

Nueva Sociedad Separatas

Luis Gerardo Gabaldón

Policía y seguridad ciudadana en Venezuela entre 2002 y 2004

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 191, mayo-junio 2004, pp. 65-77.

Policía y seguridad ciudadana en Venezuela entre 2002 y 2004

El artículo describe las tensiones y confrontaciones políticas en Venezuela durante el último bienio y su repercusión en el desempeño policial en materia de orden público, particularmente a nivel urbano. Se destaca la insuficiencia del marco constitucional y legal, a pesar de su reglamentismo, para dilucidar competencias, evitar la confrontación y facilitar la definción situacional del orden público en función de las expectativas poblacionales a nivel local. Se sugiere la superación de un marco referencial feudalista para orientar la función policial en esta materia.

Luis Gerardo Gabaldón

Un escenario de conflicto y polarización

El periodo comprendido entre el 11 de abril de 2002, fecha de las manifestaciones populares antigubernamentales más importantes de la historia contemporánea de Venezuela, y el 15 de marzo de 2004, fecha de la decisión de la Sala

Luis Gerardo Gabaldón: profesor titular de Derecho Penal y Criminología en las universidades de Los Andes (Mérida), Católica Andrés Bello, y Central de Venezuela (Caracas); se ha desempeñado como consultor internacional del Ilanud, Ecuador, de la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc., República Dominicana, del Forum Comunitario de Combate á Violencia, Bahía, Brasil, y de la Comunidad Andina de Naciones.

Palabras clave: fuerzas policiales, orden público, seguridad ciudadana, conflicto político e institucional, Venezuela.

***En una situación
de transición
y ruptura
no es previsible
el establecimiento
de normas
en sentido estricto;
cuanto más
es de esperar
la instauración
de reglas***

Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), otorgando presunción de buena fe a las firmas recabadas para solicitar un referendo revocatorio del mandato presidencial, ha significado 23 meses de gran turbulencia política, económica y social.

Este periodo permitió presenciar la deposición y reinstalación del presidente en 48 horas, así como el desalojo y reocupación de varias gobernaciones de estado en lapsos igualmente breves. Se desarrolló una confrontación de grupos opositores en las calles con saldo de decenas de muertes, televisadas en vivo, así como movilizaciones multitudinarias y ocupación estable de espacios urbanos por grupos antagónicos, como símbolo de dominio territorial. Se vivió un paro comercial y petrolero de dos meses que condujo a la importación de gasolina a un país que vive de los hidrocarburos. Se produjo una caída del producto territorial bruto por el orden del 18% en dos años, y la elevación de la tasa de homicidios a 42 por 100.000 habitantes, ambos récord históricos. Por vez primera en 46 años se vio a grupos afluentes levantar barricadas en las calles en protestas políticas, duramente reprimidas por fuerzas militares, lo que amplió el espectro de las víctimas, tradicionalmente limitadas a sectores pobres o universitarios.

Por el lado de las instituciones más conspicuas, la Asamblea Nacional sesionó en plazas públicas debido al antagonismo partisano y las Salas Constitucional y Electoral del TSJ se enfrentaron debido a la parcialidad política. Nunca antes, al menos desde que ha habido cobertura comunicacional extensa, y probablemente en parte debido a ella, se pudo observar tanto temor, acrimonia y enardecimiento entre ciudadanos, vecinos, colegas y familiares. Nunca como ahora resultó tan difícil definir el concepto de seguridad ciudadana y las funciones de la policía, a pesar de que es precisamente hoy cuando pretendemos tener definiciones constitucionales y legales de una y de otra. Esta dificultad permite reflexionar sobre el sentido de las normas, las reglas, el derecho y la legislación.

Reglamentación no equivale a seguridad

Hace más de 100 años Emilio Durkheim entendió las normas como formas definidas que con el tiempo adoptan las relaciones establecidas espontáneamente entre las funciones sociales. Este concepto destaca la importancia de la dinámica social y la estabilidad requeridas para contar con preceptos vinculantes. En

una situación de transición y ruptura no es previsible el establecimiento de normas en sentido estricto; cuanto más es de esperar la instauración de reglas.

La reglamentación ha caracterizado el periodo de transición política a partir de las elecciones de 1998. La Constitución aprobada el 15 de diciembre de 1999 es extensamente reglamentaria, y a esta tendencia no escapó el tema de la seguridad ciudadana. Este concepto fue definido en el Artículo 55 (Venezuela 1999) como un derecho civil, en términos de protección frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de los derechos y el cumplimiento de los deberes. Se trata de una definición muy amplia, que incluye emergencias y desastres naturales, y refleja una tendencia proteccionista y paternalista, propia de todo el texto constitucional.

La Constitución se refiere a la participación de los particulares en la adopción y gestión de programas en materia de seguridad ciudadana, aunque la prevalencia estatista es manifiesta en el último aparte del Artículo 55, cuando se indica que los órganos de seguridad del Estado respetarán la dignidad y los derechos humanos, agregando que el uso de armas y tóxicos por «el funcionariado policial y de seguridad» estará limitado por principios de necesidad, conveniencia, oportunidad y proporcionalidad. Esta vinculación de la seguridad con el ejercicio de la fuerza por parte de la policía no debe ser subestimada. Ella resulta muy obvia en el texto constitucional y asume un perfil amplio y ambiguo al colocar en un mismo plano criterios restrictivos, como la necesidad y la proporcionalidad, y criterios discrecionales, como la conveniencia y la oportunidad.

La Constitución de 1999 ha reconocido la multiplicidad de cuerpos policiales en distintos niveles de la administración, situación que, si bien se encontraba ya prevista en la Carta de 1961, se materializó y consolidó a partir de 1990 con el desarrollo de las policías municipales. En este sentido, los artículos 156 (numeral 6), 164 (numeral 6), y 178 (numeral 7) reconocen como competencias del poder nacional, estatal y municipal, la organización de servicios policiales, y el Artículo 322 enfatiza el mantenimiento y restablecimiento del orden público y la protección de ciudadanos, hogares, familias y el aseguramiento pacífico de derechos y garantías como competencias concurrentes entre los tres niveles de gobierno.

Dicha concurrencia ha planteado problemas legales y prácticos, así como ha permitido disputas oportunistas entre entidades controladas por adversarios políticos para reclamar o denegar competencias policiales en materia de orden público.

Ante el mandato constitucional del Artículo 332 de mantener un cuerpo de policía nacional de carácter civil como «órgano de seguridad ciudadana», y a fin de armonizar las competencias concurrentes dispuestas por el mismo texto constitucional, se dictó el Decreto con fuerza de Ley sobre la Coordinación de los Órganos de Seguridad Ciudadana el 6 de noviembre de 2001 (Venezuela 2001). Allí se redefinió el concepto de seguridad ciudadana de la Constitución como «estado de sosiego, certidumbre y confianza que debe proporcionarse a la población ... mediante acciones dirigidas a proteger su integridad física y propiedades» (Artículo 1, párrafo 2). El decreto menciona como órganos de seguridad ciudadana a las policías nacional, estatal, municipal, de investigaciones científicas, penales y criminalísticas, y a los cuerpos de bomberos y de protección civil frente a desastres.

En cuanto a las policías de diverso ámbito territorial, según el Artículo 8, en caso de presencia de miembros de todas ellas en una situación determinada, «asumirá la responsabilidad de coordinación y el manejo de la situación el órgano que disponga en el lugar de los acontecimientos de la mayor capacidad de respuesta y cantidad de medios que se correspondan con la naturaleza del hecho». Según este criterio, cuya finalidad fue evitar acciones policiales competitivas y de demostración, que en el pasado produjeron muertes de rehenes, la competencia policial queda determinada por una variable situacional y aleatoria, como lo es la disposición coyuntural de un recurso no especificado, que podría ser, alternativamente, el número de policías, el apoyo técnico, el tipo de armamento o la experticia criminalística.

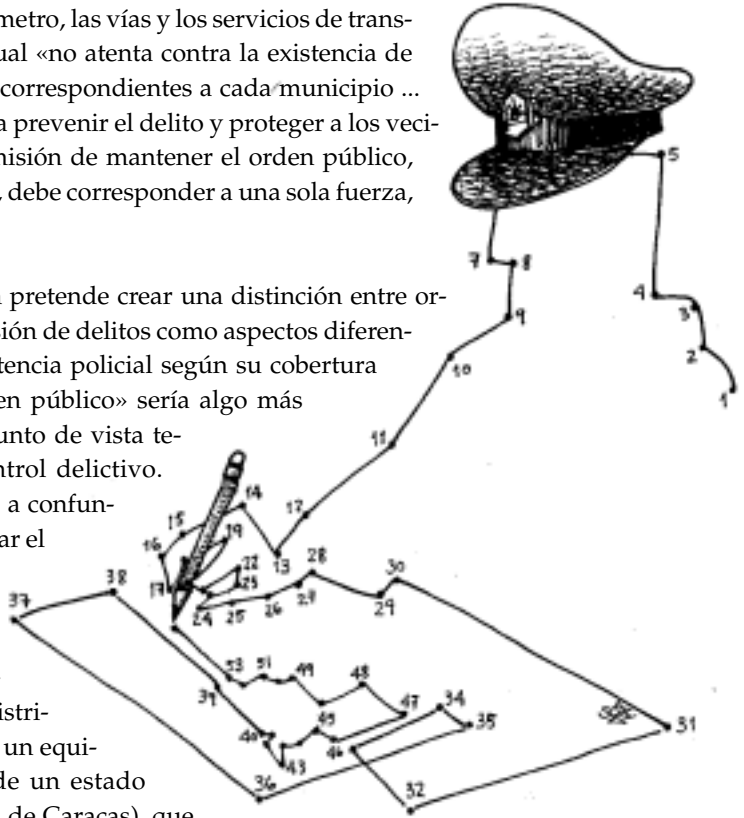
La determinación de la competencia según la materia puede resultar complicada por distinciones abstractas que no guardan relación con las situaciones reales. Ello queda de manifiesto en el conflicto de competencias entre cuerpos policiales municipales que comparten una misma área territorial. En el Artículo 18, la Constitución de 1999 creó una nueva entidad político-territorial para la ciudad capital donde se superpusieron territorios y cuerpos policiales del antiguo Distrito Federal (la Policía Metropolitana) y de cinco municipios urbanos, lo cual creó fricciones en cuanto a poderes y recursos. La Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, del 8 de marzo de 2000 (Venezuela 2000a), estableció como competencia de esta nueva entidad los servicios de policía de orden público, y de policía administrativa para la vigilancia y fiscalización de servicios públicos, transporte e impuestos.

Mediante una decisión de fecha 13 de diciembre de 2000 (Venezuela 2000b), la Sala Constitucional del TSJ distinguió una policía «de orden público, cuya fina-

lidad es mantener el orden y evitar el caos, pero igualmente, como parte de ese orden, preservar la seguridad de las personas y propiedades» y «una policía administrativa ... que vigila y fiscaliza las plazas, los espectáculos públicos, el metro, las vías y los servicios de transporte urbano», lo cual «no atenta contra la existencia de servicios de policía correspondientes a cada municipio ... policías destinadas a prevenir el delito y proteger a los vecinos, por lo que la misión de mantener el orden público, por su envergadura, debe corresponder a una sola fuerza, que es la distrital».

Esta argumentación pretende crear una distinción entre orden público y comisión de delitos como aspectos diferenciados de la competencia policial según su cobertura geográfica. El «orden público» sería algo más general, desde el punto de vista territorial, que el control delictivo.

Esto ha contribuido a confundir antes que a aclarar el perfil, los alcances y las funciones de cuerpos policiales municipales y estatales (el Distrito Metropolitano es un equivalente funcional de un estado para la conurbación de Caracas), que coexisten dentro de un mismo ámbito territorial, así como a justificar la abstención de algunos alcaldes de utilizar las policías municipales para el mantenimiento del orden en manifestaciones anti-gubernamentales recientes.



En abril de 2002 se evidenció la conducta partisana en el mantenimiento del orden público

El 11 de abril de 2002 una multitudinaria marcha de protesta contra el Gobierno, pidiendo la renuncia del presidente de la República, avanzó hasta las inmediaciones del palacio presidencial, en el centro de la capital. Grupos progubernamentales armados se enfrentaron a la marcha opositora, con un saldo de 23 muertos y 100 heridos de ambos lados. La Guardia Nacional (GN) y la

Casa Militar actuaron del lado del Gobierno, evitando un encuentro físico directo entre manifestantes de una y otra tendencia, mientras la Policía Metropolitana (PM) de Caracas actuó del lado de la oposición, acompañando y protegiendo a los manifestantes. Estos cuerpos de orden público fueron acusados por ambos lados tanto de homicidios como de proteger a civiles armados, lo cual constituyó un preludio del clima de confrontación en cuanto a la función policial que ha perdurado desde entonces (Olivares; Ramírez Prado).

Por otro lado, los eventos de abril marcaron la fractura de la cooperación entre organismos policiales de jurisdicciones territoriales con fuerte antagonismo político, especialmente en el área de Caracas, donde la confrontación tuvo su expresión más aguda. Las policías de los municipios de la capital a través de los cuales transitó la marcha opositora (Chacao y Baruta, con alcaldes antiguubernamentales) y del municipio dentro del cual se produjo la confrontación final (Libertador, con alcalde progubernamental), jugaron un papel de reserva en este episodio, no habiendo sido señaladas como autoras de muertos y heridos, aunque sí como proveedoras eventuales de armas y soportes. Durante los saqueos que se produjeron luego de la reinstalación del Gobierno, otras 20 personas resultaron muertas y 300 más heridas, fundamentalmente en zonas bajo jurisdicción de la Policía del Municipio Libertador, que no habiendo prestado custodia efectiva, debió ser sustituida por la PM. Esta última, a su vez, pagó una cuota extra en bajas y críticas (Mollejas 2002a). Nuevamente la GN retomó funciones de custodia ciudadana, agregando mayor tensión con la militarización del hecho (García Otero).

Las policías entre Gobierno y oposición hasta finales de 2003

Como consecuencia de estos sucesos, dentro de la PM se generó un movimiento con fuerte cariz político, tendente a desconocer a las autoridades del cuerpo, tanto a su director como al secretario de Seguridad Ciudadana de la Alcaldía Metropolitana, quien había sido señalado de formar un cuerpo de elite bajo su comando directo, hasta llegar al alcalde mismo, a quien se acusaba de manipular el cuerpo policial en contra del Gobierno.

El 15 de abril, cuatro días después del enfrentamiento de la marcha opositora con los partidarios oficialistas, se produjo el primer allanamiento de la PM por parte de la policía política (la Dirección de Servicios de Inteligencia y Prevención, Disip), para revisar el armamento. El 16 de abril renunció el secretario de Seguridad Ciudadana de la Alcaldía. El 24 de abril, el alcalde del municipio Libertador, un antiguo funcionario de la PM que 15 años antes había protago-

nizado el desconocimiento de los comandos de la GN y ahora es una prominente figura gubernamental, acusó a su antiguo cuerpo de pertenencia de haber disparado con armas largas contra partidarios del Gobierno. Esta versión fue desmentida por el director de la PM, quien replicó que la marcha antigubernamental y la propia policía habían sido atacadas por oficialistas mucho antes de llegar al sitio de encuentro masivo entre los bandos, hayándose sus hombres «bajo una lluvia de plomo que salía de todos lados y la gente caía como fichas» (Mollejas 2002b).

Grupos de ciudadanos de diverso perfil, aunque todos opuestos al Gobierno, comenzaron a realizar foros para defender la actuación de la PM. A partir del 29 de abril comenzó una protesta de varios comisarios jubilados inmediatamente después de los eventos del 11 al 14 de abril, que terminaría con la ocupación de las instalaciones de la PM y la intervención por parte de la Fuerza Armada Nacional (FAN) durante meses, lo cual generó fracturas y tensiones que hoy perduran. Para el 1º de octubre de 2002, unos 600 funcionarios policiales se habían sumado a reclamos frente a las autoridades de la PM alegando deudas laborales. El 12 de octubre, las acciones de protesta incluyeron retención física de comisarios y agentes y la ocupación del Control de Operaciones, donde se encontraban los equipos de radio. El 17 de octubre, una juez acordó un amparo intentado por la Alcaldía, ordenando a los ocupantes desalojar la sede del Control de Operaciones, sin que la medida judicial tuviese efecto.

El 16 de noviembre de 2002, el Ministerio del Interior y Justicia (MIJ), apoyándose en el Decreto de Coordinación de Seguridad Ciudadana de 2001, intervino mediante resolución a la PM, sustituyendo a su director por un comisario, quien, a su vez, renunció a las 24 horas (actualmente es su director), dando paso a uno de los comisarios que habían sido jubilados luego de los sucesos de abril. En los días siguientes se produjeron allanamientos para retirar las armas, mientras las fuerzas militares ocupaban instalaciones del cuerpo policial.

Un amparo solicitado ante la Sala Constitucional del TSJ por el alcalde metropolitano fue declarado improcedente bajo el argumento de que la competencia

Estos episodios evidencian una táctica de confrontación entre «órganos de seguridad ciudadana», donde lo relevante es el control político territorial de cuerpos armados que pueden resultar de gran importancia en el momento de una confrontación generalizada

para decidir sobre la resolución del MIJ correspondía a la Sala Político-Administrativa, aunque luego otro amparo intentado ante la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo sí prosperó, ordenándose al Ejecutivo nacional, el 13 de diciembre de 2002, la restitución de equipos, armas y patrullas así como del Centro de Operaciones policiales al alcalde metropolitano, sin pronunciarse sobre la presencia militar en las instalaciones policiales. Esta presencia incluía la custodia y la alimentación de las autoridades interventoras designadas por el MIJ.

Finalmente, mediante decisión del 19 de diciembre de 2002, probablemente para no generar un conflicto de jurisdicción, la Sala Constitucional se pronunció en forma definitiva sobre la restitución de todas las instalaciones de la PM al alcalde metropolitano y a sus autoridades designadas, medida que solo fue cumplida efectivamente el 13 de enero de 2003, no sin que antes una nueva requisa militar hubiese retirado 1.712 escopetas, 581 subametralladoras, 14 fusiles y 5.000 municiones. Para esta fecha, con el paro petrolero declarado un mes atrás, la escasez de combustible se sumó a la crisis operativa de la principal policía de Caracas.

Superado el paro petrolero, la pugnacidad entre cuerpos policiales de municipios dominados por diversas tendencias políticas no cesó. A mediados de junio de 2003, una protesta de grupos opositores al Gobierno en el municipio Sucre, cuyo alcalde es progubernamental, llevó a enfrentamientos con el resultado de un módulo de la PM destruido por incendio, con riesgo de muerte para cuatro funcionarios. Los miembros de la Policía Municipal de Sucre fueron acusados de no actuar para proteger esta instalación de la PM. Por otra parte, el 27 del mismo mes un nuevo incidente se produjo entre soldados del Ejército y policías metropolitanos, en ocasión de un operativo de estos últimos para desconectar tomas ilegales de electricidad de vendedores informales. En este encuentro hubo disparos y la retención física de un subteniente, quien luego fue entregado a sus superiores por los policías, cuando no lograron presentarlo ante un fiscal del Ministerio Público.

Estas confrontaciones con el Ejército se presentaron también fuera de la capital, y a principios de agosto de 2003, la Brigada de Selva en Puerto Ayacucho, estado Amazonas, retuvo el armamento de la policía del municipio Atures bajo el alegato de «desaparición de armas»; en este caso la confrontación fue entre el gobernador, de filiación gubernamental, y el alcalde, afecto a la oposición. Por otro lado, funcionarios del Departamento de Armamento de la FAN en el estado Zulia «visitaron» a la policía estatal (cuyo gobernador es una figura importante de la oposición y que firmó el acta de juramentación de Pedro Carmona,

el 11 de abril de 2002) para inspeccionar sus armas. Igual procedimiento fue cumplido con la policía regional de Carabobo, otro estado cuyo gobernador es prominente opositor gubernamental.

Para el 14 de agosto de 2003, otra «sublevación» se produjo en la policía del municipio Baruta, en el área de Caracas, situación «resuelta» en día y medio con la destitución de 60 funcionarios «progubernamentales». El alcalde de este municipio es también una figura prominente de la oposición, y en la actualidad está siendo procesado por hechos vinculados al hostigamiento a la Embajada de Cuba en abril de 2002.

Estos episodios evidencian una táctica de confrontación entre «órganos de seguridad ciudadana», donde lo relevante es el control político territorial de cuerpos armados que pueden resultar de gran importancia en el momento de una confrontación generalizada. El gobierno central, probablemente, evoca los eventos de 1992 en Yugoslavia, cuando las fuerzas policiales de Eslovenia fueron determinantes para secuestrar a las fuerzas armadas serbias y proclamar la independencia de la nueva república, aunque en el caso venezolano no se trate de una secesión territorial.

En 2004 el «orden público» no es materia policial

A partir del 27 de febrero de 2004, no accidentalmente al cumplirse 15 años de los más graves desórdenes civiles en la era moderna venezolana, el denominado «Caracazo», se desencadenaron protestas en la capital y otras ciudades del país, como respuesta a una decisión del Consejo Nacional Electoral (CNE) de

cuestionar la validez y de someter a un proceso de reparos a más de 876.000 firmas recogidas por la oposición para solicitar un referendo revocatorio del mandato presidencial.

La decisión resultó exasperante para la oposición dado que se trataba del tercer intento de promover dicha consulta popular, esta vez desarrollado con estricto apego a la normativa del CNE, el cual ahora cuestionaba las firmas reunidas por cuanto el firmante no habría estampado con su puño y letra sus datos personales. Esta situación, con respecto a las denominadas «planillas asistidas o planas», dio lugar a una disputa interpretativa sobre el principio de presunción de buena fe en los actos de carácter electoral, que condujo a intentar recursos en contra y a favor de la decisión del CNE por parte de la oposición y de partidarios gubernamentales, y a un grave conflicto de competencias entre la Sala Electoral, con mayoría a favor del requerimiento de la oposición, y la Sala Constitucional, con mayoría hacia el planteamiento progubernamental. Si bien la Sala Constitucional ha fallado en forma preliminar a favor del interés oficialista, bajo los argumentos de que el principio de la buena fe se aplica solo al derecho privado y que el CNE tiene autonomía para definir los procedimientos de verificación de firmas, lo cual incluiría la presunción de mala fe en las denominadas «firmas asistidas», el conflicto de competencias no ha sido resuelto y amenaza con fracturar irremediablemente al TSJ.

Los eventos de fines de febrero y comienzos de marzo produjeron 12 muertos, 100 heridos y 150 detenidos en siete estados y el Distrito Capital. Videos emblemáticos registraron a la GN disparando a corta distancia perdigones plásticos y arrollando y golpeando contra defensas viales a manifestantes inermes, lanzando al pavimento a una mujer desafiante de un pelotón, así como a cuerpos policiales regionales afectos al Gobierno golpeando y humillando a jóvenes liceístas. Pero hubo, además, violencia entre particulares armados de ambos lados y hasta venganzas personales, lo cual generó una sensación muy severa de desorden. Por primera vez las protestas se originaron en zonas residenciales de la clase media, aunque a juzgar por su apariencia, los agentes directamente envueltos en la confrontación parecían pertenecer, en gran mayoría, a sectores populares. No obstante, entre heridos, muertos y detenidos figuraron miembros de todos los sectores sociales, lo cual contribuyó a la visibilidad, reclamo y denuncia de la represión gubernamental.

Como hecho particularmente notorio se observó que los cuerpos policiales de las alcaldías bajo control de opositores al Gobierno se abstuvieron de intervenir, lo cual evidenció en forma dramática la conducta partisana en la gestión de

los servicios de seguridad ciudadana. La presencia y desempeño de la GN en el control del orden público demostró los riesgos de confiar a un cuerpo militar las funciones de resguardo de personas y bienes en casos de protestas civiles. En una entrevista transmitida por Venezolana de Televisión el 5 de marzo de 2004, una mujer subteniente de la GN, refiriéndose al caso de la manifestante desafiante del pelotón que fue lanzada al suelo, justificó la acción en los siguientes términos: «Ella se acercó pensando que eran hombres [los guardias nacionales, cuando, en efecto, fue una funcionaria quien derribó a la manifestante]; escupió, dijo improperios y por ello fue derribada; además, le quitó el rolo a una funcionaria y esto constituye delito».

Bajo esta justificación del uso de la fuerza, que asume el comportamiento policial como una respuesta frente al insulto y a la humillación de ser despojado del bastón de mando, y que hemos denominado «modelo causal» por cuanto toma en consideración el comportamiento previo a la reacción (Gabaldón/Birkbeck, pp. 131-132), emerge una visión de la fuerza aplicada como castigo merecido, como retaliación, antes que como neutralización. Los conceptos de «orden», «resguardo», «bienes públicos» que varias de las oficiales de la GN mencionaron en dicha entrevista colectiva para justificar la fuerza empleada, revelan una concepción ideologizada y mesiánica de las fuerzas militares como tutoras del espacio de convivencia ciudadana, muy peligrosa para el desarrollo del régimen político, como ha demostrado la experiencia sudamericana reciente, y totalmente distorsionada en lo que se refiere a los conceptos de orden y paz ciudadanas, a juzgar por la intensidad y desproporcionalidad en el empleo de la fuerza física, aunque no produzca efectos letales. Así, sobre el uso de gases tóxicos, mediante entrevista transmitida por el canal CMT, a las 9:45 am del 2 de marzo, el director de Salud Pública del Distrito Metropolitano reportó el ingreso de 400 personas (se habló de un infante fallecido por esta causa), mientras a las 10 am del mismo día el canal Globovisión documentó el lanzamiento de una bomba lacrimógena en una clínica al sureste de la capital, afectando a varios de los pacientes hospitalizados.

La restricción de intervención de las policías locales para resguardar el orden y la convivencia ciudadana ha generado mayor tensión y confusión sobre la función policial, luego que dos de los alcaldes opositores expresaron en rueda de

***La restricción
de intervención
de las policías locales
para resguardar
el orden
y la convivencia
ciudadana
ha generado
mayor tensión
y confusión
sobre la función
policial***

prensa conjunta, el 1º de marzo de este año, que las policías municipales no reprimirían las manifestaciones de la oposición, agregando que el problema del orden público no era de la competencia de dichas policías sino del gobierno nacional, de conformidad con lo previsto en el Artículo 322 de la Constitución. Si bien el encabezamiento de dicho artículo coloca esta materia como responsabilidad y justificación de una policía nacional y otras organizaciones de defensa civil, entendidos como órganos de seguridad ciudadana, el último aparte indica que la función de seguridad ciudadana (dentro de la cual el orden público es un aspecto relevante) constituye una competencia concurrente del nivel nacional, estatal y municipal.

La confrontación política en Venezuela, pues, parece reforzar ahora una interpretación según la cual, en las áreas más críticas y masivas de confrontación ciudadana, la exclusividad de intervención la tendrían los cuerpos más centralizados y alejados de las particularidades locales y territoriales. Son estas particularidades, precisamente, las que permiten una mejor adecuación de la intervención policial a las demandas y expectativas de los ciudadanos. La defensa y justificación de la policía comunitaria o «de proximidad» se basa en la idea de que, si bien el control delictivo se define por los estándares legales de tipificación estricta, y en este sentido es más general e impersonal, el control del orden público está determinado por las percepciones idiosincráticas de los residentes locales, y en esta medida requiere un enfoque más personalizado, lo cual es más factible a través de las policías locales.

¿Hacia dónde vamos?

La confrontación política venezolana, acentuada dramáticamente en los últimos dos años, ha mostrado con suficiente elocuencia que las divisiones sociales no son explicables exclusivamente por disputas de clase en torno del capital y el trabajo. La policía es mucho más que un aparato represivo del Estado para reforzar la hegemonía y el dominio de clase. Estos eventos también han demostrado que la fuerza, como cualquier otro recurso, es susceptible de apropiación y de distribución desigual. Si bien la descentralización policial en el nivel municipal, a partir de los años 90, produjo esperanzas sobre una distribución más equitativa de la seguridad ciudadana, de la gobernabilidad local y de la fuerza coactiva del Estado, mucho antes de la promulgación de la nueva Constitución, los desarrollos recientes abren espacio al pesimismo sobre la preservación de esos bienes intangibles de seguridad y gobernabilidad, en equilibrio con un monopolio público del uso de la fuerza, lo cual constituye una base fundamental para la convivencia civil. Todo ello a pesar de la nueva Constitución.

La lección venezolana es importante. El incremento de la policía no solo no produce necesariamente mayor seguridad ni disminución de la criminalidad. Como lo destaca un reciente informe (Provea, pp. 361-362), tenemos una tasa de 505 policías por 100.000 habitantes, considerada alta conforme a criterios internacionales, conjuntamente con altas tasas de homicidio (42/100.000) y robo (168/100.000, excluyendo vehículos). Estudios anteriores en el ámbito del vecindario han demostrado que la presencia física policial no es garantía ni de mayor denunciabilidad ni de mayor seguridad (Gabaldón et al.). Los acontecimientos recientes han evidenciado, en el uso de la policía, algo que ya habíamos destacado como un elemento importante para explicar la magnitud en el uso de la fuerza: la coalición de grupos (Gabaldón 1993). La confrontación política en las ciudades venezolanas ha ilustrado bien cuán lejos estamos de entender a la policía como un servicio público compartido, supervisado y distribuido con criterios de equidad, y cuán próximos estamos de entenderlo como un objeto de apropiación grupal, que en nuestro caso asume los perfiles de una suerte de feudalización incompatible con un modelo de desarrollo conforme a patrones de modernidad y urbanidad.

Referencias

- Durkheim, Emilio: *La división del trabajo social*, Shapire, Buenos Aires, 1973.
- Gabaldón, Luis Gerardo: «Policía, incertidumbre y violencia en América Latina: una alternativa al modelo del Estado autoritario» en *Derecho Penal y Criminología* N° 51 vol. 15, 1993, pp. 193-210.
- Gabaldón, Luis Gerardo: «Policía y control social 1900-1999: fragmentación, centralización y difusión en América Latina», *Capítulo Criminológico* N° 3 vol. 27, 1999, pp. 129-150.
- Gabaldón, Luis Gerardo y Christopher H. Birkbeck (eds.): *Policía y fuerza física en perspectiva intercultural*, Nueva Sociedad, Caracas, 2003.
- Gabaldón, Luis Gerardo, Christopher Birkbeck y Daniela Bettiol (con la colaboración de Carmelo Boada): *La policía en el vecindario*, Universidad de Los Andes / Gobernación del Estado Mérida, Mérida, 1990.
- García Otero, Pedro: «Vacío de poder en las policías afecta seguridad» en *El Universal*, 16/4/02.
- Mollejas, Carlos: «20 muertos y 300 heridos» en *El Universal*, 15/4/02a.
- Mollejas, Carlos: «El 11 salvamos vidas, no las quitamos» en *El Universal*, 27/4/02b.
- Olivares, Francisco: «La batalla del 11 A» en *El Universal*, Sección Expediente, 22/6/03, pp. 1-2.
- Provea: *Situación de los derechos humanos en Venezuela: informe anual octubre 2002-septiembre 2003*, Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, Caracas, 2003.
- Ramírez Prado, Roselena: «La tensa calma fue un augurio de la muerte» en *El Nacional*, 11/5/02, p. 4.
- Venezuela: *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, 1999.
- Venezuela: *Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas*, G.O. 36.906, 8 de marzo de 2000a.
- Venezuela: «Decisión del Recurso de Interpretación sobre la Ley sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas», TSJ, Sala Constitucional, 13 de diciembre de 2000b.
- Venezuela: *Decreto con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana*, G.O. 37.318, 6 de noviembre de 2001.