, cuyo punto de partida sea una interpretación de no criminalizar los conflictos, en el marco de los principios y garantías constitucionales. El diseño de investigación responde a una metodología basada en la observación documental. Para la revisión y análisis de los indicadores que reflejan el contexto sociopolítico venezolano, se tomaron datos de fuentes secundarias.

Palabras clave: Medidas de seguridad, política criminal, control social, comunidad, víctima (fuente: Tesauro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## Abstract

This article exposes the implications of the security issue in the development of exclusionist social control models, taking into account that security, where conceived as risk management, constitutes a rationality having been implemented in the central axis of the globalized society's criminal policy. Likewise, some problem facing public policies on security in Venezuela are identified. Reflections likely to help delimit alternative models in harmony with democratic values for social coexistence are offered, the starting point of which would be an interpretation not leading to criminalize the conflicts within the framework of principles and constitutional guarantees. The design of this research pertains to a methodology based on documentary methodology. For the review and analysis of indicators reflecting the Venezuelan sociopolitical context, data from secondary sources

were collected.

**Key words:** Security measures, criminal policy, social control, community, victim (Source: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## Resumo

Esse artigo explica as implicações que o tema da segurança tem no desenvolvimento de modelos de controle social de exclusão, levando em conta que a segurança, concebida como o gerenciamento de riscos, constitui uma racionalidade que tem sido implantada no eixo central da política criminal da sociedade globalizada. Igualmente, identificam-se alguns aspectos problemáticos das políticas públicas de segurança na Venezuela. Apresentam-se algumas reflexões que podem contribuir para a delimitação de modelos alternativos de acordo com os valores democráticos para a convivência social, cujo ponto de partida é uma interpretação de não criminalizar o conflito, no âmbito dos princípios e garantias constitucionais. O projeto da pesquisa responde a uma metodologia baseada na observação documental. Para a revisão e a análise dos indicadores que refletem o contexto sóciopolítico venezuelano, dados de fontes secundárias foram tomados.

**Palavras-chave:** Medidas de segurança, política criminal, controle social, comunidade, vítima (fonte: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## Introducción

En el ámbito global, las tendencias de la política criminal contemporánea, denominadas políticas de seguridad, pueden caracterizarse principalmente por un desplazamiento del centro del interés, desde las causas del delito hacia la seguridad de los ciudadanos como víctimas reales o potenciales.

De acuerdo con gran parte de la teoría sociológica (Garland, 2005), este fenómeno es expresión de la debacle del Estado de Bienestar ocurrido a partir de 1970, cuyas políticas habían sido desarrolladas con la idea de la corrección/resocialización, que se deriva directamente de las funciones asignadas al ente público como principal (casi único) responsable del castigo y asistencia al delincuente.

Los cambios en la economía y en la estructura social posmodernos<sup>1</sup> (vid. Gómez, 2007) han supuesto, igualmente, giros importantes en materia de política criminal, en particular; como una de las consecuencias del desmantelamiento del Estado de bienestar, las estrategias se dirigen al involucramiento de sectores de la población en el control delictivo, atención institucionalizada de las víctimas y su participación en la resolución de los conflictos.

La provisión de la seguridad, entendida como un estado de no vulnerabilidad frente a hechos que atenten contra bienes y derechos, pero en particular como un sentimiento fundado en el miedo a la ocurrencia delictiva, fomentado por procesos de comunicación (micro y macro), se asume como una necesidad apremiante de gran parte de la población, que se convierte en un problema gestionable no solo por el Estado, sino también por los entes privados, quienes están convocados a involucrarse en minimizar aquellas situaciones de riesgo que supone la vulnerabilidad frente a la violencia derivada del delito.

Así, la seguridad pasa de ser un problema que refleja un estatus jurídico-material de la sociedad, cuyas inconsistencias en el tejido social suponían la intervención del Estado, bajo la premisa de la distribución social equitativa de bienes y garantía de derechos, a ser un asunto de mera gestión de riesgos, con lo que adquiere un sentido instrumental. A partir de esto se ha instalado una lógica

impuesta por las disciplinas economicistas o de administración de empresas, que de alguna manera extrae el carácter ético de las estrategias político-criminales.

El discurso que acompaña estas tendencias también implica un replanteo de las teorías criminológicas y jurídicas penales, que pretenden elaborar un piso científico que justifique la expansión del control punitivo de los problemas sociales, lo que ha generado mayores espacios de represión e intervención del Estado en la esfera íntima de los particulares. Pero además, en muchos aspectos, este replanteo da lugar al desconocimiento o relajamiento de garantías ciudadanas que afectan los postulados del Estado de Derecho democrático.

En este trabajo se cuestionan los avances punitivos derivados de lo anterior, haciendo un replanteamiento con base en las propuestas alternativas de Modelos Integrales de Seguridad. Asimismo, se indaga acerca de las expresiones que esta concepción securitaria del control social tiene en el ámbito nacional venezolano.

## 1. Planteamiento del problema

El derecho penal en su función política más relevante, como definidor de la intervención pública de la desviación, viene experimentando una serie de replanteamientos por cuanto, en lugar de dictar los lineamientos de la intervención, se ha adaptado a los dictámenes de los teóricos del "manejo del riesgo", lo que ha rebasado, necesariamente, los límites jurídicos y axiológicos que justifican la potestad punitiva.

Al respecto, observa Díez (2005, p. 5):

A las nuevas técnicas delictivas, a los obstáculos para determinar los riesgos no permitidos, y a la trabajosa individualización de responsabilidades, se ha de contraponer una actualización de los instrumentos punitivos; ello implica reconsiderar o flexibilizar el sistema de imputación de responsabilidad de garantías individuales vigente, lo que se ha de hacer en función de la necesidad político-criminal de mejorar la efectividad en la persecución y encausamiento penales.

En el plano real avanza la escalada represiva, las cárceles de máxima seguridad, la retipificación de conductas cada vez más casuísticas (delitos especiales contra mujeres, contra niños, contra la privacidad informática, de seguridad laboral, contra el terrorismo), que calman las ansiedades colectivas, pero que no resultan idóneas para resolver los conflictos, ni satisfacer las concretas necesidades humanas; porque, como dirían los exponentes de la Prevención Situacional, uno de los problemas de las técnicas de vigilancia y prevención es el "traslado del riesgo" o "desplazamiento del delito" e incluso "modificaciones del blanco al que va dirigida la conducta delictiva", y es que la reconstrucción de los problemas sociales, en términos de su criminalización, crea nuevos y quizá mayores problemas asociados a la reproducción del conflicto que inevitablemente alimentan una espiral de violencia social.

El derecho penal positivo (y también buena parte de la dogmática) viene desconociendo el principio de última razón y el principio de legalidad de los delitos, por lo que las penas han quedado prácticamente reducidas a una simple exigencia de ley vigente. Así, el predominio de delitos de mera actividad sobre los de resultado material, los de peligro frente a los de lesión y, en general, la imprecisión en la descripción de las conductas delictivas, facilitan la anticipación del momento de la intervención punitiva, en conjunto con la excepcionalidad de los procesos judiciales implementada en la investigación de hechos punibles, en el juicio propiamente y en la ejecución penal, de manera especial para hechos vinculados al tráfico de estupefacientes, terrorismo y otros delitos asociados a la delincuencia organizada.

Tales prácticas responden a criterios de eficiencia asignados al sistema penal, fundamentadas en nuevas interpretaciones de la desviación, que surgen como contraparte al paradigma resocializador/correccionalista, y que niegan los condicionamientos sociales o económicos de la criminalidad y, por tanto, cualquier efecto integrador de la sanción penal. De esta manera se establecen formas punitivas basadas en la prevención situacional o meramente instrumental, a través de estrategias segregativas.

En respuesta a estos criterios de arbitrariedad subyacentes en las nuevas maneras de interpretar la violencia social, la discusión criminológica se propone formas alternativas de resolución de conflictos más allá de la simple mediación, al otorgar una dimensión axiológica-política al concepto de seguridad que profundice en una adecuada interpretación de los problemas sociales, derivando de ello los modelos de control social.

## 2. Método

Se trata de un trabajo de tipo documental-descriptivo, basado en contenidos teóricos de orden penal-criminológico. Aquí se pretende abordar el problema de la seguridad como eje central de la política criminal en la sociedad global, y las implicaciones que esta tiene en el desarrollo de los modelos de control social.

La investigación también se propuso estudiar los aspectos problemáticos que caracterizan las políticas públicas sobre la seguridad en Venezuela, y para ello tomó aspectos jurídico-penales, los programas de prevención y el funcionamiento del sistema de justicia penal. El período de estudio abarca desde el año 2001 al 2011, con algunos datos del 2012. Finalmente, sobre el análisis criminológico de los aspectos anteriores, se formularon algunos criterios que pueden contribuir a la delimitación de políticas de prevención, en concordancia con la profundización de valores democráticos para la convivencia social y el respeto de los derechos humanos.

Es importante resaltar que los datos sobre las políticas de seguridad en Venezuela y del funcionamiento de las instituciones de control, de los indicadores de derechos humanos y el problema criminal en Venezuela fueron tomados de fuentes secundarias. Fundamentalmente, de datos aportados por los Informes sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela, de la ONG Provea y de revisión hemerográfica. Esto en virtud de la política de confidencialidad que ha mantenido el Ejecutivo Nacional en el país desde el año 2005, que ha impedido recolectar datos de manera directa.

## 3. Marco teórico

### 3.1. Democracia y sistema penal

El derecho penal ha sido sometido a fuertes críticas, provenientes tanto del sector conservador como del sector progresista del pensamiento penal-criminológico, las cuales se han orientado hacia su deslegitimación, sea porque no haya cumplido con las funciones declaradas para controlar el problema delictivo, sea por facilitar desbordamientos represivos en su carácter legitimador de la violencia institucional que reproduce las desigualdades sociales.

De estos sectores han surgido posiciones radicales, como el abolicionismo, que propone la sustitución del derecho penal por un sistema alternativo de soluciones de conflictos, o, en el otro extremo, las corrientes neorrealistas y las sistémicas, que se basan en los criterios de "cero tolerancia" y la retribución o neutralización negativa como fin de la pena. Una propuesta más

céntrica y de mayor solidez científica y política es la que proviene de la Teoría del Garantismo Penal, que tiene como premisa fundamental la intervención mínima del sistema penal en los conflictos sociales, y que se asienta en el programa de la Constitución y en los tratados internacionales de los derechos humanos.

De acuerdo con la propuesta de la teoría jurídica del garantismo, la noción de Estado de Derecho (en términos sintetizados) alude a dos dimensiones: la política y la jurídica. La primera se relaciona con un sistema de gobierno basado en la voluntad de la mayoría, y la segunda, con la forma y contenido que se asumen dentro de un grupo social en cuanto a la fijación de las reglas comunes de convivencia, y muy especialmente con el establecimiento de límites al ejercicio del poder público frente a los derechos y libertades de los individuos.

Este último aspecto de la dimensión jurídica<sup>2</sup> es lo que se conoce como garantías, cuya función primordial es la salvaguarda del individuo de la arbitrariedad del Estado, lo que supone un orden político- social sometido a los ciudadanos (con todos sus derechos) y en procura de la satisfacción de sus necesidades existenciales.

De aquí que la justificación del derecho penal y los fundamentos sobre los fines de la pena en un Estado democrático solo puedan ser sostenidos bajo la correspondencia axiológica con el garantismo jurídico, que permite delimitar propiamente las facultades sancionadoras asignadas al Estado y, al mismo tiempo, diseñar formas de intervención susceptibles de satisfacer las expectativas de igualdad y libertad plasmadas en el pacto constitucional, que involucra la garantía de seguridad de los ciudadanos, en razón de la pacificación de los conflictos, a través del desarrollo de políticas sociales y la intervención punitiva sometida a los principios regulatorios del derecho penal.

El anterior planteamiento merece la atención en dos aspectos importantes: en primer lugar, en el establecimiento de una teoría de los fines y funciones de la pena consistente con los principios que se consagran en la Constitución, y en la definición de una noción de seguridad que trascienda las connotaciones meramente represivas de orden público y defensa social, ya que el dato histórico demuestra que estas solo han fundamentado la reducción de espacios de libertad de los individuos y, por consiguiente, para expandir los ámbitos de intervención punitiva<sup>3</sup>.

### 3.2. Seguridad

De acuerdo con Baratta (2001), se ha sostenido que la seguridad es una necesidad humana, así como una función general del sistema jurídico; sin embargo, en ambos sentidos carece de contenido propio. En el primero, porque está sujeta a un sistema de necesidades básicas o reales, y en el segundo, porque está sometida a un sistema de derechos y, por tanto, es accesoria.

Desde este punto de vista, se afirma que la seguridad, como derecho accesorio, es producto de una construcción jurídica constitucional superpuesta a la idea del consenso, que no podría tener ni legitimidad ni validez si se sustenta en una selección de derechos o de individuos plausibles de su disfrute pleno.

En tal sentido, el criterio de seguridad derivado del pacto constitucional es aquel que implica la legítima demanda de seguridad de todos los derechos para la totalidad de los individuos mediante mecanismos que garanticen su efectividad.

Desde esta concepción se ha estructurado el Modelo de Seguridad Integral de los Derechos, que resalta como funciones del sistema jurídico el establecimiento de condiciones para el desarrollo

humano, gestionando la convivencia social.

Contraria a la anterior concepción, y conforme a criterios eficientes de la intervención punitiva, la seguridad se entiende como una situación de bienestar asociada a la minimización de los riesgos o condiciones de vulnerabilidad de los individuos, especialmente frente a la violencia delincencial.

En tanto se trata de controlar los riesgos, se observa una proliferación de dispositivos de vigilancia, desarrollo tecnológico de mecanismos y privatización de servicios de seguridad (Romero et al., 2008; Gómez, 2007). Igualmente, opera una reducción de las políticas de orden social y se aumentan las políticas de seguridad de orden reactivo (Larrandart, 2006; Bolaños, 2006; Rosales, 2010).

Se instala una racionalidad fundada en el miedo, alimentada por la inmediatez de la información, sobre todo por la cobertura mediática de sucesos de orden trágico, que, entre otros factores, acrecientan nuevas demandas de intervención. La reinserción del desviado va perdiendo interés a nivel jurídico, y se concibe la pena como un aseguramiento basado en el llamado "utilitarismo no solidario".

Dado que dar satisfacción a los sentimientos de seguridad es lo importante, se verifica una expansión del ámbito de protección del sistema jurídico. Esto afianza el carácter simbólico de la ley penal y crea la falsa expectativa de que a medida que existan leyes duras contra la delincuencia, en esa medida se minimizarán los riesgos, haciendo creer que la autoridad mediará oportunamente (Sánchez, 2007; Díez, 2005; Gómez, 2007).

Estas tendencias, que algunos denominan el Modelo Autoritario Bienestarista (Díez, 2005), han ganado terreno debido al fracaso del paradigma resocializador/ correccionalista/integrador<sup>5</sup>, que entre otros aspectos ha generado una idea de indulgencia e ineficiencia del Estado en su función de garantizar la paz social.

Así, desde la idea de que nada funciona, surge el criterio de asignarle a la pena un sentido meramente neutralizante bajo la idea de un utilitarismo no solidario.

Ejemplo de ello son las teorías actuariales, que explican el delito no como un síntoma o indicador de privaciones sociales, sino como producto de una elección racional y libre que debe ser castigada con rigor, por esto las víctimas son las que deben merecer la atención del sistema y no el delincuente. Dado que el delito es una opción racional, lo que se impone es la reducción que el delincuente pueda tener para encontrar la ocasión de cometer el delito, calculando los riesgos y determinando los factores que lo propician, con el propósito de incidir en ellos y reducir las oportunidades.

Paralelamente, surgen otras teorías que retoman la idea del delincuente como un ser distinto, anormal, perverso y peligroso. Fundamentan la delincuencia a partir de arquetipos asociados a sectores marginales de la población como portadores del riesgo del delito.

### 3.3. El Modelo de Seguridad Integral

Desde las posturas del garantismo y corrientes progresistas de la criminología, se distinguen una serie de lineamientos básicos encaminados a orientar el Modelo de Seguridad Integral (Larrandart, 2006), los cuales suponen la política criminal acorde con los fines del Estado de Derecho democrático:

1. La justicia penal no es un instrumento para resolver problemas sociales. De aquí que considerar la conflictividad social, como presupuestos para configurar conductas delictivas sin tomar en cuenta las bases materiales que la generan o la realidad fenomenológica que da lugar a gran parte del problema delictivo, constituye lo que Baratta (1998) denomina "barbarización de los conflictos", lo que genera una distorsión en la distribución del estatus criminal en la sociedad. Por tanto, es necesario reducir la respuesta penal frente al conflicto social.

b. La política criminal debe adaptarse a los presupuestos políticos y axiológicos del Estado de Derecho (no al contrario): es importante reconocer, por parte de las instancias de toma de decisiones en materia de políticas públicas, que no es posible diseñar propuestas fuera del ámbito constitucional y fundamentalmente que desconozcan derechos humanos básicos, como el principio de judicialidad y estricta legalidad de los delitos y las penas.

c. El sistema de administración de justicia debe funcionar de una manera orgánica al definir los objetivos y operatividad de la política criminal, articulando las actividades de las distintas agencias involucradas. Dirigiéndola de modo fundamental hacia dos aspectos: derechos y garantías relacionados con el acceso efectivo a la justicia y aquellos que entran en riesgo ante la intervención punitiva del Estado (Rosales, 2010).

4. Certeza de la justicia y de la pena: la impunidad es un problema que ataca la legitimidad de cualquier Estado; es importante mantener la institucionalidad, mediante la aplicación oportuna de las leyes en la mediación frente al conflicto penal y en lo relacionado con situaciones de violación de derechos humanos por parte de los cuerpos de seguridad.

e. La inversión en políticas preventivas de forma articulada genera mayores beneficios sociales que la inversión en el aparato punitivo. Por tanto, las políticas públicas deben centrarse en la prevención, entendida esta como el desarrollo de políticas que generen procesos de integración social y de desarrollo humano.

## 4. Resultados

### 4.1. El contexto venezolano

A partir de 1999, el Ejecutivo Nacional ha diseñado una política expresamente dirigida "a dar acceso a los sectores populares a la renta petrolera a través de múltiples políticas sociales distributivas, formas de empleos públicos, acceso a mayores niveles de consumo, llegando a la administración directa por medio de diversos mecanismos de participación comunitaria" (Virtuoso, 2008, p. 464).

Dentro de esta lógica se presentó el "Proyecto Educativo Nacional", orientado a formar la cultura de la participación ciudadana y la solidaridad social. Una de sus herramientas fue el Proyecto de Escuelas Bolivarianas, cuya filosofía se centra en enseñar para la vida y el trabajo. Estos lineamientos, plasmados en la Agenda Social 2000, fueron retomados igualmente en el Plan Económico y Social de la Nación 2001-2007.

También se impulsaron políticas educativas para erradicar el analfabetismo de adultos mediante las denominadas Misiones, ampliadas para la escolarización primaria de adultos, media, técnica y profesional.

En cuanto a la situación laboral, los indicadores muestran para agosto de 1999 una tasa de ocupación del 85% y de desocupación del 15%. Se ubicaban en el sector formal el 47,3% de la

fuerza laboral y el 52,7% en el informal. Para el mismo mes del 2008, la tasa de ocupación era de 92,9% y la de desocupación de 7,1%, lo cual implica una reducción del 7,9% (INE, 2010).

En relación con la pobreza, en el segundo semestre de 1998, el 50,4% de la población vivía en estado de pobreza y el 20,3% en pobreza extrema. Para el mismo período del 2007 se muestra una reducción significativa de ambas categorías, al pasar a 33,6% y 9,6%, respectivamente.

En cuanto a la desigualdad social, en 1998 el coeficiente Gini estaba ubicado en 48,65%, mientras que para el 2007 se ubicó en 42,11% (INE, 2010).

A pesar del avance en cuanto a los procesos de inclusión social, la seguridad continúa protagonizando los problemas de la ciudadanía. Desde el punto de vista subjetivo, relacionado con la percepción de la inseguridad, de acuerdo con la última Encuesta de Victimización realizada por el Instituto Nacional de Estadística en el 2009, el 60% de la población califica la situación como "muy grave", y 33,39% como "grave", es decir, prácticamente la totalidad de los consultados (94,28%) califican la situación de inseguridad personal como crítica (INE, 2010).

Desde el punto de vista objetivo, relacionado con la ocurrencia real de delitos, los datos muestran un aumento sostenido de la criminalidad a partir del 2005. En el 2007 se conoció un total de 270.006 delitos, lo que equivale a una tasa de 969 delitos por cada 100.000 habitantes (Provea, 2008). Es significativo el dato en cuanto a homicidios: en el 1998 se cometieron en el país 4.550 homicidios, y en el 2007 las cifras se elevaron a 13.157, lo que implica una tasa de 45 por 100.000 habitantes (Briceño, Ávila & Camardiell, 2009).

Para el 2009, los delitos contra la propiedad mantienen el predominio (52,9%) del total de los delitos registrados, pero porcentualmente han cedido espacio a los delitos contra las personas; en particular, los delitos contra la propiedad que se realizan con recurso a la violencia muestran un aumento (Provea, 2010). Así, mientras en 1990 los delitos contra las personas representaban el 16%, en el 2009 constituyen el 41,9%.

En relación con los homicidios, 13.985 casos se conocieron durante el 2009, que representan un aparente descenso del 4,33% en el número de casos con respecto a los registrados en el 2008, lo que pareciera indicar una ruptura con el ascenso sostenido que revelaba la variable a escala nacional desde el año 2004 hasta el 2008 (Provea, 2010). Estos últimos datos se ven afectados porque los registros oficiales, a partir del 2009, no toman en cuenta las cifras de muertes violentas en las siguientes categorías: los decesos que se tipifican como "muertes en averiguación", es decir, aquellos casos que aún se encuentran en la fase de investigación del proceso, que para el 2009 alcanzaron la cifra de 4.205, y los casos que se registran como "resistencia a la autoridad" y muertes ocasionadas por funcionarios de los cuerpos de seguridad del Estado, que ascienden en el citado año a 2.685 muertes. Lo que implica que, al agregar esas dos categorías, la tasa de homicidios muestra mayor incidencia. En los años siguientes (hasta la fecha de elaboración de este artículo) se ha mantenido la misma metodología, situación que muestra un incremento de la tasa de víctimas producto de las referidas categorías.

De acuerdo con las cifras oficiales (Documento de la Gran Misión a Toda Vida, 2012), la tasa de este delito para el 2011 era de 50 por cada 100.000 habitantes, y según Moreno (2013), el 2012 se cerró con 21.692 casos de homicidios, lo que indica un aumento sostenido en esta categoría. Todo ello sugiere un ambiente de violencia social en expansión en el país.

#### 4.2. La política criminal en Venezuela (2001-2012)

#### 4.2.1. Planes de intervención

Los planes de seguridad implementados por el gobierno venezolano, dirigidos a la criminalidad de tipo convencional, han sido diseñados, en su mayoría, bajo la figura de "operativos", que por su propia definición se trata de intervenciones a corto plazo y, en igual medida, "de corto alcance y durabilidad" (Provea, 2009, p. 349).

Sin embargo, se identificaron algunos planes elaborados con criterios de seguridad integral, como "El Plan Estratégico de Prevención de la Violencia y la Consolidación de la Convivencia" (2001-2003), cuyo objetivo estuvo orientado "a la disminución de la violencia por medio de la capacitación, organización y promoción de la cultura de paz y el fortalecimiento de los factores de protección individual y comunitaria". Este mismo plan contempló, dentro de sus líneas de acción, el plan piloto "Organización para la Participación Comunitaria. Casa de la Ciudadanía", inaugurado a finales de septiembre del 2001.

A partir de octubre del 2004 es activado el "Plan Integral Nacional de Seguridad Ciudadana", el cual consistió fundamentalmente en fijar puntos de control en sectores considerados de alto riesgo y en la realización de jornadas de prevención integral en la comunidad, en las que se ofrecieron servicios de salud, jurídicos, deportivos y sociales. Este plan estaba integrado por organismos militares (Guardia Nacional) en coordinación con otros cuerpos de seguridad, por la Dirección de Prevención del Delito, adscrita al Ministerio de Interior, y con la participación de la comunidad.

Estos planes tienen como característica común que la mayoría de sus objetivos están definidos de manera vaga e inconsistente; por otra parte, si bien tocan aspectos para estimular la participación ciudadana, de acuerdo con el principio de corresponsabilidad señalado en el marco jurídico institucional (Constitucional Nacional, Ley de Participación Ciudadana, Plan de Desarrollo Económico Social 2001-2007), se trata de intervenciones diseñadas y dirigidas desde el gobierno central, donde la participación ciudadana está limitada a la transmisión de información, haciendo labores de "inteligencia social", lo que coadyuva a la manipulación de la información, la puesta en peligro de la vida e integridad de los informantes y el desarrollo de una cultura de vigilancia entre los habitantes del sector intervenido (Pérez & Núñez, 2008). Asimismo, la falta de mecanismos de evaluación no ha permitido conocer los resultados obtenidos, lo que evidencia que no tuvieron un impacto relevante, dado el avance de los índices de violencia y el predominio de tácticas policiales disuasivas, en las estrategias preventivas desarrolladas en el país.

Así, se observa una abundante presencia de operativos policiales, se contabilizaron un total de 90 para el 2006, con diversos grados de intervención, generalmente orientados a atender una coyuntura en términos de tiempo o demanda muy puntuales, en espacios focalizados (Provea, 2006).

En el 2007 se anunciaron un conjunto de medidas, adelantadas por el Ejecutivo Nacional, que involucraron alcaldías y gobernaciones: "un total de 63 intervenciones fueron contabilizadas, marco en el que una vez más prevalecen los operativos (47,62%), seguidos de los proyectos (23,83%) como iniciativas de corto alcance, con objetivos muy delimitados, generalmente de breve ejecución" (Provea, 2007).

Siguiendo a Provea, para el período 2008 las formas de intervenir en el problema de la seguridad se caracterizaron por privilegiar los operativos policiales (con un 76,77% del total de las intervenciones), seguidos de planes y talleres (cada categoría acumula el 8,33% de las intervenciones), y 6,66% se refieren a proyectos y programas. Esto evidencia una vez más que los operativos y acciones a corto plazo, desarticulados y reactivos, concentran una parte importante de los recursos y esfuerzos institucionales.

El "Plan Integral de Prevención y Seguridad Ciudadana" fue creado en el 2009, con el propósito de: constituir el Consejo Nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana, de conformar el Sistema Integrado de Policía y el Cuerpo de Policía Nacional, de transformar los cuerpos de policía estatales y municipales, de transformar el sistema de justicia penal y otras reformas legislativas, de enfrentar el narcotráfico y prevenir el consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas y, finalmente, de transformar el sistema penitenciario.

El Consejo Nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana, creado por decreto presidencial el 17-03-09 para diseñar y coordinar las políticas de seguridad, encabezado por la Vicepresidencia de la República, involucra 17 instituciones del Estado, las Misiones Sociales, organizaciones no gubernamentales, sectores universitarios y organizaciones de la sociedad civil.

En marzo del 2010 se creó un marco organizativo para concentrar todos los planes de seguridad, denominado DIBISE, el cual se enfoca en las entidades donde se concentra el 75% de los delitos registrados en el país. Cuenta con la participación de la Guardia Nacional, policías estatales y municipales, el CICPC, SAIME y la Oficina Nacional Antidrogas; el Ministerio Público, Poder Judicial, entre otros. Si bien este plan combina estrategias multiagenciales, los resultados se dirigen fundamentalmente a la participación policial (Provea, 2010).

Entre sus objetivos se encuentran: el desarme de la población, el combate del microtráfico de drogas en los barrios, el control de la venta de alcohol, detección de la violencia escolar, mejoramiento de la capacidad de investigación e incremento de la vigilancia y patrullaje. La implementación de este dispositivo se mantiene para el 2012.

Asimismo, el gobierno venezolano creó en el 2011 la Comisión Presidencial para el Desarme, que entre sus propósitos están, en primer lugar, incentivar a la población para lograr entregas masivas de armas ilegales, la prohibición de comercializar armas de fuego por un año (a partir de junio del 2012), el inicio de un proceso de registro de las armas legales, un proceso de control y supervisión de los parques de armas policiales, y el control y marcaje de municiones.

Al mismo tiempo, en enero del 2012 se anunció la creación de la "Gran Misión Seguridad", la que, pocos meses después, fue ampliada como la "Gran Misión a Toda Vida Venezuela". Este plan se define como una política integral que combina la prevención con el control penal ajustado a derecho. Los aspectos de este gran plan abarcan seis vértices: Prevención integral y convivencia solidaria, Fortalecimiento de los órganos de seguridad ciudadana, Transformación del sistema de justicia penal y creación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, Modernización del sistema penitenciario, Sistema Nacional de Atención a las víctimas de violencia y Creación y socialización del conocimiento para la convivencia y la seguridad ciudadana.

#### 4.2.2. Legislación

En 1999 se inició una reforma legislativa, que dio paso a importantes avances en la administración de justicia, principalmente en la celeridad procesal y el descongestionamiento de las cárceles, al imponerse una política judicial de sustitución de la pena privativa de libertad y alternativas al cumplimiento de pena, a partir de la promulgación del Código Orgánico Procesal Penal.

Sin embargo, la agudización de la percepción sobre el incremento de la criminalidad, la prevalencia de una cultura judicial inquisitiva (Delgado, 2000) y la falta de disposición presupuestaria para garantizar la funcionalidad de las nuevas instituciones procesales, degeneraron en una serie de

reformas del instrumento adjetivo, que desvirtuaron su talante garantista e incidieron negativamente en la problemática penitenciaria, debido a las restricciones para el otorgamiento de medidas de prelibertad y alternativas a la prisión.

Asimismo, en el 2012 se promulga, por vía de Decreto Presidencial, un nuevo Código Procesal, que de acuerdo con lo expuesto por el Ejecutivo Nacional, con total anuencia del poder judicial, se propone la agilización de la justicia penal, al introducir un proceso especial llevado por tribunales municipales para delitos cuya pena no exceda de ocho (8) años de prisión, hecho que acelera la sustanciación del juicio y prevé una sanción de trabajo comunitario.

Por otra parte, existe un marco legal punitivo extenso y disperso, que se caracteriza por mayores criterios de criminalización y el privilegio del encierro como estrategia punitiva. Verbigracia, Ley sobre hurto y robo de vehículos (2000), Ley especial contra delitos informáticos (2001), Ley contra la corrupción (2003, sustituye la Ley de salvaguarda del patrimonio público de 1983), Ley contra el secuestro y la extorsión (2009), Ley orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (2007), Reforma de la Ley orgánica para la protección de niños, niñas y adolescentes (2007), Reforma de la Ley orgánica de drogas (2010), Ley de instituciones del sector bancario (2010), Ley para la defensa de las personas en el acceso a bienes y servicios (2010), Ley de protección a la fauna doméstica libre y en cautiverio (2010), Ley penal del ambiente (reforma 2012), Ley orgánica contra la delincuencia organizada y financiamiento al terrorismo (2012), entre otras, que muestran, como característica principal del orden jurídico penal venezolano, la dispersión, con un Código Penal desmembrado con sus progresivas derogaciones, sin una reforma estructural, sumado a una variada legislación recogida en distintos cuerpos legales (Leal & García, 2008).

#### 4.2.3. Situación penitenciaria

En el Informe Anual de Gestión, presentado por el Ministro del Interior ante la Asamblea Nacional (febrero, 2011), se expuso que en Venezuela existen 34 instituciones penitenciarias que albergan una población de 44.520 personas, y según la Dirección de Rehabilitación y Custodia del Recluso, adscrita a ese ministerio, la sobrepoblación carcelaria ha excedido entre un 30% y 40% la capacidad de los centros penitenciarios en los últimos diez años. Para septiembre del 2011, la población reclusa asciende a 50.000 personas, con una tasa de encarcelamiento de 170 por cada 100.000 habitantes, lo que demuestra un ascenso del 19% con respecto al año 2010 (Provea, 2011).

En cuanto a las condiciones materiales, los recintos carcelarios se caracterizan por el deterioro de su infraestructura, que, entre otros factores, genera pésimas condiciones sanitarias, lo cual indica la falta de garantías mínimas de vida. Los programas de trabajo y educación son escasos y no prevén mecanismos de incorporación masiva para la población de reclusos. Igualmente, no existe una política de planes culturales o deportivos para la inversión del tiempo libre, por lo que existen altos niveles de ocio (Vid. Provea, 2011).

En relación con el hacinamiento, se observa sobrepoblación carcelaria en la mayoría de los establecimientos, que en algunos casos supera su capacidad hasta en un 144%. Situación que se presenta también en los centros de tratamiento no institucional, donde se cumple el beneficio de Régimen Abierto en las cárceles y en las sedes policiales (Provea, 2010). De acuerdo con los datos del 2011, la capacidad instalada de los centros penitenciarios cubre unas 18.515 plazas<sup>7</sup>, frente a una población de 50.000 reclusos, lo que indica un hacinamiento del 170% (Provea, 2011).

Las acciones del Ejecutivo para mejorar la situación del hacinamiento penitenciario estuvieron

centradas en el Plan de Humanización Penitenciaria, desarrollado por la Dirección de Servicios Penitenciarios adscritos al Ministerio de Interior, en cuyo cronograma de acciones se había previsto generar, en el período 2006-2011, la construcción de diez nuevas comunidades penitenciarias, diez centros penitenciarios de producción socialista y cinco ampliaciones, que supondrían la creación de 13.000 nuevas plazas a nivel nacional. Sin embargo, hasta el 2011 no se logró alcanzar sino el 21% de la meta estimada por el mencionado Plan de Humanización (solo se crearon 2.700 plazas de las 13.000 proyectadas, Provea, 2011).

Uno de los factores que más inciden en el problema del hacinamiento es el retardo procesal. Según los datos estadísticos oficiales, para diciembre del 2010, el 66% de la población reclusa estaba en condición de procesada, y de ese porcentaje, la mayoría (59%) se encontraba apenas en espera de la audiencia preliminar (Diagnóstico Sociodemográfico de la Población Penitenciaria, 2010. Ministerio de Interior y Justicia).

En este sentido, si bien el ordenamiento jurídico nacional prevé una serie de mecanismos alternativos a la privación de libertad y a la prisión preventiva, en la práctica se privilegia la reclusión, aun en los casos en los cuales puede ser procedente una medida alternativa:

Otro dato de interés que ofrece el diagnóstico de 2010 se relaciona con el tiempo de condena, que en 44,8% va desde los cinco hasta los doce años, mientras 16% de la población ha sido sentenciada con penas de tres a cinco años y 13% con penas menores a los tres años de prisión. En estos dos últimos casos (29% de la población penada) se hubiese podido estudiar el otorgamiento de una fórmula alternativa a la privación de libertad (Provea, 2011, p. 376).

En relación con el derecho a la vida y a la integridad personal, para el 2005 se había determinado que el 71% de las muertes y el 49% de los heridos de la población reclusa correspondían al uso de armas de fuego. Esta tendencia violenta se mantiene para los siguientes años, sin la implementación de un plan de desarme efectivo. El 2007 cerró con 498 muertes violentas y 1.023 personas heridas; de enero a octubre del 2008, se registraron 360 muertes y 692 personas heridas (Provea, 2011, p. 344). Solo en el primer semestre del 2011 se producen por armas de fuego las siguientes cifras: 309 muertes y 836 personas heridas, es decir, un aumento del 28 y 46%, respectivamente, comparado con todo el año anterior (Provea, 2011).

Otro aspecto de la situación penitenciaria es la manifestación continua de protestas de los reclusos y familiares, que exigen mejoras en las condiciones de encarcelamiento y celeridad en el otorgamiento de medidas de prelibertad, las huelgas de hambre y otros conflictos, como motines y secuestro de familiares.

Un factor escandaloso de la situación carcelaria en Venezuela es la ausencia o ineficiencia de las autoridades penitenciarias para mantener el control interno, que ha generado un fenómeno en el que se establecen acuerdos informales con los líderes autogenerados de los establecimientos. A partir de estos acuerdos se accede a ciertos privilegios, como la suspensión de las requisas y el pase diario de lista y número, introducción de armas, permiso para la pernocta de familiares, entre otras situaciones. Es decir, se ha entregado virtualmente el orden interno a líderes negativos autogenerados, quienes lo ejercen de forma evidente a través de métodos violentos y coactivos, que dejan a la población reclusa desamparada, hecho que va en contra del precepto constitucional que obliga al Estado a garantizar el derecho a la vida, en especial de las personas privadas de la libertad. Esta situación, por otra parte, desencadena actividades delictivas, dentro como fuera de los muros carcelarios.

En lo que respecta a la organización del sistema penitenciario, su órgano rector fue, hasta julio del 2011, el Ministerio de Relaciones de Interior y Justicia. El 26 julio del 2011, por decreto presidencial, se oficializó el Ministerio para los Servicios Penitenciarios, medida que fue tomada como respuesta a la situación crítica de violencia carcelaria en el país.

A partir de su creación, su titular anunció una serie de medidas para atacar tres puntos álgidos: el retardo procesal, la reestructuración de la infraestructura de las cárceles y, finalmente, atacar el ocio (El Nacional, 8 de marzo de 2012). Sin embargo, las constantes manifestaciones de violencia se han extendido a casi todos los penales de país (148 presos murieron en las prisiones en los primeros 100 días de gestión).

#### 4.2.4. Marco institucional

En cuanto al Sistema de Administración de Justicia, siguiendo los datos de Provea (2010), se observan los siguientes obstáculos:

Una fuerte influencia del Poder Ejecutivo en las actuaciones del Poder Judicial, que se evidencia en decisiones que fortalecen las instancias de poder en detrimento de la ciudadanía (en el período 2007-2008, de 83 recursos interpuestos por actores civiles en contra de organismos del Estado, el 96% fueron desestimados o declarados sin lugar<sup>8</sup>).

El retardo procesal es uno de los problemas más significativos. Este se observa en todas las jurisdicciones, pero donde se presentan serias lesiones a los derechos humanos es en materia penal, en la cual existe más de un 60% de procesados en relación con la población reclusa a nivel nacional.

A pesar de ciertos esfuerzos desarrollados por parte del Tribunal Supremo de Justicia y la Fiscalía General de la República (esta última con un promedio de 4.000 casos para cada una de las 600 fiscalías existentes), en el diseño de estrategias para mejorar el acceso a los órganos de justicia, como los tribunales móviles, la creación de fiscalías municipales y la implementación de un sistema automatizado para facilitar el conocimiento del curso de las denuncias presentadas, el problema es persistente.

Es de observar que en julio del 2012, el Ejecutivo Nacional toma una serie de medidas encaminadas al mejoramiento institucional para la administración de justicia penal, entre las que se encuentra la promulgación de la ley que regula y limita la actividad del Cuerpo de Investigaciones Científicas y Criminalísticas<sup>9</sup> y un nuevo instrumento adjetivo.

#### 4.2.5. Institución policial

En abril del 2006 se creó la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Conarepol), con el propósito de hacer un estudio que permitiera realizar un diagnóstico sobre el cual formular un modelo policial estandarizado y democrático. Dicha comisión presentó un informe y al mismo tiempo estructuró un proyecto de ley (Gabaldón, 2008).

De acuerdo con el referido informe, la Policía venezolana se caracteriza:

por una sobredimensión de los servicios policiales, marcado signo militarista de la estructura, cultura y tácticas de los mismos, bajo nivel de profesionalización, alto grado de dependencia política, pobre desempeño y alto coeficiente de uso de la fuerza física contra los ciudadanos (Antillano, 2009).

Para el momento de la presentación del citado documento (2007) existían en Venezuela 116.000 funcionarios, distribuidos en 126 organizaciones distintas: 24 estatales, 99 municipales y 3 nacionales (CICPC, DISIP y GN), que se distribuyen de manera desigual por el territorio, en tanto que su asignación responde a factores arbitrarios y no a criterios de tasa poblacional, necesidades de atención o volumen de delitos. Siguiendo a Antillano, la creación o ampliación de los cuerpos policiales en Venezuela ha constituido un recurso simbólico para el afianzamiento del poder. De tal forma que, en lugar de orientarse a los problemas de seguridad, se ha enfocado a afirmar y negociar distintos espacios de poder.

El 26 de febrero del 2008 se promulga el decreto, con rango, valor y fuerza, de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional para regular la estructura, organización y prácticas de los diferentes cuerpos policiales, así como la creación de un cuerpo con competencia nacional; en general, con la filosofía de la policía como un servicio público, su profesionalización, burocratización y la regulación del uso de la fuerza y otras tácticas que puedan garantizar la eficiencia y el apego a la legalidad del desempeño policial. Igualmente, se crea la Universidad Experimental de la Seguridad, encargada de la formación de los nuevos funcionarios policiales, de investigación criminalística y de custodia penitenciaria.

En el año 2010, la instancia asesora del Ministerio de Interior, Consejo General de Policía, desarrolló un conjunto de resoluciones ministeriales que complementan la normativa del servicio de policía. Específicamente en estas resoluciones se proponen regulaciones que de manera directa tienen incidencia en la garantía del derecho a la vida y el establecimiento de responsabilidades frente a violaciones de este derecho por parte de los cuerpos policiales. Algunas de estas resoluciones son:

Resolución Ministerial No. 85, en la que se establecen las "Normas y principios para la atención de víctimas del delito y/o abuso policial" y se crea la Oficina de Atención a la Víctima en los Cuerpos de Policía en sus diversos ámbitos.

Resolución Ministerial No. 88, en la que se prevén las "Normas y principios para el uso progresivo y diferenciado de la fuerza policial por parte de los funcionarios de los Cuerpos de Policía en sus diversos ámbitos territoriales".

Resolución Ministerial No. 136, "Normas sobre la integración, organización y funcionamiento de los Consejos Disciplinarios del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y demás cuerpos de policía estatales y municipales".

También es importante resaltar la creación de los Comités Ciudadanos de Control Policial, como mecanismo que ejerce un control externo del desempeño policial, así como la conformación del Foro de Aliados, en el cual pueden participar un conjunto de instituciones, de organizaciones comunitarias y de ONG, que buscan favorecer el conocimiento y la evaluación colectiva de la función policial (Provea, 2011, p. 415).

A pesar de las iniciativas que promueven los espacios de participación ciudadana y la vinculación de la institución policial con la comunidad, resulta paradójico el comportamiento de los cuerpos de seguridad en relación con el derecho a la vida. En este sentido se advierte un aumento sostenido, desde el 2005, de las violaciones al derecho a la vida, que de acuerdo con Provea presenta una tasa total de al menos 73 muertes por cada 100.000 habitantes, como resultado de muertes por averiguación y de enfrentamientos con la autoridad. Así, entre septiembre del 2010 y octubre del 2011, el CICPC se muestra como el cuerpo de seguridad que más frecuentemente ha sido señalado como responsable de las violaciones al derecho a la vida, seguido de las Fuerzas Armadas Nacionales Bolivarianas y la Policía Nacional (Provea, 2011).

## 5. Discusión

En relación con la garantía de seguridad, el texto constitucional, en su artículo 55, prevé lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por la 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.

Según los términos antes transcritos, el Estado venezolano se encuentra en la obligación de generar políticas que garanticen la protección, frente a situaciones de amenaza, vulnerabilidad o riesgo, de las personas, de sus derechos y de sus bienes, conforme a un criterio genérico de respeto a la dignidad y derechos de todos los individuos.

En este sentido, es posible inferir que la noción de "seguridad ciudadana" ha sido constitucionalmente establecida como el libre desenvolvimiento de la persona en el disfrute pacífico de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. Por tanto, la legítima obligación de intervención del Estado estaría determinada por las alteraciones a aquellos presupuestos.

Ahora bien, en materia de intervención penal esto supone, además, la sujeción al principio de legalidad, en el que las hipótesis de amenaza, riesgo o vulnerabilidad están previstas como conductas delictivas, de acuerdo con la sistematización de la tipicidad y la antijuridicidad y el principio de judicialidad expresado en el derecho al debido proceso. Interesa resaltar en este punto los fundamentos constitucionales que justifican la intervención punitiva del Estado, que en última instancia constituyen las referencias axiológicas que darían contenido a la idea de seguridad. Acorde con los movimientos internacionales de derechos humanos se antepone el concepto de seguridad ciudadana al de orden público, congruente con un criterio de orden que resulte de una voluntad colectiva interpretada por las normas, no circunscrito únicamente a la prevención y persecución del delito, sino orientado a promover la salvaguarda de todos los derechos humanos.

Coincidiendo con los datos aportados por Provea (2001-2011), se han identificado varios núcleos problemáticos en materia de diseño e implementación de las políticas públicas de seguridad en el contexto venezolano, hecho que contrasta con los criterios humanistas planteados anteriormente, a saber:

En primer lugar, en las políticas de seguridad se destacan estrategias de carácter reactivo, con escasa participación ciudadana, por encima de estrategias democráticas y preventivas. En la ejecución de estos planes se observa "la militarización de los espacios de socialización", es decir, presencia de militares en zonas seleccionadas para el control situacional, en algunos casos con rasgos inconstitucionales, como la práctica de detenciones ilegales, allanamientos, establecimiento

indiscriminado de puntos de control, entre otras.

En segundo lugar, una clara ineficiencia del Sistema de Justicia Penal, relacionado con la inoperancia del sistema conformado por los cuerpos policiales, el Ministerio Público y los tribunales de jurisdicción penal, que produce un alto índice de impunidad (10% de casos definitivamente resueltos), caracterizado por una falta de registros expeditos de los hechos delictivos en general, lo que redundará en una débil instrucción de los expedientes.

Al respecto se afirma que: "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"<sup>10</sup> (Provea, 2011, p. 305).

Uno de los factores relevantes que limitan la seguridad ciudadana en el país es el descontrol policial (violencia, corrupción y desconfianza ciudadana). No obstante el esfuerzo legislativo por infundir cierta racionalidad a la función policial, hasta el momento el abuso de la fuerza por parte de estos organismos se evidencia en las prácticas cotidianas, que corresponden a los patrones de tortura, castigos degradantes, heridos y ejecuciones extrajudiciales. En relación con el derecho a la vida, Núñez (2007) afirma que en los últimos años, mientras aumentan las muertes realizadas por las fuerzas públicas, disminuyen las violaciones a los derechos de integridad física y libertad, lo que muestra la letalidad del patrón de violaciones.

Los costos políticos de cualquier programa que intente marcar distancia con las perversiones del "eficientismo" de la seguridad pueden ser altos, y posiblemente las instancias de criminalización nacionales no estén dispuestas a aceptarlo, asumiendo siempre el discurso de la emergencia, que conduce a implementar medidas también de emergencia, que, como diría Pegoraro, alimentan la seguridad de la inseguridad (2001).

Como se dijo *ut supra*, en julio del 2012 el Ejecutivo Nacional anunció un gran plan de seguridad, que supone una visión humanista e integradora del problema de la seguridad, que replantea los mecanismos de control social.

## Conclusiones

Frente al problema de la inseguridad asociada a la ocurrencia delincinencial, no se ha tenido una respuesta categórica en términos de planes sostenidos y coherentes en las políticas gubernamentales.

La visión oficialista sobre el tema de la seguridad apela a los factores sociales de la violencia, como el consumo de alcohol y drogas, y propone superar los modelos represivos de intervención policial o militar. Se habla también "de una visión integral de la seguridad producto de los valores, fundamentada en los derechos humanos y en la participación ciudadana" (discurso en la conformación del Consejo Nacional de Seguridad, 21-02-08).

Sin embargo, un rasgo distintivo de la actual gestión ha sido la alta presencia de militares en los cargos de mayor responsabilidad y el predominio de estrategias policiales en la atención del problema.

El sistema de administración de justicia se encuentra colapsado y no se han desarrollado mecanismos alternativos de resolución de conflictos<sup>11</sup>, que puedan encauzar las distintas controversias de una forma más expedita. Contrariamente, la congestión de las instancias

tradicionales de la administración de justicia, en especial la penal, ha llegado a un punto en que es materialmente imposible garantizar el acceso a sus órganos en términos de tutela efectiva de derechos e intereses.

La sobrepoblación carcelaria indica la preeminencia de un modelo de ejecución penal basado en la pena privativa de libertad, es decir, en el uso indiscriminado de la prisión como estrategia de control social, en detrimento de lo previsto en la Constitución Nacional, que establece la preferencia de formas no reclusorias para la intervención punitiva (art. 272, C. N.).

Los avances jurídicos de "modernización" del sistema penal en Venezuela no han logrado superar las tendencias ideológicas de la defensa social y sus consecuencias de máxima intervención punitiva del control social, a pesar del abundante discurso sobre derechos humanos, al que se apela constantemente.

Asimismo, existe un marco legal punitivo extenso y disperso, que se caracteriza por mayores criterios de criminalización y el privilegio del encierro como estrategia punitiva.

A partir de esta descripción general, se puede afirmar que el modelo de control social venezolano es ambiguo, porque presenta una acción declarativa de principios democráticos y humanistas, tanto en el discurso oficial como en la justificación de los planes implementados; sin embargo, las estrategias concretas de política criminal siguen apegadas a las "formas duras de ley y orden", que se implementan de forma desarticulada e intermitente, escasamente evaluadas y con una tendencia al desconocimiento de las garantías ciudadanas, compatible con las manifestaciones globales y neoliberales del control social.

El giro conceptual derivado del garantismo jurídico implica que el derecho penal, como limitador del poder punitivo, debería regular toda política que suponga intervención del Estado en el control de la libertad ambulatoria y el libre desenvolvimiento de la personalidad. Sin embargo, en términos generales, las políticas relativas al problema criminal son dependientes de un concepto de seguridad que se elabora sobre el discurso de la emergencia, que criminaliza grupos como portadores de riesgo, depaupera condiciones de vida a través de constantes procesos violatorios de derechos humanos a los sectores menos favorecidos, amplía los niveles de violencia social y crea nuevos espacios para el delito, donde se involucran los organismos policiales.

Desde esta perspectiva, la delimitación conceptual y política del alcance jurídico y material de la seguridad debe circunscribirse a los criterios constitucionales, considerando a todos los individuos que se encuentren dentro de una determinada jurisdicción como sujetos de derecho, con la posibilidad cierta de ver satisfechas sus necesidades y derechos fundamentales (Baratta, 2001), de tal forma que no se entienda la seguridad como aquella situación de protección vinculada únicamente a la ocurrencia delincinencial, sino de todas aquellas situaciones que supongan la exposición a la violencia estructural.

Además, es necesario despenalizar la seguridad y entenderla más allá de los procesos del control penal. Tal como lo plantea Rosales (2010, p. 86), "quizás como una consecuencia de haber comprendido la incapacidad intrínseca y demostrada de los sistemas penales contemporáneos para abordar racionalmente la conflictividad humana más dura, que es la penal, y proveer de manera efectiva seguridad para los derechos".

En tal sentido, la propuesta de que la función pública punitiva no puede estructurarse al margen de "una política integral" de derechos fundamentales, no implicaría asignarle a la política criminal un

campo de acción con límites indeterminados, sino, por el contrario, exige la no reconstrucción del conflicto social mediante procesos de criminalización y minimizar la violencia punitiva (Leal & García, 2005).

En síntesis, en la propuesta de las Políticas Integrales de Seguridad se impone, como premisa necesaria, una diferenciación entre la relación delitos-seguridad y la relación derechos-seguridad, en aras de crear nuevos ámbitos de lo público, que impulsen la convivencia social y garanticen el mantenimiento de la gobernabilidad democrática.

## Notas

1En general, los expertos ubican el inicio de estos cambios en la década de 1980, con la avanzada del modelo económico neoliberal y el neoconservadurismo moral impuesto en los gobiernos de Thatcher y Reagan, en Inglaterra y Estados Unidos, respectivamente.

2La disección de la democracia en dos dimensiones ha sido establecida por Ferrajoli (1997), quien designa una dimensión política y una sustancial.

3Al respecto, vid. Zaffaroni et al. (2000).

4Entre los cuales se destaca la pérdida de confianza en la eficiencia del sistema de administración de justicia y de la función resocializadora de la pena. Vid. Gómez, 2007.

5Garland (2005) distingue tres ideas que contrastan la ideología resocializadora del welfarismo: la de la perversidad, que sostiene que la resocialización no rehabilita sino que reproduce la delincuencia; la de la futilidad, que sostiene que es inútil para corregir al delincuente, y la del peligro, que cuestiona la legitimidad de la resocialización en tanto compromete los derechos individuales y el Estado de Derecho.

6La mayoría de los datos sobre la situación e indicadores de derechos humanos y problema criminal en Venezuela han sido tomados de los informes presentados por la organización no gubernamental Programa de Educación Acción sobre Derechos Humanos (Provea), debido a la imposibilidad de acceder directamente a la información en las distintas instituciones oficiales.

7En ese año se instalaron 750 nuevas plazas, por vía de la ampliación y recuperación de quince recintos penitenciarios.

8Esta tendencia afecta gravemente el Estado de Derecho, al considerar que algunas de estas decisiones suponen limitaciones a derechos civiles y políticos, como el caso de inhabilitaciones políticas realizadas por la autoridad administrativa y casos de antejuicio de mérito para altos funcionarios.

9Es de advertir que la promulgación de esta ley estuvo motivada por graves violaciones de derechos humanos realizadas por este cuerpo.

10En el período 2009-2010 se revela un aumento de los linchamientos, con respecto al período 2008-2009, del 58,23%, y los intentos de linchamiento se cuadruplican, al pasar de 10 a 42. Se destaca, igualmente, que las muertes producidas por los cuerpos policiales, tipificadas como muertes en averiguación, han aumentado a una tasa interanual del 3% desde el 2008, y las producidas por enfrentamientos con la autoridad se han incrementado a una tasa interanual del 20%

(Provea, 2011, p. 300).

11 Frente al problema de la inseguridad (sea en su dimensión subjetiva u objetiva), se ha observado el incremento de mecanismos dirigidos a la autoprotección por iniciativas privadas, que abarcan tanto acciones legales como al margen de la ley. Vid. Romero et al., 2008. Es de recordar que al momento de la finalización de este artículo se promulgaron una serie de medidas encaminadas a las alternativas de resolución de conflictos.

## Referencias

Asamblea Nacional Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial, No. 36860. Caracas, Venezuela.

Antillano, A. (2007). Qué son las Políticas de Seguridad. Revista Capítulo Criminológico, vol. 35 (Nº 2), abril-junio, pp. 145-177. ICLAC.

Antillano, A. (2009). Abriendo la Caja Negra. Características y funciones latentes de la Policía venezolana. Revista Capítulo Criminológico, vol. 37 (Nº 1), enero-marzo. ICLAC.

Baratta, A. (1998). La política criminal y el derecho penal de la Constitución. Nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las ciencias sociales. Revista Capítulo Criminológico, vol. 26 (No 2), pp. 9-48. ICLAC.

Baratta, A. (2001). Seguridad. Revista Capítulo Criminológico, vol. 29 (No 2), junio, pp. 1-24. ICLAC.

Böhm, M. L. & Gutiérrez, M. (Comp.) (2007). Políticas de seguridad. Peligros y desafíos para la criminología del nuevo siglo. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Bolaños, M. (2006). Política criminal, técnica legislativa y reforma del código penal venezolano. Revista CENIPEC, vol. II (No 25), pp.193-222.

Briceño L., R., Ávila, O. & Camardiell, A. (Eds). (2009). Inseguridad y violencia en Venezuela. Informe 2008 (1ª ed.). LACSO. Venezuela: Editorial Alfa.

Chávez F., H. (2008). Discurso emitido en Cadena Nacional en la Conformación del Consejo Nacional de Seguridad (21-02-08).

Diario El Nacional (2011). Caracas, 8 de noviembre, p. 10.

Delgado, F. (2000). Reforma penal y cultura legal en Venezuela. Un acercamiento cualitativo. Revista Capítulo Criminológico, vol. 28 (Nº 4), pp. 1-38.

Díez R., J. L. (2005). De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: un debate desenfocado. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología. No. 7. 1, pp. 1-37.

Ferrajoli, L. (1997). Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Madrid: Editorial Trotta.

Gabaldón, L. G. (2008). Policía, participación ciudadana y contraloría social dentro del Proyecto de Ley de Policía Nacional y del Servicio de Policía. Revista SIC. Seguridad Ciudadana, Comunidad,

Estado, marzo/año LXXI/Nº 702.

Garland, D. (2005). La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Barcelona: Gedisa.

Gómez M., V. (2007). Cultura del control, sociedad del riesgo y política criminal en Política criminal y reforma penal. Montevideo-Buenos Aires: Edisofer.

Instituto Nacional de Estadística (2010). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana (ENVPSC, 2009). Caracas, mayo de 2010.

Larrandart, L. (2006). Política Criminal y Estado de Derecho. Tolerancia Cero. Revista Capítulo Criminológico, vol. 34 (No 2), pp. 161-200. ICLAC.

Leal, L. & García, A. (2005). "Criminología crítica y garantismo penal". Revista Capítulo Criminológico, vol. 33 (4), pp. 429-444. ICLAC. Maracaibo, Venezuela: Ediciones Astrodata.

Leal, L. & García, A. (Comp.) (2008). "El modelo de ejecución penal venezolano". En Modernización y reforma del control social formal en Venezuela. Especial referencia al modelo de ejecución penal (pp. 38-104). Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela: Ediciones Astrodata.

Ministerio del Poder Popular de Interior y Justicia (2010). "Diagnóstico sociodemográfico de la población penitenciaria".

Ministerio del Poder Popular de Interior y Justicia (febrero 2011). Informe anual de gestión presentado a la Asamblea Nacional por el ministro Tarek El Aisami.

Moreno, A. Diario El Nacional, Caracas, 5 de febrero del 2013.

Noticiero Globovisión, 9 de mayo del 2012.

Núñez, G. (2007). Violencia policial y derecho a la vida. Aproximación al estudio del comportamiento del sistema penal venezolano. Revista Espacio Abierto, vol. 16 (Nº 3), pp. 513-540.

Pérez, N. & Núñez, G. (2008). Participación comunitaria en la prevención del delito. Experiencias recientes en el área metropolitana de Caracas. Revista SIC, año LXXI/Nº 702.

Pegoraro, J. (2001). Inseguridad y violencia en el marco del control social. Revista Espacio Abierto, vol. 10 (Nº 3), pp. 349-372.

Programa Venezolano de Educación - Acción en Derechos Humanos. Provea (2006). Informe anual. Septiembre 2005-Octubre 2006, Septiembre 2007-Octubre 2008, 2009-2010 y 2010-2011. Caracas, Venezuela.

Gran Misión a Toda Vida Venezuela. Propuesta sometida a consulta popular. Consultado 10 de octubre 2012. <http://GMATVV.gob.ve>.

Rosales, E. (2010). Sistema penal, seguridad ciudadana y policía en las metrópolis (Venezuela y el contexto regional). Revista Espacio Abierto, vol.19 (No 2).

Romero, A. et al. (2008). Peor el remedio... El impacto de las respuestas de la población a la violencia delincriminal en la convivencia ciudadana (1ª ed.). elaleph.com. Buenos Aires, Argentina.

Sánchez S., A. (Coord.) (2007). Seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo. México: Editorial Porrúa.

Virtuoso, J. (2008). El discurso político del presidente Chávez. Revista SIC, Centro Gumilla, diciembre, año LXXI, N° 710. Caracas, Venezuela.

Zaffaroni, R. et al. (2000). Tratado de Derecho Penal. Parte general. Buenos Aires, Argentina: EDIAR.

En: [http://oasportal.policia.gov.co/imagenes\\_penal/dijin/revista\\_criminalidad/v55n1/v55n1a03.html](http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_penal/dijin/revista_criminalidad/v55n1/v55n1a03.html)  
20160628