

Históricamente, el tema de la seguridad ciudadana se viene manifestando a partir de los años 50, pero se instala como una de las prioridades sociales en los 90. Se considera que, terminada la guerra fría, la nueva prioridad es el resguardo de las personas y su calidad de vida. En este contexto, la doctrina de seguridad ciudadana viene a desplazar a la doctrina de seguridad nacional. Asimismo, un esquema basado en la prevención suplanta al paradigma represivo.

Este tema de la seguridad ciudadana, desde hace más de una década se ha situado como un aspecto central de la agenda pública en todos los países de América Latina. Esto es coincidente no sólo con la plena recuperación democrática en todo el continente, sino también por un aumento efectivo de la tasa de delitos cometidos. En el caso del Cono Sur ese debate, no muy diferente a lo que ocurre en todo el mundo, tiene enorme significación para medir la capacidad de un gobierno, que normalmente constituye una promesa central en los programas de aquellos que aspiran a alcanzarlo. De ahí la sensibilidad del tema en lo que respecta a niveles de aceptación o rechazo de la ciudadanía frente a sus gobiernos.

No obstante, la importancia de la seguridad ciudadana no ha sido aprobada desde la política por parte de las fuerzas progresistas con un desarrollo más elaborado, tanto de políticas públicas, como de un discurso teórico, que integre los diversos componentes de la seguridad ciudadana y le entregue un sentido estratégico a las soluciones que se intentan. Acerca del tema, Escobar y otros (2004), aseguran que,

Más bien las acciones gubernamentales y los discursos políticos aparecen dominados por el síndrome del temor y del corto plazo, con un predominio de soluciones que privilegian el uso de la fuerza y las restricciones de libertad como mecanismos aptos para delinear las soluciones. Es decir, un sentido bastante diferente a aquel en que se supone avanzan los cambios sociales con profundización de la democracia. El déficit teórico del

liberalismo está en gran parte influido por su visión acerca de la naturaleza política de la seguridad ciudadana. En general, sostiene un determinismo sociológico de que se trata de un tema exclusivamente social, en el cual las dinámicas de violencia y criminalidad son meros subproductos de patrones de desigualdad y exclusión social, cuya superación sería suficiente para revertirlos o hacerlos desaparecer (p. 9).

Tal idea, no es del todo errónea, pero es incompleta e impide una reflexión más profunda, produciendo dos desviaciones de grandes consecuencias prácticas. La primera, es que las acciones de seguridad pública serían un esfuerzo casi perdido mientras se mantengan las condiciones estructurales que permiten la delincuencia. La segunda, es la percepción de que la seguridad es un tema de las clases altas que se ven amenazadas en su patrimonio y seguridad personal por clases marginales o peligrosas.

De ahí a una acción concentrada en el mapeo de los delitos, el establecimiento de fronteras entre barrios seguros y barrios peligrosos, el reforzamiento de una política criminológica del Estado, orientada más por una noción de orden que de manejo del delito, solo hay un paso, que por cierto, con mucha frecuencia, las fuerzas progresistas dan cuando se enfrentan al ejercicio del gobierno.

Cuando se analiza el tema de la seguridad ciudadana a nivel de América Latina, se comprueba que la gran mayoría de los países tienen una organización estatal que responde más a la seguridad nacional (a la seguridad del Estado), que a la seguridad ciudadana. Es decir que a pesar de haberse acabado hace más de 10 años la Guerra Fría, todavía se sitúa la seguridad en términos de los enemigos internos y externos que atentan en contra de la estabilidad de los Estados, persistiendo las estructuras y los conceptos que sustentan esta doctrina, los cuales se volvieron a

retroalimentar con la visión de seguridad que se centró en el terrorismo después del 11 de septiembre de 2001.

Lo más grave de la anterior situación, asegura Acero citado por Núñez (2006),

...es que las autoridades todavía pretenden dar respuesta a los problemas actuales que afectan la convivencia y la seguridad ciudadana, a partir de los principios y supuestos de la doctrina de seguridad nacional, mediante una centralización excesiva en manos del ejecutivo nacional, desconociendo que las manifestaciones de inseguridad tienen características locales (p. 14).

De esta manera, se conserva en las instituciones, como la policía, estructuras aisladas de la comunidad y se atienden estos problemas con ópticas eminentemente policiales, sin reconocer la multicausalidad de los mismos y la necesidad de dar respuestas integrales, en las cuales se debe contar con la participación activa de las autoridades locales (gobernadores y alcaldes), con quienes indiscutiblemente, deberían compartir las responsabilidades las autoridades nacionales. En este ámbito se destaca el hecho de que las autoridades locales de la mayoría de los países de América Latina, no se sienten responsables de estos temas, ni asumen sus deberes, a pesar de que las comunidades, cada vez más, les demandan acciones en estas materias

El incremento de la delincuencia en las principales ciudades latinoamericanas es un dato innegable. Desde inicios de los 90 se registra la presencia, cada vez más cotidiana, de diferentes episodios delictivos, la mayoría violentos. En un inicio se pensó que esta tendencia se limitaría a las ciudades grandes, especialmente a las capitales, donde las migraciones, el explosivo crecimiento poblacional y las profundas diferencias socioeconómicas explicaban esta nueva realidad. Sin embargo, en la actualidad se observa que el fenómeno impacta también en ciudades

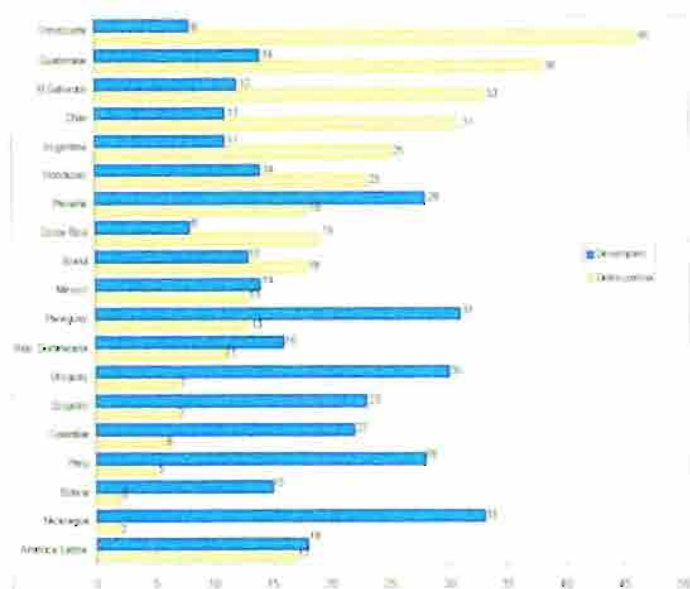
intermedias, como Mendoza (Argentina), Arequipa (Perú), Belo Horizonte (Brasil) y Santa Tecla (El Salvador), entre muchas otras.

Así, el incremento de la violencia y la criminalidad se ha convertido en una característica central del proceso urbano en la región. El gráfico 1 así lo evidencia, aun con una tendencia decreciente de acuerdo con el tamaño del lugar de residencia (pero que de todos modos implica una variación poco significativa). Los resultados muestran que casi 25% de la población de las ciudades capitales de un importante número de países de la región ha sido víctima directa de algún delito en el último año.

Según los últimos datos del Latinobarómetro (Gráfico 1), la inseguridad es, junto a la pobreza, la falta de acceso a la salud y la educación, la corrupción y el desempleo, una de las grandes preocupaciones de la población. En la mayoría de los países ocupa el primero o el segundo lugar del ranking de preocupaciones

Gráfico 1

Problema más importante. Respuesta a la pregunta:
"En su opinión, ¿cuál es el problema más importante del país?"



Fuente: Latinobarómetro 2007

La percepción de inseguridad ha aumentado. Casi cuatro de cada 10 latinoamericanos dicen que ellos o algún familiar ha sido asaltado, agredido o víctima de un delito en el último año.

La percepción ya no es lejana sino parte de la propia experiencia. Y sería un error subestimarla: Vivir sin miedo es un derecho absolutamente elemental; decir que no debe ser visto como un problema simplemente no

funciona. No se trata solo de una sensación. La evolución de la tasa de criminalidad en América Latina es alarmante (ver cuadro). En 1980, el promedio de homicidios por cada 100.000 habitantes era de 12,5 al año. En 2006 fue de 25,1, lo que significa que la criminalidad se ha duplicado en el último cuarto de siglo. Y sigue en aumento hasta lo que va de fecha. (Kliksberg, 2008).

Cuadro
Evolución de la tasa de criminalidad: homicidios al año por cada 100.000 habitantes

	1980	1991	2006
Latinoamérica y el Caribe	12,5	21,3	25,1
Latinoamérica	12,8	21,4	25,3
México	18,1	19,6	10,9
América Central	35,6	27,6	23
Caribe hispánico	5,1	8,8	11
Brasil	11,5	19	31
Países andinos	12,1	39,5	45,4
Cono Sur	3,5	4,2	7,4
Caribe no hispánico	3,1	3,5	7,7

Fuente: informes anuales sobre el estado de la salud en América de la OPS.

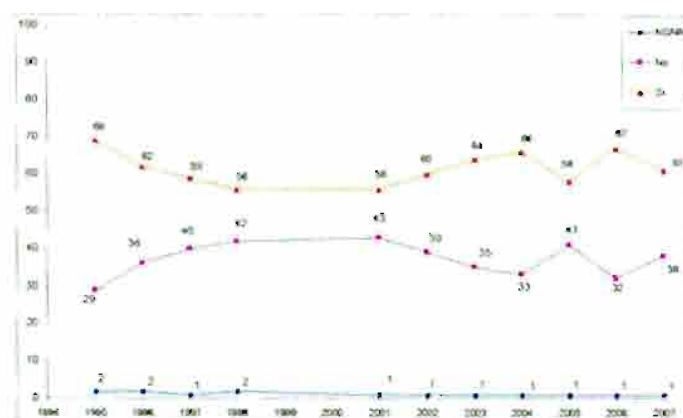
Sin embargo, es conveniente observar detenidamente los datos ya que la generalización del fenómeno de la criminalidad a todos los países de la región puede esconder un hecho innegable: su diversidad en cuanto a la intensidad y el impacto. Así, por ejemplo, la situación es más compleja en países como Perú y Chile que en El Salvador y Colombia.

Ahora bien, cuando se busca analizar con más especificidad el fenómeno y se comparan los delitos más violentos (homicidios), la distribución varía significativamente.

En el Gráfico 2 se observa que la tasa de homicidios denunciados en Chile donde, de acuerdo con lo mencionado anteriormente, se registra uno de los mayores niveles de victimización, es una de las más bajas del continente.

Gráfico 2

Nivel de victimización. Respuesta a la pregunta: “¿Ha sido usted o algún pariente asaltado, agredido o víctima de un delito en los últimos doce meses?”



Fuente: Latinobarómetro 2007

Al mismo tiempo, en algunos países las tasas de homicidio en las principales ciudades no son necesariamente más altas que el promedio nacional. Las causas de la criminalidad son múltiples: personales (consumo de drogas, deserción escolar, violencia doméstica), ambientales

(hacinamiento, pérdida de espacios públicos, carencia de iluminación) y de contexto (altos niveles de inequidad, modelos de desarrollo excluyente).

Si bien la violencia y la criminalidad son fenómenos objetivos que se presentan en la vida cotidiana de la mayoría de los ciudadanos de la región, el temor o sensación de inseguridad no pueden ser obviados. La desconexión entre el temor y los delitos reales, así como las implicancias que esto genera en el espacio público (abandono) y privado (encierro y segregación), confirman la necesidad de enfrentar la percepción ciudadana de desorden, desconfianza y, sobre todo, impunidad. Esta preocupación se expresa de múltiples formas.

Por un lado, el temor genera procesos de protesta social expresados en organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la temática. Estas desarrollan diversas actividades, entre las que se destacan las marchas ciudadanas en México DF, Buenos Aires y Quito, cuyas principales reivindicaciones se vincularon con la necesidad de apuntar a la prevención y, sobre todo, al control de la criminalidad. De igual forma, la población desarrolla acciones individuales de autoprotección personal, mediante la compra de sistemas de alarma y monitoreo, la colocación de rejas de protección e incluso la adquisición de armas.

Un segundo elemento importante para que los gobiernos locales tengan éxito en el desarrollo de estrategias contra la inseguridad es la continuidad. La generación de consensos políticos que sostengan las iniciativas más allá del periodo de gobierno de un determinado partido o sector es una de las tareas más complejas, debido a la necesidad de cada líder político de dejar su propia huella. La continuidad en el caso de Bogotá, durante las gestiones de Mockus, Peñalosa y nuevamente Mockus, es un hecho que no se repite con frecuencia. Incluso si se suceden alcaldes del mismo partido político, las refundaciones y los renombramientos son

constantes. En la mayoría de los casos las políticas no han alcanzado a instalarse cuando ya empiezan a ser modificadas o directamente desmanteladas. En este punto tampoco se encuentran diferencias entre los gobiernos de derecha, centro o izquierda.

El tercer elemento es la necesaria modernización y profesionalización del aparato municipal. La reciente emergencia de esta problemática se explica por la falta de recursos humanos capacitados para enfrentar el problema y definir políticas integrales y efectivas. Para ello es necesario desarrollar diagnósticos y planes de seguridad en el ámbito local como herramienta fundamental para la implementación de iniciativas eficientes de prevención del delito, así como la conformación de consejos con la participación de actores municipales y de la sociedad civil. Se trata sin duda de un proceso lento, que debe enfrentar problemas constantes. Sin embargo, las experiencias exitosas fueron justamente aquellas que realizaron cambios en la estructura municipal, implementaron procesos de reingeniería organizacional y contrataron personal especializado.

En ese sentido, si bien inicialmente los conceptos de eficiencia y eficacia en la gestión municipal fueron patrimonio de los partidos de derecha, han sido asumidos también por aquellos gobiernos progresistas que reconocen que la mejor política pública se vincula al uso eficiente del dinero y la necesaria racionalidad de la burocracia estatal.

Según explica Dammert (2007), otro factor que destaca en este contexto es:

...considerar la prevención como un mecanismo educativo, metodológico y de gestión. En Bogotá, por ejemplo, se implementaron iniciativas especialmente dirigidas a vincular a las comunidades con el tema de la inseguridad. Una de ellas fue la creación de las Escuelas de Seguridad Ciudadana, donde se capacitó a la comunidad, con apoyo de la Policía Metropolitana,

en temas de seguridad y convivencia, con el objetivo de mejorar los comportamientos ciudadanos e incentivar a los líderes capacitados a que orienten a sus comunidades en la prevención del delito. De igual forma, se impulsó la creación de Frentes Locales de Seguridad, organizaciones de carácter comunitario que integran a vecinos por cuadra para que enfrenten el miedo, la apatía, la indiferencia y la falta de solidaridad frente a los actos violentos (p. 14).

Luego en 1999, con el objetivo de acercar al policía a la comunidad y propiciar una cultura de seguridad ciudadana en el barrio, se creó la Policía Comunitaria, y finalmente, en 2001, se inició el programa Zonas Seguras, que definió ciertas áreas de la ciudad que, por la cantidad de personas que circulan cotidianamente o por constituir centros de comercio, ofrecían mayores oportunidades para el delito. Esta iniciativa contó con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Con respecto a las políticas de prevención por parte de los gobiernos locales, Dammert explica que se hace necesaria la creación de equipos de trabajo. La autora cita como ejemplo a Medellín, donde si bien las características de la violencia presente en la ciudad limitan su comparación con otras, es interesante observar que la participación de la comunidades es posible aún en contextos de alta violencia.

En Chile, el Programa Comuna Segura desarrolló un proceso en esta línea, mediante la contratación de un secretario técnico que ayuda a la elaboración de un diagnóstico y un plan de trabajo en el nivel local con la participación de la comunidad. Esta decisión ha sido adoptada por gobiernos pertenecientes a las dos coaliciones que existen en Chile, tanto de izquierda como de derecha.

Los desafíos son múltiples y se basan en el reconocimiento de los aprendizajes realizados en la última década en América Latina. El gobierno local puede y debe asumir el liderazgo necesario para instalar la prevención

en el centro de la agenda pública de seguridad. Esto, a su vez, supone avanzar en procesos de descentralización de la toma de decisiones en una temática que tiene características locales específicas, lo cual tendrá que ir de la mano de mejores mecanismos de coordinación interinstitucional entre los diversos niveles de gobierno y dentro de cada uno de ellos. El análisis de las experiencias exitosas y prometedoras muestra la necesidad de consolidar políticas integrales de Estado que permitan una implementación de mediano y largo plazo para que generen los resultados esperados. En ese sentido, continuar con la vanalización del debate a través de los medios de comunicación masiva es un peligro para la sociedad en su conjunto.

La criminalidad nace en un campo sembrado de desigualdades, falta de oportunidades, segregación, adicciones y negocios internacionales como el narcotráfico, que no serán resueltos con la construcción de más cárceles o el aumento de los castigos. Por el contrario, la experiencia analizada muestra la urgencia de crear mecanismos de prevención y control del delito desde una perspectiva inclusiva e integradora, que permita mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos de la región.

Si se mira la organización vigente en materia de seguridad de la gran mayoría de los países Latinoamericanos, son muy pocos en los cuales las autoridades locales, llámense alcaldes, gobernadores e intendentes, tienen responsabilidades constitucionales y legales en materia de seguridad ciudadana. En la gran mayoría de los países la responsabilidad de la seguridad ciudadana recae, sustancialmente, en el ejecutivo nacional, como es el caso de El Salvador, Ecuador, Venezuela, Chile, entre otros. En países como Brasil, Argentina y México las autonomías territoriales (Estados, federaciones, gobernaciones, etc.) han permitido que este tema se maneje a nivel local, incluso llegando a tener cuerpos policiales propios, con la dificultad manifiesta que no existe o existe muy poca coordinación entre

estas autoridades locales, las autoridades de policía y los cuerpos armados nacionales.

En estos últimos países, el manejo de las problemáticas de seguridad se encuentra fraccionado, por ejemplo, en materia de delitos, mientras las autoridades nacionales atienden delitos transnacionales como el narcotráfico, el lavado de activos, el contrabando, el comercio ilegal de armas y la trata de personas entre otros, los gobiernos locales manejan delitos que afectan la vida, integridad y bienes de los ciudadanos, como son los hechos de violencia y delincuencia cotidianos.

Teniendo en cuenta lo anterior y frente a los crecientes problemas de violencia y delincuencia que afectan la convivencia y la seguridad ciudadana, especialmente en las grandes ciudades, los modelos centralizados en cabeza del ejecutivo nacional adecuados para el manejo de la seguridad nacional, hoy no son funcionales; prueba de ello es la creciente violencia que se ha registrado en algunos países de la región desde finales de los años 70.

Producto del aumento de la violencia y la inseguridad, este tema comienza a manifestarse como una de las principales preocupaciones de los ciudadanos, desplazando de los primeros lugares temas como la pobreza y el desempleo. Hoy uno de cada dos e incluso uno de cada tres ciudadanos en América Latina ha sido víctima de algún delito, según las últimas encuestas disponibles y para el caso de Venezuela 46 de cada 100 ciudadanos son víctimas de delitos.

Este fenómeno de inseguridad, que tiene sus manifestaciones más claras en los municipios y ciudades, ha desplazando en importancia otros problemas que desde hace algún tiempo también afectan los conglomerados urbanos, como son: la contaminación ambiental, los problemas en el manejo de los residuos, las dificultades de movilidad, el desempleo, las

consecuencias propias de la sobrepoblación y los procesos de desplazamiento internos y de migraciones. Estos aspectos se encuentran descritos por Dammert (2007), al señalar que:

La inseguridad es uno de los ejes del debate político latinoamericano. Su incremento se vincula a la pérdida de espacios públicos, un comportamiento social más individualista y una creciente sensación de angustia y temor. En este contexto, la ciudad ha ido perdiendo su capacidad socializadora, para convertirse en un campo de batalla. Aunque la función de control de la seguridad está a cargo de los gobiernos nacionales o estatales, en cuya órbita se encuentran las fuerzas policiales, las gestiones locales son, sin duda, las más adecuadas para trabajar en la prevención del delito. Para ello deben dejar de lado los argumentos reactivos y desarrollar políticas de largo plazo que impliquen el compromiso de la comunidad. Ser ciudadano en América Latina, nos invita a pensar que somos vulnerable ante una sociedad de riesgo y que esto, se acentúa llevándonos a un perfil predominante de inseguridad. El sentido de vulnerabilidad que hay entre los habitantes de la región se extiende a cada faceta de sus vidas, desde las preocupaciones sobre el empleo, el cuidado de la salud, la educación la degradación ambiental y la seguridad personal. (p. 67)

El tema de la seguridad ciudadana se ha debatido históricamente, sin solventarse, en los corredores del crimen y el castigo. Ambos términos de este continuo confrontan sus riesgos específicos y apuestan a una cierta lógica de costos-beneficios. Es ya un hecho frecuente en el marco de los estudios latinoamericanos sobre violencia e inseguridad ciudadana, la creciente percepción de vulnerabilidad como efecto del aumento real o percepción del crimen, así como también por los temores que infunden los propios organismos de control en la aplicación de sus políticas (Dammert, 2007).

Habitualmente, las decisiones de los organismos responsables de mantener el orden y prevenir el crimen generan desconfianza en la ciudadanía; tienden a crear un círculo vicioso donde la discapacidad

administrativa es vista como señal de debilidad, al tiempo que el constante uso de la fuerza y la aplicación de medidas represivas tienden a minar la confianza del público en el sistema democrático, promoviendo un Estado cada vez menos eficaz y democrático. Al mismo tiempo, la cuestión de la seguridad pública ocupa un lugar central en la agenda de reivindicaciones y demandas sociales de los habitantes de los barrios populares, de las ONG, de los movimientos populares e instancias preocupadas por el creciente deterioro de los derechos ciudadanos, a sabiendas de que la búsqueda de soluciones no puede desviar los procedimientos y normativas que garanticen el orden democrático en el cumplimiento de la ley.

Así, entre el crimen y el castigo intervienen mucho más que acciones, decisiones y razones orientadas a pacificar el miedo y a eliminar las amenazas percibidas. Priva también la razón social que subyace en las políticas, así como la visión del liderazgo político y la vocación democrática de la ciudadanía. Se hace necesario buscar aportes para una visión comparada de las experiencias en materia de criminalidad y delincuencia y su impacto en la seguridad ciudadana, así como de los mecanismos vigentes en el ámbito hemisférico para hacer frente a esos asuntos. Hemos querido acercarnos a estas problemáticas abordando los aspectos conceptuales esenciales en el manejo de las políticas públicas, subrayando los componentes valorativos, estratégicos y operativos innovadores. Según afirma Bocaladro (2008),

La seguridad ciudadana es una de las principales preocupaciones de los latinoamericanos. No en vano, la región es una de las más violentas, con una tasa de muertes violentas anual de entre 35 y 60 por cada 100.000 habitantes... Si bien existe un contexto social y político diferente en cada país, muchos de los problemas relacionados con la violencia son comunes (p. 32).

Algunos aspectos de la actividad criminal en estos países trascienden fronteras y por ende políticas públicas nacionales: las pandillas juveniles, el tráfico de drogas y armas, así como la trata de personas, “Por esta razón, asegura Bocaladro (2008), “se requiere cada vez más de la coordinación a nivel regional de las políticas de seguridad de las autoridades públicas” (p. 32).

Una vez expuesto el problema se hace necesario ubicar alternativas ante las posibles soluciones para enfrentar el problema de la inseguridad en la región.

Las últimas encuestas confirman que la inseguridad es uno de los problemas de mayor importancia de América Latina. Ya no solo se trata solo de una sensación: el índice de homicidios se ha duplicado desde 1980 hasta alcanzar niveles que podrían calificarse de endémicos. La clásica respuesta se ha basado en los enfoques policiales y represivos conocidos como «mano dura» que, pese a su popularidad, no han dado los resultados esperados. Por el contrario, este camino impide diferenciar entre la delincuencia organizada y los actos delictivos de jóvenes excluidos y entorpece la elaboración de políticas capaces de enfrentar en profundidad la cuestión. Solo un enfoque integral, que ubique la inseguridad en el contexto social y económico que atraviesa América Latina, permitirá un acercamiento efectivo al problema (p. 33).

¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina?

Kliksberg (2008), ante la situación actual considera que un escenario de cinco homicidios cada 100.000 habitantes al año es considerado normal, entre cinco y ocho homicidios es alarmante, lo cual requiere repensar las políticas, y más de ocho constituye una tasa epidémica, lo que significa que el fenómeno es parte de estratos muy profundos de la realidad social y exige un cambio de modelos.

En Latinoamérica los países con criminalidad más aguda son El Salvador (cinco veces la epidémica), Colombia (4,7 veces), Venezuela (4,25 veces) y Brasil (3,8 veces). Solo se hallan debajo de la cota de ocho homicidios Costa Rica, Cuba, Perú, Argentina, Chile y Uruguay. Comparativamente, la tasa de homicidios en América Latina es 17 veces la de Canadá (1,5) y 20 veces la de los países nórdicos (1,1 o 1,2).

Es difícil exagerar la importancia de este problema. La criminalidad significa todo tipo de daños para la sociedad. En primer término, por las vidas perdidas: en algunos países, como Brasil y Colombia, se ha transformado en la principal causa de muerte de los jóvenes. También por las pérdidas materiales que ocasiona, porque distorsiona los presupuestos presionando a los gobiernos a gastar en seguridad en lugar de realizar inversiones prioritarias en desarrollo humano, y por los cuantiosos costos intangibles, imposibles de medir, derivados del hecho de vivir con miedo. ¿Cuál es el contexto económico y social de América Latina en el que se está produciendo el ascenso de la inseguridad? A continuación se describe brevemente, y luego se analiza la respuesta más obvia y común al problema (las políticas de mano dura), así como los resultados negativos que ha arrojado. Posteriormente se examinan las verdaderas causas estructurales de este fenómeno y se evalúan algunas experiencias exitosas, para concluir con un planteo de respuesta integral al problema.

Hacia una solución integral

Es muy común escuchar que los enfoques integrales, que no se limitan a las respuestas policiales y que enfatizan los aspectos de inclusión y rehabilitación, solo pueden dar resultados en el largo plazo. Por supuesto, como ya se señaló, las causas de la inseguridad son estructurales y complejas. Sin embargo, no es cierto que no haya posibles alternativas que se pueden aplicar y que puedan ir mejorando la situación y marcando el

rumbo deseable. La experiencia de las escuelas abiertas los fines de semana en Brasil, para que los jóvenes de las favelas tengan un espacio para el arte, el deporte y el aprendizaje de los oficios; las orquestas sinfónicas para jóvenes de los sectores populares en Venezuela; los programas de desarrollo barrial en Cali y Medellín, constituyen ejemplos exitosos que muestran que es posible enfrentar el tema desde enfoques abiertos, inclusivos y basados en la participación de los jóvenes.

Claro que para ello es necesario confrontar los enfoques de mano dura, una estrategia seductora que promete soluciones rápidas y efectivas y resulta fácil de propagar a sociedad ante el deterioro de su seguridad. Sin embargo, la experiencia en América Latina y en el mundo demuestra la carencia de esa lógica. Resulta imperioso mejorar las organizaciones policiales, pero junto con ello se requiere actuar a fondo sobre las causales de la exclusión social juvenil, tender puentes hacia los excluidos y abrirles posibilidades de integración Social.

En definitiva, es necesario construir otra lógica, una lógica integral, basada en la idea de inclusión social, que se apoye en lo mejor de las experiencias exitosas y que permita diferenciar entre los diversos tipos de violencia. Pero ello solo será posible en el marco de un gran pacto social entre el gobierno, la sociedad civil y las empresas socialmente responsables que permita enfrentar las causas estructurales del delito generando más oportunidades y más educación y fortaleciendo a la familia. En una región que está experimentando cambios políticos importantes, donde amplios sectores de la ciudadanía están exigiendo democráticamente transformaciones profundas hacia sociedades más inclusivas, esta lógica integral comienza a tener bases de apoyo social cada vez más significativas. Impulsarla activamente es clave para el futuro de América Latina.

De hecho, asegura Dammert (2007),

...las divergencias son mínimas y los candidatos apuestan a la «mano dura» o la «tolerancia cero», propuestas a veces acompañadas de apelaciones a la «mano amigable» o la «prevención». La situación es similar en la agenda local: en este nivel de gobierno, la oposición cuestiona a la administración nacional por no haber logrado disminuir la delincuencia, mientras que el partido oficialista se limita a defenderse (p. 67).

Igualmente, plantea la autora, que esta similitud en las propuestas indicaría una desideologización. El juego político y mediático generado alrededor de la delincuencia lleva a un debate «en y para los medios», en el cual el aumento de los castigos, la mayor presencia policial e incluso la limitación de las garantías para los infractores, parecen sintonizar con el estado de ánimo de la población.

La prevención, aunque asumida como una necesidad y un elemento del correcto debate político, juega siempre un rol secundario. De hecho, son limitados los casos en los que las coaliciones llamadas «progresistas» han desarrollado perspectivas que pongan énfasis en los problemas sociales, ya sea el incremento de la desigualdad o el desempleo juvenil, como base del fenómeno criminal.

Estas perspectivas son entendidas, en el debate político-mediático, como favorables a los delincuentes, por lo que el proceso de inhibición por parte de las alianzas progresistas es evidente. Ahora bien, a la hora de gobernar las cosas son diferentes. Aunque hay diversos contrastes entre los gobiernos locales progresistas y los de derecha, en la mayoría de los casos se torna imposible definir una clara línea divisoria entre una y otra perspectiva. Los temas valóricos y de tolerancia a la diferencia o al uso alternativo de los espacios públicos a veces evidencian posiciones encontradas, sobre todo en cuestiones delicadas como la inclusión de grupos sociales alternativos o la regulación del comercio sexual.

De igual manera, los gobiernos progresistas son más reacios al uso indiscriminado de la fuerza pública y reconocen que la delincuencia no es una opción racional sino más bien consecuencia de diversos factores socioeconómicos. Por ende, no se proponen medidas para aumentar los costos de delinquir, sino para limitar el ingreso de las personas en la ruta delictiva.

3.4.- SEGURIDAD CIUDADANA EN VENEZUELA

El Artículo 55 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999 consagra por primera vez a nivel constitucional la seguridad ciudadana, entendida en sentido amplio como la protección de los derechos, libertades y garantías constitucionales. Tal hecho implica, teóricamente, la superación del tradicional modelo de seguridad basado en el orden público asumido durante largo tiempo en el país, que garantizaba sobre todo el normal funcionamiento de las instituciones del Estado y bajo el cual se protegía (distorsionadamente) el orden económico y político, tanto en gobiernos dictatoriales como democráticos, incluso por encima de los derechos y garantías civiles (Núñez, 2001).

A partir de 1999, el constituyente parece redefinir las relaciones entre el individuo y el Estado en materia de seguridad, en el seno de un modelo constitucional propio de un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia

...que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político (Artículo 2, CRBV).

Los derechos reconocidos en la Constitución, explica Borrego, citado por Núñez (2001), no sólo tienden a fortalecer la tradicional noción de ciudadanía, sino que también son una invitación a la seguridad, suponiendo que ante cualquier amenaza o coerción ilegítima contra la libertad y los derechos, predominará el ordenamiento jurídico. La introducción de este nuevo concepto en materia de seguridad debía representar un aliciente para la sociedad venezolana y una guía para las políticas públicas a desarrollar por la nueva República entrado el nuevo milenio, quebrando la trágica historia de control del Estado, atacando el fenómeno de la inseguridad, presente en las sociedades modernas y tomando el reto de garantizar la seguridad de los derechos de sus ciudadanos, reto para el cual cualquier política de Estado basada en el modelo del orden público resultaría ineficaz.

De tal manera que, siguiendo el esquema de conceptos opuestos planteados por Recasens citado por Núñez (2006), frente a un modelo basado en el orden público, que tenga como objetivo fundamental perpetuar la norma y mantener la autoridad, y como misión, forzar la obediencia de los ciudadanos a la norma, se contraponen un modelo basado en la seguridad ciudadana, que tendría como objetivo preservar derechos y libertades, a la vez que se ofrece un servicio público a la ciudadanía, y cuya misión fundamental sería la protección de la seguridad de los ciudadanos, todo ello en procura de una mejor calidad de vida. En este sentido, la seguridad ciudadana, citando a Zúñiga, citado por Núñez (2001), viene a ser un “concepto instrumental para el desarrollo de los derechos fundamentales” (p. 459) y el orden público, un instrumento al servicio de la seguridad, pero nunca un fin en sí mismo.

Evidentemente, el sentido que asume la seguridad ciudadana en cuanto a la conservación, fomento y protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, dista mucho del tradicional concepto de orden público.

Entendiéndola como una garantía más del actual modelo de Estado, a través de la seguridad ciudadana la democracia venezolana intenta consolidarse en función de la garantía de los derechos, y asume tácitamente como compromiso mantenerlos vigentes.

Desde este punto de vista, se abren nuevas puertas para el desarrollo de una democracia de la ciudadanía, entendida como una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos de los cuales son portadores los individuos (PNUD, 2004, p. 54).

En este tipo de sistema, la violencia y la inseguridad son consideradas como una seria amenaza para la estabilidad democrática y para la gobernabilidad, no sólo porque ponen en evidencia las limitaciones del Estado para instituirse como garante de los derechos reconocidos como democráticos, sino porque tal situación genera rechazo social hacia el sistema político y hacia las decisiones de los gobernantes y representantes políticos. En tal escenario, el efectivo desarrollo de la noción de ciudadanía basada en el ejercicio de los derechos agoniza, frente a la falta de protección y garantía de esos mismos derechos (Pulido, 2000).

Si se considera que “en un Estado Democrático, la seguridad es sólo posible en tanto que deber de protección del Estado en relación con los derechos” (Rosales, 2002: p. 300) y que la medida del desarrollo de una democracia está dada por su “capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos” (PNUD, 2004: p. 50), entonces un contexto de inseguridad, que amenace la vigencia del Estado de Derecho, representaría un grave déficit democrático a superar.

Democracia, ciudadanía y seguridad ciudadana son conceptos que deben ser desarrollados, y su cristalización depende de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales, que serán determinantes

para el fortalecimiento (o debilitamiento) del Estado social y democrático de Derecho. Ahora bien, el contenido de estos conceptos (democracia, ciudadanía y seguridad ciudadana) no se agota con el reconocimiento expreso de unos derechos y de unas libertades.

La Seguridad Ciudadana y las Políticas Públicas

El marco constitucional y la consecuente regulación de aspectos sociales, políticos y civiles entre otros, implica la ampliación del campo de acción del Estado, en el sentido en que se ve incrementada su actividad e intervención en algunos asuntos. Esto implica importantes transformaciones en las distintas áreas de acción del Poder Público Nacional y en la estructura del Estado venezolano en general.

En el proceso de reforma del Estado y en la redefinición de un sistema tendente a garantizar la seguridad personal de los ciudadanos, las políticas públicas juegan un papel fundamental, y se propone considerarlas para este estudio como unidad de análisis, no sólo del sector público y del Estado nacional en general, sino del Gobierno Nacional en particular, siendo éste considerado como la unidad estratégica del sistema político (Bouza-Brey, 1996) y como un instrumento para la realización de las políticas públicas (Lahera, 2002).

Si bien la seguridad ciudadana es una responsabilidad vigente de los distintos ámbitos político territoriales del poder público tal como lo especifica la CRBV, la política nacional de seguridad ciudadana representa un buen revelador de las prioridades y valores del Estado en el tratamiento específico de la materia y en general, de los objetivos del sistema político como parte del sistema social global. Al fin y al cabo, "lo importante para caracterizar a un gobierno no son los criterios tradicionales de quién y cómo se ejerce el poder, sino el contenido de las políticas públicas" (Rey, 1998; p. 3).

A los fines de hacer una aproximación al tema de estudio, se entiende que una política nacional de seguridad ciudadana comprende -en sentido restringido- todos aquellos programas, proyectos y actividades destinadas a disminuir los índices de criminalidad, llevados a cabo por el gobierno nacional, a través de cualquiera de las ramas del Poder Público. Claro está que cualquier aproximación al estudio de la acción gubernamental, también debe comprender los resultados o consecuencias que esas políticas generen, pues como señala Lahera, (2002) "...si no se miden los resultados, éstos no se pueden diferenciar de los fracasos" (p. 274).

Tanto en su planteamiento como en sus resultados, la política nacional de seguridad debe ser valorada por su eficiencia en la prevención de la criminalidad y la violencia, en la legitimidad de los medios empleados y sobre todo, por el respeto de los derechos humanos. Serán estos criterios a considerar, de forma transversal, para la evaluación de la política venezolana en la materia.

Según el programa de gobierno del Presidente de la República, Hugo Chávez Frías, la política nacional de seguridad ciudadana debía tender a proteger y organizar la seguridad ciudadana, entendida como la protección de los derechos ciudadanos y las libertades civiles, a fin de mantener la armonía social y la consolidación de la paz pública para el logro de los objetivos nacionales.

Para el período 2001-2007 fue diseñado un Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (PDESN), que en lo social establece como objetivo la construcción de una nueva condición de ciudadanía basada en el reconocimiento pleno y en el ejercicio garantizado de los derechos (citado de la página web <http://www.mpd.gov.ve/pdeysn/pdesn.pdf>). Allí se reconoce la seguridad ciudadana como una condición fundamental para el desarrollo humano, garantizando la superación de amenazas, vulnerabilidad y riesgo

para la vida de las personas y sus propiedades, la paz y la convivencia pacífica, y ello se alcanzará, según el Plan, con la nivelación de los desequilibrios macrosociales, la prevención y control del delito y con la reestructuración del sistema penitenciario. Bajo esta concepción en materia de seguridad ciudadana, el Plan establece que:

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

Como estrategias de esta política específica, el Plan menciona el fortalecimiento de la coordinación policial y el incremento de la participación ciudadana en la prevención del delito, la oportunidad de reinserción social a los transgresores de la ley y la actualización del marco jurídico-normativo de la seguridad ciudadana.

Ahora bien, la existencia de esta orientación reflejada en las estrategias descritas en el Plan, no garantiza el cumplimiento de la política pública, pues formular una política es una cosa y poder asegurar la intervención que ella requiere es otra (Lahera, 2002), y es importante tener en cuenta que en este proceso, intervienen variables políticas, sociales, económicas y culturales que determinan el desarrollo de esa política.

La política de seguridad ciudadana se presenta entonces como producto de un proceso que se desarrolla en un tiempo y marco específico que van definiendo el tipo y el nivel de los recursos disponibles y empleados, y donde a través de complejos esquemas de interpretación y de juicios de valor, se va definiendo tanto la naturaleza de los problemas planteados como las orientaciones de la acción en materia de seguridad.

La Actualización Del Marco Jurídico Normativo De La Seguridad Ciudadana

El incremento de las cifras de criminalidad violenta y las demandas sociales de mayor seguridad, han sido factores que han incitado el crecimiento del Estado y la multiplicación de sus funciones.

Así, del año 1990 al 2000 la cifra de muertes violentas en valores relativos casi se triplica, pasando de 13 a 33 homicidios por cada 100 mil habitantes, mientras los niveles de inseguridad subjetiva reflejan valores impresionantes cuando en encuesta de victimización nacional realizada en el año 2001 por una empresa (Consultores 21) contratada por el Ministerio del Interior y Justicia, concluyera que un 90% de las personas encuestadas eran de la opinión que probablemente serían víctimas de algún delito. La respuesta jurídica a esta situación no se hizo esperar y se manifestó en la propagación de normas jurídico-penales.

El desarrollo de la "Política específica para la prevención del delito y el combate de la criminalidad y la violencia" del PDESN, requiere mecanismos jurídicos, y es que las políticas públicas están impregnadas de una dimensión jurídica que no puede desestimarse. Ahora bien, cualquier actualización del marco jurídico de la seguridad ciudadana debe tener por norte la creación, reforma y derogación de leyes, siempre en función del desarrollo y protección de los derechos reconocidos en la Constitución.

Los cambios jurídicos en el área comienzan a generarse en el año 1998, cuando en el marco de un proceso latinoamericano de reformas en los sistemas judiciales, se aprueba un Código Orgánico Procesal Penal (COPP) cuyos principios ajustados a un nuevo modelo acusatorio y de humanización de la justicia serán fortalecidos con la promulgación de la CRBV en el año siguiente. Para esa época, según la Memoria y Cuenta del Ministerio de

Justicia, un 69% de la población reclusa se encontraba en las distintas cárceles del país en calidad de procesada. Urgía la aplicación del prometedor instrumento legal y la vigencia de los principios en él consagrados para evitar más presos sin condena en el país.

Evidentemente, debían reestructurarse los organismos y fortalecerse las instancias involucradas en el proceso penal, pero las previsiones no fueron tomadas y mientras se generaban algunos cambios, un fuerte movimiento carcelario fue escenario de conflictos y hechos violentos protagonizados por reclusos que exigían la aplicación del nuevo instrumento procesal y específicamente, el otorgamiento de las medidas alternativas a la reclusión en él previstas. La respuesta del Poder Público Nacional fue la declaratoria de “emergencia judicial”, y en ese marco se organizaron comisiones interinstitucionales que otorgaron medidas alternativas a la privación de libertad a más de 13.000 penados y procesados (Núñez, 2006).

Las posibilidades de que la reforma procesal produjera mejoras en el terreno de la seguridad ciudadana, como bien señalan Dulce y Pérez, citado por Núñez (2006), implicaba ciertos cambios estructurales en el sistema de justicia criminal, la adaptación de programas muy específicos orientados al logro de objetivos o la reorientación de ciertas instituciones del nuevo proceso a esos objetivos concretos, pero la incapacidad de los actores institucionales para asumir con seriedad la reforma procesal penal, fortalecer las estructuras administrativas y jurisdiccionales destinadas a su ejecución, y coincidir en una orientación programática clara, generó una grave crisis en sistema de justicia.

Interesante resulta el fenómeno que se produciría posteriormente, pues tal como señala Treves, citado por Núñez (2006),

...los casos de ineficacia de las normas y de efectos latentes de las mismas a menudo se deben a deficiencias de los

instrumentos y de los servicios de cuyo funcionamiento depende la aplicación o la no aplicación, la eficacia o la ineficacia total o parcial de esas normas (p.172).

La crisis y debilidad institucional, aunada a la percepción de impunidad -impulsada desde el mismo Ministerio del Interior y Justicia-, empañaron el proceso de humanización del proceso penal. Se produjo un fuerte impacto en detrimento del respeto y garantía de los derechos humanos, generando aún más violencia, esta vez por parte de los cuerpos de seguridad ciudadana. Tan sólo durante el período que va de octubre de 1996 a septiembre de 2001 el índice de casos conocidos de ejecuciones extrajudiciales (como patrón de violación del derecho a la vida) se incrementó en un 240% (PROVEA, 1997-2001).

La situación de crisis del sistema de justicia penal y la imagen de impunidad proyectada y atribuida al nuevo Código, intentaría ser corregida en sucesivas reformas del mismo (2000 y 2001), cuando finalmente el legislador establece severos límites para la obtención de la suspensión condicional de la ejecución de la pena y las formas alternativas de cumplimiento de pena privativa de la libertad previstas en ese instrumento legal y consagradas en el artículo 272 de la CRBV.

Las consecuencias de estos vaivenes en la legislación procesal ha tenido un fuerte impacto en el sistema penitenciario, pues si bien es cierto que para el año 2000 la población reclusa disminuyó en más de un 30 por ciento en relación al año 1998 debido a la reforma procesal penal, reflejo de un importante espacio ganado a favor de principios humanitarios consagrados constitucionalmente frente al tradicional sistema penitenciario cerrado, luego de la última reforma realizada al COPP se produjo un incremento de la población reclusa en las cárceles del país proporcional a la disminución anterior, revirtiendo el desarrollo de un nuevo modelo que

prometía cumplir con los objetivos promulgados por la Constitución en cuanto al sistema penitenciario.

En el año 2000 se aprueba una reforma del Código Penal, que prevé un incremento de penas para los delitos relacionados con la importación y fabricación de armas, porte y detención de armas comunes y delitos contra la seguridad de los medios de transporte, robo en taxis y colectivos. A su vez, ese mismo año se aprueba una Ley que regula el hurto y robo de vehículos automotores y durante el año 2002 se aprueba una Ley para el desarme. Fueron algunas de las medidas legislativas para intentar generar seguridad en un marco de creciente violencia criminal, cuando desde el año 1990 hasta el 2000 se observó estadísticamente que la tasa de hurto simple y hurto de vehículos disminuye, mientras los casos conocidos de robo y robo de vehículo se incrementan significativamente durante ese mismo período. Quizá el mejor ejemplo, para mostrar el incremento de la violencia desde el punto de vista cualitativo y su carácter letal, sea la disminución de los casos conocidos de lesiones, de 152 casos por cada cien mil habitantes en 1990 a 105 en el año 2000, frente a la multiplicación de los casos de homicidios de 13 a 33 casos por cada 100 mil habitantes en el mismo período de tiempo (Gabaldón, 2003).

Si la poca incidencia de la política legislativa desarrollada hasta ese momento en la prevención del crimen y la violencia y los válidos cuestionamientos que se pueden realizar a los medios ejercidos para procurar el objetivo de la política de seguridad- se debe a la desestimación de investigaciones realizadas sobre la realidad social, la falta de coordinación entre los organismos involucrados, la falta de análisis y toma en consideración del contexto en el cual quieren producirse los cambios (elementos que deben caracterizar cualquier intervención en este sentido), o simplemente es atribuible a un falso convencimiento de que a través de

legislaciones punitivas y restrictivas pueden resolverse los problemas sociales planteados, no es asunto de fácil determinación.

Lo que sí puede fácilmente comprobarse, aún en un estudio somero de la situación, es que el eje en torno al cual ha girado la política legislativa en materia de seguridad ha propiciado legislaciones reactivas que no han sido eficientes para la prevención de la criminalidad y la delincuencia, como han señalado (y denunciado) los más calificados estudios criminológicos y jurídico penales críticos, nacionales e internacionales, sobre legislación simbólica y los fines de prevención general de la pena. (Mathiessen, Baratta, Zaffaroni, Rosales, Aniyar, en Núñez, 2006).

En Venezuela, a pesar de esta experiencia, en el marco de la actualización de los instrumentos jurídicos en materia de seguridad ciudadana, durante el año 2005, en un contexto de crisis política e institucional, se produce una importante reforma al Código Penal, reforma que ha sido fuertemente cuestionada por distintos sectores, tanto académicos como sociales y políticos, básicamente por la extensión de la protección penal a funcionarios públicos, ampliación de algunas conductas típicas, incremento de penas para algunos delitos, entre otras modificaciones orientadas a la protección del orden público como bien jurídico.

Salvando las críticas realizadas a la reforma por las razones señaladas, es importante resaltar que si por un lado se elevan las penas para varios tipos penales (incluyendo el robo y hurto), por el otro, se suspende para algunos delitos la aplicación de fórmulas alternativas a la reclusión (entre ellos todas las modalidades de robo, incluso robo-arrebatón). Si bien la aplicación de las alternativas a la reclusión ya habían sido limitadas por el artículo 493 del COPP para todas las modalidades de robo, hurto calificado y agravado, entre otros delitos, en la reforma del Código Penal de 2005 se desaplican totalmente para algunos delitos, aún cuando, como se refirió

anteriormente, las mismas se encuentran establecidas en el artículo 272 de la Constitución, que prevé que se preferirá el régimen abierto y “las formas de cumplimiento de penas no privativas de la libertad se aplicarán con preferencia a las medidas de naturaleza reclusoria”, violando de esta forma el “principio de estricta legalidad” (o legalidad sustancial), que impone a la ley el sometimiento a principios y derechos fundamentales contenidos en las constituciones (Ferrajoli, citado por Núñez, 2006).

Quizá una de las innovaciones más significativas de este instrumento legal sea la doble penalidad establecida para varios tipos delictivos, estableciendo el cumplimiento de una pena privativa de la libertad, acumulativamente (y no alternativamente) al pago de multa, es decir, dos penas principales para un mismo delito.

Es cierto que la realidad política y social venezolana ha sometido a difíciles pruebas al legislador. Las demandas sociales, y muchas veces políticas, para la creación de nuevas leyes en materia de seguridad y orden, o endurecimiento de las existentes, en muchos casos representan una grave amenaza a la esfera de libertades y garantías reconocidas constitucionalmente, y la respuesta gubernamental ha sido la restricción de esos derechos y libertades, lesionando gravemente el Estado Constitucional.

De acuerdo con Núñez (2001), todo señala que:

...el desarrollo legislativo en materia de seguridad ciudadana, lejos de responder a un programa integral de seguridad ciudadana, de ir en correspondencia con el eje social que enmarca las estrategias para la prevención y tratamiento del crimen y la violencia, y desarrollar el nuevo paradigma de protección de derechos humanos, tiende a la amenaza o supresión efectiva de derechos fundamentales, que no afecta sólo a los particulares, sino que atenta directamente contra el Estado social de Derecho y contra el régimen democrático en general (s/p).

Las deficiencias de los mecanismos jurídico-penales ejercidos por el gobierno nacional, como punto cardinal de la política pública de seguridad ciudadana, son puestos en evidencia tanto por las cifras de criminalidad violenta como por las graves cifras de violaciones a los derechos humanos. Aún cuando se ha hecho suficiente uso de ellos, la criminalidad y la violencia se han incrementado. Por otro lado, pareciera existir un divorcio entre la producción legislativa y la función de garante que tiene el Estado a través de los instrumentos jurídicos en cuanto a la minimización de la violencia (Ferrajoli, citado por Núñez, 2006), pues son esos mismos mecanismos jurídicos los que han lesionado derechos fundamentales, cuando no generado más violencia, ejercida ahora por parte de organismos del Estado.

Si evaluamos la legitimación de la intervención legislativa (o al menos del tipo de intervención) realizada respecto a los asuntos de seguridad ciudadana de acuerdo a su carácter garantista y su capacidad de prevención y/o contención de la criminalidad y la violencia, entonces la conclusión no puede ser otra que la completa deslegitimación de la intervención legislativa en materia de seguridad ciudadana.

Venezuela no ha escapado a los complejos procesos de globalización de la ley que, junto al imaginario colectivo y a la realidad social y política, confluyen para producir cambios jurídicos que tienden a ser más punitivos y a otorgar menos garantías (Rosales, 2004), sin considerar realmente la idoneidad de la norma penal para la efectiva solución de los problemas, que muchas veces encuentran su explicación en situaciones sociales y en problemas estructurales, fuente importante de todas las formas de violencia (Baratta, citado por Núñez, 2001).

En este contexto, resulta deshonesto seguir aportando al tipo de estrategias punitivas que se han venido desarrollado para hacer frente a la violencia, tradicionales estrategias que han quedado completamente

invalidadas por los estudios criminológicos nacionales a través de la evidencia empírica (Briceño-León, 1997, 2002; Rosales, 2002b; San Juan, 2004; Pérez Perdomo, 2001; Gabaldón, 2004, entre otros), ratificando la respuesta penal como una respuesta simbólica, más que instrumental, porque como bien señala Baratta (2004), interviene sobre los efectos y no sobre las verdaderas causas de la violencia, sobre personas y no sobre situaciones, y esto lo hace de forma reactiva y no preventiva.

Si el Estado está llamado a proteger la seguridad de los ciudadanos, debe hacerlo a través de un marco jurídico que respete los principios de idoneidad, necesidad, proporcionalidad, oportunidad, así como también los principios de articulación autónoma de los conflictos y de las necesidades reales, y de la preservación de las garantías formales.

En síntesis, la protección de la seguridad ciudadana pasa por la configuración de un Derecho penal que desarrolle principios y garantías, y sobre todo, pasa por un uso racional de las instancias de control punitivo. Lo contrario sería producto de una política pública que no garantiza la vigencia de los derechos, lesiona los imperativos éticos constitucionales y mina la legitimidad

CAPITULO IV

LA INSTITUCIÓN POLICIAL

4.1.- LA POLICÍA: CONCEPTO

La organización policial actual, fue y sigue siendo considerada por muchos estudiosos del área, como el órgano ejecutor por excelencia del control social formal, y como tal, asume una serie de actividades o funciones correspondiente con el objetivo en particular.

La policía es una institución que ha estado presente desde tiempos antiguos en la sociedad. Es difícil imaginar una sociedad sin policías, ya que su autoridad ha estado presente a través de la historia misma de los pueblos, por lo que es conveniente hablar de una especie de interdependencia entre el contexto político y la orientación dada a los sistemas policiales , ya que como afirma Fernández citado por Zambrano (1996) :

Generalmente el aparato policial está condicionado por la situación política de cada momento. Aunque el régimen político sea diferente y cambie sustancialmente la legislación, e incluso el mismo modelo de sociedad, la visión que el poder tiene de la policía suele ser invariablemente el de una herramienta de control a su servicio. (p. 5)

En este sentido, Zambrano (1996), señala que la institución policial es “el órgano ejecutor por excelencia del control social formal, y como tal, asume una serie de actividades o funciones relacionadas con ese objetivo en particular”. Lo cual evidencia la tendencia del autor a afirmar la importancia y preeminencia de la policía como el intermediario principal en el mantenimiento del orden y el control social en los diversos sectores en los cuales actúa,

Respecto al término policía Brewer Carias citado por Anguls (2005), afirma que "...es la actividad del estado que tiene por objeto el mantenimiento del orden público y permite a la administración la limitación de los derechos constitucionales y de las libertades públicas".

De esta manera, refiere a una actividad estratégica a la que recurre el Estado con la finalidad de asegurar el orden y la tranquilidad en las calles y en tal medida, garantizar los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos de un país.

Otra definición sobre policía la aporta Gabaldón (1986), afirmando que "...la policía es una institución que se encuentra en primer plano en cuanto a detección e intervención frente a las conductas definidas como delictivas, y que opera crecientemente dentro de esquemas tecnificados y centralizados" (p. 27)

En otras consideraciones de Gabaldón (1987) establece que la policía puede concebirse como:

...la disposición de una fuerza organizada para el mantenimiento del orden público mediante la vigilancia, como aspecto preventivo, y la aprehensión de los infractores a los fines de la imposición de una sanción, como aspectos represivos; esta sanción está a cargo de la misma instancia policial y de otras dependencias administrativas o de una instancia jurisdiccional" (p. 116).

Asimismo, Rico citado por Anguls (2005), menciona al hacer referencia a este término que,

...la policía constituye históricamente una forma de cristalización de la reacción social contra el crimen, cumple su misión en una sociedad en constante evolución; es pues, un dato inmediato y concreto de la dinámica social y representa, al mismo tiempo, una de las instituciones esenciales del Estado (p. 7).

Desde esta óptica se está ante una institución cuyo fin esencial es la aplicación de la ley, el mantenimiento del orden público, la prevención y la represión de la delincuencia. No obstante, es necesario insistir en que el rol de la policía no se limita únicamente a estas funciones, ya que los agentes policiales asisten a los ciudadanos en situaciones difíciles y, en otras situaciones, los dirigen hacia personas o instituciones susceptibles de brindarles asistencia, sin olvidar que actualmente existen en la sociedad varios organismos que intervienen en la prevención del crimen y en la aplicación de leyes, contribuyendo de manera más o menos apreciable con los cuerpos policiales, en el mantenimiento del orden.

Puntualizando se tiene que las actividades que cumple la policía son, en cierta manera, actividades de carácter monopólico. A través de las normas la policía busca garantizar el orden social indispensable para el mantenimiento de la situación existente, y esto, en definitiva es lo que va a permitir y a garantizar la permanencia de la institución policial, sea cual sea el sistema político vigente.

4.2.- ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POLICÍA EN EL MUNDO

De acuerdo con la historia, el origen de la policía se remonta a la antigüedad, cuando las sociedades razonaron la necesidad de protegerse, de mantener el orden y de asegurar la protección de los ciudadanos y sus bienes. Motivado a esto, se organizaron y crearon instituciones capaces de brindar protección y resguardo, siendo la policía un ejemplo de ello. Desde su creación ya hace tiempo, sus funciones prácticamente no han variado de manera considerable.

La policía estaba presente en las civilizaciones antiguas, desde su período más arcaico, cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial eran algo indivisible, personificado únicamente, en la figura del Pretor. Es así

como se observa que la policía representaba su “longa manus”, lo que quiere decir, su ejecutor material, aunque él no se hallara presente. Las primeras manifestaciones de la existencia de los cuerpos de policía son variadas, así lo señala Le Clère citado por Zambrano (1996), cuando explica que:

En Egipto existían ya leyes escritas, una legislación comparable a lo que hoy sería el derecho civil y el derecho penal, y una rudimentaria organización administrativa para prevenir los crímenes y castigar a los criminales, es decir que la policía como institución tomó la función de vigilancia. Cada una de las divisiones territoriales administrativas del país estaba a cargo de un delegado directo del Faraón llamado EL NOMARQUE. Este funcionario tenía las funciones de prefecto y de presidente de tribunal, y estaba asistido de un ejecutor de “altas obras”, el Sab Hari Seker, quien a su vez estaba secundado por un “jefe de golpeadores”, encargado de cobrar impuestos. Así mismo habían divisiones de policía que cumplan tareas de vigilancia y resguardo en las riberas del Río Nilo, con la finalidad de combatir la piratería (p. 7).

En la Jerusalén anterior a la dominación Romana, existía también una Policía Criminal, y una Sanitaria. Igualmente, en China, bajo la dinastía de los Schang (1450-1050 a.C.) había una policía de orden público en todos los distritos, cuya función consistía en vigilar o investigar a todo ciudadano sospechoso de algún delito.

En la antigua Grecia, entre los años 800 y 600 a.C, los Comes Stabuli regentaban una policía montada, la cual era responsable de la aplicación de los códigos de Draco y Solón. De igual forma el custodio del Rey, tenía la misión de conservar los textos oficiales de la ley y de hacerla acatar por los ciudadanos, su aplicación dependía de un gobernador civil.

En Roma, ya existían en el año 450 a.C. los Quaestores Parricidi, una policía de investigación especializada en asuntos relacionados con los homicidios. A partir del segundo rey romano Numa Pompilius (715-672 a.C)

se desarrolla la actividad de los Curules Aediles encargados de vigilar la ciudad y del control de los mercados. El pretor ejercía el rol de magistrado y cumplía a la vez funciones de policía judicial.

Tal como señala Durán (2000), al referirse a la época del mandato de Augusto, cuando:

...surgiría la figura de los catorce Curatores Urbis: La Guardia Pretoriana, los Miles Stationarii y los Vigiles, cada uno estaba encargado de un distrito de policial dentro de la ciudad de Roma. Donde los Curatores Urbis, tenían la misión de patrullar la ciudad e iban acompañados por los Lictones, los cuales llevaban un látigo, lo cual indica el primer símbolo de autoridad y disciplina y nos remitiría al bastón de mando actual del policía moderno. La Guardia Pretoriana cumplía funciones de custodios o guardaespaldas del emperador, y a su vez protegían a la población rural. Los Miles Stationarii eran la representación de la policía militar y poseían el poder del arresto y lo ejercían contra cualquier delincuente que atentare con la cosa publica; Por ultimo los Vigiles que eran guardianes que realizaban la tarea de patrulleros de la ciudad, combatían incendios y realizaban inspecciones preventivas en esa área. (p. 3)

La presencia policial ha sido siempre real y efectiva, aunque haya asumido diversas formas. Su actividad se dirige a la búsqueda y a la detención de delincuentes, a la vigilancia de las ciudades, de las zonas rurales, al control de extranjeros, de publicaciones, de juegos, de espectáculos, entre otras actividades, lo que demuestra que desde la antigüedad y hasta nuestros días, la policía prácticamente ha tenido los mismos fines. Por tanto la Policía es una disciplina en institución que como tal nació y se desarrolló entre los siglos XVI y XVIII, principalmente en Francia Inglaterra y España, países que a nivel mundial tienen una vasta tradición e historia acerca de la policía. En el caso español fue en el año 1824 donde se creó de manera formal y estable el primer cuerpo de policía para ese país, a través de Real Cédula concedida por Fernando VII, se

podría decir que surge la denominada Policía General del Reino, que es la génesis directa del Cuerpo Nacional de Policía Española.

Indiscutiblemente la policía como institución ha recorrido mucho tiempo para llegar a integrarse como la conocemos hoy. En relación a ello, Fernández citado por Gómez (2007), afirma que:

A punto de ya acabar el siglo XVII se creo el primer embrión de lo que sería el primer cuerpo dedicado profesionalmente a funciones de policía en Cataluña: "Els mossos d'Escuadra". Algunos historiadores sitúan como institución estable en 1721, originada en las cuadrillas de civiles felipistas... (p. 24)

De esta forma se puede observar como se reafirma que la institución policial se fue conformando a través del tiempo y, que desde que el hombre se animó y decidió convivir en sociedad, la policía nació con la firme intención de imponer el orden.

En el siglo XVII surge la necesidad de establecer una organización dispuesta para el mantenimiento del orden, e incluso, en pleno siglo XXI, aún existe la necesidad de organizaciones justas y eficaces que estén dispuestas a cumplir con el mismo fin. Se infiere entonces que desde la conformación de la organización dispuesta por el alcalde Per Antón Veciana y el cuerpo definido por Felipe V, Els Mossos d'Escuadra (nombre que se le dio a los policías en Cataluña) siempre se conformaron con el mismo fin, controlar las irregularidades que pudiesen afectar la seguridad y el orden. Ambos grupos coincidían también en que surgieron bajo el mandato de un orden superior y por tanto estaban al servicio de los encargados de dirigir las distintas sociedades, por este motivo en reiteradas ocasiones la actuación de la policía se inclinaba por el beneficio de unos y la injusticia sobre otros; aún en la época actual no se ha podido erradicar del todo ese vínculo entre la institución policial y el sistema de gobierno.

Se destaca que este cuerpo de policía era uno de tantas organizaciones que se constituían en cada provincia; aunque esto refleja que se habla de policías descentralizadas, luego del nacimiento de la Policía General del Reino se podría hablar de un modelo policial centralizado.

Desde esta perspectiva, la policía dentro de la sociedad cumplía una función no sólo como elemento regulador de conductas, sino también como un adorno dentro de la gestión pública, tal como lo señala Fernández citado por Gómez (2007), al decir que:

La policía asumirá también un cierto papel decorativo como una parte más de su trabajo, consistente en colaborar en la representación corporativa que en la práctica significaba convertirse en un adorno institucional en cualquier acto protocolario. La exhibición de policías en desfiles, edificios y actos sociales pasó a ser el símbolo más visible del poder (p. 25).

Se hace necesario recordar que entre los siglos XVI y XVII no se puede hablar de una institución como tal ya que, por razones obvias, carecían de una organización tal cual la reflejaba la institución militar.

En lo que respecta a otros modelos de policía, surgidos gracias a las necesidades sociales que se evidenciaban en cada época, el autor citado hace referencia a Londres, Francia y Canadá. De igual manera desde los inicios de la institución policial se puede identificar que han existido ciertas debilidades que se han mantenido como una constante desde sus inicios hasta nuestros días, esto se puede entender de manera precisa con la aclaratoria que al respecto hace Fernández citado por Gómez (2007), al expresar que "...se puede comprobar a lo largo de la historia de los sucesivos cuerpos policiales una constante indefinición de funciones, derechos, criterios y objetivos. No existen planes a largo plazo sobre la política policial, ni los correspondientes programas de acción". (p. 34)

Ya en la época moderna, la primera fuerza de policía apareció en 1829 en Londres y no es coincidencia que, la policía moderna emergiese al mismo tiempo que el capitalismo empezaba a hacerse realmente fuerte, y en un país como Inglaterra donde el capitalismo crecía más deprisa se requería de una fuerza laboral grande y concentrada para trabajar en las fábricas. La población de ciudades, como Londres, empezó a dispararse, debido a esto los campesinos pobres se vieron obligados a ir a las ciudades en busca de trabajo. Con el surgimiento del capitalismo se presentó la combinación de urbanizaciones repentinas y grupos de personas desempleadas, lo que llevó a un crecimiento de la delincuencia en esta ciudad.

Por otra parte los dirigentes y empresarios no estaban preocupados por la delincuencia en los barrios populares, realmente lo que los atemorizaba era que el crimen pudiera extenderse a sus barrios exclusivos, así que exigieron una mejor forma de proteger sus intereses y controlar a los pobres; motivado a esto, en 1829 surge en Londres la Ley de Policía Metropolitana que dio origen a la creación de la primera fuerza de policía moderna.

A manera de anécdota, a la nueva policía de Londres no se le permitía patrullar las zonas exclusivas de los potentados de la ciudad. En cambio, su campo de vigilancia se limitaba a los barrios de clases trabajadoras, que rodeaba la ciudad. Desde el principio la función de la policía fue el control social de la clase pobre, evidenciándose así el sesgo a través del cual la institución obedece. Como un ejército de ocupación, la policía entraba en los barrios pobres para aplastar la resistencia y evitar que los pobres irrumpiesen en los barrios ricos.

Se evidencia que la policía londinense en su génesis sólo prestaba el servicio a los adinerados y los poderosos, descuidando a todos aquellos que estuviesen en desventaja económica. En este sentido, es importante resaltar

que la vigilancia era otra forma con la que la policía mantenía su control sobre los pobres.

La aparición de esta forma de policía indudablemente trajo consigo el descontento de la mayoría de la población, ya que debemos recordar que con el régimen capitalista solo unos pocos tenían el poder. Tal como explica Gómez (2007),

...el hecho de que bajo un régimen capitalista se evidencian más pobres que ricos, entre los miembros de la sociedad se produjo una aversión contra la institución policial; en un tiempo menor a un año luego de haberse conformado la fuerza policial, comenzaron los asesinatos a policías lo que demostró el descontento de la población hacia estos, este sentimiento, en algunas ocasiones, aun se presentan en la actualidad.” (p. 28)

A pesar de toda la problemática surgida en la policía de Londres, este mismo modelo fue trasladado a Nueva Inglaterra con los colonos y fue en Nueva York, en el año de 1845 que se estableció la primera fuerza de policía Norteamericana. Esta forma de policía mantuvo la misma tendencia que la de los “maderos” de Londres ya que estaban a favor de los adinerados y en contra de los pobres, sin embargo en Norte América también se encuentra otro origen de policía conocido como “La Patrulla de Esclavos” que existía para proteger a la clase dominante y atacar al proletariado. Estos sistemas de policía se extendieron rápidamente a otras ciudades, del norte y del resto de América, las cuales pronto siguieron el ejemplo.

Mientras tanto, en Francia Henry I funda la policía parisiense. Esta dependía de un Prevot, funcionario que cumplía las funciones de policía y de militar. Las tropas estaban formadas por grupos de doce, llamadas Sergenis de la Douzaïne. Sin embargo, viendo la importancia de su tarea, se organiza “le guet bourgeois”, una especie de puestos fijos instalados en la capital donde, cada noche ciudadanos en armas montaban guardia. Se organizó

igualmente “le guet royal”, que tenía, por el contrario, la función de recorrer las calles bajo las órdenes de un Prevot.

Igualmente, se creó La Marechausée en el siglo XIII, una institución militar, dirigida por un mariscal, el cual era a su vez asistido de un Prevot. La finalidad de dicho cuerpo era el mantenimiento de la ley penal, siendo su campo de acción la zona rural.

Pasado un tiempo no muy largo, se creó la función de “lieutenant de police”, persona encargada por el rey para que le informara de la situación y evolución política del reino. De aquí en adelante, la policía se convierte en un aparato independiente. Su poder se acrecienta, ya que los “lieutenants” podían proceder a efectuar arrestos sin ningún tipo de control.

El primer “lieutenant” fue La Reynie, personaje que se caracterizó por la utilización de espías en forma sistemática

El principal objetivo de esta función era, entre otras, la colecta de información sobre las situaciones políticas del pueblo. Este sistema se generalizó por toda Francia y Europa; de lo que se trataba era de controlar a todos aquellos que de una u otra manera amenazaban el orden establecido. (Fijnaut citado por Zambrano 1996).

Características de la institución policial moderna

El incremento de la delincuencia a partir del año 1950, tanto en Europa Occidental como en Norteamérica, dio paso a un cambio sustancial en la organización policial. Se tomaron en cuenta aspectos específicos de importancia tales como: la reconsideración de las estrategias utilizadas hasta entonces, para reducir los delitos y la violencia, dando paso a la implementación de programas destinados a fortalecer la relación entre los organismos policiales y la sociedad, poniendo mayor atención a la utilización

de las estrategias modernas de administración de recursos para asegurar la eficiencia policial. Todo este proceso de reflexión, debate y cambios, dio como resultado la necesidad de hacer reformas. (Goldstein, citado por Anguls, 2000: p. 13)

Debido a este debate hubo la necesidad de modificar la doctrina policial tradicional, se incorporaron valores democráticos a su actuación y puedan relacionarse de manera igualitaria con los ciudadanos, el uso de sofisticados instrumentos destinados a evaluar el impacto de las estrategias policiales utilizadas, así como su costo, el énfasis en un proceso de reclutamiento y capacitación de funcionarios policiales que permita contar con policías mejor capacitados, y el esfuerzo por poner en práctica una planificación e investigación policiales que permitan responder con precisión a las demandas del público (Frühling, citado por Anguls, 2000: p.14).

4.3.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA POLICÍA EN VENEZUELA Y EL ESTADO MÉRIDA

En el caso venezolano el modelo policial procede del desarrollado por los españoles donde prevalecía, para el momento de la conquista y la colonización, el sistema policial francés, es decir un sistema fuertemente centralizado y en donde el poder irradiaba desde la Metrópoli hasta las regiones de la colonia.

La tradición de la policía es muy parecida a la conformación de las milicias; vinculada en mayor y menor grado a la defensa del territorio y al mantenimiento del orden público y con el tiempo es posible distinguir las milicias ciudadanas y latifundistas, locales y ocasionales, las cuales se destinan para la custodia de prisioneros de guerra y labores de policía. Su tradición jurídica viene de las Leyes de Indias y de la conformación de los

cabildos, unidades del gobierno local, tal como lo describe Belaunde citado por Durán (2002):

Al producirse el descubrimiento de América, las instituciones democráticas medievales de España, como los Cabildos, estaban declinando. Sin embargo, los Cabildos se establecieron en América según la forma y manera como actuaban en España, estos fueron de forma peculiar en América, estos consejos se componían de encomenderos, que eran los vecinos españoles mas ricos que tenían, en ciertos aspectos, derechos similares a los del señor feudal. Así el feudalismo y municipalismo, que eran opuestos en Europa, aparecen juntos en Sudamérica. Es una institución de tipo oligárquica, único elemento representativo de los grupos sociales recién establecidos y el único órgano independiente de la organización política del Imperio. En líneas generales, el modelo policial venezolano intenta cumplir con la misma función que tiene establecida la policía española la cual es la de mantener la paz, seguridad, bienestar y el orden social (p. 4).

En la colonia nacen y se desarrollan una serie de instituciones que, de una manera u otra, desempeñaron funciones policiales. Aunque no se puede hablar de cuerpos policiales como tal, sin embargo se llevo a cabo la función policial dirigida, sobre todo al ejercer control sobre el territorio conquistado y por ende sobre sus pobladores, a fin de someterles al nuevo régimen o sistema que se establecía.

Chiossone, citado por Zambrano (1996), nos refiere a una institución conformada por alcaldes provinciales de la Santa Hermandad, la cual actuaba como una policía judicial teniendo como objetivo la persecución y captura de delincuentes en cualquier lugar despoblado. Esta institución era netamente española, y como tal fue introducida a Venezuela al igual que otras instituciones, así todas las formas de producción, su sistema de organización política y sus aparatos ideológicos.

Lo importante entonces fue la implementación de un rígido control sobre las clases más desposeídas de la población, surgiendo de esta

situación un conjunto de estructuras económicas cuyo fin era el de buscar mano de obra adecuada con el fin de desarrollar los planes económicos existentes, y las cuales tenían en su interior sus propios cuerpos de policía, lo que les garantizaba, en cierta medida, obediencia por parte de los trabajadores a las normas de producción reinantes para la época.

En la jurisdicción de las colonias americanas, de dominio español, las funciones policiales, estuvieron a cargo del alguacil mayor, funcionario miembro del Cabildo, quien era el encargado de dar cumplimiento a los mandatos judiciales. Otra de sus funciones era la custodia de presos, la vigilancia y la represión del delito. Así, el Cabildo era el centro de la organización política de la ciudad, y por tanto era la ciudad misma, por lo que éste tenía la potestad de regular la vida social, la vida económica de todos los ciudadanos y en su nombre, los alcaldes administraban la justicia ordinaria. (Briceño y otros, 1997)

Con la llegada de la República, hubo la inquietud de crear un “Tribunal de Policía” que tenía como misión garantizar el orden. Este tribunal fue juramentado en el año de 1810, asignándosele las funciones de guardián del orden público, así como de arbitraje en las situaciones relacionadas con la población. Para el año de 1825, cuando cesa el régimen español, se pensó en la posibilidad de crear normas y reglamentos para estructurar a la policía. Precisamente en este periodo por la injerencia del Ministro de guerra y marina, se erigieron las “Milicias de Policía”, la cual tenía como función asegurar la defensa de la independencia, la libertad, el orden y la seguridad (García citado por Zambrano, 1996: p. 13).

El primer decreto de policía fue dictado por Simón Bolívar. En este novísimo decreto se ordenaba la organización de cuerpos de milicias, y se hacia hincapié al “Batallón de las Milicias Auxiliares de Caracas”. Pasado el tiempo, en el año de 1886, se aprobó el primer reglamento interno de policía.

Este reglamento estableció, de forma amplia, los deberes que debían cumplir los integrantes del cuerpo de policía y se especificaban en detalle, las normas a las cuales los ciudadanos debían someterse. Allí se describían, y fijaban las penas que cumplirían si transgredían la ley. En el mismo reglamento, la policía era considerada el grupo que mas contribuía a la vida pública y laboriosa ya que "...ella garantiza los derechos de la sociedad y vela por el estricto cumplimiento del deber, al que los ciudadanos están sometidos en la vida civilizada". (Historia de la Policía Metropolitana, citado por Zambrano, 1996: p. 14).

La policía venezolana se desarrolló y en ese proceso fue adquiriendo unidades de transporte que le facilitaban el cumplimiento de su rol. Con la muerte del General Juan Vicente Gómez, en el año de 1935, la policía vive cambios significativos como la creación de la primera Escuela de Policía formal, se dictan los primeros reglamentos que fijan de manera clara y precisa las actividades policiales. Se institucionaliza la figura de patrullero, y es dotado de armas, uniformes, vehículos y sedes adecuadas para su funcionamiento. Sin negar el desarrollo de la institución, esta aún no puede mostrar todo su potencial con respecto a prevención del delito y autonomía institucional, debido a la situación político-social (cambios políticos) que vivía el país para la época. Las funciones policiales, eran manejadas por los Estado y las Municipalidades.

Algunos autores señalan que a partir del año 1950, la autoridad policial vive un crecimiento y/o desarrollo como consecuencia de los manejos de tipo político. Es en este período, cuando los cuerpos policiales se militarizan, mejorando la organización interna y la disciplina, los cuerpos policiales son puestos al servicio de los intereses del régimen. De esta manera, se le asignan funciones políticas, lo que en gran medida afectó su imagen.

En 1958, la caída del gobierno de facto de General Marcos Pérez Jiménez y la llegada de la democracia, marca nuevos cambios sociopolíticos y los cuerpos de policía ya que son sometidos a una reestructuración. Esto originó la creación de divisiones especializadas de trabajo, como por ejemplo: divisiones de tránsito terrestre, de vigilancia escolar, servicios motorizados, brigadas de choque. También se crearon cuerpos especializados, que tenían como misión el combatir y luchar contra el delito. Así surgió la Policía Técnica Judicial, que sería un cuerpo eminentemente investigativo que sirve de apoyo y está sujeto al Poder Judicial.

En Venezuela se distingue una división policial a nivel político y territorial, es decir la institución policial venezolana actúa en base a niveles, si se le puede llamar de ese modo. Encontramos tres niveles de actuación: Nacional, Estatal y Municipal, cada nivel de estas policías cuenta con órganos e instituciones que se encargan de brindar apoyo para el cumplimiento de sus funciones.

A nivel Nacional la policía está constituida por todos aquellos cuerpos que obedecen a una centralización, es decir que obedecen a lineamientos estándares para ellos y para otros organismos encargados del control social. Por ejemplo Centro de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas (CICPC), La Dirección de Inteligencia Militar (DIM), La Guardia Nacional (GN), La Policía de Tránsito Terrestre y la Dirección de Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP).

A nivel Estatal ocurre lo contrario, ya que estas no son centralizadas en conjunto con otras organizaciones, solo obedecen directamente al ente Estatal, a los gobernadores, y sus funciones se limitan solo al establecido en la jurisdicción del Estado. En el caso de las policías municipales estas son creadas solo si existe la necesidad de controlar el delito en su jurisdicción,

de la misma forman obedecen a los órganos del Municipio en este caso el Alcalde y su campo de acción se limita solo al territorio que abarca.

La actuación policial se ve limitada por una serie de razones que comienzan desde un mal funcionamiento del Estado y su manejo de las políticas públicas. Evidentemente la falta de una planificación y organización de los servicios públicos en nuestro país, serían algunas de las razones que tienen mayor peso con respecto a las fallas en las actuaciones de estos órganos, que se ven plagadas por deficiencias y limitaciones en el actuar como institución. Con estos datos se puede inferir que realmente los reglamentos y normativas policiales no se encuentran actualizados o ajustados a la realidad del país. No obstante son notables los avances relacionados con esta materia ya que actualmente se habla de Policía Nacional, siendo esta la posible solución para que en la organización policial se promueva la actualización de sus reglamentos y normativas.

Otro problema que confrontan las policías venezolanas es la falta de unificación en el actuar policial en los diferentes estado del país. Es necesario que el estado venezolano comience a implementar estrategias unificadas de trabajo que permitan afrontar los índices delictivos en cada uno de los estados venezolanos.

En teoría, la organización policial busca la correcta prevención, detección y supresión del delito a través de un radio de actuación que va desde un punto de vista macro, hasta un punto de vista micro, esto con el fin de que se atiendan todas las necesidades de los ciudadanos. Sin embargo en la realidad la actuación policial ha ido decayendo y esto principalmente a causa de la mala imagen que en el transcurrir del tiempo ha adquirido la institución en la comunidad, siendo concebida como cualquier otra organización cuyas fallas en cuanto a su actuar, no le han permitido desempeñar el verdadero rol de control social que le corresponde.

4.4.- LA POLICÍA ACTUAL

La institución policial al igual que sus integrantes ha ido evolucionando, desarrollándose, en cuanto al rol que desempeña como grupo organizacional y social. Abordar el tema policial para ser objeto de investigación o análisis podría parecer difícil motivado a las características muy particulares que este posee. Desde cualquier perspectiva que se aborde, sea político, criminológico o policial, no escapara a problemas e ideas encontradas en cuanto a su funcionamiento y su rol.

Sin embargo, cuando se pretende examinar con detenimiento científico su actividad, se percibe en ella una cierta complejidad debido al carácter tan variado que presenta actualmente.

La actividad o función policial ha estado signada por las diversas épocas históricas, antes se sabía con claridad el lugar y el papel que la policía jugaba. Debido a la complejidad de la época y a la diversidad de funciones esta situación se ha diversificado.

Otra de las características puntuales de la función policial es el manejo del uso de la fuerza, recurso que la policía posee como potestad. Aquí es donde se genera la mayor discusión acerca de su rol. Al respecto Brodeur citado por Zambrano (1996) sostiene que esta es una de las constantes que influye en la función policial. Mientras que Del Bayle (1981), parte de la idea de que el uso de la fuerza es lo que define y particulariza la función policial, considerándose por tanto a la policía como el apéndice coercitivo del Estado.

El uso de la fuerza muchas veces genera controversias. Y por tanto supone enfrentamiento con las comunidades, y esto conlleva a segmentar a la sociedad en dos grupos bien definidos, cada uno con sus propios intereses: por un lado, el policía representando la autoridad y el orden

establecido y por el otro, los ciudadanos, los cuales dependiendo de cómo la policía represente esa autoridad y ese orden establecido, buscarán sustraerse a la aplicación de medidas consideradas por los ciudadanos como contrarias o negativas a los derechos individuales. Por estas razones, se dice que es a través de la prevención que se puede conseguir el modo de rectificar los fallos en la actuación policial.

Esta situación se ha revertido gracias a la manera de abordar el estudio de la policía, como una profesión que necesita tecnificarse, especializarse con miras a formar funcionarios con objetivos claros de acción que garanticen un profesional a quien las comunidades puedan acudir y buscar ayuda. De esta manera la desconfianza será revertida en confianza y demostrará que ya no representa el poder ante el ciudadano, sino que el poder es del ciudadano siendo precisamente en este punto donde cobra vigencia el nuevo modelo de Policía Comunitaria.

En este sentido, es necesario insistir en la relación que existe entre la policía y la sociedad, puesto que es el Estado quien regula a la policía, la policía protege a ese Estado, y la sociedad en la que interactúan ambos.

Al respecto, Diego Zambrano (2000), establece un análisis claro del significado de la relación entre policía y sociedad, afirmando que:

A la policía se le considera como un servidor más dentro de los Estados democráticos; en este sentido esta presente la noción de la policía como un servidor público, concretamente en la esfera de desarrollo de las actividades que corresponden al Estado en lo que atañe a la defensa y protección de los bienes de las personas y sus bienes (p. 21).

Al ser la policía el órgano que permite establecer el puente entre la sociedad y el Estado, y de igual manera representar la forma más directa de ejercer el control social, debe ser considerada como un servidor público

debido a que está a la orden de la sociedad para protegerla de sí misma por así decirlo. En lo concerniente a la sociedad la policía debería mantener el orden y el control en todo lo que sucede con la finalidad de mantener la organización necesaria para el buen funcionamiento de la misma. No obstante en reiteradas ocasiones no se logra un buen funcionamiento en el actuar policial, ya que por lo que se puede observar en la actualidad son numerosas las deficiencias que pueden constatar no solo en nuestro país sino en la mayoría de los países latinoamericanos. Por ejemplo, en la policía de México, se pueden determinar ciertos elementos puntuales que al observarlos en conjunto conforman un bloque que no ha permitido a la policía evolucionar tal y como lo requiere la sociedad actual. Estos elementos son:

- La ineficiencia, mal uso de los recursos por parte del Estado.
- La aprobación del Estado por grupos privados.
- La actuación auto referida de la burocracia (en el lugar de centrada en el ciudadano).
- La falta de responsabilidad pública.

De igual forma, se presentan elementos o lineamientos que al establecer las relaciones entre policía y sociedad resultan muy interesantes como punto de análisis, estos son:

-Mayor eficiencia del estado en la prestación de servicios.

-Supone que la institucionalidad del Estado se construye en función de la ampliación de las esferas de autorregulación de la sociedad como del incremento de la equidad social.

-El Estado actúa como animador y coordinador de una sociedad esencialmente policéntrica y caracterizada por la proliferación de movimientos y actores políticos y sociales.

- Supone la existencia o el desarrollo de sensores en las propias organizaciones participativas en la gestión, formulación y evaluación de las políticas públicas, así como el control ciudadano.

- Un gobierno debe apuntar no solo a la responsabilidad, sino a la integridad para poder hacerle frente a la corrupción. (Gómez, 2007).

En estos elementos se observa que el Estado ocupa un papel importante en lo que son las relaciones de la policía y la sociedad, es decir, que en esta relación siempre estará presente el Estado bien sea como el órgano regulador, motivador o agente de desarrollo de estas relaciones.

4.5.- LA POLICÍA DEL ESTADO MÉRIDA

La policía de Mérida considerada, como un cuerpo organizado que está a la disposición de las autoridades civiles para velar por el orden público así como para proteger la seguridad personal y los bienes de los integrantes de una comunidad, no se estableció como tal durante los primeros siglos del período colonial. Policía era la función no el órgano. Y esa función no se limitaba al orden público, sino que comprendía también muchos otros aspectos.

Correspondía al Cabildo de la ciudad, la competencia principalmente a los alcaldes (quienes tenían facultades de jueces a nivel municipal) y a los demás miembros del cabildo. Cuando necesitaban arrestar a algún malhechor podían hacerlo por si mismos, o llamar en su auxilio a cualquier vecino o grupo de vecinos. La vara de los alcaldes era una "vara de justicia",

lo cual hacía de ellos a la vez funcionarios ejecutivos y jueces, en el ámbito municipal.

Cuando el Capitán Español Juan Rodríguez Suárez funda la ciudad de la provincia de las Sierras Nevadas, Santiago de los Caballeros de Mérida en el año de 1558, organiza el primer cabildo merideño con cada una de las autoridades, entre ellas la figura del Alguacil Mayor, nombramiento asignado al soldado Español Juan Martín de Cáceres, quien era el encargado de los asuntos de justicia y seguridad pública, representaba la autoridad de la policía local y entre sus principales funciones estaban: cumplir y hacer cumplir las leyes (Felipe II, 19 de Octubre 1566), ejecutar las rondas nocturnas y control de los lugares públicos, ejecutar las órdenes de captura de ciudadanos solicitados por las audiencias, control de juegos vedados y pecados públicos, control de armas en horas nocturnas (Felipe II, 19 Octubre 1566).

Otro tipo de autoridad de policía que poseía el cabildo merideño eran los Alcaldes de la Hermandad, conformados por los mismos Alcaldes Provinciales; según Don Tulio Febres Cordero, en Mérida eran nombrados anualmente dos Alcaldes de la hermandad uno para el partido de abajo desde la Plaza principal (hoy Plaza Bolívar) hasta Ejido y otro para el partido de arriba desde la plaza principal hasta el valle de Carrasco y pueblo de Tabay, encargados de la persecución de los malhechores y no tenían jurisdicción alguna, por lo que estaban sometidos bajo la autoridad de los Alcaldes Ordinarios. Esta institución Municipal fue creada por Felipe II según Real Cédula del 27 de mayo de 1631 para la vigilancia de las poblaciones y villas alejadas, de difícil apoyo para la seguridad, evitando delitos, control de personas ociosas, vagabundos y perdidos, así como la vigilancia de los caminos y rutas de viaje desoladas, el control y castigo de los delitos relacionados con el abigeato.