

Ciudad Segura

Debates sobre
seguridad ciudadana

FLACSO - Ecuatoriana

Alfredo Santillán, Jenny Ponton y Daniel Pontón,
compiladores

Ciudad Segura

Debates sobre seguridad ciudadana

FLACSO Ecuador



Programa Estudios de la Ciudad

El Programa de Estudios de la Ciudad tiene como finalidad investigar la problemática urbana, formular políticas de desarrollo local y formar investigadores y funcionarios que cuenten con los instrumentales cuantitativos y cualitativos para comprender y actuar en los procesos que se desarrollan en las ciudades.

Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

CORPOSEGURIDAD es una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, cuya finalidad es recaudar y administrar los recursos para garantizar un sistema de seguridad ciudadana sostenible e integrado con niveles óptimos de profesionalismo y eficiencia.

Director FLACSO-Ecuador: Adrián Bonilla

Coordinador Programade Estudios de la Ciudad:
Fernando Carrión

Compilador del Libro Ciudad Segura: Alfredo Santillán

Coordinación del Boletín Ciudad Segura: Jenny Pontón, Daniel Pontón

Temas Centrales: Jorge Núñez, Andreina Torres, Daniel Pontón, Manuel Dammert, Hernán Moreano, Claudia Donoso, Olaya Hanashiro, Pablo Salazar, Alexandra Lastra, Farith Simon, Marco Córdova, Maritza Segura, Lautaro Ojeda

Colaboradores: Jenny Pontón, Manuel Dammert, Jorge Núñez, Alfredo Santillán

Edición: Jenny Pontón, Alicia Torres

Diseño: Antonio Mena

Impresión: Crearimagen

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Paco Moncayo

Alcalde Metropolitano de Quito

Miriam Garcés

Directora Metropolitana de Seguridad Ciudadana

Gustavo Lalama

Director Ejecutivo de CORPOSEGURIDAD

ISBN:

© FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

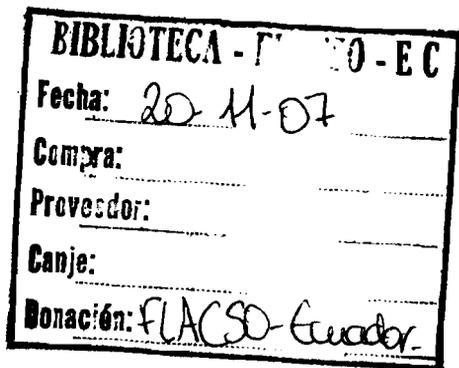
PBX: (593 - 2) 3238888

ciudadsegura@flacso.org.ec

www.flacso.org.ec

Quito-Ecuador

Primera edición: octubre de 2007



163.12
C498c
Ej. 2

Índice

Presentación	7
Introducción	9
I. ACTORES	
Pandillas	29
Guardianías privadas	55
Cooperación internacional para la seguridad	85
II. INSTITUCIONES	
Reforma policial	119
Reforma judicial	149
Cárceles en Ecuador	179
III. PROCESOS	
Control de armas	203
Presupuesto de seguridad ciudadana	227
Seguridad ciudadana y política	255
Violencia de género	285
Seguridad ciudadana en frontera	313
Políticas locales de seguridad ciudadana	343
Epílogo	375

Presentación

El tema de la seguridad ciudadana se ha convertido en los últimos años, en una de las principales preocupaciones tanto de la ciudadanía como de las instituciones de gobierno en sus distintos niveles en prácticamente todos los países del mundo. Los cambios acelerados producidos por la globalización, el crecimiento de la desigualdad social y la fragilidad de las instituciones en América Latina, y particularmente en el Ecuador, han significado el aumento de los índices de violencia, de tal forma que esta región se constituye en una de las más violentas del planeta.

El impacto de la violencia ha traído consigo cambios en todos los aspectos de la vida social: allí están las secuelas de la guerra, las transformaciones en el urbanismo como el amurallamiento de la ciudad y las formas de segregación residencial, en los comportamientos de la población inspirados por los sentimientos de temor, angustia y desamparo, en la interacción social basada en la desconfianza y la estigmatización de grupos vulnerables. La militarización de las ciudades contemporáneas es el ejemplo más visible de los impactos ocasionados por las distintas formas de violencia que se entretienen en las sociedades actuales. Igualmente la sensación de inseguridad en la población ha modificado los discursos y las ofertas políticas, ha influido también en los presupuestos de los gobiernos estatales y seccionales, ha diversificado los mercados y la oferta privada de seguridad, entre otros fenómenos asociados al aumento de la sensación de inseguridad. Todos estos procesos conducen a una clara reducción de la calidad de vida de la población, así como a un deterioro de las condiciones de formación de ciudadanía.

Frente a este contexto es indispensable el aporte de la academia al debate sobre las problemáticas relacionadas con la seguridad ciudadana, los instrumentos teóricos y metodológicos desarrollados por las ciencias sociales son de vital importancia para comprender los procesos sociales que inciden en el crecimiento y la persistencia de la violencia, y de esta forma crear insumos sólidos que orienten las líneas de acción en pos de un ejercicio democrático de la seguridad.

En tal dirección el presente libro es una compilación de las investigaciones y reflexiones que ha generado el boletín Ciudad Segura como contribución al tratamiento de los temas relacionados con la seguridad ciudadana en el caso de Ecuador. Los distintos tópicos abordados en cada uno de los 12 primeros boletines –y que componen los capítulos de este libro–, son aristas claves de la complejidad que encierra el manejo de la seguridad desde la perspectiva ciudadana.

Justamente la finalidad de este compendio es mostrar la integridad del tema, “des fragmentar”-si cabe el término- el tratamiento de los diversos temas, y por ende mostrar la convergencia de las múltiples facetas que componen el fenómeno de la seguridad ciudadana. Sin lugar a duda este esfuerzo por presentar en un solo documento los estudios desarrollados por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO ECUADOR, es un valioso aporte como instrumento de consulta y toma de decisiones para las instituciones que trabajan en este campo.

Este aporte ha sido posible gracias a la cooperación interinstitucional entre el Ilustre Municipio de Quito y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, que desde el año 2004 han conjugado esfuerzos desde sus respectivos espacios, por aportar a la construcción de una Ciudad Segura.

Paco Moncayo
Alcalde del
Distrito Metropolitano

Adrián Bonilla
Director
Flacso Sede Ecuador

Fernando Carrión
Coordinador Programa
Estudios de la Ciudad

Gustavo Lalama
Director Ejecutivo
Corposeguridad

Introducción

Alfredo Santillán

A primera vista puede resultar paradójico que pese al despliegue que ha tenido el tema de seguridad ciudadana en los últimos años, conozcamos relativamente poco sobre la naturaleza y trayectoria de un fenómeno cada vez más complejo. Sin embargo esta paradoja es tan solo aparente, pues es justamente esta proliferación de la preocupación por la seguridad ciudadana, que se expresa en su difusión en los medios de comunicación, en los discursos políticos, y hasta en la conversación cotidiana, lo que oscurece la comprensión de la dimensión y la profundidad del fenómeno de la inseguridad.

Escuchamos tan a menudo expresiones como “la delincuencia no da tregua”, “la vida ya no es lo que era antes”, “ahora no se puede confiar en nadie”, “evite estos lugares”, “tome las precauciones necesarias” entre otras frases, que la inseguridad parece en sí mismo un hecho indiscutible. Los noticieros nacionales y sobre todos los espacios para las noticias locales están impregnados del tema seguridad ciudadana, las imágenes de violencia y delincuencia ocupan buena parte de los espacios noticiosos, incluso los medios asumen el rol de consejeros sobre cómo protegerse a través de los “tips de seguridad” ofertados como servicio social para la colectividad. En definitiva el tema de la inseguridad se vuelve un hecho inobjetable, tan tangible que no cabe lugar a la sospecha, tan omnipresente que nadie puede abstenerse de comentarlo, y tan amenazante que requiere medidas urgentes.

Sin embargo, como señalan varios intelectuales, la paradoja está en que mientras más de habla de seguridad ciudadana menos se cono-

cen los procesos sociales que la engendran, y peor aún en el caso de Ecuador; tampoco se cuenta con agendas de investigación de mediano y largo plazo que ayuden a comprender los claroscuros del fenómeno. El efecto más preocupante de este vacío es que tanto las demandas ciudadanas sobre seguridad así como los discursos políticos demagógicos que ofrecen "solucionar el problema" no se fundamentan en información precisa y detallada sobre la magnitud del fenómeno de la inseguridad tanto en su dimensión objetiva como subjetiva. Es preocupante este consenso unívoco basado en el "sentido común" y el inmediatez porque construye verdades a priori, puede producir agendas de intervención poco democráticas que agraven el problema en lugar de solucionarlo, y sobre todo produce estigmatización social a personas y grupos responsabilizados de la inseguridad del "resto de la sociedad".

En el contexto ecuatoriano también resulta paradójico que la Academia hasta el momento se mantenga renuente y recelosa en abordar un tema que ha generado profundos cambios en la vida social, cambios que van desde las transformaciones de las rutinas cotidianas como medida preventiva hasta la modificación de los presupuestos gubernamentales para atender un nuevo problema enfatizado como prioritario. El temor a caer en la "seguritización" de los problemas y conflictos sociales es entendible en tanto que en general, los temas vinculados con la seguridad tienden a un tratamiento altamente ideológico y pragmático, privilegiando la intervención antes que la comprensión minuciosa de las múltiples formas de violencia que atraviesan la configuración de las sociedades contemporáneas. En este sentido no es del todo infundada la sospecha de que al anteponer la urgencia de la acción pública -nacional o municipal- en este campo, se ocultan las formas en que la seguridad ciudadana puede volverse un dispositivo contemporáneo de control y disciplinamiento social.

No se puede desconocer el hecho de que a través de la preocupación por la seguridad ciudadana ha cobrado vigencia el discurso punitivo sobre el delito, la apología al orden social sin mirar sus contradicciones, la restauración de las "buenas costumbres" ahora supues-

tamente perdidas y la moralización de la sociedad. A más de esto la obsesión por la seguridad ciudadana ha repercutido en la propia inseguridad e integridad de individuos y grupos como son los/as jóvenes, los/as trabajadores/as sexuales, entre otros.

Es decidir un graffiti en Buenos Aires que dice “estamos paseando, no merodeando” refiriéndose justamente a cómo las autoridades, a nombre de trabajar por la seguridad ciudadana, adoptan actitudes de desconfianza y estigmatización hacia las formas de sociabilidad de grupos de jóvenes que ocupan las calles y plazas como espacios donde pueden desarrollar, expresar y compartir sus formas de entender las sociedad, tratar a su modo los temas que les afectan, experimentar la ciudad desde formas lúdicas de relacionamiento, etc. De esta forma vemos cómo la seguridad ciudadana puede mermar condiciones de ciudadanía, crear intolerancia, y en casos extremos convertirse en sí misma en un factor de inseguridad para grupos vulnerables.

Sin embargo, el recelo académico ante estos temas, por no pecar de acción lo hace por abstención. El aporte de las ciencias sociales a la comprensión de los fenómenos de inseguridad es crucial justamente como contrapeso a la opinión pública hegemónica y a los actores que la encarnan. El acercamiento sistemático y riguroso a la fenomenología de la violencia puede esclarecer justamente los rumbos que toman las contradicciones y los conflictos sociales. Con una visión amplia y menos cortoplacista se pueden delinear guías para la implementación de políticas públicas sostenibles de seguridad, que fortalezcan la ciudadanía en lugar de minarla, y que sean un instrumento para fomentar una convivencia interpersonal enmarcada en el respeto a la diversidad.

Precisamente este ha sido el espíritu impulsor del boletín Ciudad Segura, cuyos trabajos de investigación y reflexión se recogen en este libro. Los temas tratados son diversos en tanto abordan ya sea actores, instituciones, o procesos, vinculadas con el ejercicio de la seguridad ciudadana, y a su vez estos temas son tratados desde diferentes ópticas como son la economía, el derecho, la sociología, las relaciones internacionales, la política, el género, entre las más relevantes. Esta

heterodoxa no es casual, tiene como intención mostrar la necesidad de un enfoque multidisciplinario para abordar la imbricación de aristas que constituyen la seguridad en general, pero a la vez reconoce la especificidad de cada tema y por ende un tipo de abordaje especializado que pueda complementarse con otros enfoques para desentrañar en su total dimensión cada tema.

Cada boletín es el resultado de un proceso en el que se entrecruza el trabajo de distintas instituciones que encarnan diversas ópticas sobre los temas de seguridad. El punto de partida en este proceso es el trabajo de investigación en sí, en el cual se revisa las bases de datos más significativas que arrojen información sobre el tema, se evalúa esta información y se la presenta de forma sintetizada a través de gráficos y cuadros estadísticos. Sobre esta base se construye el análisis e interpretación de los datos, si es que el caso se construyen hipótesis explicativas bajo cierta mirada teórica o en otros casos se precisa el diagnóstico remarcando las variables que definen la tendencia de los datos reconstruidos. Paralelamente se realiza un mapeo breve sobre el tratamiento del tema específico a nivel internacional y se buscan datos estadísticos igualmente de otros países para hacer un ejercicio comparativo exploratorio de la situación del país con otros países latinoamericanos. A más de esto se rastrea el tratamiento de dicho tema en los medios de comunicación nacionales para tener una panorámica de la visibilidad del fenómeno en la opinión pública y las formas de abordarlo.

Por otra parte se realizan dos entrevistas en cada boletín a actores representativos que estén involucrados con cada uno de los temas, lo que permite ampliar el espectro de opiniones y análisis desde personas conocedoras del tema a través de su ejercicio profesional. En esta fase de producción del boletín también se trabaja en el editorial que inaugura el documento presentando líneas generales para su abordaje. A más de esto se reseña bibliografía pertinente al tema lo que sirve como guía de consulta para personas interesadas en profundizar cada contenido.

El resultado preliminar de todo este trabajo de investigación se presenta ante el "Comité Técnico Interinstitucional de Seguridad Ciudadana" del DMQ en el que están representados una amplia gama de actores involucrados en el trabajo de seguridad en la ciudad: Instituciones policiales, autoridades municipales, servicios de auxilio como Bomberos y Cruz Roja, hospitales públicos y privados, entre otras. Justamente esta diversidad de actores ha posibilitado que las reuniones se conviertan en un espacio de debate en el que se socializa la información y sobre todo ha permitido conocer e intercambiar criterios diversos tanto sobre el análisis e interpretación de los datos, como sobre las estrategias más idóneas para mitigar los factores que producen inseguridad. Estos debates son recogidos en el boletín a través del apartado dedicado a la sugerencia de políticas públicas en cada tema específico. De esta forma se intenta fomentar el diálogo entre espacios muchas veces disociados como son la toma de decisiones en manos de las instituciones responsables y el trabajo académico dedicado a la producción de conocimiento.

En el momento de la edición del presente libro, se discutieron varias opciones de presentar de manera unificada trabajos que fueron elaborados aisladamente, aunque bajo una misma lógica, como se comentó en los párrafos anteriores. En un primer momento se optó por presentarlos cronológicamente de acuerdo a su aparición durante el primer año del boletín, sin embargo no fue sino hasta el momento de encontrar un camino para sintetizar los aportes de cada fascículo, ahora convertidos en capítulos, que se encontraron criterios de organización del material producido bajo tres categorías diferenciadas pero al mismo tiempo aglutinantes que son: actores, instituciones y procesos, relacionados con la producción de (in)seguridad ciudadana.

Actores

Siguiendo este esquema se agrupan bajo la noción de actores sociales, los temas de pandillas, las empresas de seguridad privada y la cooperación internacional.

Pandillas

El primer capítulo aborda el fenómeno de las pandillas en el Ecuador mostrando que si bien no es un fenómeno nuevo sí ha ganado visibilidad en los últimos años debido a la diversificación de las organizaciones pandilleras, pero sobre todo por su alcance, ya que actualmente funcionan a través de redes transnacionales como parte de los cambios sociales impulsados por la globalización. La investigación muestra que los datos oficiales en el Ecuador son poco confiables pues no se corresponden las estadísticas presentadas por las instituciones que trabajan sobre el tema, que son la DINAPEN y SERPAZ. El capítulo se centra en problematizar el discurso hegemónico que responsabiliza a las organizaciones pandilleras como uno de los principales causantes de la inseguridad ciudadana, en tanto las relaciona directamente con prácticas delincuenciales y la drogadicción. Sin desconocer la relación pandillas-violencia el estudio plantea que los datos disponibles no revelan evidencias suficientes de que el crecimiento del número de pandillas y sus integrantes sean uno de los principales causantes del aumento de delitos comunes, y tampoco muestran una relación directa entre las pandillas y naciones con la delincuencia organizada como el sicariato y el narcotráfico, como se cree comúnmente. Esto sugiere dejar de pensar en el problema de las pandillas como un fenómeno delictivo para entenderlo como la respuesta de jóvenes en situación de vulnerabilidad frente a múltiples formas de violencia.

Guardianías privadas

El segundo capítulo muestra que la seguridad privada ha tenido un crecimiento sostenido en los últimos años convirtiéndose así en uno de los principales actores dentro del manejo de la seguridad ciudadana pero con profundas contradicciones, en la medida en que vuelve privado un bien intrínsecamente público. De esta forma la seguridad privada se convierte en un problema antes que un punto de apoyo para la seguridad ciudadana, en tanto que su trabajo se enmarca prin-

cialmente bajo la lógica de la ganancia por la prestación de un servicio dentro de un mercado desregulado. El capítulo analiza cómo la seguridad-mercancía está sujeta a la lógica del mercado y a pesar de ser un negocio rentable, la proliferación de empresas legales e ilegales crea un clima de competencia que merma la calidad del servicio por el imperativo de abaratar costos. Otra contradicción inherente a la seguridad privada es que el mayor incentivo para el crecimiento de la demanda de este servicio es la deslegitimación de la policía, la institución de fuerza que mayor relación tiene con la ciudadanía y por otro lado el crecimiento del sentimiento de inseguridad. En este contexto la búsqueda de empresas que brinden protección a los individuos particularmente debido a la ineficacia de las autoridades públicas, es justamente la antítesis del concepto de seguridad ciudadana que apunta a la responsabilidad de la mayor cantidad de actores posibles y sobre todo a construir acuerdos de convivencia ciudadana. Por tales motivos se señala que la redefinición de los mecanismos de control de las empresas de seguridad privada es una necesidad impostergable dado lo vertiginoso del ascenso de este mercado.

Cooperación Internacional para la seguridad

El tercer capítulo analiza el aporte de la cooperación internacional en materia de seguridad y muestra cómo la ayuda internacional ha ido construyendo la agenda nacional en esta materia, en tanto las donaciones internacionales se enmarcan dentro de las prioridades de seguridad de los países desarrollados como son el combate al narcotráfico, el terrorismo, y el coyoterismo que son prioridades bastante distintas a las demandas "propias" de seguridad como son los delitos contra la propiedad, los accidentes de tránsito, el robo de vehículos, o los delitos contra las personas. El capítulo también señala que la presencia de la cooperación internacional no se siente únicamente en los delitos que se persiguen sino también en las zonas geográficas que se definen como zonas prioritarias de intervención, como es en el país la frontera norte.

De esta forma se sugiere que no existe una verdadera cooperación en materia de seguridad sino más un condicionamiento para la transferencia de recursos que obliga a las instituciones ecuatorianas (policía, ejército, sistema judicial) a adecuarse financiera y profesionalmente a los intereses de los países donantes. Así el análisis evidencia las asimetrías de los intercambios internacionales e introduce la noción de soberanía para repensar el papel de la ayuda internacional en función de mejorar las condiciones de seguridad de todos/as los/as ecuatorianos/as.

Instituciones

En lo que respecta al estudio de instituciones, el aporte del Boletín Ciudad Segura ha sido bastante significativo pues presenta análisis profundos de las tres instituciones tradicionales del trabajo en seguridad como son la Policía, el sistema judicial y las cárceles.

Reforma policial

El eje del capítulo 4, dedicado al tema de Reforma Policial, presenta un análisis del funcionamiento y estructura de la policía ecuatoriana enfatizando su perfil claramente militar. Este modelo ha llevado a una cada vez mayor desconfianza y falta de credibilidad de la institución y sobre todo a permanecer dissociada de los cambios en el manejo de la seguridad desde el enfoque ciudadano. El encierro de la Policía sobre sí misma, impide la rendición de cuentas de su trabajo lo que ha llevado a su pérdida de legitimidad ante la sociedad civil y a la imposibilidad de procesar democráticamente los problemas que suceden en su interior como corrupción e ineficiencia.

El capítulo señala que ante la presión provocada por los problemas internos, las críticas a la institución, y sobre todo el incremento de las tasas de delitos, la Policía ha respondido con diversos esfuerzos de modernización para mejorar el rendimiento y la eficiencia de su accio-

nar, lo que se ha traducido en el aumento considerable de presupuestos y efectivos policiales, el mejoramiento del equipamiento operacional, la especialización y tecnificación de ciertas ramas de la Policía. De esta forma se señala que la visión dominante sobre el problema de la policía es de "falta de recursos" opacando la discusión sobre el modelo policial en sí y su relación con la sociedad civil, lo que sin duda sugeriría un proceso de reforma mucho más profundo que el esfuerzo de modernización, en el que el énfasis esté en los controles internos y externos a la acción policial. En este sentido para el año 2006 aún están ausentes de la discusión sobre reforma policial temas como la participación ciudadana, los controles externos, los mandos civiles, que de momento son inquietudes que empiezan a surgir con el gobierno actual, por lo que el debate sobre el tema está en pleno proceso de apertura y será necesario esperar un tiempo prudente para reevaluar los discursos y los procesos de implementación de una reforma policial en el país.

Reforma judicial

El capítulo 6 indaga en el sistema judicial y aporta puntos de debate críticos sobre el papel de la administración de justicia dentro de la construcción de seguridad ciudadana. Se plantea que a partir del año 2000 se instaura en el Ecuador una reforma procesal penal que intentó cambiar el modelo "inquisitorial" en el que el juez investigaba los delitos, por un sistema acusatorio en el que está función recae en manos del Ministerio Público. En este nuevo modelo la defensa es asumida por la Defensa Pública, en caso de que el acusado no tenga recursos para pagar un abogado. La investigación recoge las evaluaciones hechas a este rediseño institucional en el manejo de la justicia con resultados no muy alentadores. En el país el índice de defensores por 100 mil habitantes es el más bajo de América Latina (0,21), el presupuesto pese a incrementarse significativamente entre los años 2002 y 2005 sigue siendo bajo en comparación con otros países de la región. Y en términos de eficiencia la justicia en el Ecuador es una de las de

menor productividad pues tan solo alcanza a resolver menos del 20% de los casos ingresados. Se concluye entonces que la justicia como derecho normativo sobre el que se asienta el orden jurídico, opera en la práctica a través de un complejo entramado de instituciones colapsadas en su propia estructura en tanto el proceso burocrático de administración de justicia obstaculiza el propio ejercicio de este derecho. A más de esto se suma la politización de la justicia desde las más altas esferas del Estado, utilizada como instrumento de presión en las disputas de intereses privados.

Según esta caracterización del sistema judicial ecuatoriano el mayor problema que genera la inoperancia de la administración de justicia no es únicamente la deslegitimidad del sistema en sí, sino la inequidad que produce en tanto la posición social es determinante en la posibilidad de acceder a la justicia lo que sin duda incide en la sensación de inseguridad de la población. La impunidad atenta directamente contra la seguridad ciudadana, pues desmorona todos los esfuerzos de carácter preventivo e incluso represivo de otras instancias como la Policía Nacional o los gobiernos locales.

Cárceles en Ecuador

Con respecto a la situación del sistema carcelario ecuatoriano el capítulo 5 señala la magnitud de la crisis que experimenta el proceso de rehabilitación y reinserción de presos en el país. La sobrepoblación carcelaria es quizás la arista más visible de la crisis pues muestra la precariedad de las condiciones en las que viven los presos en cuanto a hacinamiento, salud, alimentación, etc. Sin embargo esta es solo la punta del iceberg. El estudio realizado muestra que desde los años noventa ha cambiado sustancialmente la composición de las cárceles del país y por ende su organización y dinámicas internas, en este periodo la principal causa de detención se relaciona con los delitos vinculados con el tráfico de drogas ilícitas. De esta forma las cárceles ecuatorianas reflejan claramente las relaciones entre las instituciones nacionales (policía, sistema judicial y sistema carcelario) con la política

exterior estadounidense que transfiera recursos al Ecuador con una agenda predefinida, hasta el punto en que los delitos que son efectivamente sancionados con prisión representan apenas el 10% de los delitos que afectan a la población ecuatoriana.

Toda la crisis penitenciaria se ve reflejada en las interacciones cotidianas entre quienes conforman las cárceles: presos, guías penitenciarios, familiares, abogados, autoridades, etc. interacciones marcadas por la violencia permanente e institucionalizada producto de la corrupción estructural que predomina en las instituciones penitenciarias del país. Al interior de las cárceles ecuatorianas se negocian distintos tipos de privilegios, los/as internos/as subsisten gracias al apoyo financiero de sus familias lo que implica un fuerte relación de la cárcel con su entorno, y también se producen permanentemente violaciones sistemáticas a los derechos humanos. De esta forma la investigación muestra cómo las cárceles ecuatorianas contribuyen a la circulación de la violencia en lugar de disuadirla y menos aún a reinsertar plenamente individuos al resto de la sociedad.

Procesos

El concepto de 'proceso' resulta bastante genérico y es justamente esta características las que nos sirve para agrupar escenarios y tendencias tan disímiles como son el control de armas, el presupuesto destinado a seguridad ciudadana, las ofertas electorales en materia de seguridad, la violencia de género, la situación de violencia en la frontera norte, y la descentralización de las competencias en este campo.

Control de armas

El capítulo 7 dedicado al crecimiento del armamentismo en el Ecuador muestra dos procesos que se entrecruzan provocando más inseguridad antes que reduciéndola. Por un lado el aumento de la demanda de armas ligeras producto del aumento de la sensación de

inseguridad que legitima el principio del “auto-resguardo” en el que cada individuo es el principal responsable de procurarse su propia seguridad. Por otro lado la debilidad de los controles institucionales sobre el comercio y uso de armas de fuego es producto de la falta de coordinación entre las instituciones encargadas de estos procesos como son la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. Esta débil regulación crea el marco necesario para el crecimiento de la oferta de armas y municiones sin los controles necesarios.

La investigación evidencia el efecto contraproducente del armamentismo civil para la seguridad ciudadana, pues señala que la sensación de inseguridad termina generando inseguridad real ya que las armas de fuego participan en el 66% de los casos de homicidio haciendo letal las formas de violencia interpersonal. Por otra parte la informalidad y el mercado negro de armas está en auge, incluso la fabricación artesanal de armas es ampliamente conocida pero no lo suficientemente controlada. El capítulo enfatiza en sus diferentes secciones la idea de iniciar en el país un proceso de desarme de la sociedad civil como ha sucedido en otros países con buenos resultados.

Presupuesto de seguridad ciudadana

El capítulo 8 propone un análisis de los recursos públicos destinados al tema de seguridad y brinda una radiografía de las prioridades de seguridad en términos materiales medidos por la asignación de recursos. Respecto al volumen de gasto se destaca el incremento paulatino de las asignaciones destinadas a seguridad en el periodo 1995-2005 por parte del Estado. Sin embargo este incremento no se ha traducido efectivamente en resolver significativamente los problemas de inseguridad ciudadana debido a que los recursos no se asignan con un criterio integral y preventivo sino de acuerdo a una visión de la seguridad como control social de carácter represivo. Esto se ve reflejado en que el 49% del presupuesto en seguridad es asignado al sector defensa, el 40% se ubica en el rubro asuntos internos, en donde la Policía Nacional recibe el 80% de los recursos de este subsector, y tan

solo el 11% del presupuesto general se destina al sector judicial. Esta repartición del presupuesto nos muestra el enfoque netamente reactivo de la seguridad, ya que las fuerzas represivas (Ejército y Policía) reciben juntas cerca del 80% de todo el presupuesto nacional en seguridad.

Las instituciones con menos recursos son en gran escala el sector judicial que es uno de los pilares de la construcción de una convivencia ciudadana menos violenta. La sensación de desprotección de la ciudadanía se produce en gran medida por la falta de confianza en el sistema judicial que estructuralmente es deficitario empezando por la limitación de recursos. Vale la pena mencionar algunas de las cifras expuestas en el capítulo para evidenciar lo señalado. Por un lado el presupuesto asignado a la Rehabilitación Social también es altamente deficitario pues bordea el 6.17% del rubro asuntos internos. Otro ejemplo es la asignación al Concejo Nacional de Tránsito que recibe el 7,50% de este mismo ítem siendo uno de los problemas más significativos en materia de seguridad y que requiere esfuerzos sobre todo en la prevención.

Seguridad ciudadana y política

El capítulo 9 presenta un mapeo del tratamiento del tema de seguridad ciudadana en las propuestas de gobierno de los/as cuatro aspirantes a la presidencia de la República en la campaña presidencial del 2006. El primer punto interesante es que la seguridad ciudadana, a diferencia de otros países de la región, no fue la "punta de lanza" de los/a aspirantes/e con mayores opciones. La tónica de las cuatro propuestas fue un discurso ambiguo y demagógico que en ningún sentido aborda la complejidad y las raíces estructurales de los problemas de inseguridad. Al contrario priman las soluciones represivas al problema como el endurecimiento de penas fundamentalmente, y a su vez las propuestas preventivas son aún más difusas. El capítulo señala que estas supuestas soluciones están profundamente imbuidas por el sentido común en tanto se ajustan a las demandas de seguridad de la

población basadas en la percepción subjetiva que está sujeta al impacto de la opinión pública y sobre todo a la distorsión mediática que amplifica y sensibiliza a la población hacia determinados fenómenos como el robo y el asalto, minimizando otros fenómenos causantes de inseguridad y que afectan a la convivencia ciudadana como la violencia intrafamiliar, de género, los accidentes de tránsito, etc.

El mayor aporte de este trabajo es vislumbrar la relación entre seguridad ciudadana y política, pues en su práctica y en la misma forma de entenderla, se ponen de manifiesto explícita o implícitamente concepciones sobre la relación entre los individuos entre sí y frente al Estado. Por ende es fundamental indagar el sentido que se le da a conceptos como 'democracia', 'participación' para hablar de seguridad en los discursos políticos. A más de esto la investigación señala que la seguridad no puede estar al margen del campo de la política, sus actores, instituciones, y conflictos, por ende un "populismo punitivo" como oferta-demanda de seguridad implica un acuerdo sobre el uso de la fuerza del Estado que responde a agendas e intereses específicos. Este análisis es valioso también como punto de partida para examinar los cambios y mutaciones de los discursos sobre seguridad en un país que se apresta a reestructurar su marco jurídico mediante una Asamblea Constituyente.

Violencia de género

El capítulo 10 propone una reflexión sobre cómo la violencia de género, generalizada y transversal a todos los estratos sociales en el Ecuador, puede ser tratada como un asunto de seguridad ciudadana. Esta perspectiva implica romper algunos imaginarios bastante consolidados no solo en la población sino también en los/as funcionarios de gobiernos locales. En primer lugar está el tema de que la "inseguridad" es un problema principalmente de los espacios públicos, como es la calle, los parques, el transporte, etc. La investigación señala que tanto la violencia intrafamiliar como la violencia de género muestran que el hogar, o la familia son espacios de riesgo para las mujeres. Esto impli-

ca que estas formas de violencia no pueden ser vistas como “algo privado” que les compete solucionar a los individuos sino no que sí se busca la protección, integridad y respeto a los derechos de las personas, concretamente de las mujeres, es necesario intervenir sobre estas formas de violencia.

En segundo lugar, el capítulo señala que el enfoque de género sobre el tema de seguridad ciudadana permite evidenciar los temores, demandas, y respuestas distintas de seguridad para las mujeres, pues socialmente se ha tejido la representación de que los espacios públicos son particularmente peligrosos para ellas. Esto se traduce en restricciones a los derechos ciudadanos de las mujeres como su menor presencia en los espacios públicos, horarios de circulación reducidos, desconfianza hacia los demás, representaciones que son aprendidas e internalizadas desde la infancia. Por esta razón las políticas públicas requieren atender la especificidad de necesidades de seguridad según el género.

Seguridad ciudadana en frontera

La investigación sobre la violencia en la frontera norte, capítulo 11, muestra una radiografía de los conflictos sociales propios de estas zonas, históricamente marginadas de la atención estatal. La mejor evidencia de esto son las condiciones de precariedad en servicios sociales que se incrementan conforme las poblaciones se acercan a la línea de frontera. Por otro lado los efectos del Plan Colombia suman tensión a esta zona aumentando la vulnerabilidad de los pobladores y agudizando la conflictividad social. Como se plantea en este capítulo la violencia de esta zona debe situarse primeramente en este contexto. Así el estudio identifica 4 expresiones de violencia en esta zona que son homicidios, delitos, derechos vulnerados, y el refugio. Como panorámica de los homicidios se puede concluir que si bien el Plan Colombia ha sido decisivo en el incremento de las tasas de homicidio, las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas presentan tasas elevadas por encima del promedio nacional mucho antes de la radicalización

del conflicto colombiano. Por tanto la nueva tensión fronteriza fruto de los enfrentamientos armados ha afianzado y expandido una tendencia ya existente.

Respecto a delitos lo más notorio del análisis comparativo entre las tres provincias entre sí y con respecto a los datos nacionales es que los delitos contra la propiedad y los delitos contra las personas presentan tendencias inversas a partir del año 2000. Mientras la tendencia en los delitos contra la propiedad es a la baja, los delitos contra las personas muestran una tendencia creciente, lo que es particularmente notorio en los casos de Sucumbíos y Esmeraldas, aunque con ritmos distintos. Esto evidencia condiciones de inseguridad para la población muy particulares en tanto crecen delitos como el asesinato, al sicariato, el secuestro, la extorsión, etc. La investigación pone énfasis en los matices que son necesarios precisar al hablar de las violencias propias de la frontera norte pues los datos muestran importantes diferencias en las tres provincias fronterizas. Esto es fundamental para desmitificar la lectura homogeneizante de la situación fronteriza que atribuye el crecimiento de la violencia a sujetos identificables como “los colombianos” lo que según los datos presentados no tiene fundamentos estadísticos.

Políticas locales de seguridad ciudadana

El último capítulo del libro plantea ideas importantes para debatir las atribuciones y competencias que deberían tener los distintos niveles de gobierno (nacional y local) en materia de seguridad ciudadana. En este sentido se ponen en discusión por un lado los procesos político-jurídicos que implica la conceptualización de la seguridad como una tarea interinstitucional en contra de la visión tradicional que la asume como “asunto de Estado”. Este análisis se complementa con la discusión sobre la viabilidad y eficacia económica-financiera y de gestión que implica ya sea un modelo centralizado o descentralizado en el manejo de la seguridad. El capítulo plantea que en una sociedad profundamente heterogénea como la ecuatoriana estas cuestiones son

fundamentales pues las diferencias regionales son amplias y más aún las demandas de seguridad. Por ejemplo mientras la frontera norte es una zona con un perfil de inseguridad marcado por la cercanía del conflicto colombiano, otras zonas del país por ejemplo Quito y Guayaquil tienen problemas de inseguridad relacionadas con las asimetrías del desarrollo urbano.

Además de esto son también bastante disímiles las capacidades de gestión desarrolladas por los distintos gobiernos seccionales, en donde Quito y Guayaquil que son las ciudades que demandan más vehementemente cambios en el funcionamiento del Estado son cantones marcadamente "atípicos" en relación al común del resto de cantones. Tomando estos puntos de análisis el capítulo muestra los pro y los contra de las dos opciones, la descentralización o la desconcentración de funciones en el trabajo de seguridad ciudadana, señalando el equilibrio necesario que debe existir entre políticas nacionales y políticas locales de seguridad ciudadana.

Estas son a breves rasgos algunas de las ideas centrales de los temas abordados en cada uno de los capítulos. El mayor aporte de las investigaciones cortas que componen cada capítulo de esta compilación, es sin duda el esfuerzo por acopiar y sistematizar la información disponible en diversas bases de datos, revelando los vacíos que existen en el país en cuanto a fuentes unificadas de información que sea confiable. Puede parecer contradictorio que estas deficiencias de información involucren precisamente a las instituciones que tienen amplia injerencia en la seguridad ciudadana como son la Policía Nacional, la Fiscalía, la Policía Judicial, etc. Esto demuestra que la perspectiva de la seguridad ciudadana no está del todo incluida en el quehacer institucional pues parece primar el secretismo y recelo institucional a hacer pública la información.

Otro gran aporte de este esfuerzo investigativo es trascender la información descriptiva para proponer líneas de interpretación de los datos encontrados. Esto es particularmente importante en un tema como el de la seguridad ciudadana en el que priman las afirmaciones categóricas sin demostración empírica, y que se vuelven prejuicios de

amplia circulación y aceptación. En este sentido una constante en todos los capítulos es someter a verificación las nociones comunes que priman en cada uno de los temas mostrando justamente su alto nivel de arbitrariedad y poca rigurosidad.

Finalmente otro logro importante de estos primeros doce estudios es haber formado una comunidad de académicos familiarizados con el tema, con capacidades investigativas y de producción de conocimiento. A esto se suma la comunidad de lectores que a través de la circulación del material en versión tanto impresa como digital no solo que se familiarizan con el tema sino que se transfiere una suerte de *know how* compartido a partir del cual las discusiones en torno a temas de seguridad ciudadana crezcan no solo en términos de mayor cantidad de actores involucrados sino fundamentalmente en términos cualitativos, es decir una discusión enriquecida por la información. El propósito de esta compilación es justamente dar fuerza a estos logros presentando las investigaciones de manera unificada.

Sin embargo el mayor reto de esta publicación es el impacto que pueda generar en los espacios de toma de decisión en materia de seguridad ciudadana. La estructura misma tanto del boletín como de los capítulos en este libro está diseñada para servir como insumo en el diseño de políticas públicas, incluso existe una sección específica dedicada a este tópico. En esta dirección el trabajo interpretativo es su mayor fortaleza pues intenta problematizar las temáticas estudiadas más allá del pragmatismo y de las visiones de corto plazo frecuentes en los reportes meramente estadísticos y en las intervenciones públicas en este campo. Únicamente en este caso se materializará la retroalimentación entre acciones y conocimiento, tan presente en los discursos formales pero tan ausente en la práctica de las instituciones ecuatorianas.

La pandilla: de lo local a lo global

Fernando Carrión M.

El fenómeno de las pandillas no es nuevo, más sí lo es su crecimiento, transformación y percepción social.

Las pandillas existen desde hace mucho tiempo. La crisis de las instituciones de socialización como la familia, la escuela y el trabajo; la inadecuación de los modelos de consumo que los medios de comunicación construyen y que el mercado produce; la reducción de oportunidades para los jóvenes y la necesidad de construir mecanismos de auto defensa, entre otras, son razones para su existencia. En consecuencia, la pandilla se convierte en un sustituto institucional que le ofrece al joven la posibilidad de ser parte del mundo, compartiendo valores, representaciones y lenguajes.

Las pandillas han crecido. Durante este último tiempo se percibe un aumento importante de su organización, a tal punto que se ha convertido en un tema de política pública. Se estima, según datos poco precisos que Quito tiene no menos de 150 pandillas y Guayaquil alrededor de 1.200 con una membresía de 65.000 pandilleros....

Las pandillas han cambiado. El proceso de constitución es impreciso y diferente en cada caso, pero se puede afirmar que *pandilla, jorga, banda, nación e imperio* son distintos, haciendo difícil medirlos. Los miembros de la pandilla privilegian las relaciones secundarias, tienen organización, realizan actos contrarios al orden establecido, construyen identidades grupales y definen un territorio. Hoy, este anclaje es superado por un espacio virtual que trasciende y rompe las fronteras locales y nacionales, dando lugar a su condición global.

En los años treinta -por la *continuidad territorial* de la frontera- nacen los *pachucos*, de quienes Octavio Paz dice: "son bandas de jóvenes de origen mexicano, que viven en las ciudades del sur y que se singularizan tanto por su vestimenta como por su conducta y su lenguaje". Luego, en la década de los ochenta, los flujos *continuos de emigrantes*, dan lugar al nacimiento de las *maras* centroamericanas, que toman forma con la firma de los acuerdos de paz. Las dos nacen como estrategias de supervivencia de los grupos juveniles de emigrantes en los EEUU, que logran establecer lazos entre los lugares de origen y destino, primero, como territorios diferenciados y luego de carácter ubicuo.

Esta condición la tienen los Latin Kings, gracias a su presencia en Madrid, Barcelona, Nueva York, Chicago, Quito y Guayaquil, a través de tres formas: a) *Franquicia*, donde grupos de jóvenes en lugares distintos copian sus comportamientos, valores y símbolos sin formar parte del todo orgánico; b) *Marca*, en que ciertos grupos de jóvenes que admiran a los Latin Kings asumen su nombre por el prestigio que tienen, reproduciendo sus actos y códigos principales; y c) *Global*, donde cada uno de los grupos es un nodo articulado en red.

Las pandillas son estigmatizadas. La visión que la opinión pública ha creado de ellas es de un estereotipo negativo, como bandas de criminales, compuestas por jóvenes y pobres violentos, convertidos en "ejército industrial de reserva" del crimen organizado.

La respuesta a este fenómeno es la de una política hegemónica que plantea su eliminación y no, por el contrario, la de su incorporación al trabajo, la educación, la salud, la cultura y la ciudad.

Pandillas y naciones en Ecuador: diagnóstico de situación

Andreina Torres

Las "pandillas" o agrupaciones juveniles son un tema que interesa al debate de la seguridad ciudadana en la medida que éstas pueden o no verse relacionadas con fenómenos violentos y/o delincuenciales y no tanto por la representación que se ha construido de estos grupos como "anti" sociales, "enemigos" del bien común y agentes de la "inseguridad". Por otro lado, es necesario entender que estas agrupaciones pueden ser un reflejo de fenómenos de exclusión y violencia que afectan a los y las jóvenes que las integran y no sólo de las violencias que se ejercen desde y por los jóvenes. Con esto se pretende generar un diagnóstico preliminar que promueva un debate más concienzudo sobre el tema, con el fin de aportar a la construcción de políticas públicas de seguridad más integrales y mejor estructuradas. En principio hago una descripción breve de los estudios existentes en el Ecuador sobre el tema, planteo interrogantes sobre la definición de "pandillas" y presento algunas clasificaciones aceptadas. Por último, presento algunas reflexiones sobre la relación entre pandillas y criminalidad, un análisis de las políticas públicas que se han generado en torno al tema y una reflexión final sobre las violencias en las cuales se enmarcan las vidas de los y las jóvenes del país.

Estudios sobre pandillas en el Ecuador¹

A modo de introducción, se puede decir que el tema de las pandillas es un área de análisis que sufre de una profunda "incomprensión", está teñido de estereotipos, y visiones moralistas, lo cual se agudiza por el hecho de que aún en el país la producción científica sobre el tema es fragmentaria y no existe un debate serio entre diferentes posturas y autores/as. La mayoría de las investigaciones se concentran en Guayaquil, mientras que en Quito y el resto de ciudades, donde estas agrupaciones también han tomado fuerza, los estudios son pocos si no inexistentes.

No obstante, dentro de los estudios realizados se observan algunos esfuerzos por evadir miradas estereotipadas sobre los y las jóvenes en general y sobre las pandillas en particular. Los trabajos de Mauro Cerbino (2000, 2004), por ejemplo, se abocan a "comprender" a estos grupos, poniendo un especial énfasis en el análisis de sus "saberes", consumos culturales, formas de expresión, etc. Por otro lado, existen estudios de corte cuantitativo realizados por organizaciones no gubernamentales con fines muy específicos, como la generación de acciones y programas concretos. Tal es el caso de una encuesta aplicada en Cuenca por la Fundación Paul Rivet y en Guayaquil por la corporación SERPAZ, en el año 2004 (no se encontró un estudio similar en Quito). Estos datos ayudan a caracterizar cuantitativamente el fenómeno, aunque carecen de la minucia del trabajo cualitativo.

El trabajo investigativo de SERPAZ, y en particular de Nelsa Curbelo, se destaca por estar apoyado en la estrecha colaboración que existe entre la ONG y distintos grupos juveniles de la ciudad de Guayaquil, por lo tanto constituye un trabajo valioso.

También cabe destacar que aún no se estudia el grado y la forma de participación de mujeres jóvenes en las pandillas ni las relaciones

1 Basado en Torres (2005). "La seguridad ciudadana en Ecuador, un concepto en construcción. Estado del arte de investigaciones producidas sobre el tema entre los años 2000 y 2004". Informe de investigación no publicado.

de género que se establecen al interior de ellas, pues éstas aún son consideradas principalmente como organizaciones masculinas.

Un aporte importante de las investigaciones existentes es que demuestran la necesidad de trascender las tendencias represivas y moralistas que predominan en el tratamiento del tema de las agrupaciones juveniles. No obstante, representan esfuerzos aislados que no han sido incorporados al diseño de políticas por parte de los organismos del Estado, lo cual se refleja en el discurso oficial que manejan las instituciones encargadas de estos temas.

¿Qué es una pandilla?

Es pertinente plantearse esta pregunta pues, como afirma Nelsa Curbelo (2004), “[l]a aplicación del término “pandillas” tiene una connotación política que estigmatiza a sectores juveniles de estratos populares”. El término “pandillas” ha adquirido una connotación negativa, que es alimentada por los medios de comunicación y los organismos que se ocupan de su “control”. Entre los y las jóvenes que conforman estos grupos, el término tiene poca aceptación.

El modo como se define lo que es una pandilla, entonces, tiene repercusiones políticas tangibles. Por ejemplo, la mayoría de las definiciones que circulan establecen una asociación automática entre pandillas y delincuencia. Por ejemplo, Torres Chávez (2003) define a la pandilla como “un grupo de tres o más individuos con un interés común, un enlace o actividad caracterizada por conducta criminal o delincuente” y en el Diario la Hora se las definió como “organizaciones delincuenciales juveniles”.

El organismo encargado del control y monitoreo de estos grupos, la Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), define a las pandillas exclusivamente como agrupaciones juveniles que participan en algún campo delictivo. Operativamente, esto puede ocasionar que agrupaciones de jóvenes con ciertos rasgos “pandillescos” sean asociados automáticamente con acciones delictivas y se convier-

tan en "sospechosos". Finalmente, la definición de una pandilla o un "pandillero" se convierte en un proceso altamente visual, que se presta a la estigmatización y la confusión. Si bien no se puede ignorar las conexiones que existen entre el pandillerismo y acciones violentas o delictivas, el énfasis o la importancia ontológica que se le otorga a dichas acciones debe ser relativizada, es decir, existen también otras razones y fines por los cuales se forman estas agrupaciones juveniles.

Pandillas y naciones

Existe una diversidad de grupos (pandillas, clanes, gangs, naciones, imperios, etc.) que son llamados de manera indiferenciada "pandillas". No obstante, en el Ecuador dos definiciones han sido más o menos aceptadas, ellas plantean una distinción entre "pandilla" y "nación".

Entre grupos como SERPAZ, la definición de estos dos tipos de agrupaciones evade la asociación entre agrupación juvenil y delito. Nelsa Curbelo define a las pandillas como "grupos de jóvenes entre 20-30 integrantes con edades que van desde los 13 a los 30 años. Están compuestas por jóvenes de ambos sexos, se reúnen en parques, para conversar, planear paseos, "echar cabeza" o "ver quien pasa" (Curbelo, 2004). Estos grupos son de un carácter más efímero y su conformación puede estar ligada a procesos más bien improvisados. Generalmente, carecen de una estructura de organización piramidal, presentan una gran diversidad en sus características y no tienen lineamientos claros. Por estas características se conoce muy poco de estas agrupaciones pues están en constante cambio. En Quito, existen pocas "naciones" pero se conocen pandillas de una gran importancia numérica como los Bayardos, Slimmers, MKS, Nenes Lindos, Hechiceros, Punto y Coma, etc... En Guayaquil las pandillas más notorias son Los Contrás, La Muerte, Los intocables y Los Rusos, entre otras.

Según SERPAZ (2003) las "naciones, clanes o asociaciones, son grupos juveniles más extensos y organizados que obedecen a una cadena de mando según la antigüedad y méritos obtenidos. Cuentan

con un mínimo de 100 integrantes y se dividen en células según la ley de las calles''; su extensión territorial trasciende el espacio del barrio pues abarcan el ámbito nacional y hasta global. Se conoce además que las naciones cuentan con una organización jerárquica y piramidal, similar a la de un ejército u organización militar, pues cuentan también con un sistema de castigos y retribuciones. Además, practican una serie de rituales que constituyen procesos iniciáticos en los que deben superar algunas pruebas tendientes a demostrar la lealtad y respeto de los y las aspirantes hacia sus líderes y hacia la nación (estos rituales van desde el robo de la insignia de un vehículo hasta el asesinato de un miembro de un grupo rival).

La pertenencia a la nación también supone el pago de una cuota mensual que puede ser de 5 a 20 dólares, dinero que es destinado a la organización de fiestas, graffitis y compra de armas. Según SERPAZ, "su principal objetivo es el poder y el dominio sobre el territorio y el reconocimiento de las demás agrupaciones". Parte de este poder se mide en base al número de adeptos, por lo que el reclutamiento de otros jóvenes es importante.

Otro rasgo que define más claramente a las naciones son sus lazos transnacionales. En Quito, las naciones más conocidas son la de los Latin Kings y los Vatos Locos, que están en guerra entre sí, y en Guayaquil se distinguen los Ñetas y los Latin Kings, también agrupaciones rivales en esa ciudad, aunque existen muchas otras (Masters, Rebel People, Hierro, Big Clan, New People, Némesis, etc.). Sus orígenes se conectan con el surgimiento de las gangs latinas en Estados Unidos como resultado de fenómenos migratorios de larga data.

Por ejemplo, según Feixa y Muñoz (2004), los Latin Kings se originaron en Chicago, a finales de los años 40, época en que confluyen diversas gangs de puertorriqueños, dominicanos, cubanos, etc., pero su apogeo ocurre a finales de los ochenta en Nueva York. En 1996, bajo un nuevo liderazgo, adquieren rasgos más políticos enunciados alrededor de la reivindicación de la identidad latina. Adopta entonces el nombre de *Almighty Latin King Nation* (todopoderosa nación de los reyes latinos) y luego se adhieren las *Latin Queens*. Se generan enton-

ces una serie de producciones culturales que luego pasan a conformar la *Biblia LK*. Poseen rasgos muy distintivos, que son adoptados a nivel internacional, por ejemplo, en su vestuario priman los colores negro y dorado o amarillo y se saludan mostrando tres dedos en forma de corona (su símbolo).

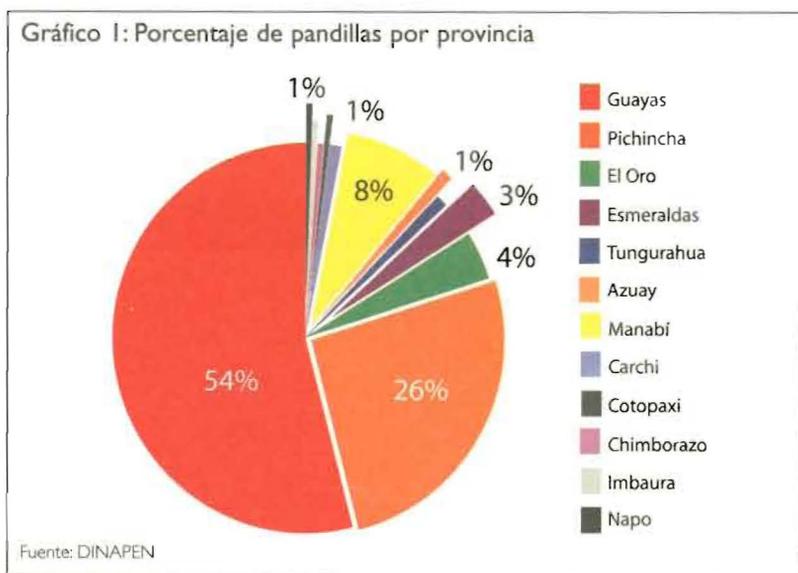
Naciones como la de los Latin Kings y Ñetas se difundieron nacionalmente en Estados Unidos y luego en algunos países de América Latina y Europa, reflejando un proceso de globalización y conformando lo que Hedgehorn (2001) denomina "bandas postindustriales", es decir, "ya no se trata de grupos estrictamente territoriales sino de identidades "híbridas" que mezclan —a la manera de bricolaje— elementos culturales de los respectivos países de origen, de los países de adopción y de estilos transnacionales que circulan por internet" (Feixa y Muñoz, 2004). Así, en Ecuador se han generado mitologías locales sobre el origen de estos grupos y también de sus riñas. En Quito, el origen de los Latin Kings se asocia con un joven ecuatoriano que vivió en el Bronx de Nueva York y trasladó su experiencia como miembro de la pandilla a su país de origen.

En Ecuador, el fenómeno de las pandillas en general surge alrededor de los años ochenta. Aunque se conoce poco sobre sus orígenes se presume que fueron agrupaciones a través de las cuales los/as jóvenes compartían intereses artísticos, como el baile, los *graffitis* y otras expresiones asociadas a la cultura del hip-hop. Pero a medida que estas organizaciones se fueron fortaleciendo surge una lucha por el reconocimiento entre estos grupos (SERPAZ, 2003). En todo caso, la aparición de estos grupos no parece tener las connotaciones étnicas (producto de procesos migratorios internacionales) que se observan en la experiencia estadounidense. No obstante, es posible que tengan relación con procesos de migración interna como lo demuestra el caso de los "Bayardos" en Quito, conocidos como un grupo de jóvenes provenientes de Cayambe que se dedican a actividades en el área de la construcción y son altamente "temidos" entre los vecinos de sectores como El Inca.

Discrepancia en los datos

Dadas estas dificultades de "definición", existen problemas para cuantificar el número de pandillas que existen en el país. Se observa grandes discrepancias de los datos provenientes de distintas fuentes. Por ejemplo, SERPAZ afirma que sólo en Guayaquil existen alrededor de 1.200 a 2.000 agrupaciones. Por ejemplo, en ocho bloques del barrio Bastión Popular se han identificado 84 grupos distintos. En estas cifras se incluye un cálculo de 50 naciones. En total se calcula que alrededor de 65.000 jóvenes participan en pandillas, lo cual constituye un 7% de la población entre 12 y 20 años de la ciudad.

Por otro lado, según datos de la DINAPEN se registran 1368 pandillas en el país, sin plantear un estimado del número total de miembros (ver gráfico 1). En la provincia del Guayas se calcula 750 grupos, dato que difiere notablemente del estimado de SERPAZ. Estas limitaciones presentan retos al momento de medir y cualificar el fenómeno en el país.

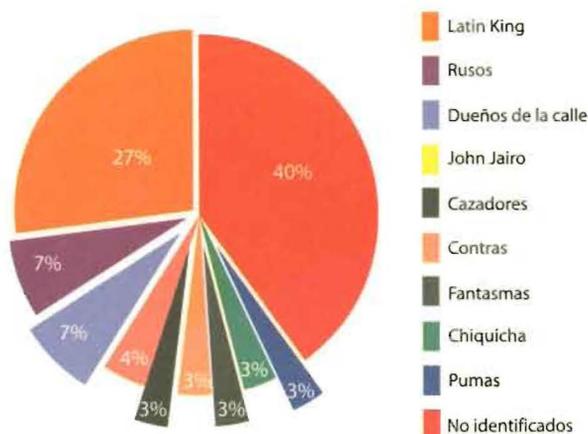


La relación pandillas-delitos

Esta es una relación que debe ser problematizada pues no todo pandillero es delincuente, aunque no se puede obviar la relación entre pandillas y violencia. Como vimos anteriormente, existen ciertos ritos y exigencias (cuotas) que implican actos violentos y hasta delictivos (robos) y criminales. Por ejemplo, según el testimonio de un joven, se le otorga un "trofeo" a quien mata a un miembro de la pandilla enemiga. Entre los Vatos Locos el "mero mero" (líder principal) debe ser un joven que haya obtenido muchos trofeos (en Herrera y Guzmán, 2005). Según SERPAZ (2003) las agrupaciones también incursionan en el delito como una forma de generar medios de subsistencia.

Xavier Andrade advierte que "no se puede entender el problema [de las pandillas] desde su supuesta actuación como ejércitos callejeros al servicio del narcotráfico y de mafias organizadas". En relación a las naciones añade que "todavía queda por determinar hasta qué

Gráfico 2: Porcentaje de muertes atribuidas a diferentes pandillas en la ciudad de Guayaquil



Fuentes: SERPAZ (2003), datos obtenidos de los Diarios El Universo y El Comercio.

punto este nuevo tipo de formación social opera efectivamente como una forma delinencial más sofisticada, o si es en gran parte una imagen mediática que ha sido importada como parte de la retórica de la globalización" (Andrade, 2004: 91).

Hasta el momento las estadísticas y los registros existentes no permiten establecer una relación clara entre los distintos tipos de agrupaciones urbanas y los niveles de inseguridad que se viven en distintas ciudades del país ni los diversos delitos que se cometen a nivel nacional. Los datos estadísticos que ofrece SERPAZ sobre la conexión entre pandillas y delitos están basados en un análisis de los medios de comunicación; por tanto, son poco confiables y nos dicen poco de la incidencia real que tienen las pandillas en fenómenos delictivos. Por ejemplo, en el siguiente cuadro, la información que se presenta sólo sirve para identificar a los Latin Kings como el grupo más violento, en relación a otras pandillas, mas no se presentan datos oficiales de la participación que tienen las pandillas en la tasa de homicidios de la ciudad.

Las estadísticas sobre adolescentes aprehendidos por la DINA-PEN, sólo nos indican algunas tendencias sobre los delitos y contravenciones por los que están siendo detenidos los y las menores de edad, más no se puede establecer si estos/as jóvenes están vinculados a agrupaciones juveniles. En todo caso, los datos dejan entrever que la cantidad de adolescentes aprehendidos ha experimentado un aumento del 115, 2% entre 1999 y 2005 (alcanzando la cifra de 7.772 aprehensiones en el 2005).

Al observar la información sobre los delitos más comunes cometidos por menores de edad destacan los robos con un 36,4%, les siguen los asaltos y robos con 13,7% y en tercer lugar se ubica la tenencia de armas de fuego (6,7%). Llama la atención la cantidad de menores detenidos por "tenencia" de drogas, que deben ser más bien casos de consumo, y las detenciones por violaciones (ver tabla 1).

Delitos	No.	%
Robo	1478	36,4
Asalto y robo	555	13,7
Tenencia de armas de fuego	273	6,7
Tenencia de drogas	227	5,6
Daños a la propiedad	221	5,4
Violación	171	4,2
Agresión física	147	3,6
Hurto	111	2,7
Otros	875	21,6
Total	4058	100

Fuente: DIANPEN. Elaboración propia.

En relación a los datos de aprehensiones por contravenciones que registra la DINAPEN sorprende que los "escándalos" (28,6%) y los "operativos policiales" (22,2%) representan el grueso de detenciones, es decir, que las aprehensiones de menores están sujetas a una alta discrecionalidad (o arbitrariedad) de los agentes policiales. En resumen, no se observan en estos datos los delitos más "dañinos" que comúnmente son asociados a las pandillas (tráfico de drogas, sicariato, asesinatos, etc.) y el robo puede ser visto como una respuesta a procesos sociales excluyentes y una forma de supervivencia socioeconómica no exclusiva de los jóvenes que pertenecen a pandillas.

También se observa en estos datos que el grueso de las detenciones corresponden a la provincia del Guayas, lo cual podría ser considerado como un indicativo preliminar de una asociación con el fenómeno de las pandillas, dada la visibilidad del fenómeno principalmente en Guayaquil. Para el caso de jóvenes mayores de 18 años, los datos son de difícil acceso.

Un fenómeno que empieza a visualizarse y es un claro indicativo de la relación entre pandillas y violencia es el porte de armas entre

jóvenes pandilleros. Según SERPAZ (2003), solamente en Guayaquil se calcula que de los 65000 jóvenes que se estima participan en agrupaciones juveniles, el 15-20% porta armas (9750 jóvenes). Los motivos del uso de armas son: defensa (59%), problemas con otras organizaciones (17%), robo (8%) y asalto-robo-defensa (8%). Se diagnosticó también que la edad de inicio más frecuente en el porte y manejo de armas es de 14 años. El arma más común es el revólver (o fuego de un proyectil que se puede adquirir por un precio de 20 dólares), le siguen las cartucheras y armas blancas. Existen también una variedad de armas artesanales cuyos materiales son de fácil adquisición. Muchas veces, el acceso a las armas se facilita en el hogar. SERPAZ estima que si las tendencias actuales persisten, en el año 2007, el 82% de los jóvenes que participan en estas agrupaciones portará un arma y un 54% estará vinculado a actividades delictivas como robo y asaltos.

Otra asociación común es la que se establece entre jóvenes-pandillas-consumo de drogas-delito. Nuevamente, estas asociaciones deben ser manejadas con mayor cuidado. En el caso de las pandillas, se estima que alrededor de un 20% de miembros/as consumen drogas y, en este sentido, se puede afirmar que el consumo es mayor en relación a los datos nacionales, aunque no se cuenta con datos exactos sobre qué tipo de drogas se consumen con mayor frecuencia. Cabe mencionar que algunas pandillas incluso tienen restricciones y normas sobre el consumo de drogas, lo cual choca fuertemente con la idea generalizada de las pandillas como espacios a los que acuden los y las jóvenes para "drogarse". La relación entre el consumo de drogas y el delito también suele ser una afirmación que parte del "sentido común".

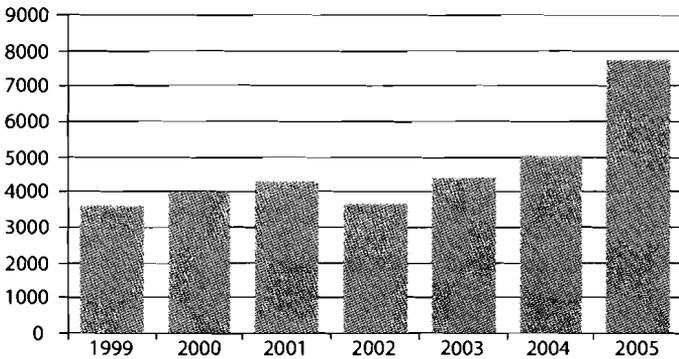
Políticas públicas en torno a las pandillas

Las acciones que se han tomado frente al tema se ubican en un amplio espectro que incluye visiones altamente represivas, generalmente provenientes del sector público y enfoques "alternativos" que

representan, en su mayoría, iniciativas privadas que no pueden atender a todos los y las jóvenes que participan en estas agrupaciones. Guayaquil ofrece, tal vez, el ejemplo más claro de esta "escisión", pues por un lado encontramos las duras políticas represivas, cuyo actor principal lo constituye la policía y por otro tenemos las iniciativas de "pacificación" y "reconocimiento" que llevan a cabo organizaciones como SERPAZ y CEFOCINE.

Las acciones del sector público en torno a las pandillas en Guayaquil han tendido a ser de corte represivo. En 1986, surgen instancias de vigilancia en barrios marginales como el denominado "escuadrón volante" con el objetivo de monitorear y reprimir las ya evidentes actividades de asociación entre jóvenes; en 1987, se conforma el GEA, Grupo Especial Antipandillas; en 1997, se instaura un "toque de queda" para menores de edad a partir de las 10 de la noche, el cual fue abolido por presiones de la sociedad civil y retomado en 2001; y en el 2002, en un esfuerzo interinstitucional se diseña un plan "antipandillas" que fracasa al poco tiempo, pues la propuesta se limitó a la acción represiva de detención de adolescentes (SERPAZ, 2003).

Gráfico 3: Adolescentes aprehendidos (delitos y contravenciones) 1999-2005



Fuentes: DINAPEN

Según SERPAZ uno de los efectos más claros de estas acciones represivas ha sido el surgimiento de las naciones, que constituyen agrupaciones que garantizan la clandestinidad de sus miembros.

La internación en centros para “menores infractores” y en cárceles (en el caso de mayores de 18 años) también ha surgido como una respuesta que presenta sus propias dificultades, que no pueden ser desligadas de las carencias generales que sufre el sistema de “rehabilitación” del país. Además, los procesos de “internación” refuerzan la estigmatización y exclusión de estos jóvenes y los expone a las ya conocidas “escuelas del delito”.

Por otro lado, las intervenciones privadas, alternativas y/o pacificadoras (que incluyen actividades como el desarme, creación de empresas productivas, abrir espacios para actividades culturales y reconocimiento público, etc...) resultan experiencias altamente valiosas que se contraponen a las iniciativas oficiales. En febrero de 2006, alrededor de 240 jóvenes miembros de agrupaciones urbanas que han venido trabajando con SERPAZ, entregaron voluntariamente alrededor de 60 armas que fueron destruidas en un acto público², constituyéndose en uno de los múltiples logros alcanzados por la ONG en sus distintos programas. No obstante, estas iniciativas sólo pueden cubrir a un número limitado de jóvenes (se calcula que el trabajo de SERPAZ llega a 5000 jóvenes) y están expuestas a la inestabilidad de las fuentes de financiamiento.

Por tanto, se evidencia la necesidad de plantear una política pública de alcance global que vaya más allá de intervenciones puntuales de corto plazo, que trasciendan el enfoque represivo, recuperen la experiencia de instituciones como SERPAZ y CEFOCINE y que logre afectar los patrones culturales y las condiciones estructurales que generan un contexto regido por dinámicas de violencia y conflicto, en las cua-

2 Según un joven que ha colaborado con estas iniciativas, a diferencia del trabajo de SERPAZ, la Policía demuestra una gran torpeza al momento de generar procesos de negociación pues relata que la Asociación Ñeta estaba dispuesta a iniciar un diálogo con los agentes hasta que detuvieron a su líder.

les emergen pandillas que ciertamente se involucran en acciones violentas y delictivas.

Jóvenes como víctimas de múltiples violencias

A modo de conclusión es necesario afirmar que un cambio de enfoque también sugiere ver a los y las jóvenes como sujetos/as que están inmersos en relaciones sociales violentas. A este respecto Bourgois (2005), establece un *continuum* entre distintos tipos de violencias: política (represión militar, tortura policial, resistencia armada, etc...); estructural (desigualdad social, precarización del trabajo, etc...); simbólica (internalización de las desigualdades, consentimiento inconsciente de los dominados); cotidiana/interpersonal (generan un sentido común o *ethos* de la violencia).

Esto quiere decir, por ejemplo, que la “desestructuración familiar” debe ser entendida dentro de un contexto más amplio, que incluye otros tipos de violencias que afectan tanto a los jóvenes como a sus familias. La “familia” es frecuentemente considerada como la panacea y la respuesta principal al problema de las pandillas, sin tomar en cuenta que no es una institución exenta de conflictos y que contiene condiciones que la hacen un espacio privilegiado para el ejercicio de la violencia. El maltrato infantil y la violencia intrafamiliar constituyen problemáticas agudas y veladas sobre cuya incidencia se sabe poco dado que apenas se comienza a desarrollar una cultura de denuncia de estas situaciones. Otras instituciones “reproductoras de violencias” como la escuela, también necesitan revisión.

En términos de la violencia estructural existen diversos estudios que dan cuenta de las precarias condiciones de vida y limitados prospectos de futuro de los y las jóvenes, a pesar de que el Ecuador es un país eminentemente joven. Por ejemplo, en el censo del año 2001 se logró diagnosticar que: “[...] la pobreza representa la mayor forma de exclusión que afrontan los y las jóvenes en el Ecuador. Según la medición de la pobreza por NBI, aproximadamente 3 de cada 5 jóvenes

son pobres en el país (...) Los adolescentes entre 15 y 18 años son afectados en mayor proporción por la pobreza que los jóvenes entre 20 y 24 y entre 25-29 años" (*Índice 7- SIISE, s/f: 6*). Asimismo, tres de cada diez jóvenes viven en condiciones de extrema pobreza. Otras condiciones (brechas salariales, tasas de desempleo y subempleo, acceso restringido a la educación), a pesar de presentar diferenciaciones de género y etnia, determinan las experiencias de exclusión que afectan al grueso de la población joven ecuatoriana.

En este contexto no debería sorprender entonces que los y las jóvenes se aboquen a las agrupaciones juveniles en búsqueda del poder, respeto, reconocimiento, afecto y procesos de identificación que de otro modo les son negados. En una sociedad regida por fuertes desigualdades en las relaciones de género, la "masculinidad", definida en base a ciertos valores y actitudes (agresividad, valentía, poder, riesgo, dinero, etc...), encuentra en las pandillas un medio de realización, mientras que queda por definir cómo negocian su "feminidad" y cual es la situación/posición de las mujeres que forman parte de estas agrupaciones. La creación de "nuevas familias" donde se encuentran hermanos y hermanas y el "amor de corazón" o verdadero responde a necesidades de los y las jóvenes que derivan de sus situaciones y posicionamientos en la sociedad en general.

Comparación de grupo de jóvenes armados a nivel internacional

	Fecha de origen	Tipo de estructura de comando	Número estimado de miembros/total de las edades	Nivel de organización	Vinculos organizacionales con el sistema penitenciario	Utilización de la pena de muerte dentro del grupo	Principales actividades económicas	Tipo de Violencia Armada
Chicago, USA								
Grupos de las calles institucionalizadas	Siglo XIX	OF/Hi	750.000 en todo USA	L/N	Si	Si	D/C	R/T/N
El Salvador								
Maras y pandillas	Década de 1980	P/J	10-30.000 en El Salvador	L/N/I	Si	Si	D/C	R/I/Y
Honduras	Década de 1980	P/J		L/N/I	Si	Si	D/C	R/I/T
Maras y pandillas	Década de 1980	P/J		L	N/O	N/O	D/C	R/I/T
Escuadrón	Década de 1980	P/J	65.000 en 1050 grupos en Guayaquil (pasiones y pandillas)	N	Si	Si	D/C	R/I/T
Medellin, Colombia								
Pandillas	Década de 1980	Hi		L	N/O	N/O	D/C	R/I/T
Naciones	Década de 1980	P/J		N	Si	Si	D/C	R/I/T
Medellin, Colombia								
Grupos de jóvenes delincuentes	Década de 1970	P/J		L	Si	Si	D/C/PENL	FCE/T/MS
Jóvenes vinculados al narcotráfico	Década de 1970	P/J	10.000 actores armados de todas las tipos de grupos en la ciudad de Medellín	L/N/I	Si	Si	D/C/PENL	FCE/T/MS
Grupos paramilitares (urbanos)	Dominante en Medellín después del año 2000	P/J		L/N	Si	Si	D/C/PENL	FCE/IN/MS
Río de Janeiro, Brasil								
Banda de tráfico de droga	Década de 1970	P/(Nivel Local)	10.000 en todas las bandas de tráfico drogas en la ciudad	L	Si	Si	C/PENL	FCE/R/IN/MS
Nigeria, Jamaica								
Grupos Locales	1940	Hi		L	Si	Si	C/PEPP	T/R/MS
Grupos Periféricos		Hi	6-10.000 de los dos grupos en el área metropolitana	L	N/O	Si	C	T/R/I
Nigeria								
Bekassi Boys	Prevision después de la independencia	P/J	3.500 en todos los Estados del Oeste	R (subsede de Nigeria)	N/O	Si	PE/PP	VES
OPC		P/J		R (subsede de Nigeria)	N/O	Si	PE/OPP	EC/T/MS
Jóvenes de Ekpessu		P/J	5.000	R (subsede de Nigeria)	N/O	Si	PE/OPP	FCE/C/MS
Sud África								
Grupos de la calle institucionalizados	Finales de 1940	P/J/Hi	5.000 en Morenberg	L	Si	Si	D/C/NL	R/I/T/N
Filipinas								
Organizaciones civiles voluntarias (OCV)	Los OCV's fueron creados en 1940. El Silesio es el efecto provocado más de centenas de años atrás	P/J	6-18.000 en Manguindao; aunque no todas las OCV's son armadas y utilizadas como ejércitos particulares	L/N	N/O	Si	D/C/PENL	FCE/C/ER/IEC/ VES

LEYENDA

OF= Organización formal o estructura corporativa	I= Internacional	N/L= Negocios legales	VES= Vigilantes ejecución/sumaria
P= Piramidal jerárquica	R= Regional	PP= Patronio Político	FCE= Fuerzas contra el estado
Hi= Horizontal informal	D= Droga	Ri= Rivalidad	CPE= Como fuerza estatal
L= Local	C= Crimen	T= Territorial	
N= Nacional	PE= Protección extorsión	IN= Interna	

Fuente: Tomado de Dowdny (2003) 'Nem guerra nem paz: Comparacións internacionais de etnias e jovens em violência armada organizada'. IBER/IANSA, p. 22. Simetizado y traducido por: Daniel Ponón (2006).

Pandillas

Manuel Dammert G..

Si bien el fenómeno de las pandillas no es un tema reciente, es a mediados de los años sesenta que aparecen con mayor intensidad en los Estados Unidos, especialmente en los barrios de las minorías étnicas. En la actualidad, el Centro Nacional de Pandillas Juveniles de Estados Unidos estima que existirían unos 750 mil jóvenes miembros de pandillas, cifra que si bien puede ser discutible (como todos los cálculos sobre el número de pandilleros) muestra la relevancia de esta problemática. De igual forma, en la década de los noventa, estos grupos hicieron su aparición en diversos países europeos, especialmente en ciudades con alta concentración de jóvenes inmigrantes.

A inicios de los años noventa, el gobierno norteamericano desarrolló una política de deportación de inmigrantes para afrontar el aumento de la criminalidad, al asociar las pandillas al terrorismo y al narcotráfico, considerándolo un problema de seguridad nacional. En este sentido, mientras en 1996 se deportaron a 38 000 personas, en el 2003 el número aumentó a 80 000, de las cuales 2100 fueron a República Dominicana y 2000 a El Salvador. Durante los primeros dos meses del presente año, 1400 jóvenes acusados de pandilleros han sido deportados, de los cuales 344 tenían antecedentes delictivos.

Esta política tuvo un impacto importante en la proliferación de las pandillas juveniles (maras) en Centro-américa, donde se calcula que existen alrededor de 250 mil jóvenes miembros de las maras. Las de mayor presencia son la Mara-Salvatrucha y la M-18 que nacieron en Los Ángeles hace más de tres décadas, formadas por inmigrantes lati-

nos. Luego, se instalaron en los países centroamericanos y con el paso del tiempo se han visto vinculadas con bandas criminales. De esta forma, las maras se han convertido en uno de los principales problemas que enfrentan países centroamericanos como El Salvador, Honduras y Guatemala.

Durante la última década, los gobiernos centroamericanos han venido impulsando diversas reuniones con el fin de lograr acuerdos que permitan afrontar de manera eficaz los problemas asociados a la presencia de pandillas transnacionales. Se han realizado dos reuniones de presidentes centroamericanos con este objetivo y durante la primera semana de abril del presente año se llevó a cabo en El Salvador, la Segunda Convención Antipandillas, con la participación de las delegaciones policiales de los países centroamericanos, México y Estados Unidos. Los objetivos de la reunión fueron compartir información entre los diversos países y producir recomendaciones sobre seis temas: centros penales, inteligencia, migración, prevención, intervención y leyes. Algunas recomendaciones que se plantearon son: homologar las leyes penales y procesales en los países centroamericanos con el fin de facilitar la extradición o deportación de los pandilleros involucrados en actos delincuenciales en diferentes países; crear leyes de protección de testigos que colaboren en investigaciones desde cualquier país; y la creación de bases regionales con el fin de compartir información, entre otras

La representación de las pandillas en los medios

Jenny Pontón Cevallos

Para analizar las representaciones que los medios de comunicación escritos crean en torno a jóvenes miembros de pandillas, he realizado un mes de seguimiento a todas las noticias publicadas respecto al tema en los principales diarios del país, concretamente del lunes 30 de enero al martes 28 de febrero del 2006. Escogí este período debido a que en esos días se llevó a cabo una entrega de armas por parte de varias agrupaciones de jóvenes de la ciudad de Guayaquil, acto que tuvo gran cobertura en todo el país. Un total de 12 noticias se difundieron durante ese tiempo, cinco correspondientes a El Universo (EU), cinco a El Comercio (EC) y dos a El Diario Hoy (DH). Me he centrado en los titulares de los mencionados reportajes, los cuales se autoclasifican en dos tipos de mensajes opuestos: los negativos y los positivos. Los primeros narran actos violentos cometidos por jóvenes miembros de pandillas: "Mapasingue vive a fuego cruzado" (EC 30-01-06), "Un 'Rey' fue el primero que murió" (EC 30-01-06), "Las pandillas marcan su territorio en Esmeraldas" (DH 03-02-06), "Periodista fallece por un disparo de pandilleros" (DH 15-02-06), "20 muertos por pandillas en solo 46 días del 2006" (EU 16-02-06), "Menor muerto y otro herido por pandilleros" (EU 25-02-06), "15 ecuatorianos de los Latin King presos en España" (EU 25-02-06). Mientras los segundos hacen referencia al desarme y a la rehabilitación: "Jóvenes entregaron sus armas para que el Municipio construya monumentos a la paz" (EU 02-02-06), "Adiós a las armas" (EU 05-02-06), "Seis pandillas inician un plan de desarme"

(EC 03-02-06), "La pandilla se extingue y se adapta a la nación o al clan" (EC 11-02-06), "Robos quedaron atrás para 15 ex pandilleros" (EC 27-02-06).

En el primer grupo de titulares es evidente el uso de categorías tales como "pandilleros" para referirse a jóvenes involucrados en hechos violentos o delictivos; las acciones de disparar, matar, herir, asesinar y delinquir son asociadas directamente a ellos, aún cuando no se citan pruebas concretas que demuestren que quienes cometieron el delito pertenecían a estos grupos. Frases como "supuestos pandilleros", "supuesto Latin King", "quizá fue asesinado por pandilleros", "parecía provenir de una riña de pandilleros", recorren los textos noticiosos recopilados. El segundo grupo de encabezados, si bien denota noticias "positivas" al mencionar que estos jóvenes buscan la paz y reincorporarse a la sociedad (como si antes no hubieran sido parte de ella), no dejan de estigmatizarlos por haber sido o ser miembros de grupos catalogados como peligrosos. Es decir, en este corpus noticioso se está calificando de pandilleros a los jóvenes que se congregan, de violentos a todas las pandillas y de criminales a todos sus integrantes. Generalizaciones peligrosas que a la vez crean distinciones antagónicas, entre "ellos" -los delincuentes- y "nosotros" -las víctimas correctas- (Vasilachis 2005). En este sentido, las noticias que abordan temas de pandillas en los diarios analizados, utilizan representaciones dicotómicas: buenas vs. malas noticias, nosotros vs. ellos, culpables vs. inocentes. La problemática, entonces, se aborda desde visiones esencialistas que crean la necesidad de aumentar el control sobre la sociedad e inciden en la adopción de medidas inmediatistas y sin dirección por parte de gobiernos locales. La seguridad ciudadana requiere ser repensada desde las causas que originan los hechos violentos para a partir de ello poder establecer políticas de largo plazo que prioricen el bienestar de toda la ciudadanía y no sólo de un sector en desmedro de otros. De esta manera las soluciones evitarán caer en las mencionadas oposiciones mediáticas.

Las políticas públicas orientadas al tema de las pandillas no deben tener un carácter represivo. Con ello no se afirma que el Estado no esté en la obligación de sancionar los delitos que sean cometidos por pandilleros/as, sino que la relación jóvenes – crimen es tan sólo una arista del fenómeno de las pandillas. La elaboración de una política acorde con las necesidades y demandas de la juventud requiere de un enfoque integral. En esta línea se recomienda tener en cuenta tres elementos:

1. La relación entre los y las jóvenes pandilleros y sus familias.
2. Brindar oportunidades de inserción en el campo laboral.
3. Monitorear la relación entre la Policía Nacional y las agrupaciones pandilleras desde una perspectiva de los DDHH.

Finalmente, para el diseño de las políticas públicas sobre pandillas en Ecuador valdría considerar la experiencia de Barcelona, ya que en dicha ciudad se ha implementado un modelo basado en mecanismos de inclusión, respeto y representación.

CORTOS

- Según una encuesta realizada por el departamento de justicia de Estados Unidos en el año 2001, el 100% de las ciudades con población mayor o igual a 250.000 habitantes reportó actividades de pandillas.
- Según la policía española entre el 3 y 5% de los jóvenes latinoamericanos residentes legales en su país son miembros de una pandilla.
- En Valencia, el 08 de febrero del presente año, se capturó a uno de los líderes de los Latin King en Madrid, el ecuatoriano Romel Vinicio, alias King Jordan por una supuesta relación con dos homicidios.



Libros

The seven Myths of Gun Control: Reclaiming the truth about guns, crime, and the second amendment.
Richard Poe, EEUU, 2001, 283 p.

Este libro es un buen texto de referencia que contribuye a abrir el debate sobre el control de armas de fuego en la población. El trabajo busca desmitificar las siete mentiras más comunes que las propagandas dirigidas a poner estrictos controles sobre el uso de armas por parte de la población civil tratan de hacernos creer. Este autor de posición política conservadora nos cuenta el otro lado de la historia y demuestra como el uso de armas de fuego puede reducir el crimen.



Armas y Violencia,
El Salvador, 2003, 131 p.

Esta investigación busca contribuir al debate sobre la incidencia de las armas de fuego en la proliferación de la violencia en el Salvador. Se presentan los principales resultados del estudio realizado en estrecha coordinación con la División de Estadísticas de la Policía Nacional Civil, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, el Centro de Estudios Penales y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Sitios web

- Small Arms Survey
www.smallarmssurvey.org
- Fundación Seguridad y Democracia
www.seguridadydemocracia.org
- Control de Armas de la UNICEF
www.unicef.org/emerg/index_mallarms.html
- Informativo Seguridad Ciudadana en Colombia
www.fescol.org.co
- Internacional Crisis Group
www.crisisgroup.org
- Washington Office for Latin America
www.wola.org
- Internacional Alert
www.international-alert.org/

Privatización de la seguridad o privación de un derecho

Fernando Carrión M.

La privatización ha entrado con fuerza en el campo de la seguridad ciudadana y lo ha hecho bajo el pretexto de la ineficiencia pública en el control de la violencia; esto es, con la misma argumentación ideológica seguida en los procesos de privatización del Estado. En todo caso, ésta es una hipótesis –aun no comprobada– de un proceso inscrito en la lógica general de reforma estatal, y aparece –en términos reales y objetivos– como la principal y más importante innovación en el combate a la violencia en América Latina. En otras palabras, la transformación más significativa producida en las políticas de control de la violencia, ha venido desde fuera del sector con “la privatización”; y no desde alguna de las vertientes de la prevención, como se ha pretendido hacer creer.

El impacto de esta tendencia es tan significativo, que ha llevado a la mutación del contenido de las políticas en el tema: de la seguridad ciudadana a la seguridad privada. Ésta última ha cambiado la naturaleza del derecho que encarna la primera, dado que ahí recae su condición ciudadana, y ha introducido la lógica de la ganancia en la producción de este servicio. Lo paradójico de la propuesta está en que la eficiencia del sector privado por erradicar la violencia, podría conducir a la pérdida de su razón de ser, considerando que este negocio depende de la existencia de la violencia y, por lo tanto, de la ampliación de la demanda por seguridad. De allí que este debate debe ser más profundo y menos ideológico.

Por lo pronto es difícil establecer una correlación directa entre privatización y violencia, sea ésta objetiva o subjetiva. Lo que sí se puede

afirmar es que hay una coincidencia del auge delincriminal con los procesos de privatización, los cuales ponen en duda su justificación inicial; aunque, por el momento, esto no significa una determinación causal. No obstante, es preciso reconocer que la condición mercantil de la seguridad privada ha definido un acceso diferenciado a ella: los que tienen recursos económicos la adquieren y los que no los tienen se quedan al margen.

Como consecuencia de ello tenemos que desde el año 2005 existen más policías privados (40.368) que públicos (36.907), pues las empresas particulares han crecido a un ritmo mayor que las estatales. En este contexto, se ha constituido una oferta policial diferenciada según la capacidad económica de cada uno de los estratos sociales. Así, mientras las empresas formales de guardianía privada (849 durante el 2006) prestan sus servicios a la banca, al comercio formal, a los barrios cerrados y a ciertas oficinas estatales; las empresas informales atienden a los sectores de bajos ingresos, situación que reproduce los mismos problemas de informalidad que tienen otros sectores del país.

Frente a este agudo proceso de privatización de la seguridad, no se observa una correlativa regulación por parte del Estado. ¿La seguridad privada es tierra de nadie? ¿A quién le corresponde normar a este sector? Se requiere, por lo tanto, definir urgentemente un marco institucional y regulatorio integral de esta actividad empresarial, ya que es un servicio en ascenso que debería estar subordinado a las políticas públicas

La privatización de la seguridad en el Ecuador: impactos y posibles escenarios

Daniel Pontón C.¹

Introducción

Ecuador en los últimos años se ha enfrentado a una crisis general del sistema de seguridad ciudadana. En efecto, si evaluamos los resultados de algunas encuestas como la Latinobarómetro (2002)², vemos que tanto el Poder Judicial como la Policía Nacional del Ecuador, son dos de las tres instituciones responsables de la seguridad pública que tienen la más baja credibilidad por parte de la ciudadanía. Esto puede ser corroborado por la encuesta de la ENAC-POL 2005, la cuál nos dice que el 72,5 % de la ciudadanía confía poco o nada en la Policía Nacional.

Mucho se ha hablado respecto a las causas de esta crisis; sin embargo, existe concordancia en diagnosticar que este problema nos está llevando paulatinamente a una transformación de la forma de ver el manejo de la seguridad, lo cual consecuentemente pone en entredicho este concepto como bien público. Antes de centrarnos en el largo debate normativo de que si la seguridad debe ser pública o privada, estamos de acuerdo en que en las sociedades democráticas actuales, es poco común que la seguridad ciudadana sea únicamente materia de la policía. (Abelson 2006).

1 Investigador programa Estudios de la Ciudad FLACSO sede Ecuador.
2 Dammert (2004)

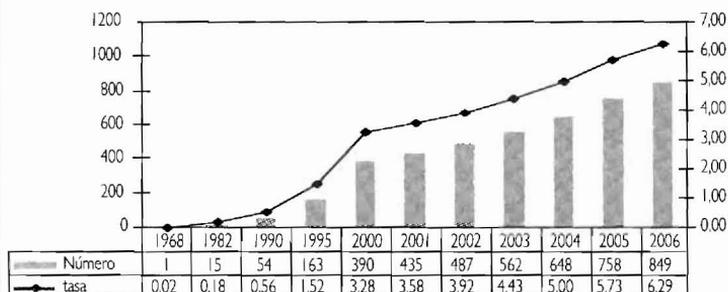
En América Latina, la expansión de la seguridad privada es un asunto que ha recibido poca atención tanto en lo académico como en lo público (Abelson 2006), mientras en el Ecuador, el interés ha sido prácticamente nulo. Pese a ello, es una realidad que el despunte de esta actividad está cambiando prácticas y prestaciones sociales, las cuales se han traducido en nuevas formas de resolver problemas cotidianos, nuevas formas de consumo y acumulación, nuevas formas de reordenamiento y apropiación del espacio público y privado, y sobre todo en un cambio en la relación con el manejo de la seguridad ciudadana en la actualidad. El objetivo de este documento es aportar algunas herramientas de análisis que contribuyan a un estudio más profundo sobre el fenómeno de la seguridad privada y su relación con el manejo de la seguridad ciudadana.

Si bien la seguridad privada es vista como un tipo de negocio a nivel general, ésta involucra una infinidad de segmentos, tales como vigilancia o guardianías físicas, dispositivos de seguridad (alarmas, rejas, cámaras de televisión, blindajes, seguridad electrónica), transporte de fondos, investigaciones, entre muchas más. En este artículo me centraré principalmente en el análisis del tema de las **guardianías privadas**, por cuanto es el aspecto más relevante en el aumento de la seguridad como servicio particular. Para ello analizaré tres ejes en los cuales se sustentará este trabajo: el crecimiento de esta actividad y los posibles factores que la propician, el comportamiento del mercado, y, por último, me centraré en la coyuntura donde se discute el impacto de las guardianías privadas en el manejo de la seguridad ciudadana ecuatoriana de los últimos cinco años.

La expansión y sus posibles factores

La expansión del sector de las guardianías privadas en el Ecuador es un fenómeno social que debe ser tomado muy en cuenta. El número de vigilantes registrados oficialmente en el año 2005 fue de 40.368, el cuál ya supera considerablemente a los 36.907 policías nacionales

Gráfico 1
Número de empresas de seguridad privada, acumuladas
por año y tasa por 100 mil habitantes



Fuente: Superintendencia de Compañías

existentes en este mismo año (no se toma en cuenta con esto el sector informal del cuál no se tiene datos cuantificables, aunque según algunas estimaciones el número llega a 80.000 efectivos).

Por otro lado, la tasa de crecimiento de empresas de seguridad privada ha tenido una variación considerable desde el año 1995. El número acumulado de entidades registradas en la Superintendencia de Compañías en el año 1990 fue de 54, cifra que corresponde a una tasa de 0,56 empresas por cada cien mil habitantes. Para el año 1995 el número creció a 163 compañías y la tasa prácticamente se triplicó llegando a 1,52. Entre los años 1995 y 2000 la medida se duplicó a 3,28, y a partir de ese período, el número de empresas creció en un 117% por los siguientes seis años, hasta llegar a 849 empresas registradas en lo que va del 2006. La tasa a su vez ha crecido de 3,28 compañías en el 2000 a 6,29 en el 2006. (Ver gráfico 1)³

- 3 Si bien muchas de estas empresas registradas en la superintendencia de compañías no están en funcionamiento real (50% según cálculos de algunos expertos) lo que nos interesa en este artículo es indagar la tendencia social en este fenómeno, antes que saber cuantas compañías hay en realidad. Este indicador de la Superintendencia de Compañías es un buen reflejo de los cambios de comportamiento de la sociedad ecuatoriana en cuanto al manejo de la seguridad privada.

Del número total de compañías de seguridad privada registradas hasta el año 2006, el 51,70% están en Pichincha y el 28,26% en Guayas. Esto quiere decir que casi el 80% del total de empresas están en las provincias más pobladas del país, donde se destacan las ciudades de Quito y Guayaquil respectivamente, lo cual muestra que la expansión de la seguridad privada es un fenómeno predominantemente urbano. Pichincha es la provincia donde ha existido mayor proliferación de compañías en el tiempo, ubicándose nueve puntos por encima de la tasa nacional en el año 2006.⁴ Guayas, a su vez, supera ligeramente el promedio del país, mientras que el resto del Ecuador se encuentra muy por debajo del mismo; aunque la tasa presenta una tendencia al alza en los últimos 15 años.

Los factores que contribuyen a explicar este crecimiento pueden ser múltiples, el mismo desprestigio de las instituciones de control puede ser una razón para ello; sin embargo, en los últimos diez años, dos han sido los aspectos que más han contribuido a la crisis del manejo de la seguridad pública: el incremento de la delincuencia y el crecimiento de la inseguridad ciudadana.

El primer escenario es el más dominante en la creencia de la opinión pública, éste nos remite a una realidad más objetiva, la cual explica que el aumento de la seguridad privada en el Ecuador, puede deberse a una falla en la provisión pública de este bien por parte de las instituciones de control. Situación que nos está llevando a una privatización cada vez más elevada del servicio; es decir, que la seguridad privada empieza paulatinamente a remplazar a la seguridad pública. Este escenario parece ser correcto si tomamos en cuenta que la tasa de denuncias de delitos contra la propiedad⁵, en general, desde el año

4 Este indicador no es fiable en el sentido de que pueden haber muchas de las compañías registradas en Quito o Guayaquil que operan en distintos lugares del país. Por consiguiente, es difícil inducir el número real de compañías por cada cien mil habitantes. De todos modos, el cálculo se lo realizó personalmente con el afán de ver aproximadamente la incidencia del fenómeno de la seguridad privada en algunos lugares del Ecuador.

5 La inseguridad se relaciona con el crecimiento en el número de delitos en general. Los delitos según la clasificación de la Policía Judicial del Ecuador se dividen en delitos contra las personas, la propiedad, sexuales, fe pública, seguridad pública, entre otros. Sin embargo, en

1995 hasta 1999 creció en un 47,7 %. De esta tasa, los delitos por asaltos comerciales se elevaron de 0,9 a 17,5 por cada cien mil habitantes, mientras que los robos a domicilio se duplicaron en términos brutos en este lapso; una tendencia que fue más elevada tanto en Pichincha como en Guayas. Esto quiere decir que a medida que crecen los delitos en el país, aumenta la tendencia de conformación de compañías de seguridad privada; en otras palabras, el crecimiento del delito incide sobre el crecimiento de compañías de seguridad.

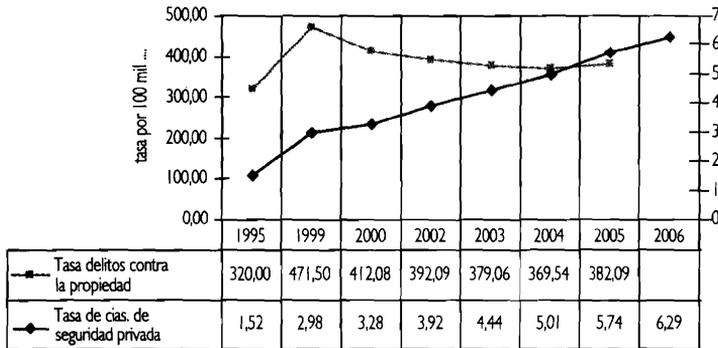
El otro escenario se explicaría por lo que Abelson (2006) define como una brecha entre las expectativas del nivel de seguridad demandado por ciudadanos/as, y el nivel de seguridad que perciben que es capaz de proveer la fuerza policial. Esto implicaría una explicación culturalista más afín a las sociedades del riesgo, descrita por Beck (1999), y a las sociedades del miedo y el control. En el Ecuador, esto parece ser evidente en la publicación de algunas encuestas de victimización, donde se puede notar claramente que la probabilidad de que un individuo o familia se sientan inseguros, duplica o triplica a la probabilidad de ser victimizado en un año. Es decir, no existe una relación proporcional entre delitos e inseguridad. Esta explicación causaría una distorsión en la demanda de seguridad ciudadana, ya que no estaría remitida a cuestiones netamente objetivas, sino más bien a fuertes sentimientos de inseguridad, construidas socialmente, sobre la cuál la gente percibe y decide sus estrategias de seguridad.

El gráfico 2, en la página siguiente, muestra cómo a medida que crecen los delitos contra la propiedad, entre 1995 y 1999, la tendencia a formar compañías de seguridad también asciende. En el año 2000 la tasa de delitos contra la propiedad tuvo un descenso, y a partir del año 2002 ésta ha mantenido una tendencia estable; sin embargo, la tasa de compañías de seguridad privada por cada cien mil habitantes aumentó considerablemente. Esto confirmaría la hipótesis

materia de responsabilidad, las guardianas privadas solo tendrían competencia en la prevención de algunos delitos contra la propiedad como asaltos comerciales, bancos, carreteras, robos a domicilio, automóviles, entre otros; y, en la protección de pocos delitos contra las personas (homicidios o los intentos de mismo) en el caso de servicios de guardaespaldas.

Gráfico 2

Gráfico comparado de la evolución de la tasa de delitos contra la propiedad y la tasa de compañías de seguridad privadas



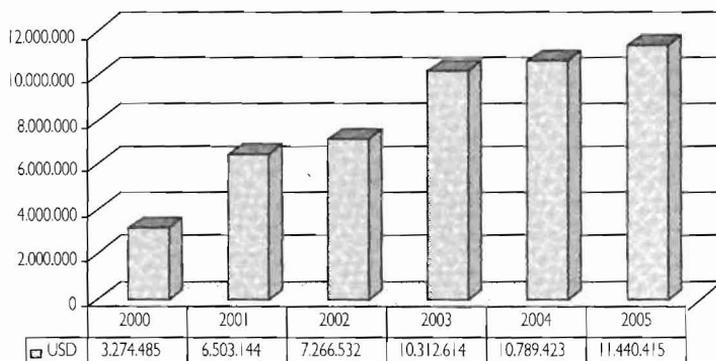
Fuente: Superintendencia de Compañías y Dirección Nacional de Policía Judicial

segunda, pues la evolución de ambas tasas no guarda relación alguna en los últimos cinco años. Por lo tanto, la explicación del crecimiento de esa actividad se relaciona más con factores culturales que estructurales. Si bien es arbitrario emitir juicios de causalidad de una actividad como las guardianías privadas, se podría afirmar que ésta se debió en un primer momento a factores objetivos o cuantificables, como el aumento de actos delictivos; y más tarde, se enraizó en la representación simbólica de la sociedad ecuatoriana, como una solución o alternativa al manejo de la seguridad individual y pública, debido a los altos niveles de inseguridad percibidos.

El mercado de la seguridad privada

A nivel mundial y de América Latina el mercado de la seguridad privada es un sector de gran expansión. Según Frigo (2003) esta actividad registró movimientos en el año 2002 por 85,000 millones de dólares, con una tasa de crecimiento de 7 a 8 % anual. En lo que res-

Gráfico 3
Recaudación fiscal de las empresas de seguridad y
vigilancia privada, 2000-2005



Fuente: SRI

petá a América Latina, según este mismo autor, el mercado ascendió a 4000 millones dólares; esta cifra corresponde al 4,70% del mercado total, con una tasa de crecimiento anual entre el 9% y el 11%, la cual llega a ser la más alta a nivel mundial. Dentro de este rubro, las guardianías privadas son la fuente más importante de este mercado con alrededor del 50% de participación (no se cuantifica el sector informal que se encuentra fuera de los registros).

En el Ecuador, el rápido crecimiento de las compañías de seguridad y guardianía privada de los últimos diez años, nos muestra a su vez el gran desarrollo de este sector como actividad comercial. No se dispone información sobre el tamaño económico real del mercado de la seguridad privada en el Ecuador; sin embargo, según datos del Servicios de Rentas Internas (SRI), esta actividad registró recaudaciones de impuestos directos e indirectos por 3.274.485 dólares en el año 2000, mientras que en el 2006, el monto subió a 11.440.415.⁶

6 Aunque no se puede inferir el tamaño real del mercado de las guardianías privadas con los datos del SRI, estos nos dan una muestra del crecimiento general existente, pues los

Esto implica un incremento del 249,38% en cinco años y una tasa de crecimiento anual del 28,4 % (Ver gráfico 3).

En una encuesta publicada por Cedatos - Gallup en el año 2005, de 130 empresas indagadas en Quito y Guayaquil, se encontró que el 60% de ellas invierte de 1.000 a 25.000 dólares anuales en seguridad; el 10% gasta entre 26.000 y 50.000 dólares; y, el 20% restante destina más de un millón de dólares a este tema. Cuando la encuesta preguntó ¿Qué porcentaje representa el gasto en seguridad dentro de su presupuesto total del año? El 80% respondió que menos del 10% y el restante 20% de las empresas, respondió que del 10% al 30%. Esto nos da una idea de la importancia de esta actividad comercial dentro de la cadena productiva de las empresas, la cual ha dejado de ser vista como un servicio o gasto adicional, para ser considerada una inversión que se encuentra dentro de la cadena productiva o valor agregado del producto o servicio final.

Frigo (2003) nos dice que en un principio muchas de estas compañías se iniciaron de modo semejante; es decir, empezaron como negocios familiares a partir de que uno o más funcionarios provenientes de las fuerzas públicas de seguridad (Fuerzas Armadas y Policía Nacional) se acogieron a su retiro (en ocasiones antes de esto), e iniciaron su empresa. Si bien no existe datos que ratifiquen esta afirmación en el caso ecuatoriano, en el Reglamento de Organizaciones de Seguridad Privada emitido en el año de 1998, está prescrito que en el acta constitutiva de las compañías, debe constar al menos un ex miembro de las fuerzas del orden público entre los socios/as fundadores.⁷ Por otro lado, este mismo reglamento establecía que el 25% del personal contratado por estas compañías, debían ser ex integran-

impuestos son considerados un termómetro de la realidad comercial del país. Tampoco se puede decir que las empresas declaran por sí solas esa cantidad de dinero, pues en este rubro también se involucran impuestos indirectos. Sin embargo, este valor nos da una perspectiva del mercado en general de las guardianías privadas en el Ecuador.

7 Si bien este reglamento está en desuso actualmente, no se ha podido aprobar aún en el Congreso Nacional uno nuevo. Esto genera que el viejo reglamento esté vigente más por costumbre que por derecho propio.

tes de la fuerza pública. Es difícil también corroborar cuantitativamente esta afirmación, sin embargo, dentro de los requisitos indispensables para la contratación del personal, está el haber cumplido con el servicio militar obligatorio. Este requerimiento, sin duda alguna, más allá de garantizar la presencia de personal más preparado en las compañías (en manejo y uso de armas, conocimiento de estrategias de disuasión, etc.), es un factor que reduce los costos de capacitación que inciden en el precio final del producto. Por lo tanto, los ex miembros de la fuerza pública son un personal apetecido por el grueso de las compañías de seguridad para brindar sus servicios.

La oferta que cubre la prestación de resguardos particulares no está restringida a una sola actividad específica. El sector cubre del sector una gran variedad y complejidad en los servicios ofrecidos donde se destacan entre otros la vigilancia a personas naturales y jurídicas, vigilancia, custodia y transporte de bienes, monitoreos y muchas actividades más. Si nos remitimos a analizar cualitativamente la oferta de seguridad privada, las diferencias de las compañías existentes pueden ser abismales. Frigo (2003) sostiene que el crecimiento del mercado ha exigido una mejor profesionalización y tecnificación del mismo, principalmente en los servicios proporcionados a clientes corporativos (bancos, fábricas, negocios o empresas comerciales, entre otros); esto a su vez ha incidido en la concentración y monopolización del servicio que se encuentra en capacidad de cubrir esta demanda.

En el Ecuador, esta afirmación parece ser problemática, debido principalmente al gran crecimiento de compañías de seguridad en la última década (Ver gráfico 1). Sin embargo, cuando nos remitimos a los datos del SRI se puede constatar que las 20 principales empresas de aportación al fisco, las cuales corresponden apenas al 2,24% del total de ellas, declaran más del 60% del total recaudado. En este sentido, se puede decir que la concentración no se encuentra por el lado del número de compañías, sino más bien por los ingresos que éstas reciben; lo cual se podría explicar, en parte, por el reducido número de empresas que están en condiciones de competir en el mercado, el mismo que se halla principalmente dirigido a captar el consumo de las

grandes corporaciones, donde están los mayores estímulos económicos y financieros. Por su parte, los servicios profesionales demandados por este tipo de clientes son cada vez más exigentes, estos conllevan incluso su tercerización (compañías de entrenamiento de personal, monitoreo de armas, y ciertos dispositivos tecnológicos), con el objetivo de cumplir las exigencias. Por esta razón, únicamente las grandes compañías de seguridad transnacionales y algunas empresas nacionales fuertes están en condiciones de proveer y competir en este negocio, debido a la alta inversión necesaria para proporcionar tales servicios.

Debido a lo expuesto, este lucrativo mercado no puede ser cubierto por el grueso de compañías registradas. La plaza a la cual se dirigen las empresas más pequeñas, se encuentra desagregada en el gran abanico de actividades existentes, como pequeños negocios, guardianías de hogares, pequeñas urbanizaciones, entre otras. Mucho se habla de la fragmentación que promueven los servicios de seguridad privada a la sociedad en general, lo cual se debe principalmente a que todavía es considerado un servicio que solo pocos individuos pueden pagar, y por consiguiente, marca una implícita exclusión social entre consumidores y no consumidores. Si bien esto es un elemento importante de considerar, pues proplematiza profundamente el concepto de seguridad como bien público, en el Ecuador la tendencia a una expansión masiva de utilización de estos servicios parece estar creciendo.

Las encuestas de victimización realizadas por FLACSO tanto en Quito, Guayaquil y Cuenca en el año 2003; revelan que el 8,7 % de los hogares poseen guardias privados. No se dispone de datos de los años subsiguientes, sin embargo, las 849 empresa registradas en la Superintendencia del Compañías en el año 2006, constituyen un dato que nos permite inferir la tendencia cada vez mayor de los estratos más populares de la sociedad ecuatoriana, a contratar guardianía privada (se incluye clase media y clase media baja); sectores en los que prima, por cuestiones adquisitivas, la ley del precio antes que la calidad del servicio en sí mismo.

Ahora bien, la política de abaratamiento de costos, ha generado un repunte en el apareamiento de compañías o personal no regulariza-

do oficialmente. El SRI reporta hasta el año 2005, 2.310 RUC (Registro Único de Contribuyentes) abiertos por concepto de esta actividad⁸, de los cuales 892 son empresas y 1.418 son personas naturales que podrían ofrecer los servicios deliberadamente y sin control alguno. En este sentido, en el país son frecuentes las denuncias por los precarios equipos de utilizan muchas de las empresas (armas, chalecos antibalas, entre otros), así como son recurrentes las denuncias por negligencia en el uso de los mismos, las cuales se realizan por el cometimiento de abusos, complicidad con la delincuencia, entre otras. Esto de cierta forma puede ser causado por la tendencia del abaratamiento de precios e informalidad del servicio existente.

Seguridad privada y seguridad ciudadana

Mucho se ha hablado en el Ecuador sobre la pertinencia del uso de las guardianías privadas como una solución o alternativa al manejo de la desprestigiada seguridad pública. Gran parte de esta discusión se centra en el debate que destaca la importancia de la participación ciudadana en la planificación y manejo de la seguridad, como una alternativa para suplantar el viejo y vertical concepto de seguridad nacional, el cual se basa en atacar las grandes amenazas contra el estado.

Es algo difícil evaluar los alcances y logros de la seguridad privada en materia de seguridad ciudadana, principalmente por la complejidad en dictaminar qué es lo que se está entendiendo por este concepto; por la poca existencia y confiabilidad de la información; y, por el ámbito de responsabilidad de las guardianías privadas, las cuales no son contratadas específicamente para brindar un servicio público. Éste último está enfocado principalmente a velar por la disminución de los índices o niveles de delincuencia e inseguridad en general, mientras el servi-

8 Actividades de vigilancia y protección que son realizadas por personal empleado para proteger a personas o propiedades, a través de patrullaje de calles, o como guardaespaldas, guardianes y serenos para edificios de apartamentos, oficinas, fabricas, obras...

cio privado está más enfocado en brindar protección bajo objetivos particulares y sectorizados.

Para entrar a analizar los impactos de las guardianías privadas en el manejo integral de la seguridad ciudadana, es necesario partir del hecho que los delitos son la fuente principal de inseguridad ciudadana y asumir al concepto de seguridad dentro un esquema racional de elección de los actores por bienes y servicios. Las guardianías privadas son vistas como una opción pertinente a la cual recurren ciertos individuos para garantizar su protección individual, ésta implica un traslado de algunas competencias de la seguridad pública a la privada, como el porte de armas, la facultad y obligación de detener a delincuentes en delito flagrante, la prohibición de acceso a espacios, entre otras más. Para evaluar la incidencia de las guardianías privadas en el manejo integral de la seguridad ciudadana, ésta debe ser entendida como una serie de esfuerzos individuales, que sumados en su conjunto, deberían repercutir en la disminución de los delitos en los cuales tienen racionalmente competencia y responsabilidad.

Si tomamos en cuenta que el manejo de la seguridad pública está enfocado en reducir la inseguridad ciudadana con respecto al aumento delictivo, el sector privado que proporciona este servicio debe ser evaluado en su real incidencia sobre el control y la disminución del número de delitos sobre los que tiene responsabilidad; es decir, robos a domicilios, robos a carros, asalto a bancos, asalto en carreteras, asaltos comerciales, asalto y robo de vehículos, y asaltos en general. En los datos proporcionados por la Policía Judicial, entre los años 2000 y 2004, vemos que los delitos arriba mencionados sumados en total por año, mantienen una tendencia decreciente a nivel de país en este periodo (Ver cuadro 1). Pichincha por su parte, presenta mejoras considerables en números brutos en los delitos arriba mencionados, pues de los 22.291 delitos denunciados en el 2000, pasó a 16.514 en el 2004. Guayas por otro lado, varía de 14.553 delitos denunciados en el año 2000, a 14.814 en el 2002 y 13.110 en el 2004. Con estos resultados, se podría argumentar que la seguridad privada está teniendo éxitos en el control de estos delitos. Sin embargo, si ana-

Cuadro I				
Delitos donde las guardianías privadas tienen responsabilidad				
Ecuador 2002-2004				
	2000	2002	2003	2004
Robo a domicilio	14041	13261	10224	10434
Robo carros	2574	2352	2203	2734
Otros robos	17470	16651	18170	17344
Asalto a bancos	86	91	130	72
Asalto a carreteras	465	538	356	393
Asalto c. comerciales	1943	1083	1975	2344
Asalto y robo de vehículos	4456	2514	2327	2059
Asalto y robo	13132	10633	9490	10253
Total	54167	47123	44875	45633

Fuente: Policía Judicial del Ecuador:

lizamos en detalle el comportamiento de dos de los principales delitos sobre los que estas compañías tienen responsabilidad directa, como asaltos los comerciales y los asaltos a bancos, vemos que existe ambigüedad en los resultados. A nivel de país los asaltos mantienen un comportamiento irregular y los asaltos comerciales tienden a subir. En Quito y Guayaquil que son las ciudades donde mayor presencia de compañías de seguridad se registra por número de habitantes, los asaltos a bancos en el año 2004 también mantienen tendencias irregulares con un crecimiento en el año 2003 y un decrecimiento en el 2004. Por otro lado, los asaltos comerciales disminuyeron drásticamente en la provincia de Pichincha de 1785 en el año 2000 a 481 en el año 2004, mientras que en la provincia de Guayas éstos aumentaron de 138 en el 2000 a 1353 en el 2004.

Lo dicho anteriormente no nos puede conducir a decir que los aportes de la vigilancia privada al manejo de la seguridad ciudadana no sean importantes. Hay que considerar que los números de denuncias por los delitos tipificados anteriormente no han mantenido los niveles de crecimiento que tuvieron en la década de los noventa. Sin embargo, se debe reconocer que el gasto público en la Policía Nacional ha

crecido tres veces en los últimos cinco años, y que el número de efectivos policiales aumentó de 22.000 efectivos en el año 2000 a 36.907 en el año 2004; lo cual puede estar incidiendo también en el control de este tipo de delitos.

De todos modos, no se puede considerar a las guardianías privadas como una solución al problema de la seguridad ciudadana, justamente debido al ámbito de competencias y responsabilidades para el que fueron contratadas. Es preciso tomar en cuenta que en el Ecuador de los últimos años, han crecido considerablemente ciertos delitos que pueden ser una fuente directa a la generación de inseguridad en la población, como los delitos contra las personas, los delitos sexuales, los homicidios, las agresiones, los secuestros, las violaciones, y las amenazas o intimidaciones; sobre los cuales la vigilancia privada tiene poca o casi nada de responsabilidad (salvo pocos servicios especializados de protección a personas o guardaespaldas).

Una política integral de seguridad ciudadana no puede ser una suma de voluntades y esfuerzos individuales. Ésta necesariamente debe orientarse a integrar los múltiples aspectos que combaten los factores que generan inseguridad a la población, los cuales en muchos casos están fuera del tema delictivo o violento, y más bien implican propuestas de reformas destinadas a mejorar la confianza interpersonal e institucional de las personas. En este sentido, se podría considerar que la seguridad privada es un complemento o alternativa efectiva al trabajo policial en materia de prevención de algunos delitos contra la propiedad; sin embargo, esta afirmación parece ser un poco riesgosa si tomamos en cuenta temas como el marco jurídico, la tendencia política y social en el manejo de la seguridad, y los mecanismos de control que regulan esta actividad en Ecuador.

En el campo legal, la tendencia a la privatización de la seguridad ciudadana no ha sido resuelta, pues la Ley de Seguridad Privada del Ecuador prescribe el libre uso de la contratación de este tipo de empresas por parte por ciudadanos/as; definiendo además las modalidades de operación, los pasos para la conformación de las mismas, el objeto y razón social, el ámbito de competencias, y, las respon-

sabilidades y mecanismos de control. En cuanto a su jurisdicción, no hay una normativa jurídica explícita, la ley se presenta neutra y en muchos de sus pasajes, ambigua en esta materia. Tradicionalmente las guardianías privadas cumplen su jurisdicción en el ámbito privado protegidas por el derecho de contratación y libertades civiles; sin embargo, es muy común encontrar empresas de guardianía privada resguardando espacios públicos y semipúblicos (como parques y plazas), bajo la contratación, competencia y responsabilidad privada.

En los últimos dos años, Ecuador se vio envuelto en un problema complejo en cuanto a la jurisdicción, competencias y responsabilidades de las guardianías privadas, lo cual ha ocasionado más de un conflicto entre los actores involucrados. En el año 2005, el Municipio de Guayaquil (institución pública local), a través de su Corporación de Seguridad Ciudadana (institución de naturaleza privada), contrató varias compañías de seguridad privada en pretexto de la poca atención recibida por parte del gobierno central para combatir el incremento de la delincuencia; el objetivo de este hecho fue proveer seguridad pública (de competencia y jurisdicción constitucional del Estado a través de la Policía Nacional) en las calles o puntos conflictivos de la ciudad.

Este suceso aparte de mostrar la ambigüedad jurídica existente, ejemplifica también un cambio en el imaginario social y político de los ecuatorianos. Las guardianías privadas empiezan a ser vistas como una alternativa para el control de la violencia y la inseguridad en la calle, lo cual se explica en varios factores, principalmente en el sentimiento de desprotección provocado por la mala imagen de las instituciones de control oficial. Esta alternativa parece no tener límites de acción, pues se legitima una intromisión cada vez mayor de la seguridad privada en asuntos que tradicionalmente han sido de jurisdicción policial. Como ejemplo de esto, se puede citar el dictamen formulado por el Fiscal General de la Nación en Mayo del 2006, el cual estipulaba que las guardianías privadas no sólo están facultadas, sino que están obligadas a detener a delincuentes en presencia de delitos flagrantes. Esto es una gran muestra de la tendencia a la privatización de la seguridad en el Ecuador, y de lo problemático que resulta establecer límites

entre la competencia pública y privada en un contexto con altos índices de inseguridad ciudadana como el ecuatoriano.

Otro de los problemas de concebir a las guardianías privadas como alternativa o complemento a la labor policial son los mecanismos de control existentes.⁹ Cabe resaltar que el Ecuador aún no dispone de un reglamento sobre compañías de seguridad privada, debido a que éste se encuentra aún en el Congreso Nacional para su aprobación, pues el anterior reglamento quedó en desuso a partir de la aprobación de la Ley de Seguridad Privada en el año 2003. Este hecho, ha dificultado establecer competencias más específicas en varios aspectos, entre ellos un mayor detalle sobre las responsabilidades de las instituciones que controlan esta actividad, el reglamento de selección y características del personal, las entidades encargadas de la capacitación de funcionarios/as, entre otros. Por otro lado, son conocidas las dificultades que presenta el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (COMACO) para el control efectivo del uso y tenencia de armas. En este sentido, aún no existe las garantías suficientes para un mejor control en esta materia; lo cual constituye un estímulo para los empresarios de la seguridad privada al considerarse un proceso sencillo de realizar.

En el Ecuador han existido casos de denuncias sobre la presencia de compañías informales de seguridad privada que se encuentran fuera de los controles institucionales. El uso de personal, armas y sistemas de protección poco calificados impulsados por una política de

9 La Ley de Vigilancia y Seguridad Privada del Ecuador, vigente desde Julio del 2003, estipula que el control del funcionamiento de estas compañías estará repartido entre varias instituciones como las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional, la Superintendencia de Compañías, la Superintendencia de Comunicaciones, y el Ministerio de Trabajo, cada una de ellas dentro de su ámbito de competencias. En este sentido, las Fuerzas Armadas son las encargadas de la emisión y control del porte y uso de armas de fuego; el Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional son las encargadas del control de funcionamiento y la emisión de permisos para el mismo; la Superintendencia de Compañías está a cargo de supervisar las actividades comerciales de acuerdo a la Ley de Compañías; la Superintendencia de Comunicaciones emitirá los permisos para el uso de frecuencias de radio y comunicación de las compañías; y finalmente, el Ministerio de Trabajo es el encargado de regular lo concerniente a la contratación personal.

abaratamiento de costos operacionales, dificultan la garantía de que el servicio de seguridad privada sea visto como una alternativa a la seguridad pública. Por el contrario, todo esto se convierte más bien en factor de inseguridad ciudadana, debido a malas prácticas profesionales por parte de estas empresas; considerando que existen registros de que algunas de ellas operan sin los respectivos permisos de porte de armas. Según los datos proporcionados por el COMACO, en el año 2006 existen 705 compañías registradas y 286 en constitución, éstas últimas están operando regularmente sin permiso de porte de armas.

Considerar a la seguridad privada como una alternativa o complemento al manejo de la seguridad pública es problemático en el largo plazo debido a las razones expuestas anteriormente. En el corto plazo, se vuelve necesaria la aprobación urgente del reglamento de seguridad privada que delimite específicamente la competencia y la jurisdicción de ámbito. Por otro lado, también se necesita endurecer los controles que actúen como desestímulos para frenar la masiva proliferación de esta actividad, ya que si bien se puede considerar a la seguridad privada como una fuente importante de empleo para miles de ecuatorianos/as, creemos firmemente que su fin último constituye simplemente un negocio con intereses definidos, los cuales está lejos de los objetivos de contribuir eficazmente al manejo integral de la seguridad ciudadana en el Ecuador.

Conclusiones

El despunte de las guardianías privadas desde el año 2005, debe ser enmarcado dentro de un contexto definido, que está determinado por una crisis general del sistema de seguridad pública, la cual obedece a factores como una baja credibilidad de las policías, el despunte de la delincuencia, y el crecimiento del temor e inseguridad ciudadana.

Las guardianías privadas deben ser consideradas una actividad comercial como cualquier otra. Las leyes del capital están presentes en este proceso como la profesionalización del servicio, la concentra-

ción de los ingresos, la tecnificación racional de los procesos, la tercerización y la masificación del consumo. En el Ecuador, la expansión de este mercado está generando problemas como el apareamiento de informalidad y baja calidad del servicio, lo cual es resultado de la aplicación de políticas de abaratamiento de costos. La seguridad debe ser asumida como una actividad que entra dentro de la lógica de bienes y servicios, donde los individuos deciden sobre sus preferencias y estrategias más convenientes.

De acuerdo a lo planteado, queda claro que la seguridad privada no es una alternativa al manejo de la seguridad ciudadana, pues su ámbito de competencia y responsabilidad pública es limitado. La seguridad no debe ser asumida como una sumatoria de iniciativas privadas, sino como un proceso de decisión pública que aborda el manejo de este tema desde una perspectiva integral; es decir, desde varios aspectos. La ambigüedad jurídica en cuanto a la jurisdicción de la seguridad privada, la tendencia social y política a la autogestión de la seguridad, y la falta de controles efectivos por parte de las instituciones, colocan a la seguridad privada como un problema más que como una alternativa o complemento al manejo de la seguridad ciudadana.

Respuestas violentas

Manuel Dammert G.

La desconfianza en las fuerzas públicas y los procesos de reducción del Estado aunados al incremento de las percepciones de inseguridad y de los índices de violencia; son algunos de los factores que se relacionan con la aparición y rápido crecimiento de las empresas de seguridad privada a nivel mundial. Este crecimiento ha entrado a cuestionar el papel del Estado en temas de seguridad, no sólo por tener un mayor número de agentes en servicio, sino por las propias lógicas que este tipo de actividad económica implica y el levantamiento de una difusa muralla entre el bien público y el bien privado.

Un ejemplo lo ofrece el caso de Guatemala, en donde como resultado de los Acuerdos de Paz en el año 1996 se creó la Policía Nacional Civil (PNC), la cual cuenta en la actualidad con un aproximado de 20 mil agentes, es decir, 1.58 policías por cada mil habitantes. Esta cifra no sólo se encuentra por debajo del estándar internacional, sino que es mucho menor que el número de agentes de seguridad privada en este país. En la actualidad existen en Guatemala 128 empresas de seguridad autorizadas y otras 99 en proceso de autorización. Las empresas autorizadas representan un aproximado de 60 mil agentes. Además, dado que la ley sobre Policías Privadas permite que las empresas puedan operar pese a no contar con la autorización final, éste número se eleva a 100 mil agentes, sin contar a las empresas fantasmas e ilegales de las que no se pueden tener datos aproximados. Vale señalar, que una reforma a esta ley viene discutiéndose en el congreso guatemalteco.

Sin embargo, la seguridad privada representa sólo un tipo de respuesta frente al aumento de la violencia, el incremento de la inseguridad y la incapacidad del Estado para enfrentar estos problemas. En este sentido, como señala Alexis Romero para el caso de Venezuela, existen múltiples respuestas diferenciadas a partir de los estratos socioeconómicos en los que se ubican los sujetos. Así, los sectores medios delegan a terceros la seguridad a través de la contratación de vigilantes (formales e informales), levantamiento de murallas, afiliación a organizaciones ilegales que ofrecen protección de vehículos (pago de vacuna). Asimismo, las respuestas de los sectores “populares” son las patrullas vecinales y rondas comunitarias, así como respuestas más espontáneas como los linchamientos. La conclusión de Romero, y que tentativamente podríamos trasladar a otros contextos, es que estas respuestas no logran prevenir ni evitar la violencia, sino que por el contrario contribuyen a reproducir la violencia y la fragmentación social.

Guardianía privada en los medios: víctimas e infractores

Jenny Pontón C.

Las páginas especializadas en violencia y seguridad de los principales diarios del país, abordan diversos aspectos relacionados a esta problemática, entre ellos los concernientes a guardianía privada. Mi interés en este artículo es analizar qué tipo de noticias se publican en torno a esta temática, para lo cual he revisado recortes de prensa de hace seis meses vinculados a seguridad privada. Titulares como "Guardia de la Metrovía murió al recibir disparo" (EU 02-02-06), "Testigos implican a guardias presos en asesinato de menor" (EU 21-02-06), "Guardia de 70 años fue hallado decapitado y sin brazo, en Daule" (EU 07-05-06), "Ex guardia fue detenido por el plagio de J. Pope" (EU 06-06-06), "Guardia murió en asalto a gasolinera" (EU 20-06-06), "Otro guardia fue baleado por asaltantes" (EC 21-06-06), "Un guardia preso por disparar con arma ilegal" (EU 02-08-06), o, "Bala que se le escapó a guardia mató a menor" (EU 11-08-06); dan cuenta de que el tratamiento que los diarios proporcionan al tema, se basa en la descripción de delitos en los cuales los vigilantes están involucrados ya sea como víctimas o como infractores de la ley. En cualquiera de los dos casos, las noticias corresponden a hechos violentos y/o sangrientos, que más allá de horrorizar a lectores/as y reflejar los niveles de delincuencia existentes en el país, muestran las condiciones de inseguridad en las que crece aceleradamente la contratación de guardianía privada en el Ecuador: Una actividad que pese a estar regulada por la Constitución, está lejos de cumplir en la práctica con las garantías de protección y capacitación requeridas para el personal, el cual en su gran mayoría está compuesto por ciudadanos/as que ante la

necesidad de empleo se convierten de la noche a la mañana en policías particulares. ¿Qué formación reciben estas personas? ¿Son contratados por empresas autorizadas? ¿Qué clase de armamento utilizan? ¿Las armas que usan son legales? ¿Los guardias están capacitados para manejar armamento? ¿Cuáles son exactamente sus funciones? Éstas son algunas interrogantes sobre las que los diarios no han profundizado los últimos meses, pues se han limitado a la descripción aislada de los sucesos. Únicamente han publicado información más completa con respecto a la contratación de policías privados por parte del Municipio de Guayaquil, aunque aún no se conoce con exactitud las responsabilidades y funciones que tendrá este personal. ¿Por qué no se da la misma información con respecto a la guardianía que es protagonista de las noticias violentas que publican?

Si bien el periodismo de actualidad se caracteriza por la rapidez en la transmisión de la noticia, quedarse en esto ocasiona tratar los temas de manera inmediata y superflua. La prensa escrita moderna debe tender, cada vez más, a prestar atención al llamado segundo nivel de la información, es decir, a la noticia explicada en un contexto en el que cobre significación, con sus antecedentes y sus futuras repercusiones previsibles. De esta manera, al simple dato se le incorporarán elementos valorativos que aporten cierta dosis de opinión a la ciudadanía, que ante su alta percepción de inseguridad, ocasionada en parte por la crónica roja, contratará cada vez más vigilantes privados.

Seguridad privada y espacio público

Jorge Núñez Vega

Cuando uno camina por ciudades como Quito o Guayaquil impresiona la cantidad de guardias de seguridad privada. Bancos, almacenes, parques, iglesias, urbanizaciones cerradas y hasta malecones son lugares de la ciudad donde la presencia de guardias privados es una constante cotidiana. En principio, esta clase de seguridad se ocuparía de resguardar intereses y propiedades de capitales privados; sin embargo, en el día a día de la urbe, el guardia se ha convertido en un protagonista de la escena pública, incluso en Guayaquil la seguridad privada ahora participa de la seguridad pública. ¿Cuáles son los efectos de este fenómeno ligado a la expansión del mercado de la seguridad privada? y ¿cómo enfrentar dichos estragos con políticas públicas a nivel nacional y municipal? Estas dos preguntas son los ejes de la siguiente reflexión.

El espacio público no se define sólo en oposición al espacio privado, porque su existencia no depende de lo establecido en el ámbito jurídico. El espacio público es también un concepto que implica dimensiones políticas y culturales. El espacio público, según Hannah Arendt, aparece en el encuentro entre personas diferentes que gozan de los mismos derechos, es la coexistencia de la diversidad y la igualdad en sociedades democráticas. Así entendido, el espacio público es la posibilidad real que tiene la gente de concertar y coordinar acciones, es decir, es el fundamento político de la participación ciudadana.

El guardia privado rompe con el espacio público al introducir la desigualdad en la dinámica cotidiana de la ciudad. En ninguna situación el guardia y el ciudadano son iguales, el primero tiene la capacidad de

prohibirle al segundo, quien además es sujeto de múltiples vigilancias y sanciones. Por ejemplo, en varias empresas del país el guardia es también recepcionista, encargado del centro de información y hasta mensajero, entonces muchas de las personas que atienden en esos lugares están armadas, lo cual es en extremo violento para el o la visitante.

Por otro lado, al asumir responsabilidades de control de la cosa pública, la seguridad privada coloniza el espacio público. El guardia termina administrando la vida de los ciudadanos en el día a día. En Guayaquil, la seguridad privada del malecón es la policía moral de la ciudadanía, ellos son quienes deciden cotidianamente sobre urbanismo, civismo y sexualidad, controlan el uso de las instalaciones del parque, la manera en que la gente se viste o la frecuencia y duración de los besos que se dan.

Pero el problema más grave de esta estructura de poder es que la diversidad ciudadana despierta sospechas en la seguridad privada porque la ciudadanía constituye una eventual amenaza al patrimonio que ésta protege. La seguridad privada por definición no es parte de la seguridad pública y ciudadana. La seguridad pública y ciudadana es un derecho de todos los habitantes de la urbe y la seguridad privada es sólo el derecho de unos pocos que pueden pagarla.

Por estas razones, bajo ninguna circunstancia la seguridad privada debe participar del control policial o cualquier otra actividad relacionada con la seguridad pública. Una política de Estado sobre seguridad privada debe evitar a toda costa la privatización del espacio público. En segundo lugar, toda política en esta materia debe regular al máximo las funciones de las empresas que prestan este servicio, más aún, cuando dichos negocios cuentan con armamento y tecnología sofisticada.

A nivel local, los municipios deberían contar con mecanismos de rendición de cuentas, fiscalización y transparencia que les permita controlar al sector de la seguridad privada. De ser necesario, los alcaldes podrían solicitar la modificación de la legislación nacional con el fin de asumir estas competencias regulatorias del Estado. Finalmente, las ciudades deberían controlar el uso de la seguridad privada. Una ciudad no es más segura porque exista más gente armada cuidando el patrimonio propio o de otros.

Libros



Poulin, K. C. y P. Nemeth (2004)
**Private Security and Public Safety:
 A Community-Based Approach.**
 Prentice Hall. ISBN: 0131123742

Este libro estudia la experiencia de compañías de seguridad privada que ofrecen un servicio de seguridad pública bajo relaciones contractuales y basadas en un modelo comunitario de prevención del delito. Además, presenta los principales debates en la industria de la seguridad, incluyendo un contraste entre los conceptos de seguridad pública que manejan instituciones tanto públicas como privadas. Se analizan las tendencias y el re-surgimiento del modelo privado en el siglo XXI, se argumenta que la seguridad privada puede influir positivamente en la disminución de los niveles delictivos a nivel local y ofrece ciertas pautas para mejorar la colaboración entre entes privados y públicos que trabajan en el control y prevención del delito. Aunque el libro explora un nuevo "experimento" en el manejo de la seguridad en sectores considerados como altamente peligrosos en ciudades norteamericanas, preocupa que no se discutan otras visiones y/o críticas a estos modelos.



Wakefield, Alison (2003)
**Selling Security:
 The Private Policing of Public Space.**
 Devon, UK y Portland, Oregon: Willan Publishing.
 ISBN: 1-84392-049-2.

En este trabajo Alison Wakefield plantea que la seguridad privada constituye una forma de policiamiento que establece relaciones antagónicas o de cooperación con las fuerzas del orden público. A través de un trabajo etnográfico, Wakefield estudia tres escenarios de acceso público que, sin embargo, constituyen propiedades privadas resguardadas por guardias de seguridad privada. Así, la autora desentraña el funcionamiento de esta industria y las dinámicas que en la cotidianidad genera la presencia de guardias privados en espacios públicos. Por ejemplo, trata el tema del etiquetamiento y cómo la detección de personas "antisociales" o "peligrosas" por parte de los guardias se hace desde ciertos prejuicios y, sobre todo, categorías raciales. La autora explora, entonces, las implicaciones de esta actividad en la definición de políticas públicas. Aunque su trabajo se basa principalmente en la experiencia de Gran Bretaña, el estudio arroja luces sobre un fenómeno que ya es parte de una realidad que se vive a nivel global.

- Frigo (2003) señala que Norte América es el continente que más gasta en seguridad privada en el mundo con 42.000 millones de dólares anuales, desagregado en 22.000 millones en vigilancia, 14.000 millones en alarmas, 2.000 millones en transporte de fondos y 4.000 millones en pequeñas alarmas.
- J. Curbet (2005) señala que en España, "las empresas privadas de seguridad emplean a más de 88.000 personas, 25.000 de las cuales vigilan edificios públicos o de empresas del Estado, y con una facturación anual que, en 2004, superó los 2.800 millones de euros. De manera que, el sector de la seguridad privada, está adquiriendo una dimensión comparable al Cuerpo Nacional de Policía o la Guardia Civil: más de 75.000 vigilantes, 7.900 escoltas, 1.500 especialistas en sistemas, 4.500 vigilantes de explosivos".
- Luego de las revueltas sociales en Venezuela en el año 1999 la demanda por seguridad privada aumento en 20% y el número de personal de seguridad privada se incremento hasta llegar a 200.000 guardias entre formales e informales.

Seguridad ciudadana: entre la cooperación internacional y la soberanía

Fernando Carrión M.

El Ecuador en el año 2005 recibió el 1,64% del PIB en recursos de cooperación internacional, esto es 231 millones de dólares no reembolsables (donación) y 364 millones reembolsables (deuda); es decir, una cantidad cercana al 8% del presupuesto nacional. Si bien esta cifra no es una gran suma de recursos, sí tiene una significación cualitativa en términos del impacto sustancial que genera en las políticas públicas del Estado.

Un caso paradigmático de las características de la cooperación internacional es lo que se observa con el tema de la seguridad ciudadana: la Policía Nacional recibió en el 2005 recursos internacionales por una cantidad cercana al 4% de su presupuesto anual; monto con el cual se diseñó la política general de la seguridad ciudadana del país.

Los recursos de la cooperación internacional dirigidos a la Policía están destinados mayoritariamente hacia tres tipos de ilegalidades: el control del narcotráfico, la detención del terrorismo y la lucha contra la migración irregular (coyoterismo). Sin embargo, el Ecuador no es productor ni consumidor de drogas y, posee parcialmente lavado de dinero; en términos de terrorismo ha estado exento desde siempre; y, con respecto al tema migratorio, la Constitución establece el libre tránsito por el territorio nacional, así como la libertad de salir del mismo cuando cualquier ciudadano/a lo estime conveniente.

Si se comparan los datos de las denuncias de hechos delictivos con las detenciones existentes tenemos una primera gran conclusión: el 61,10 % de las denuncias realizadas por la población son por robos contra la propiedad y sólo el 0,66% por sustancias estupefacientes; no

obstante, el 62% de las personas que se encuentran detenidas es por delitos de estupefacientes. Aquí aparece una incongruencia clara, ya que la mayor parte de los delitos "nacionales" no son perseguidos, sino los que demandan los países donantes.

Los fondos internacionales recibidos han tecnificado, desarrollado y modernizado ciertas áreas de la Policía Nacional en detrimento de otras, que son las encargadas de perseguir los "delitos nacionales"; con lo cual se ha producido un gran desbalance al interior de la institución. Las policías antinarcoóticos como GIR, GOE, UNASE, etc., están catalogadas como eficientes, mientras las policías, como por ejemplo, la comunitaria y la de tránsito son vistas como las hermanas pobres.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la cooperación internacional dirige de manera clara los recursos en cuanto a su localización territorial; gran parte de los mismos están destinados hacia la frontera con Colombia, país donde se concentran ingentes recursos de los Estados Unidos para el control del narcotráfico y terrorismo. De esta manera se produce un nuevo desequilibrio en las políticas de seguridad ciudadana; esta vez con relación a otros lugares del país y a sus demandas propias. También se debe señalar que la mayoría de los aportes están destinados a las políticas de *control* de la violencia y no a la *prevención* de la misma; lo cual se realiza mediante la creación de instituciones paralelas y externas, que terminan por deslegitimar y debilitar las ya existentes, multiplicando los discursos de cada una.

¿Por qué estos pocos recursos de la cooperación internacional tienen este gran impacto? ¿Porque no existe en el país una política explícita y soberana de seguridad ciudadana? ¿Es sólo un problema de voluntad política? Las condiciones estructurales de los presupuestos nacionales lo impiden, pues únicamente el 0,45% del monto asignado a la Policía Nacional está destinado a inversión en la institución

Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias

Andreina Torres¹

Este análisis constituye un esfuerzo por sistematizar algunos datos que arrojan indicios sobre los efectos de la cooperación internacional en las agendas de seguridad a nivel local. Se ofrece entonces una visión panorámica de la ayuda para el desarrollo a nivel mundial, su caracterización en el contexto específico del Ecuador y su posible incidencia en la definición de una agenda alrededor de la seguridad ciudadana, entendida más bien desde el ámbito de la prevención. Este análisis no puede obviar la cooperación que escapa a las estadísticas de asistencia para el desarrollo, es decir, la asistencia militar y policial que ingresa al país, particularmente para la lucha antidrogas. No cabe duda que esta ayuda tiene un impacto significativo sobre las instituciones a quienes tradicionalmente les ha sido asignado el rol de garantizar la seguridad pública de la ciudadanía, definiendo los énfasis y prioridades de su accionar. En este sentido, la cooperación internacional que recibe el país plantea una tendencia contradictoria: por un lado se apoyan iniciativas que muestran un interés expreso en atacar los problemas de la violencia, la inseguridad y las inequidades sociales, mientras por otro, actores claves en la garantía de la seguridad (policía y justicia) reciben ingentes recursos para una lucha que no refleja las principales preocupaciones de la ciudadanía ni conlleva a los cambios institucionales necesarios para garantizar una seguridad ciudadana pensada desde la garantía de los deberes y derechos de la

¹ Investigadora, Programa de Estudios de la Ciudad- FLACSO Sede Ecuador.

ciudadanía, la convivencia pacífica y que se aleje del paradigma de la seguridad nacional.

El panorama de la cooperación internacional y su relación con América Latina.

A pesar del acuerdo de la comunidad internacional, materializado en el "Consenso de Monterrey"² (2002), de renovar el ímpetu, tanto en términos de cantidad como de calidad, de la cooperación internacional para el desarrollo, es claro que el aporte que los países centrales hacen al desarrollo de aquellos en desventaja aún no llega a los niveles esperados. Especial preocupación merecen los niveles de la cooperación bilateral, que en el año 2002 representó el 65% del total de la asistencia oficial para el desarrollo o AOD (PNUD, 2005: 235)³, pues la vieja meta de asignar el 0,7% del PIB de los países más ricos para la ayuda al desarrollo sigue estando lejos de ser alcanzada (PNUD 2005: 237).

Sin embargo, actualmente se observa un notable aumento de la AOD pues nuevamente se están alcanzando los niveles de asistencia registrados en los años noventa. Según datos del CAD (Comité de Asistencia para el Desarrollo) de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) se estima que mientras en el año 2004 la AOD alcanzó el 0,26% del INB de los países miembros de la OECD, en el 2005 esta cifra subió a 0,33%, alcanzando un monto total de 106,48 mil millones de dólares (CADa, 2006:1)⁴. Asimismo, el aporte de países como Estados Unidos aumentó a 27,8 mil millones

-
- 2 Conferencia Internacional para la Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey en Marzo del 2002.
 - 3 PNUD (2005) Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe. Documento electrónico en, <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/21541/lcg2331e.pdf>
 - 4 CAD (2006) *Final ODA Data for 2005*. Documento electrónico en, <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>

de dólares, es decir un 0,22% de su INB (CADa, 2006: 3). No obstante, cabe destacar, que más de una tercera parte de esta ayuda se destinó a la reconstrucción de Irak, la reconstrucción y lucha antinarcóticos en Afganistán y al pago o alivio de la deuda en países severamente endeudados. Asimismo, el Departamento de Defensa aportó el 21,7% de la AOD estadounidense en este año (CADb, 2006)⁵. Esto quiere decir que a pesar de que ha habido un aumento significativo en la asistencia para el desarrollo, es claro que la misma está cumpliendo objetivos muy específicos asociados a la guerra contra el terrorismo liderada por los Estados Unidos.

Esta tendencia en la asistencia ha sido fuertemente criticada, además, porque se esperaba, por ejemplo que el pago de la deuda se considerara como una inversión adicional a la AOD (INECI, 2006: s/n)⁶. También persiste entre la comunidad internacional una preocupación frente a la eficacia en el uso de la AOD en relación al objetivo común de resolver los problemas más urgentes del desarrollo, tal como han sido esbozados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, siendo la pobreza tal vez uno de los temas más preocupantes. La Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) surge precisamente a raíz del reconocimiento de que no existe "alineamiento y armonización" entre los intereses de los donantes y los problemas más urgentes de los países receptores de la ayuda internacional para el desarrollo.

Aún así, se señalan algunos rasgos positivos en el comportamiento de la AOD global en lo últimos años: incremento en la proporción de donaciones en relación a los créditos (alcanzando el 80% en el 2002); aumento de la asistencia no condicionada⁷ con respecto a la

5 CAD (2006) *United States (2006) DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations*. Documento electrónico en, http://www.oecd.org/document/27/0,2340,en_2649_201185_37838171_1_1_1_1,00.html

6 INECI (2006) *Cooperación para el desarrollo, Ecuador 2005*. Documento electrónico en, <http://www.mmree.gov.ec/ineci/publicaciones/INFORME%20INECI%20ECUADOR%202005.pdf>

7 La ayuda condicionada en sentido estricto se refiere a "aquella que condiciona su desembolso con la contratación de suministro de bienes y servicios por parte de los países donan-

condicionada (más o menos el 85% del total); y cada vez la cooperación técnica cobra más importancia y es dirigida más a los sectores sociales (PNUD, 2005: 239).

En este panorama mundial la región de Latinoamérica y el Caribe recibe en promedio el 8% de la AOD mundial, mientras que el grueso de la ayuda internacional es destinada a África y Asia (alrededor del 67%) (Cuadro 1). En el 2004 los principales países receptores de AOD en la región fueron los países más endeudados (Nicaragua, Bolivia, Honduras) que recibieron casi el 40% y Colombia, que recibió el 8% del total (CADc, 2006)⁸. Para el año 2004, el 42% de la ayuda para el desarrollo en la región fue destinada al sector social y dentro del mismo las áreas de "gobierno y sociedad civil" y "otros" recibieron la mayor cantidad de recursos, nuevamente mostrándose la tendencia a direccionar la AOD hacia fines políticos (las otras áreas son educación, salud, agua potable y servicios sanitarios y programas de población) (CADc, 2006: 12).

La cooperación internacional en el Ecuador

Actualmente el Ecuador ocupa el décimo lugar entre los países receptores de AOD en América Latina, por lo que se puede afirmar que su importancia como país receptor ha disminuído, pues en 1993 ocupaba la séptima posición (INECI, 2006). Según el Embajador Carlos Játiva⁹, director del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), esta disminución en la ayuda se debe a los criterios que son utilizados para la asignación de la misma. Dado que el

tes". Por otro lado, "[l]a ayuda vinculada en un sentido más amplio implica un condicionamiento de facto que no opera como una condición indispensable, sino como una práctica común" (INECI, 2005:37).

8 CAD (2006) *Development Aid at a Glance: Statistics by region. America*. Documento electrónico en, <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>

9 Intervención del Embajador Carlos Játiva Naranjo en la mesa redonda: "Cooperación Internacional y Seguridad Ciudadana", llevada a cabo en FLACSO el 31/01/07.

Cuadro 1.
Distribución regional de AOD neta - 2004 (USD, precios de 2004)

Región	AOD neta Millones USD	% de AOD total	Población millones	USD per cápita
África	29.080	37,1	861	33,8
Asia	22.805	29,1	3553	6,4
América	6.843	8,7	541	12,6
Europa	3.634	4,6	98	37,1
Oceanía	933	1,2	8	116,6
Sin especificar	15.028	19,2		
Total receptores de AOD	78.323	100,0	5.062	15,5

Fuente: CAD, 2006.

Ecuador es considerado ahora como un país de "ingreso medio", la cantidad de recursos que recibe del exterior ha disminuido, no obstante, advierte, estos criterios ignoran los graves problemas de inequidad que todavía sufre el país.

El INECI, entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, es la encargada de "coordinar, administrar y supervisar la cooperación externa y asistencia económica sobre la base de las políticas y estrategias"¹⁰ nacionales. A pesar de las dificultades que enfrenta esta institución al momento, no sólo de coordinar las acciones de la cooperación en el país, sino también de recopilar toda la información concerniente a la misma¹¹, es necesario anotar que constituye la única fuente oficial encargada de recoger y publicar estos datos.

10 Página web del INECI, http://www.mmrree.gov.ec/ineci/quienes_somos/sistema.asp

11 El INECI ha desarrollado un sistema de recolección de información, por medio del cual pide a los países, ONG y organismos multilaterales todos los datos sobre los recursos que entran al país en materia de cooperación (por medio de unas fichas que deben llenar y que luego se ingresan a una base de datos). Si bien la institución hace un esfuerzo enorme en el manejo de esta base de datos, aún hay un sinnúmero de problemas que afectan la calidad de esta información y que son reconocidos por la institución (INECI, 2004).

Cuadro 2.
Ingresos por concepto de cooperación oficial y no gubernamental al Ecuador.
Período 2000-2005. Millones de USD

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cooperación reembolsable	602,9	726,2	409,6	645,9	374,2	364,2
Cooperación no reembolsable	119,98	226,87	235,6	164,98	187,62	230,55
Total	722,88	953,07	645,2	810,88	561,82	594,75
PIB	15,933	21249	24899	28690	32964	36244
% pib/cooperación reembolsable	3,78%	3,42%	1,65%	2,25%	1,14%	1,00%
% pib/cooperación no reembolsable	0,75%	1,07%	0,95%	0,58%	0,57%	0,64%
% pib/cooperación total	4,54%	4,49%	2,59%	2,83%	1,70%	1,64%

Fuente: INECI 2006.

Según las cifras del reporte anual que produce este organismo, en el año 2004 el Ecuador recibió un monto total de 555,6 millones de dólares por concepto de cooperación internacional¹², lo cual representó el nivel más bajo durante los últimos años (INECI, 2005: 5). En el año 2005, esta cantidad ascendió a 594,75 millones de dólares y aunque significa un aumento en relación al año anterior, no supera los niveles de ayuda recibidos antes del año 2004 (INECI, 2006: s/n) (Cuadro 3). Dado el crecimiento del PIB en el país durante los últimos años, la cooperación internacional cada vez representa un porcentaje más bajo del mismo, llegando a 1,64% en el año 2005, por lo que en términos generales el volumen de la ayuda para el desarrollo ha disminuido en el país (Cuadro 3). Sin embargo, esta asistencia tiene una

12 Este monto incluye tanto la cooperación (o ayuda financiera) reembolsable como la no-reembolsable, así como la ayuda oficial (multilateral y bilateral) y la no-gubernamental.

Cuadro 3.
Asistencia bilateral al Ecuador. Periodo 2000-2005 (Millones USD)

	2001	2002	2003	2004	2005
Estados Unidos	83,91	67	43,27	40,73	35,65
Japón	32,19	30,88	15,32	19,4	26,92
Alemania	8,31	15,14	12,97	17,68	16,58
Bélgica	3,23	5,49	4,32	4	10,91
Suiza	7,31	4,81	5,91	5,39	6,77
Holanda	4,77	6,51	3,65	4,37	5,55
España	13,49	14,49	3,82	4,44	5,51
Otros	21,39	15,21	13,78	5,07	7,84
Total	174,6	159,52	103,04	101,1	115,73

Fuente: INECI, 2006.

importancia significativa en relación al gasto social y al presupuesto general del Estado, como explica el INECI “[en] el 2005, la cooperación no reembolsable como porcentaje del gasto social del Gobierno Central fue de 13,19%, y la cooperación reembolsable de 20,83%” (INECI, 2006: s/n).

La cooperación reembolsable (préstamos) ha tendido a ser la más importante. En el año 2005 representó el 61,36% de la AOD recibida en el país, es decir 364,2 millones de dólares. El 87,5% de esta ayuda provino de organismos multilaterales siendo los principales prestamistas: la Corporación Andina de Fomento (CAF) (243,6 millones de dólares), España (bancos) (42,7 millones de dólares), el Banco Mundial (BIRF) (38,5 millones de dólares) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (36,5 millones de dólares) (INECI, 2006: s/n).

Actualmente se observa una tendencia al aumento de la cooperación no reembolsable, llegando en el 2005 a 230,55 millones de dólares (36,76% del total) (INECI, 2006: s/n) (Cuadro 2). El grueso de este tipo de asistencia es bilateral, y los principales países donantes son

Cuadro 4.
Distribución de la cooperación no reembolsable por sector

Sector	2003	2004	2005	Total
Medio ambiente y recursos naturales	25,26	33,63	37,44	96,33
Desarrollo local	23,77	27,09	40,08	90,94
Bienestar Social	24,39	27,52	30,49	82,4
Gobernabilidad	18,35	17,51	23,38	59,24
Educación, ciencia y tecnología	17,9	19,71	15,8	53,41
Salud y saneamiento	15,74	12,56	24,41	52,71
Agropecuario	12,91	21,04	14,29	48,24
Vivienda y servicios básicos	8,44	9,12	16,34	33,9
Gestión financiera	10,01	6,31	9,04	25,36
Industrias y comercio	3,35	4,13	7,79	15,27
Desarrollo de pueblos indígenas y afroecuatorianos	4,25	5,44	5,33	15,02
Desastres naturales	1,34	1,43	3,74	6,51

Fuente: INECl, 2006. Elaboración propia

Estados Unidos, Japón y Alemania, en ese orden (Cuadro 3). No obstante, si se considera el dinero que estos países donan a través de ONG, España se ubica como el segundo donante más importante del país, alcanzando un monto de casi 24 millones de USD en el año 2004¹³. Cabe destacar que la AOD que destinan los Estados Unidos al Ecuador ha venido disminuyendo durante los últimos años (Cuadro 4). Según el INECl esta disminución se debe principalmente a la negativa del Ecuador a adherirse al "artículo 98" que protege a soldados estadounidenses de ser enjuiciados en la Corte Penal Internacional¹⁴.

13 Revisión de base de datos del INECl, en línea: <http://web.mmrree.gov.ec/ineci/>

El resto de la ayuda no reembolsable que recibe el país proviene principalmente de organismos multilaterales, como la Comisión Europea y el sistema Naciones Unidas, cuyo aporte ha venido aumentando en años recientes. En el año 2005 la cooperación multilateral no reembolsable alcanzó un monto total de 54,2 millones de dólares, mientras en el 2004 llegó a aproximadamente 37 millones de dólares. Por su parte las ONG aportaron el 26,3% del total de ayuda no reembolsable (60 millones de dólares aproximadamente) (INECI, 2006: s/n). Más adelante caracterizaré los usos que se están haciendo en el país de este tipo de ayuda.

Concentración geográfica de la cooperación

Existe una fuerte concentración de los recursos en la zona de la frontera norte, lo cual indica que existe una asignación geoestratégica de la cooperación internacional en el país (Gráfico 1). En el año 2005 el gobierno de los Estados Unidos donó, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) un monto total de 35,65 millones de dólares, los cuales se concentraron en las cinco provincias de la frontera norte (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Orellana y Sucumbíos) y se han destinado principalmente a las áreas de “desarrollo local, gobernabilidad, gestión financiera y ambiente” (INECI, 2006: s/n). Esta asignación de recursos está relacionada directamente con el interés de este país en contener y controlar los efectos del conflicto bélico en Colombia y monitorear el tráfico internacional de drogas en la región.

-
- 14 Intervención del Embajador Carlos Játiva Naranjo en la mesa redonda: “Cooperación Internacional y Seguridad Ciudadana”, llevada a cabo en FLACSO el 31/01/07. La reducción de esta ayuda (que en el año 2004 fue de aproximadamente 7,5 millones de dólares), según los términos de este artículo, solo debería afectar la ayuda militar que recibe el país, más no la cooperación para el desarrollo ni la ayuda recibida por la lucha antinarcoóticos. No obstante, es posible que la negativa del Ecuador a adherirse al artículo 98 esté afectando indirectamente el volumen de ayuda al desarrollo que recibe por parte de los Estados Unidos. Según información de la Embajada Americana en Ecuador: <http://www.usembassy.org.ec/Espanol/PAS/Prensa/Hojas%20Informativas/CPIArt98.htm>

(50 millones de dólares otorgados entre 1998 y 2005); un programa de rehabilitación urbana en el centro histórico de Quito (8 millones programados entre 2005 y 2009) que está vinculado a esfuerzos por mejorar la seguridad en este sector de la ciudad de Quito; y dos programas relacionados con el manejo del fenómeno del niño (monto aproximado de 120 millones de dólares entre 1997 y 2003). Este banco también desarrolla proyectos en torno a la prevención de la violencia de género, pero la inversión representa montos mínimos y entra en la categoría de ayuda no reembolsable¹⁶. Estos esfuerzos están supeditados a la agenda del banco de mejorar la “competitividad” en los países de la región.

Existe un proyecto importante financiado por el BID e implementado por el Ministerio de Economía y Finanzas, que ha recibido 200 millones de dólares en el período 2003-2005. Su objetivo principal es fortalecer un sistema de protección social enfocado claramente a la reducción de la pobreza. Este fenómeno afecta estructuralmente a la seguridad ciudadana no tanto por los niveles mismos de pobreza existentes sino por los niveles de inequidad que persisten en el país.

La cooperación reembolsable otorgada por bancos, principalmente españoles, alcanzó un monto total de casi 44 millones de dólares en el año 2005. Entre los proyectos financiados encontramos como importantes beneficiarios a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas. La Policía Nacional cuenta con un monto contratado de alrededor de 29 millones de dólares (entre 2000 y 2007), principalmente para adquisición de vehículos y desarrollo del “Sistema Informático de la Policía Nacional”, mientras que las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa tienen un monto contratado de más de 100 millones de dólares entre 2003 y 2005, principalmente para la compra de aviones y lanchas.

16 Actualmente se está desarrollando un proyecto con el Municipio de Quito de prevención y atención de la violencia intrafamiliar para el cual se han otorgado 150 mil dólares.

En relación a los sectores en los cuales se invierte la mayor cantidad de donaciones, según la clasificación que hace el INECI, destacan los de medio ambiente y recursos naturales, desarrollo local, bienestar social y gobernabilidad, en ese orden (cuadro 4). Cabe destacar también que los fondos para estos sectores han ido ascendiendo, lo cual se relaciona directamente con el aumento de la cooperación no-reembolsable y tal vez el mejoramiento de la recolección de información por parte del INECI.

En los sectores de bienestar social, gobernabilidad y desarrollo local se concentran la mayor cantidad de proyectos que de alguna manera se relacionan a la seguridad ciudadana. Encontramos proyectos puntuales en relación a "grupos de riesgo", prevención de violencia de género, casas de acogida para mujeres, niños/as y adolescentes, apoyo a procesos de reforma del sistema judicial, apoyo a la gestión de gobiernos locales, etc. En otros sectores, como el de medio ambiente, también encontramos proyectos vinculados al bienestar ciudadano, como un programa para mejorar la calidad del aire y contrarrestar la contaminación de origen vehicular, que cuenta con un presupuesto de más de 5 millones para el período 1999-2006, apoyado por la cooperación Suiza.

En relación a la "gobernabilidad" el grueso de los recursos provienen del programa de "Fortalecimiento de la democracia" de USAID, que durante el período 2001-2007 dispone de un monto estipulado de 38,9 millones de dólares; en el año 2005 este mismo proyecto contó con un presupuesto de más de 7 millones de dólares. Es interesante anotar que a diferencia de otros proyectos en los que generalmente existe una contraparte nacional que aporta una suma de dinero (si bien en muchos casos simbólica) que refleja el interés local en apoyar una iniciativa, este programa específico es enteramente financiado por la USAID, demostrando así el interés de esta agencia en implementarlo en el país. Los programas de este proyecto son ejecutados a través de ONG como Participación Ciudadana y Fundación ESQUEL. Esta última ha tenido un interés expreso en apoyar programas de seguridad ciudadana, principalmente a través de la administra-

ción del Fondo Justicia y Sociedad de USAID, aunque actualmente estos esfuerzos se concentran en la frontera norte. El énfasis en la promoción de la democracia se enmarca en una agenda ideológica que se relaciona también con un intento por armonizar las “reglas del juego” del libre comercio internacional, exigiendo a los países que se manejen “responsablemente” dentro de este sistema global.

Encontramos proyectos más pequeños, en el sector de “gobernabilidad”, que han tenido una incidencia importante en las políticas de seguridad ciudadana de Quito, por ejemplo, el caso concreto del “apoyo al fortalecimiento del plan estratégico de seguridad y convivencia del DMQ” financiado por el PNUD (con un costo total de 117.240 dólares entre 2003 y 2006, y un aporte del PNUD de 62.206 dólares). Otros proyectos con este énfasis particular son: “capacitación programa mejoramiento de barrios” del BID (8.500 dólares) y un programa “Contra la violencia en los barrios, manejo de conflictos y mediación” apoyado por la cooperación alemana e implementado por el Foro de la Mujer, con un costo total de 769.000 dólares.

En general los proyectos que guardan alguna relación con la seguridad ciudadana constituyen programas aislados que no parecen tener una alineación en común. Los montos y los énfasis de los proyectos son variados y el diseño e implementación de los mismos obedecen tanto a los intereses de los/as donantes como a los de quienes son capaces de captar estos recursos, careciéndose entonces de una estrategia de unificación de estos esfuerzos bajo una política de seguridad ciudadana a nivel nacional y de un ente rector que coopte y administre dichos recursos en concordancia con las realidades y necesidades locales.

Estos datos, además, ocultan otras fuentes de ayuda que sin duda tienen un efecto directo en la definición de las agendas de seguridad locales, como los fondos destinados a ayuda militar y policial.

Estados Unidos: ayuda militar y lucha antidrogas

Mientras el CAD de la OECD explícitamente excluye la ayuda militar y policial de sus estadísticas, el INECI no lo hace; no obstante, la información que recaba no refleja este tipo de cifras. Si bien en la base de datos que maneja esta institución aparece, por ejemplo, un proyecto del gobierno de Estados Unidos en cooperación con el "grupo militar" (2003-2006) no se especifica los fondos destinados para el proyecto, ni se describen los contenidos del mismo. Sin embargo, esta misma fuente afirma que ha habido un notable incremento de la ayuda militar y policial de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe en el marco de la lucha contra el terrorismo. Así, "[p]ara el año fiscal 2004, la administración Bush destinó 874 millones de dólares por concepto de ayuda militar y policial en la región, cifra equivalente al 66% del promedio de la AOD de EEUU para América Latina y el Caribe en los últimos diez años" (INECI, 2004:43)¹⁷. El entrenamiento militar y policial en la región por parte del gobierno estadounidense se ha incrementado en un 50% y, está siendo financiado principalmente por programas antinarcóticos que ahora pueden apoyar misiones contrainsurgentes. El Ecuador sigue siendo uno de los principales países receptores de esta ayuda pues en el período 1999-2003 se han entrenado 3.509 funcionarios (Isacson et. al., 2004: 2)¹⁸.

Este nuevo ímpetu de la ayuda militar debe ser entendido en un contexto en el que los discursos antiterroristas y antidrogas se confluyen con una estrategia común frente a la amenaza del "narcoterrorismo". Nos encontramos entonces frente a una intensificación de los esfuerzos antidrogas que ahora son "reempaquetados" como lucha contra el terrorismo (Isacson et. al., 2004).

17 Aunque no se cita la fuente estos datos aparecen en Isacson et. al (2004) y Lobe, Jim (2003) *Sharp Increase in U.S. Military Aid to Latin America*, September 23. Documento electrónico en, <http://www.commondreams.org/headlines03/0923-02.htm>.

18 Isacson et. al. (2004) *Blurring the lines : trends in U.S. military programs with Latin America*. LAWGEF, Center for International Policy, WOLA. Documento electrónico en, <http://www.ciponline.org/facts/0410bt1.pdf>

En este contexto, existen preocupaciones en torno a ciertas tendencias en el manejo de la cooperación internacional que llega a la región. Una de ellas es la preponderancia del Pentágono y el Comando Sur en la definición de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. La visión del Comando Sur propone respuestas militares a amenazas políticas como el "populismo radical" y caracteriza de terroristas a una serie de problemas delincuenciales, pues se considera que: "los terroristas en la zona de responsabilidad del Comando Sur detonan bombas, asesinan, secuestran, trafican drogas y armas, lavan dinero y trafican personas" (Isacson et. al., 2004: 3). Preocupa entonces que la línea entre actividades militares y policiales sea cada vez más tenue, lo cual se ha evidenciado a través de respuestas militares/policiales ante situaciones relacionadas con violencia y pandillas (FLACSO Chile, 2006:3)¹⁹, tendencia que refleja un retroceso en los esfuerzos de democratización de las fuerzas de control en la región. También preocupa el desbalance entre la ayuda militar y policial recibida en la región y aquella que es destinada al desarrollo económico, que en el caso del Ecuador prácticamente se equiparan (Isacson et. al, 2004). Asimismo, el creciente manejo del Departamento de Defensa de EEUU de la ayuda para el desarrollo, que ha cobrado un nuevo ímpetu bajo las estrategias de seguridad nacional de los años 2002 y 2006, tiende a securitizar temas como el desarrollo o la pobreza, pues su desatención es vista como un factor que contribuye a la inseguridad mundial (CADb, 2006).

En este contexto, la lucha antidrogas sigue siendo un tema prioritario de los donantes internacionales que destinan sus recursos al Ecuador, principalmente para los Estados Unidos. La importancia de la cooperación internacional en la lucha antidrogas se refleja en el aporte de la misma al Plan Nacional de Prevención y Control de Droga 2004-2008 del Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y

19 En "De los inconvenientes de confundir la política de drogas con la política de seguridad. Informe sobre políticas de drogas 9, Enero 2005. Documento electrónico, <http://www.tni.org/policybriefings/brief9s.htm>

Psicotrópicas (CONSEP)²⁰. Según un informe que evalúa la aplicación de este plan entre los años 2002-2004, el 84% del financiamiento total provino de fuentes internacionales (alrededor de 271 millones de dólares). En el 2002, el 55% de la asistencia de organismos internacionales fue destinado para las actividades que cumple la Policía Nacional, mientras que en el 2003 y 2004 los porcentajes fueron de 84% y 73%, respectivamente (OEA-CICAD, 2004)²¹. Si bien en el desglose de la ayuda que ofrecen los Estados Unidos al Ecuador vemos que la lucha antidrogas y otros temas de seguridad como: tráfico de personas, lavado de dinero y otros delitos internacionales, reciben alrededor de 11 millones de dólares (2006), el presupuesto de la Sección Antinarcoóticos (NAS, por sus siglas en inglés) presenta para ese mismo año un monto total de 19'933.000 de dólares, gran parte del cual se destina a operaciones e infraestructura policial (12 millones aproximadamente) y a proyectos militares (6 millones) (Hanashiro, 2006)²². Esta disparidad en los datos no sólo refleja la dificultad de conseguir información confiable sino también la falta de transparencia en el manejo de estos recursos, pues es posible que haya más ayuda de este tipo sin cuantificar²³.

En el presupuesto previsto en este plan estratégico es claro que el énfasis está puesto en el programa de reducción de la oferta, con una asignación de 139'110.000 dólares. Dentro de esta área el "Control y represión a la producción, procesamiento y tráfico ilícito de drogas y

20 FLACSO- Chile (2006) América Latina- Estados Unidos: Tendencias de la cooperación en seguridad. Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía N°4, Julio 2006. Documento electrónico en,

<http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=1858>

21 CONSEP (2004) Plan Nacional de Prevención y Control de Droga 2004 -2008. Documento electrónico en,

<http://www.consep.gov.ec/pdf/plan.pdf>

22 OEA/CICAD (2004) Ecuador: Evaluación del Progreso de Control de Drogas 2003-2004. Documento electrónico en,

<http://www.cicad.oas.org/MEM/ESP/Informes/Tercera%20Ronda%20Full/Ecuador%20-%20ESP.pdf>

23 Hanashiro, Olaya (2006) Ecuador: Skipping Police Reform. Manuscrito de capítulo proporcionado por la autora.

delitos conexos" recibe un total de 108'580.000 dólares. Por otro lado, los proyectos de prevención del consumo de drogas reciben alrededor de 12 millones de dólares. Un "programa de desarrollo alternativo preventivo" aparece como un "anexo" a este plan, con una asignación significativa (176 millones de dólares) y nuevamente se concentra en la zona de frontera norte.

Este tipo de ayuda tiene un impacto significativo sobre las agencias de control del país, si consideramos que en el caso de la policía el presupuesto asignado por el gobierno central es destinado principalmente a pago de personal, quedando muy pocos recursos para la inversión y gastos operativos (ver Salazar y Lastra, 2006)²⁴ y mucho menos para programas que orienten el quehacer policial hacia áreas específicas. En el caso del sistema judicial, el panorama es aún más difícil debido al financiamiento exiguo que recibe del gobierno central, pues en el año 2006 de los 1.283 millones de dólares asignados a policía, defensa y el sector judicial sólo el 11% correspondió a este último (Salazar y Lastra, 2006). En este sentido, los fondos que recibe la policía y el sistema judicial por materia de cooperación internacional y su énfasis en la lucha antidrogas tiene un efecto directo en las prioridades de su accionar. En el cuadro 5 se puede observar que a pesar de que los delitos contra la propiedad, contra las personas y los delitos sexuales representan las preocupaciones principales de los ciudadanos y las ciudadanas (son los más denunciados), porque afectan mayormente su seguridad personal e inciden en sus percepciones de inseguridad, son precisamente los de más impunidad. Por otro lado, los delitos de estupefacientes representan el mayor porcentaje de las sentencias, 26,6% en el año 2005 (Simon, 2006). En consecuencia, el número de personas detenidas y condenadas por delitos de drogas ha aumentado, pues mientras en el año 2002 se registraron 1.468 detenciones y 593 condenas por tráfico ilícito de drogas, en el 2004 esta cifra ascendió a 3.270 detenciones y 789 condenas (OEA-

24 De hecho los datos de Isacson et al. (2004) muestran una diferencia notable entre las fuentes.

CICAD, 2004: 13). Es claro que esta situación se refleja en el estado del sistema penitenciario cuya población se encuentra detenida principalmente por delitos de drogas (38% en el año 2005), llegando a porcentajes dramáticos entre las mujeres (77% en el año 2005)²⁵.

Conclusiones

Como apunta Hanashiro (2006) es difícil que esta ingerencia de recursos se traduzca en esfuerzos de democratización y reforma de la institución policial, sobre todo por el riesgo que para las agencias de desarrollo ha significado invertir en este tipo de programas antes de la transición a la democracia en América Latina. A instituciones como la USAID, por ejemplo, les fue prohibido dar asistencia a las fuerzas armadas o a la policía en 1974 cuando se adhirió la sección 660 al *Foreign Assistance Act (AAA)*, pues en el período 1962 -1974 el rol de su Oficina de Seguridad Pública estuvo vinculada con fuerzas policiales responsables de graves violaciones a los derechos humanos²⁷. Por otra parte, los actores locales se adaptan a las agendas de donantes internacionales al invertir también recursos propios en aras de captar los fondos que provienen de la ayuda externa, en este sentido se va generando un "consenso" en base al cual se definen las agendas locales sin una postura crítica frente a los donantes y sus intereses, por lo que no se logra acomodar estos recursos a las preocupaciones locales sobre la seguridad ciudadana y desde un enfoque de derechos. En la medida que la ayuda al desarrollo haga esfuerzos tímidos por con-

25 Salazar, Pablo y Alexandra Lastra. El presupuesto de la seguridad en Boletín Ciudad Segura 5. Mayo 2006. Programa de Estudios de la Ciudad – FLACSO Ecuador.

26 En relación a este tema el programa de Estudios de la Ciudad ha realizado un estudio extenso sobre los efectos que ello tiene en el manejo y la cotidianidad del sistema penitenciario.

27 Simon, Farith. Administración de justicia y seguridad ciudadana: la ley del más débil. Boletín Ciudad Segura 6. Junio 2006.

28 Neild, Rachel y Melissa Ziegler (2002) *From peace to Governance: Police Reform and the International Community*

tribuir a las acciones preventivas de la violencia y, el peso de la lucha antidrogas (que atiende principalmente a preocupaciones de la seguridad nacional de los Estados Unidos) absorba los esfuerzos de los principales actores encargados de la seguridad pública, persistirá un fuerte desbalance y una tendencia contradictoria entre la idea de garantizar el bienestar de la ciudadanía y el impacto sobre las agendas de seguridad que tiene la cooperación internacional que recibe el Ecuador.

CORTOS

Según Abelson (Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía N. 3 FLACSO-Chile. 2006.), existen dos limitaciones para la asignación de asistencia por parte de Estados Unidos: la primera, es la negación de cooperación militar (bajo ciertos parámetros) a los países que no firmen el "acuerdo del artículo 98" que señala la imposibilidad de denunciar a militares estadounidenses ante el Tribunal Penal Internacional. Los países que no han firmado este acuerdo son: Barbados, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, San Vicente y las Grenadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. El segundo aspecto guarda relación con la guerra en Irak, en tanto los Estados Unidos han preferido destinar asistencia a aquellos países que apoyan con tropas a ésta, como es el caso de Honduras, El Salvador y República Dominicana.

Cooperación de Estados Unidos para América Latina y el Caribe (1996-2005)

	1996		1998		2000		2002		2003		2004		2005	
	Mill/Pol	Eco/Soc												
Argentina	9.50	0.00	6.06	0.00	1.42	0.00	3.10	0.00	3.44	0.00	2.88	0.00	2.93	0.00
Bolivia	13.27	64.93	33.81	65.85	48.98	159.77	51.26	195.67	57.24	108.96	59.56	102.28	58.48	107.68
Brasil	0.20	4.68	5.82	10.90	5.20	12.87	6.80	14.42	7.74	18.77	11.46	18.23	10.36	14.63
Chile	0.62	1.65	17.48	0.69	0.08	0.00	1.26	0.00	1.82	0.00	1.37	0.00	1.37	0.00
Colombia	54.15	0.62	112.44	0.52	765.32	214.32	371.74	120.30	605.10	149.20	551.33	150.00	574.15	150.00
Ecuador	0.76	12.14	5.27	12.48	24.43	24.19	33.99	36.76	33.13	40.52	44.10	38.01	29.79	38.98
Paraguay	0.19	4.15	0.74	9.25	0.39	9.10	0.60	12.85	0.60	11.93	0.60	11.82	0.55	12.17
Perú	27.85	80.88	38.32	106.53	57.63	107.08	77.66	160.67	68.38	143.00	75.73	102.12	70.60	104.83
Uruguay	1.38	1.20	1.20	0.00	0.33	0.00	1.59	0.00	1.69	0.00	1.69	0.00	0.90	0.00
Venezuela	13.01	0.10	7.18	0.41	6.48	0.58	5.41	2.12	3.69	0.89	4.06	2.75	3.58	1.83
Total L.A. y Caribe	161.04	547.01	298.26	634.26	976.50	952.82	680.25	963.80	861.98	1027.37	866.63	937.82	859.69	921.07
Total														
S. América	120.93	170.35	228.32	206.63	910.26	527.91	553.41	542.79	782.83	473.27	752.78	425.21	752.71	430.12
A. Andina*	109.04	158.67	197.02	185.79	902.84	505.94	540.06	515.52	767.54	442.57	734.78	395.16	736.60	403.32
%particip. A. Andina¹	67.1%	29.01%	66.06%	29.29%	92.46%	53.10%	79.39%	53.49%	89.04%	43.08%	84.79%	42.14%	85.68%	43.79%

Fuente: Isacson et al. (2004) Blurring the lines : trends in U.S. military programs with Latin America. LAWGEEF, Center for International Policy, WOLA., pp. 11 Documento electrónico en, <http://www.ciponline.org/facts/0410tbl.pdf>

Todos los números son en millones de dólares estadounidenses

*El Área Andina comprenden los países pertenecientes a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como lo son: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela. Si bien Venezuela renunció en el año 2006 a esta comunidad regional, se incluye como parte de los países miembros por estar dentro de esta organización hasta el año 2005, que es la fecha hasta donde se dispone de datos.

¹: Cálculo propio (Daniel Pontón)

Drogas, terror y cooperación

Manuel Dammert Guardia

Como señala el tema central del presente boletín, la lucha anti-drogas ha sido uno de los temas prioritarios en la agenda de cooperación internacional al Ecuador y a los países de la región, principalmente por parte de los Estados Unidos. En este sentido, uno de los principales programas norteamericanos en la región es el "Plan Colombia" que se ejecuta desde el 2001, y ha desencadenado un conjunto de programas complementarios como es el caso del "Plan Patriota". El Plan Colombia inicialmente se planteó como un mecanismo para "luchar" contra el narcotráfico en la región; sin embargo, hace un año se amplió la "lucha" hacia los grupos armados de este país. Asimismo, a través de la Iniciativa Andina Antidroga (ACI) el gobierno norteamericano destina un fondo económico para la lucha de la producción de drogas ilegales en Colombia y sus países vecinos.

El cinco de febrero del presente año, la administración Bush realizó su presentación ante el Congreso estadounidense sobre la asignación del presupuesto del periodo fiscal 2007-2008, el cual regirá a partir del primero de octubre próximo. La característica general de este presupuesto es la reducción de diversos sectores y programas del gobierno (principalmente aquellos destinados a la asistencia social), así como el aumento de los gastos destinados a la "guerra" en el medio oriente e Irak. En este sentido, Bush solicitó 141.700 millones de dólares en fondos de emergencia para el próximo año fiscal, además del incremento de 93.400 millones para el año actual, los cuales se sumarían a los 70.000 millones ya aprobados por el Congreso de este país.

Asimismo, la mayor partida presupuestaria ha sido solicitada para el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, por un monto que representa un aumento del 62% de lo requerido en el año 2001 por esta misma administración.

Un aspecto relevante para el tema tratado en el presente boletín fue la propuesta por parte de la administración Bush de reducir el fondo destinado a los países que conforman la Iniciativa Andina Antidrogas (ACI), pasando de 722 millones de dólares en el año 2006, a 570 millones para el siguiente periodo fiscal, reducción que llegará a 443 millones en el año 2008. Las cifras por país son: en el caso de Perú, los fondos pasarán de 58,41 millones de dólares en el periodo 2006-2007 a 36,84 millones en el siguiente periodo fiscal; en Bolivia será de 42,57 millones a 30 millones; el Ecuador bajará de 8,37 millones a siete millones; Brasil pasará de 5,94 millones a un millón; Panamá de 4,45 millones a un millón; mientras los fondos destinados a Venezuela serán eliminados. De manera conjunta a la solicitud de reducción del monto destinado a la ACI, la administración Bush pidió la prolongación y aumento del fondo dirigido al Plan Colombia, el cual ascendería de 334,86 millones de dólares en el presente año, a 366,96 millones para el siguiente periodo fiscal 2007-2008; es decir, aumentaría en un 10,9%. Desde la puesta en marcha del Plan Colombia, Estados Unidos ha contribuido con alrededor de 3.600 millones de dólares para su ejecución. Vale señalar, que es la primera vez que la administración Bush debe solicitar la aprobación del presupuesto ante un Congreso compuesto por una mayoría demócrata

Medios, cooperación y seguridad

Jenny Pontón Cevallos

Qué información proporcionan los diarios con respecto a la inversión que realiza la cooperación internacional en el tema de seguridad ciudadana? Si nos remitimos a lo que se publicó en el año 2006, encontramos que son muy pocas las noticias que dan cuenta, y sobre todo, analizan este aspecto. Los meses del año en que circularon mayor número de artículos en esta materia fueron mayo y diciembre (principalmente en el diario *El Comercio* de Quito); en el primero se enfatizó sobre la asistencia que otorga Estados Unidos a la lucha antinarcóticos y, en el segundo, sobre el retiro de la prohibición de apoyar económicamente a la milicia ecuatoriana por parte de este país (debido a que el Ecuador no firmó en el 2002 la inmunidad internacional a favor de soldados estadounidenses). Es así, que de todas las noticias recopiladas durante el último año en esta temática, un 62,5% de ellas se centraron en los recursos internacionales destinados a Policía y Fuerzas Armadas; y, sólo un 37,5% a los fondos que se invirtieron en otros ámbitos de la seguridad, como el desarrollo social fronterizo y el fortalecimiento de instituciones de menor magnitud (por ejemplo el Cuerpo de Bomberos).

Pero más allá de la cantidad de noticias y espacios dedicados a este aspecto, interesa analizar ¿qué contenido tienen estos textos? Considerando que la Cooperación Internacional, principalmente la no reembolsable, no está exenta de condicionantes en los asuntos internos, ya que representa los intereses específicos de los países donantes; vale anotar que los diarios de Quito y Guayaquil (*El Comercio* y

El Universo) no están realizando un análisis del impacto de esa cooperación en la seguridad ciudadana del Ecuador. Ciertamente, como se ha mostrado en este boletín, al ser los Estados Unidos el mayor dador de fondos, las noticias se han enfocado casi en su totalidad (87,5%) en los aportes proporcionados por este país (a la Policía y las Fuerzas Armadas) para combatir el "narcoterrorismo", sin reflexionar hasta qué punto este objetivo representa las necesidades de seguridad de la población ecuatoriana.

En este sentido, los diarios no están analizando ni mucho menos cuestionando los alcances de la cooperación internacional en las instituciones a cargo de la seguridad interna y externa del Ecuador. Cuando los textos periodísticos citan los montos de las asignaciones lo hacen de manera general; es decir, no existe un desglose específico de las cifras que de cuenta de por qué y para qué se está invirtiendo, ni una interpretación de la medida en que estos recursos están beneficiando o afectando los intereses nacionales. Más bien, lo que se encuentra acerca de las noticias sobre este tema es una suerte de aprobación absoluta de las donaciones internacionales, como si todo ingreso de dinero fuese positivo para el país, no importa de donde provenga ni el uso que se le de a éste; con lo cual se está normalizando el que otros Estados intervengan en la política interna ecuatoriana, o lo que es lo mismo, se está naturalizando la intromisión.

En este contexto, es indispensable que los diarios contribuyan a la formación de un pensamiento crítico sobre esta realidad, sensibilizando y orientando a la ciudadanía sobre la necesidad de crear una política y una agenda de cooperación internacional a largo plazo; la cual debe regular en qué temas y en qué porcentajes se requiere recibir asistencia financiera. Sólo de este modo la prensa escrita ecuatoriana podrá coadyuvar a que el apoyo económico que recepta el país constituya una posibilidad y no un obstáculo para el desarrollo

Ciudadanizar la agenda de cooperación internacional en el Ecuador en materia de seguridad

Alfredo Santillán

Como se analiza en el artículo central de este capítulo, existen fuertes vacíos y contradicciones en la información oficial acerca del aporte económico de la cooperación internacional para los temas de seguridad. Para citar un ejemplo, el dinero que recibe la Policía Nacional de gobiernos como el de Estados Unidos no forma parte del presupuesto de la institución reconocido por el Ministerio de Economía y Finanzas¹ y, tampoco está detallado en la base de datos que provee el INECI. Esta falta de información sobre la ayuda internacional que recibe el Ecuador en materia de seguridad pública es sintomática de dos problemas fundamentales, los cuales son necesarios resolver a la hora de pensar en políticas públicas de seguridad ciudadana. En primer lugar, supone que la seguridad es un “asunto de Estado” antes que un “asunto de ciudadanos/as”, y por ende, un tema que no requiere someterse a vigilancia y control por parte de la sociedad civil. El segundo problema tiene que ver con la agenda de seguridad que está detrás de tales transferencias; al menos en el caso de la ayuda norteamericana que resulta la más significativa en estos temas, los recursos tienen como principal destino la lucha antidrogas considerada por Washington uno de los ejes prioritarios de intervención en los países andinos, lo cual no necesariamente corresponde con las prioridades de seguridad de la población ecuatoriana.

Estas dos características chocan directamente con los principios de la seguridad ciudadana, basados en asegurar el respeto a los derechos

1 Ver artículo “El presupuesto de la seguridad” (Ciudad Segura 2006: No. 5)

humanos en todas sus dimensiones, con la finalidad de mejorar la convivencia entre las personas, lo cual supone un control democrático de las líneas de acción de cualquier estrategia o plan de seguridad que afecte a la población.

En este sentido, pueden plantearse cuatro ejes fundamentales para ciudadanizar y hacer pública la agenda de seguridad impuesta por la cooperación internacional. El primero consiste en direccionar los fondos que provienen de esta fuente hacia una agenda nacional de seguridad ciudadana, la cual responda a las necesidades prioritarias de la población ecuatoriana antes que a los requerimientos de seguridad de los países donantes. Un segundo eje debe orientarse a transparentar los recursos otorgados al Ecuador, para lo cual es importante establecer mecanismos de supervisión del destino y uso de los montos asignados. Un tercer eje consiste en priorizar las políticas de prevención del delito antes que las acciones punitivas; pues los recursos de la cooperación internacional destinados a mejorar la calidad de vida de los habitantes, pueden contribuir más a la seguridad ciudadana que a las políticas de securitización de la convivencia interpersonal (como es el caso de la agenda que enfatiza el combate al "narcoterrorismo"). Un cuarto eje tiene que ver con el fortalecimiento del sistema judicial ecuatoriano, pues la impunidad es uno de los mayores factores que contribuyen a la inseguridad de las personas; y, tomando en cuenta el reducido presupuesto con que cuenta este sector, una alternativa podría ser posicionar el tema de la justicia dentro de los ítems más favorecidos por la cooperación internacional, como son gobernabilidad y democracia

Libros:



Youngers, Coletta y Hielen Rosin (2005)

Drogas y Democracia en América Latina:

El Impacto de la Política de Estados Unidos.

WOLA Editorial Biblos. ISBN-10: 9507864911; ISBN-13: 978-9507864919.

Este tomo es el primer estudio exhaustivo que analiza los esfuerzos estadounidenses de control de estupefacientes en la región y los daños colaterales de la guerra contra las drogas. El libro muestra cómo, de país en país, las políticas de control antinarcoóticos estadounidense han causado grandes y profundos daños a la ciudadanía y a las democracias de las naciones. Dividido en estudios de caso de país en país, el libro documenta como las políticas de droga han fomentado el conflicto social, socavado la democracia, violado derechos humanos y libertades civiles y, alterado las relaciones cívico-militares en países que no han acabado de superar sus pasados autoritarios y abusivos (Fuente: WOLA).



Huggins, Martha K. (1998)

Political Policing: The United States and Latin America.

Durham: Duke University Press. 247 pp. ISBN-10: 0822321726; ISBN-13: 978-0822321729

En este libro Martha Huggins presenta una crítica extensa a los programas de entrenamiento policial que los Estados Unidos han implementado en diferentes países del continente. La autora hace un recuento histórico de 80 años de política exterior norteamericana, utilizando fuentes primarias de información e incluso documentos clasificados de los gobiernos norteamericanos y de Latinoamérica. Huggins revela las estrategias que los Estados Unidos han utilizado para ganar control político en la región - en el nombre de la seguridad hemisférica y nacional- a través de la asistencia dirigida a instituciones policiales. Los Estados Unidos, afirma la autora, se han visto vinculados a casos de tortura institucional, desapariciones y escuadrones de la muerte en sus esfuerzos por contener el "comunismo" y los movimientos insurgentes en la región.

Páginas web:

- **INECI**
<http://www.mmrree.gov.ec/ineci/index.htm>
- **Centre for Internacional Policy**
<http://www.ciponline.org/>
- **Organización de Estados para la Cooperación al Desarrollo**
<http://www.oecd.org>
- **Washington Office on Latin America**
www.wola.org

Enlaces con publicaciones recomendadas:

- **Boletín + Comunidad + Prevención. CESC Chile:**
<http://www.comunidadyprevencion.org/documentos.shtml>
- **Revista Nueva Sociedad. FES Argentina:**
<http://www.nuso.org/revista.php?n=207>

Reforma policial

Fernando Carrión M.

A fines de la década de los años ochenta, empieza a debatirse en América Latina sobre el papel de la Policía en la reducción de la violencia. En el país, este debate es más reciente y poco perceptible. El retorno a la democracia, el cambio de la seguridad pública a la seguridad ciudadana, la reforma del Estado y el incremento de la violencia exigen otro modelo policial y no exclusivamente el incremento de recursos económicos o policiales.

El retorno a la democracia -en el contexto histórico de la caída del muro de Berlín- clarifica la función de las policías en el ámbito civil y de la justicia, y establece la distinción de su papel con el de la seguridad nacional (defensa de la soberanía nacional frente al enemigo externo) y la seguridad pública (defensa orden público-estatal que genera el enemigo interno), al ubicarla en el campo de la seguridad ciudadana (defensa de la convivencia y la tolerancia). Esto significa que la Policía Nacional debe distanciarse de la misión de las Fuerzas Armadas y de su condición militar para asumir su función en la seguridad de la ciudadanía.

La reforma del Estado impacta en el proceso de transformación de la Policía: la privatización introduce la lógica de la seguridad privada con la presencia de una guardianía que opera más por la ganancia que por la seguridad. En el Ecuador hay cerca de 600 empresas de guardianía privada, de las cuales la mitad opera de manera informal y, las que están registradas no tienen un seguimiento adecuado. Hoy en día sus efectivos duplican a los de la Policía Nacional. El otro elemento es la descentralización. Cada vez cobra más fuerza la idea de cons-

tituir policías locales con competencias que vayan más allá de las que tienen las policías municipales, en unos casos constituyendo nuevas (Guayaquil) y en otros apoyándose en las existentes (Quito).

En este contexto se produce un incremento de la violencia y de la percepción de inseguridad, que llevan a la pérdida de legitimidad, entre otras, de la institución policial por corrupción e ineficiencia.

Este conjunto de situaciones no se resuelven a través del incremento del presupuesto para que la Policía obtenga supremacía tecnológica y humana frente al crimen (monopolio de la fuerza). En estos cinco años, el presupuesto policial se triplicó y la violencia siguió creciendo, lo cual muestra la necesidad de mejorar la calidad del gasto y de cambiar la estrategia.

La Policía debe ser pensada en las relaciones con la justicia, la cárcel y la sociedad civil. La legitimidad perdida debe ir de la mano de la eficiencia y transparencia en el cumplimiento de su función. Se requiere una reforma y modernización de la institución policial que permita su subordinación al poder civil, el ejercicio del monopolio de la fuerza, la restitución de su poder público y que cada institución haga lo que le corresponde. Hay la necesidad de un acercamiento a la comunidad para mejorar su imagen, para establecer ámbitos de colaboración y para que la Policía se ciudanice. Hay que profesionalizar y dignificar al policía. Se debe especializar en tipos de delitos y en fases del proceso.

Elementos para una reforma policial en el Ecuador

Olaya Hanashiro y Daniel Pontón

Introducción

El incremento de la violencia e inseguridad ciudadana en el Ecuador; durante los últimos 15 años, se ha constituido en un problema social que necesita ser abordado desde varias aristas y, más precisamente, por aquellas instituciones que tienen responsabilidad directa en el manejo de la seguridad pública como lo son la Función Judicial, el Sistema Penitenciario y, principalmente, la Policía Nacional.

En América Latina la policía constituye un actor clave para el tratamiento de la seguridad ciudadana, dado que, según reportes de la Organización Mundial de la Salud (2003), es el continente que presenta mayores tasas de violencia a nivel mundial. Los esfuerzos de distintos aparatos policiales de la región, en su mayoría, han resultado insuficientes para enfrentar el incremento vertiginoso de la violencia y la consecuente inseguridad ciudadana, lo cual ha generado constantes cuestionamientos por parte de la comunidad local, nacional e internacional.

Durante los últimos cinco años en Ecuador esta coyuntura ha ocasionado que se de inicio a una discusión sobre la necesidad de realizar reformas policiales, en círculos académicos, políticos y tecnocráticos. Una reforma del aparato policial implica, sin duda, reformas orgánicas en el campo jurídico-administrativo del Estado, pero también, y más importante aún, involucra cambios en su relación con la comunidad. Es decir, estaríamos hablando de nuevas formas de relación y

mecanismos de intervención o metodologías operativas más acordes a los nuevos enfoques de la seguridad pública, como la seguridad democrática, humana y ciudadana, los cuales promueven acciones conjuntas de cooperación entre la comunidad y la policía en materia de prevención del delito y la violencia. Sin embargo, hay quienes miran con recelo este tipo de iniciativas, pues al considerar al Estado como el principal responsable de la seguridad y como ente que ejerce el monopolio legítimo de la violencia a través de organismos especializados en esta materia, como lo son la Policía y las Fuerzas Armadas, cualquier tipo de intromisión de la comunidad es visto como atentatorio contra la seguridad pública.

Si bien esta disyuntiva plantea un debate extenso y un problema difícil de resolver, el presente trabajo tiene por objeto aportar con algunos elementos generales que permitan esclarecer el debate sobre la pretendida reforma policial en el Ecuador, entre estos elementos se incluyen algunos históricos y coyunturales. La primera parte de este artículo ofrece una perspectiva histórica del funcionamiento institucional de la Policía Nacional del Ecuador, tratando su nacimiento, tentativas de reforma y relaciones con la política y diversos modelos de Estado. En una segunda parte se analizará la organización de la policía. La tercera parte, examinará aspectos coyunturales e incluye una evaluación institucional breve y general de la policía. Por último, se tratará la relación entre el aparato policial y la comunidad. Creemos que estos elementos deben ser considerados como fundamentales al momento de plantear cualquier tipo de reforma policial.

Una breve aproximación histórica

Una rápida mirada a la historia de la Policía en el Ecuador nos permite identificar dos aspectos constitutivos de esta institución: su carácter militar y la susceptibilidad de la institución frente a la cuestión política.

En 1884, la policía ecuatoriana fue definida, por primera vez, como una institución del Estado. Esta "Policía del Orden y Seguridad", creada por el Presidente José María Plácido Caamaño (1883-1888), fue inicialmente idealizada como una fuerza civil, sin embargo su organización era de tipo militar y sus acciones abiertamente partidarias.¹ En 1892, la estructura de la policía fue desmilitarizada por el Presidente Luis Cordero Crespo (1892-1895), pero fue sólo a partir de la década de los años veinte que se empiezan a dar los primeros pasos para su profesionalización. En 1923, la policía recibe el nombre de "Policía Nacional" y en 1925, con el apoyo de una misión francesa, son creadas las primeras escuelas de policía en Quito y Guayaquil.

Los cambios más importantes para la profesionalización de la policía se dieron en 1938 con el presidente Alberto Enríquez Gallo (1937-1938), quien es considerado el fundador de la policía como institución pública. En ese año, la policía cambió su nombre dos veces: primero se le denominó "Fuerzas de Policía", y pocos meses después recibió el nombre de "Cuerpo de Carabineros". La institución recibió una nueva estructura y jerarquía militar, consolidándose una especie de híbrido entre fuerza policial y fuerza militar, prueba de ello es que la primera ley sobre el personal de la policía se tituló "Ley de Situación Militar y Ascensos de las Fuerzas de Policía" (1938). En ese año también fue creada la Escuela Militar de Carabineros.

Durante el gobierno del Presidente Arroyo de Río (1940-1944) se generó una mayor militarización de la policía, estrategia que buscaba proteger a éste gobierno de las presiones políticas por parte de los militares, luego de la guerra contra el Perú y la firma del Protocolo de Río en 1942. En 1944, con la caída del gobierno de Arroyo de Río, ocasionada por una insurrección militar-popular, la policía sufrió otro cambio de nombre. En un intento por disminuir su carácter militar, pasó a llamarse "Guardia Civil Nacional". En 1946, por primera vez, la policía fue introducida en la Constitución y mencionada como policía civil.

1 En ese período, bajo las órdenes del Ministerio de Gobierno, la policía era utilizada como un instrumento de lucha contra los liberales.

La policía cambió de nombre algunas veces más. El Congreso Nacional, en 1951, volvió a otorgarle el nombre de "Policía Nacional". En 1973, el Presidente General Guillermo Rodríguez Lara la denominó "Policía Civil Nacional" y en 1975 el mismo presidente cambió nuevamente el nombre a "Policía Nacional". Sin embargo, a pesar de todos estos cambios nominales, su estructura organizacional, jerárquica, disciplinaria y doctrinaria siguieron siendo de tipo militar.

Organización

El Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, aprobado en 1998, define a la institución policial como un sistema jerárquico disciplinario. Esta jerarquía es piramidal y dispone una enorme distancia entre los policías en la base de la institución y los oficiales en el tope (ver organigrama). Los títulos de oficiales, así como los valores que organizan y orientan la institución son militares (ver cuadro 1). Además de estar subordinados a un código de disciplina draconiano², a los miembros de la fuerza policial se les niega los derechos reconocidos a los funcionarios públicos civiles, como el derecho a organizarse en sindicatos o asociaciones de funcionarios que apoyen reivindicaciones laborales y cambios en su sistema de seguridad social.

Desde la década de los años noventa, se intenta incorporar el respeto a los derechos humanos en la formación policial. Sin embargo, faltan medidas concretas que apoyen una visión de la policía como protectora de las personas y sus derechos. La introducción de cursos sobre derechos humanos en las mallas curriculares ha constituido un cambio importante, no obstante es incapaz de producir cambios en la acción policial dado que éstos siguen representando ideas y valores extraños a una doctrina institucional que permanece inamovible.

El artículo 187 de la Constitución establece que "los miembros de la fuerza pública estarán sujetos a un fuero especial para el juzgamiento

2 La palabra "draconiano" se refiere a una ley, castigo o acto excesivamente severo o rígido.

Cuadro No. 1	
Población policial por grados	
Grado	Número
General Inspector	2
General de Distrito	9
Coronel	126
Mayor	242
Capitán	320
Teniente	523
Subteniente	1013
Subteniente Mayor	16
Suboficial Primero	525
Suboficial Segundo	849
Sargento Primero	2065
Sargento Segundo	2378
Cabo Primero	3840
Cabo Segundo	5630
Policía	15015
Total	32654
Fuente: Comandancia General de la Policía Nacional, Agosto 2005	

to de las infracciones cometidas en el ejercicio de sus labores profesionales. En caso de infracciones comunes, estarán sujetos a la justicia ordinaria". La Constitución es ambigua en relación al juzgamiento de infracciones comunes cometidas en el ejercicio de labores profesionales. La Corte Suprema de Justicia ha emitido un pronunciamiento afirmando que en esos casos la justicia común sería la responsable. Sin embargo, esos casos siguen siendo llevados a la Corte de Justicia de la Policía, en gran medida por la reticencia de la justicia común a asumir esos casos, sea por el gran número de casos que ya tramitan o porque no quieren involucrarse en casos relacionados a una institución tan sensible a controles externos como lo es la policía. En un Estado democrático de derecho no es aceptable que ningún ciudada-

no acusado de cometer cualquier infracción común tenga la posibilidad de ser juzgado por un forum especial³.

La militarización de la policía también representa serios obstáculos a la rendición de cuentas de la institución. No existe un sistema transparente y eficaz de rendición de cuentas a la ley, a las instituciones democráticas o a los ciudadanos/as. El carácter militar de la institución promueve su aislamiento de la sociedad. En nombre de la seguridad interna, una serie de casos y temas son tratados como temas reservados. En general, el acceso a la información sigue siendo un problema pues la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información no se cumple con regularidad y eficacia.

Tanto la promoción del respeto por los derechos humanos, el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y el acercamiento a la comunidad (como una forma de acceder a una mejor comprensión de las necesidades y demandas sociales en términos de seguridad) pasan por la construcción de mecanismos de control efectivos.

La Policía Nacional, además del procedimiento de disciplina interna determinado por su Código de Disciplina (1998), cuenta con una Dirección de Control Interno encargada sobretodo del control administrativo. Sin embargo, para que los mecanismos de control interno sean eficaces, necesitan estar apoyados en una cultura institucional basada en valores democráticos que orienten el trato tanto hacia los ciudadanos como hacia sus propios miembros.

Dentro de las principales normas que rigen el accionar policial tenemos: la Constitución del Ecuador (1998); la Ley Orgánica de la Policía Nacional (1999); el Código de Ética Profesional (1992); y el código de Disciplina de la Policía Nacional (1998).

3 En los Juzgados de la Policía Nacional, entre 1985-1995, fueron iniciados 4.568 causas. Hasta 1995, apenas 4 tenían sentencias condenatorias. Fuente: Ministerio de Gobierno (1995).

Evaluación institucional

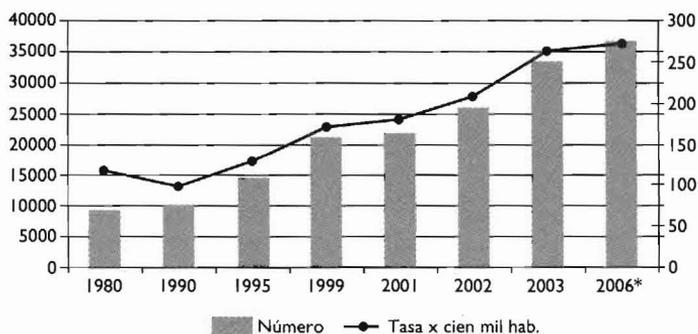
La Constitución ecuatoriana de 1998 (art. 183) establece una definición muy general de las funciones de la policía. La policía es definida como una fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas en la defensa de la soberanía nacional⁴. Esto ha repercutido notablemente en su accionar, al punto que nos permite afirmar, en términos generales, que la Doctrina de Seguridad Nacional, basada en el combate a un enemigo interno, sigue orientando la forma de operar de la policía nacional. Sin embargo, el enemigo o amenaza pública que anteriormente tomaba nombre, cara y apellido en los grupos subversivos y adversarios políticos, es desplazado actualmente por la violencia y la delincuencia cotidiana (como homicidios, delitos contra la propiedad y las personas, narcotráfico, entre otras más).

El proceso de democratización en Ecuador no ha sido capaz de producir una política de seguridad pública y ciudadana que favorezca la prevención del delito en lugar de la represión; que sea coherente con los preceptos democráticos de representatividad de la comunidad, de sensibilidad frente a las demandas y necesidades públicas, y que permita la continua rendición de cuentas por parte de la comunidad y otras instituciones. Es decir, no ha sido capaz de promover una profunda reforma de la institución policial.

La forma de proceder de la policía contra la criminalidad frecuentemente contribuye a la confusión entre defensa y seguridad, en otras palabras, entre las funciones de las Fuerza Armadas y de la policía, permitiendo la continua militarización de la policía y la policialización de las Fuerzas Armadas. El carácter militar de la policía y su doctrina también son reflejados en la centralización organizacional y funcional de la institución. La policía está organizada en grandes cuarteles en una lógica coherente a la de protección del Estado y del orden público, sobre todo en un país con frecuentes manifestaciones públicas y polí-

4 En los casos de decretos de emergencia, frecuentes en la vida política del país, la policía es subordinada a las Fuerzas Armadas.

Gráfico I: Evolución del personal policial en Ecuador



Fuentes: Arcos y Palomeque (2003). Los datos del 2001 al 2006 son del "Cuadro de Recursos Humanos por sectores". Observatorio de Política Fiscal.

Elaboración: Daniel Pontón (2006).

ticamente muy inestable. En términos de logística y estrategia de acción, esa centralización no favorece a las acciones preventivas o está en concordancia con las necesidades y demandas específicas de los diferentes sectores de la comunidad a los cuales deben servir. Esto se ve reflejado al momento que realizamos una evaluación general de sus resultados.

En 1990, según fuentes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, la tasa de homicidios en Ecuador se ubicaba en 10 homicidios⁵ por cada cien mil habitantes. Esta misma tasa había crecido en un 40% para el año 1996, mientras que para el año 2005 llegaba a 16 homicidios por cada cien mil habitantes. Si bien esta medida no es la más alta en la región andina, su incremento es preocupante.

5 En el Informe Técnico del BID (2002) se considera al homicidio como el indicador más usado para determinar los niveles de violencia en un determinado sector; ya que es el acto violento de mayor gravedad y visibilidad pública; aunque también se admite que no es la única forma de violencia posible. Los homicidios nos permite establecer comparaciones en el tiempo y en el espacio.

Paralelamente, la encuesta de victimización realizada por FLACSO en Quito, Guayaquil y Cuenca, en el año 2003, se observa que el aumento del robo y los asaltos a la propiedad y a las personas constituyen las mayores causas de temor e inseguridad en la ciudadanía. Si evaluamos las estadísticas de la Policía Judicial vemos que la tasa por delitos contra la propiedad⁶ subió desde el año 1995 de 320 denuncias por cada cien mil habitantes a 471,5 en el año 1999, mostrando ligeros descensos en los siguientes años, hasta llegar 369,5 en el año 2004.

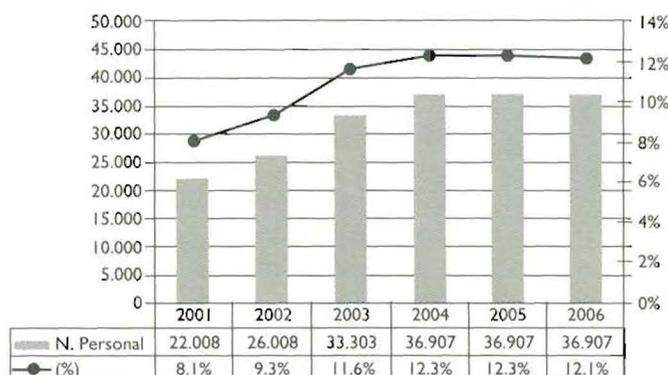
El incremento de estos índices delincuenciales y la consecuente inseguridad ciudadana, así como la presión que ejercen políticas internacionales como la lucha antidrogas promovida por el gobierno estadounidense, han tenido como consecuencia que el número de policías crezca en el tiempo. De esta forma, la tasa de policías por cada cien mil habitantes ha crecido en un 57,8% desde el año 1999 hasta el año 2006 (ver gráfico 1). En 1999, la provincia de Pichincha contaba con una tasa de 382,5 policías por cada cien mil habitantes, dos veces el promedio nacional en ese entonces, mientras que la provincia del Guayas se mantenía muy por debajo del nivel nacional, con una tasa de 116,9 policías. La provincia de Galápagos es la que mayor número de policías concentra con respecto a la población, tiene una tasa de 574,6 policías por cada cien mil habitantes⁷.

Por otro lado, según datos del Observatorio de Política Fiscal y del Ministerio de Economía y Finanzas, si bien el presupuesto asignado por el Estado a la policía se ha triplicado en los últimos seis años en montos brutos, su tasa de participación en el presupuesto nacional ha permanecido estable, creciendo dos puntos con respecto al año 2000

6 Los asaltos y robos no pueden ser considerados como medidas absolutas para evaluar la violencia. Los datos de delitos contra la propiedad y las persona muchas veces no son denunciados por alguna u otra razón (acceso al lugar de denuncia, razones culturales, entre otras). Esto genera un efecto de subregistro. Sin embargo, puede ser considerado como un termómetro para valorar la incidencia del delito en la población.

7 Lamentablemente estos datos no han podido ser actualizados por falta de información de la Policía Nacional.

Gráfico 2: Evolución del personal de la Policía Nacional y porcentaje de participación en la estructura de recursos humanos del Gobierno Central



Fuente: "Cuadro de Recursos Humanos por sectores (2001-2006)".
Observatorio de Política Fiscal.

Elaboración: Daniel Pontón (2006).

y manteniéndose sobre el 6% en los últimos cuatro años⁸. La participación del personal policial en la estructura de recursos humanos del gobierno central, desde el año 2000, creció cuatro puntos; es decir, pasa de 8,1% a 12,1% en el año 2006 (ver gráfico 2). La mayor parte de los recursos utilizados por la institución se van al gasto corriente (88%) y sólo el 12 % aproximadamente al gasto de capital o inversión.

Lo expuesto hasta ahora sin duda es una demostración de que las respuestas policiales al incremento de la violencia y la delincuencia no

8 Aquí no cuantifican los recursos recibidos por la policía por concepto de cooperación externa ni interna. A nivel interno el Municipio de Quito a través de la Corposeguridad ha entregado más de once millones de dólares a la Policía Nacional en los últimos tres años, que corresponde a más del 80% del presupuesto manejado por dicha corporación. El Municipio de Guayaquil también ha destinado fondos a la policía en calidad de cooperación. No se tiene datos de fondos internacionales que recibe la Policía Nacional pero es sabido que la cooperación en materia de narcotráfico es elevada por parte del gobierno estadounidense.

han sido eficaces ya que no responden al objetivo de la prevención del delito⁹. La policía parece responder más bien por medio de ciertas adaptaciones o modificaciones que obedecen a factores coyunturales, más que a condiciones estructurales. La sumisión de la policía ante la garantía del orden público, en pretexto de la seguridad estatal, la ha llevado a reproducir el modelo represivo de la Seguridad Nacional que se traduce en aumento del número de policías e incremento de recursos, sin contar con la debida evaluación o rendición de cuentas externas acordes a los parámetros de provisión de un bien público y sin obedecer a los criterios de costo beneficio y pluralidad en el proceso de toma de decisión. El gasto, si bien es necesario al momento de combatir la delincuencia, se canalizó en su mayoría al gasto corriente o pago de sueldos y no en la inversión y capacitación necesarias para la profesionalización de la policía en materia de prevención.

El tema policial ha sido constantemente tratado en base a lógicas populistas o clientelares que generan un impacto profundo en la opinión pública. Por ende, la ciudadanía tiende a ver como única salida al problema de la inseguridad el aumento del gasto y del número de efectivos policiales. La pregunta sería ¿Cuántos policías y dinero más hará falta para acabar con la delincuencia? Si la policía es una institución pública ¿Quién responde por su accionar? ¿Qué mecanismos de evaluación estamos aplicando?

9 Si bien la represión del delito es parte del trabajo policial prescrito por la constitución, esta función está ligada más estrechamente a una intervención ex -post, que busca el castigo y la restitución por medio de los preceptos de justicia o pena justa. Existen personas que creen que la represión es un buen ejercicio de prevención al afirmar simbólicamente la autoridad y la norma y al establecer un ejemplo en la población. Sin embargo, la experiencia en el campo de la criminología sugiere que la represión del delito no contribuye a la prevención, pues no logra bajar tasas de delitos y no constituye una pena útil. La prevención se presenta como la intervención ex-ante y extra penal. La policía también tiene prescriptivamente competencia sobre esta labor, sin embargo, el límite entre estos los campos de la represión y la prevención es cada vez más difuso, lo que evidencia la necesidad de una mayor y constante profesionalización policial para su correcta aplicación.

Relación policía-comunidad

Al momento de evaluar el accionar sería un error considerar que el mal funcionamiento institucional solamente surja y muera con la policía. Esto nos pone en la posición de entender a la policía dentro de una compleja red de relaciones donde los tres actores principales son el Estado, la policía y la comunidad.

Por prescripción legal la policía es un ente subordinado y obediente de los mandatos superiores del Estado. Esta obediencia ha estado constantemente supeditada al mandato político y ciertas formas históricas de ejercicio del poder (clientelismo, autoritarismo, corrupción). Es por eso que para entender a la policía en el Ecuador hay que tomar en cuenta que la institución se desenvuelve en un sistema social y político altamente excluyente e inequitativo, donde el concepto de ciudadanía y sociedad civil es hasta ahora privilegio de unos pocos. La dificultad de concebir una policía civil es en cierta medida producto de este problema histórico ya que se privilegia el control, la represión y la prevención (mediante el agotamiento de oportunidades) en el tratamiento de la delincuencia. Esto hace que el modelo policial en Ecuador sea extremadamente rígido, vertical y obsoleto en su accionar.

Estos elementos repercuten en el desempeño institucional de la policía que según autores como Cheves (2000) caracterizan un modelo policial hegemónico en América Latina, y no sólo en Ecuador. Dentro de los principales problemas que surgen como consecuencia de este modelo tenemos: un sistemático sentido de descontrol y desprotección ciudadano frente a la delincuencia, violaciones a los derechos humanos, corrupción, pérdida de identidad, influencia política, una estructura institucional inadecuada que no responde a las demandas ciudadanas, y sobre todo el más importante, un distanciamiento de la comunidad.

Este distanciamiento producto de la histórica rigidez y verticalidad del sistema policial en el Ecuador promueve un tipo de relación social que se ha solidificado en el tiempo y se convierte en un problema estructural, que no se presenta de forma evidentemente en las

macroestructuras sociales. Este tipo de relaciones se expresan en la manera de pensar y resolver las cosas de las personas, que constituyen comportamientos muchas veces inconscientes, es decir, que forman parte de la costumbre. Esto incide fuertemente en el establecimiento de agendas políticas de los gobiernos y las autoridades y son factores que legitiman muchas de las acciones públicas.

A continuación, vamos a evaluar algunos datos que nos revelan en parte la compleja relación policía comunidad.

Según la encuesta ENACCPOL realizada a nivel nacional por el INEC en el año 2005, el 72,6 % de los encuestados respondieron tener poco y nada de confianza en la Policía Nacional y el 58,3 % respondió que ve poco comprometida a la policía como parte de la comunidad. Estos datos pueden ser ratificados por la encuesta de victimización realizada en FLACSO en el año 2003, pues más del 80% de los encuestados/as en Quito Guayaquil y Cuenca evalúan la actuación de la policía entre regular y mala.

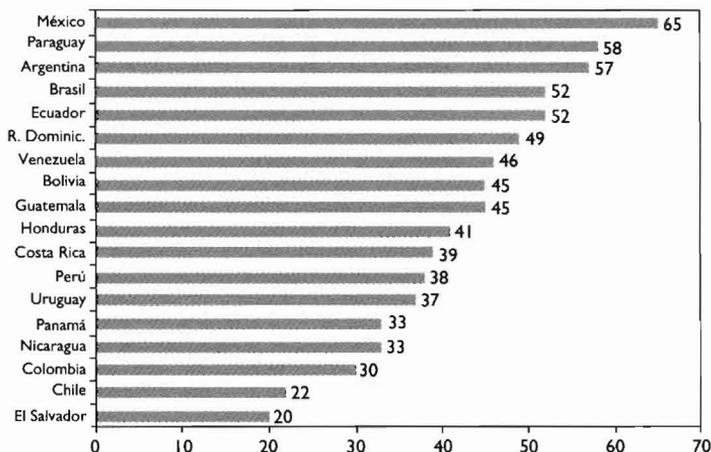
Frente al tema de la delincuencia la encuesta del INEC (2005) revela que el 37,9% de los encuestados/as considera que la delincuencia es el principal problema al que se enfrentan los/as habitantes cotidianamente. El 72,2 % responde que la delincuencia ha aumentado en el último año y el 56,7% cree que seguirá aumentando. Estos datos demuestran que entre la ciudadanía predomina una sensación de impotencia y frustración frente al problema de la inseguridad, que conlleva a una suerte de conformismo ciudadano.

Por otro lado, cuando se les pregunta quién es el principal responsable frente al problema, el 54% responde que es el gobierno y el 31,7 % cree que es la policía. Esta asociación guarda cierta lógica pues generalmente se identifica a la pobreza y la falta de educación como las causas principales de la delincuencia, problemas que en gran medida son responsabilidad del gobierno.

Según esta misma encuesta, el 40,1% de los hogares había sido víctima de un acto delictivo. De estos hogares, casi el 60% no denunció el problema ante la policía. Cuando se les pregunta la razón por la cual no realizaron una denuncia, el 36,4% respondió que se debía a la falta

Gráfico 3: Probabilidad de sobornar a un policía Totales por país - 2004

P. Imagine que un amigo suyo extranjero, que no conoce nuestro país, le preguntara qué posibilidades hay aquí de poder sobornar a policías para evitar una detención ¿Qué le diría Ud.? "Aquí sólo tiene muchas probabilidades" más "Tiene bastantes probabilidades"



Fuente: Latinobarómetro 2004: n = 19.605

de confianza en la policía. Las encuestas de victimización realizada por FLACSO (2003), demostró que el 82% de los que no denunciaban daban como razón principal que la policía no hacía nada¹⁰.

En cuanto a los problemas que atraviesa la policía es preocupante ver cómo el 44,5% de los encuestados/as respondió que las actitudes más negativas identificadas en el cuerpo policial durante el último eran

10 De esta brecha considerable pueden surgir varias hipótesis. Una de ellas que la encuesta de FLACSO (2003) fue hecha en las ciudades principales y la del INEC (2005) en todo el país. De aquí se puede decir que la desconfianza en la policía es mayor en las ciudades que en el campo. Otra hipótesis puede ser la estructura de la pregunta en sí, o que la confianza en la policía está mejorando, entre otras más.

la corrupción y la recepción de coimas. Estos datos no difieren mucho de lo que muestra la encuesta latinobarómetro (2004), según la cual el Ecuador ocupa el cuarto lugar, junto a Brasil, en la lista de países en los que existen mayores probabilidades de sobornar a un policía, según la percepción de sus habitantes (ver gráfico 3). En la encuesta de FLACSO (2003) la policía se ubica en el primer lugar en una lista de instituciones que se cree pediría obsequios, dinero o favores.

En cuanto a las soluciones contra la delincuencia, la encuesta del FLACSO (2003) muestra que casi el 50% de los encuestados/as cree que se debe endurecer las penas y poner sistemas de vigilancia para disminuir la delincuencia. Estas medidas si bien no hacen mención a la policía directamente, están relacionadas al control punitivo de la sociedad, campo en el que la institución policial tiene un peso especial. Esto a pesar de la desconfianza y escepticismo demostrado frente a la institución policial en sus respuestas anteriores.

Cuando se les pregunta qué harían en caso de atrapar a un delincuente, el 51,8% respondió que se lo debe entregar a la policía, mientras que un 29,2% respondió que primero se le debe castigar antes de entregarlo a la policía. Con esto se puede ver que la justicia por mano propia tiene una significativa y peligrosa importancia entre la población como alternativa de justicia; es decir, se piensa más en el castigo punitivo que en la prevención.

Al momento de iniciar cualquier tentativa de reforma es necesario tomar en cuenta la compleja relación entre policía y comunidad que se ha articulado históricamente. Esta relación está basada más en la costumbre que en el ejercicio ciudadano de derechos y en las responsabilidades civiles (tanto de la comunidad como de la policía). En las encuestas del INEC, cuando se pregunta qué se puede hacer para mejorar la imagen de la policía el 33,2% sugiere una mejor capacitación y el 31% responde que se debe controlar la corrupción. Estas respuestas son de orden más normativo y si bien dan algunas pistas valiosas para el mejoramiento de la acción policial no toman en cuenta la necesidad de mejorar lazos ciudadanos, que constituye la única forma de romper con este tipo de relaciones basadas en la costum-

bre que a su vez se han convertido en uno de los principales problemas de la inseguridad ciudadana.

A modo de conclusión

Un control democrático de la policía que conlleve a la promoción de una política de seguridad que respete los derechos y responda a las necesidades de la sociedad, debe ser efectuado a través de la combinación de múltiples mecanismos de control interno y externo. A nivel interno se hace necesaria la creación de un código de conducta de los funcionarios/as responsables de la aplicación de la ley que incorpore la legislación internacional existente, auditorías internas, la promoción de una cultura institucional democrática, entre otras.

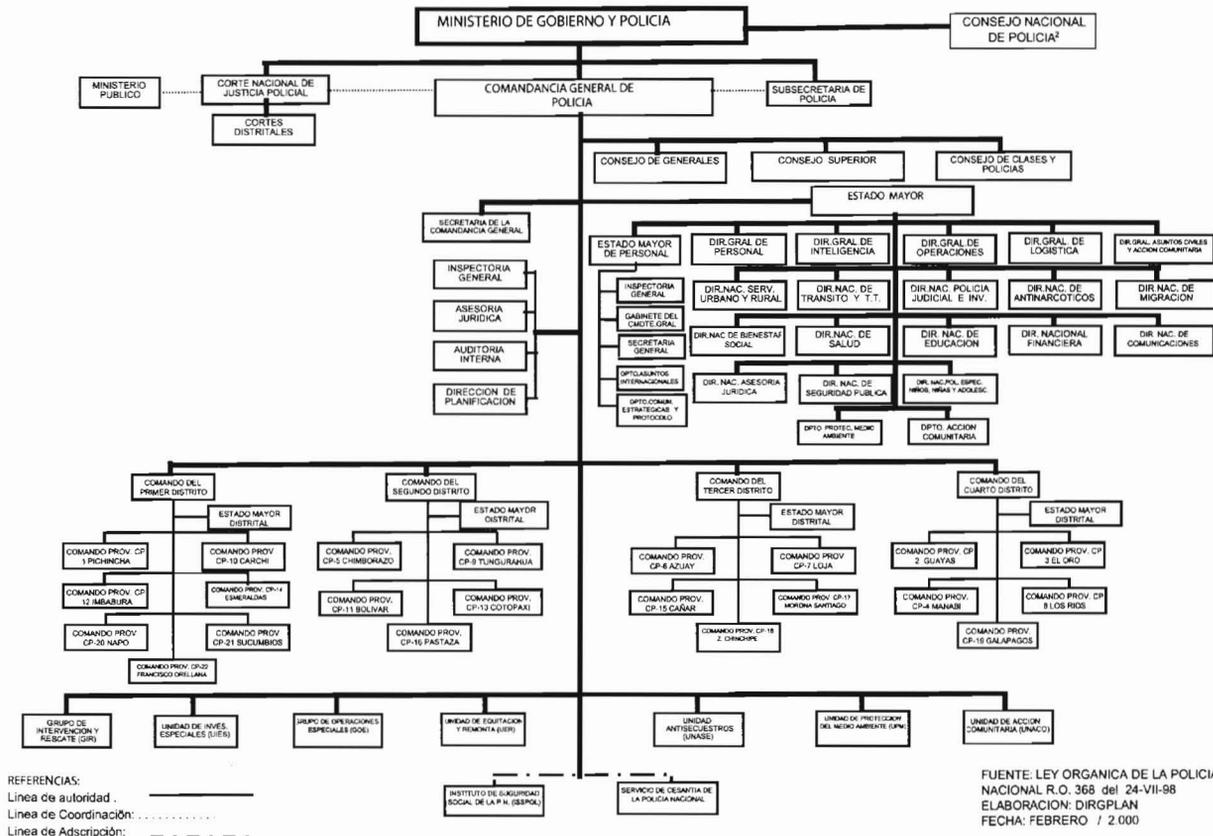
El control externo empieza por una adecuada legislación y el establecimiento de mecanismos eficientes de reclamos civiles y órganos de investigación independientes. Es fundamental la existencia de una Defensoría del Pueblo funcionando plenamente y cumpliendo sus atribuciones, pues constituye un mecanismo esencial para el control de la corrupción y del abuso de poder por parte de miembros de la institución. También es imprescindible el establecimiento de una comisión sobre seguridad pública y ciudadana en el Congreso Nacional que reciba periódicamente informes sobre la institución policial conjuntamente con la Comisión de Derechos Humanos. Asimismo, cumplen un papel importante en el monitoreo de la institución policial las organizaciones no-gubernamentales y las diferentes organizaciones de la sociedad civil que abordan temas de transparencia, gobernabilidad, corrupción y derechos humanos. La incorporación de la legislación regional e internacional existente referente a los derechos humanos y a la conducta de los funcionarios/as responsables por la aplicación de la ley también refuerza el marco jurídico del país y contribuyen a una cultura democrática y de respeto a los derechos.

En este marco, las propuestas de reforma de la policía que buscan su mayor profesionalización y eficacia deben tener como objetivo: (1)

la desmilitarización de la policía; (2) su despartidarización; (3) la creación de mecanismos de rendición de cuentas y; (4) el establecimiento de una política de seguridad pública y ciudadana por parte del Estado.

La responsabilidad del Estado para el diseño de una política integral de seguridad pública y ciudadana no puede ser delegada a la institución policial de forma exclusiva. Para la formulación de una política de seguridad democrática sensible a las necesidades de la población es fundamental la participación de los varios actores involucrados: Ministerio de Gobierno, Policía Nacional, Congreso Nacional, gobiernos locales, representantes de la comunidad, ONGs y diferentes sectores de la sociedad civil, etc. Sin embargo, es necesario aclarar y definir el papel y responsabilidad de cada uno de esos actores. En el caso de la institución policial, ésta debe ser entendida principalmente como un instrumento de la política de seguridad.

Organigrama estructural de la Policía Nacional del Ecuador



1: En el mes de abril 2006 se creó la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana.
 2: El Consejo Nacional de Policía previsto en la Constitución carece de una ley que defina su estructura.

Reformas policiales en América Latina

Manuel Dammert Guardia

Desde inicios de la década de 1990, se han desarrollado en América Latina diversas experiencias de reforma policial influidas, en su contenido y características, por tres procesos paralelos: el proceso de democratización, el incremento de la delincuencia así como de la inseguridad o temor público y la transformación del Estado. Asimismo, la desconfianza a la policía por parte de la ciudadanía debido a su falta de profesionalización, corrupción y poca eficiencia influye en la búsqueda de soluciones.

De los diversos tipos de reformas ejecutadas en la región, respondiendo cada una a contextos sociales diferentes, es posible señalar ejemplos de tres procesos: en primer lugar, el caso de una reforma radical o completa realizada en El Salvador, donde se refundó la policía. Durante el conflicto armado en este país, la policía estuvo subordinada a las fuerzas armadas y estuvo involucrada en múltiples actos de violación de los derechos humanos y de corrupción. En este sentido, uno de los ejes centrales del Tratado de Paz firmado en 1992 fue la creación de un nuevo cuerpo policial, con el objetivo de separar la policía del control de las fuerzas armadas, así como limitar la posibilidad que la policía sirva a fines políticos específicos. Los resultados de la reforma salvadoreña fueron positivos en un inicio. Sin embargo, la incorporación de miembros desacreditados de la antigua policía, la ejecución de políticas autoritarias como la Ley Antimaras que viola los derechos humanos o el Plan "súper mano dura", el alto nivel de desaprobarción por parte de los ciudadanos a la institución, la relación con

las fuerzas armadas, entre otros aspectos, pone en discusión los resultados positivos de dicha reforma a largo plazo.

En segundo lugar, un ejemplo de instauración de policía comunitaria como el Plan Cuadrante de Carabineros de Chile. El objetivo de este plan es aumentar la presencia policial en las calles, a partir de la construcción de sectores de patrullaje (cuadrante). Pese a algunos resultados positivos, como la disminución de algunos delitos y del sentimiento de inseguridad; este plan, como señala Hugo Frühling, no se ha traducido en modificaciones administrativas y/o de la cultura organizativa. En último lugar, un ejemplo de reforma parcial es el caso de la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional de Perú que tuvo como objetivos solucionar cuatro problemas: la corrupción, la desconfianza hacia la institución, la militarización y la condición de vida de los policías. Pese a las diferentes medidas adoptadas, como la creación de divisiones de seguridad ciudadana en cada región, las disputas políticas no permitieron que el proceso concluyera

Noticia policial: espacio instalado en la prensa

Jenny Pontón Cevallos

La noticia, definida como la divulgación o publicación de hechos antes desconocidos, es el principal material informativo que proporcionan los noticieros y los diarios, "es el imán del periodismo" (Sohr s/f). Por esta razón, los medios de comunicación, compiten constantemente por la primicia de los sucesos cotidianos, con el fin de generar expectativa e incrementar la circulación de los diarios a través de un buen tiraje y la sintonía o *rating* en el caso de la radio y la televisión. Las noticias policiales son claves para el cumplimiento de este objetivo; los criterios de novedad, proximidad y sorpresa con que son difundidas (Giró: 2005), explican el magnetismo que producen en el público mediático, ya sea por la curiosidad y/o por el temor que infunden.

De esta manera, la agenda policial se ha posicionado en la prensa escrita ecuatoriana como un espacio permanente, permitiendo la especialización de periodistas en este tipo de noticias (aunque no conozcamos sus nombres, o tan solo nos permitan conocer sus iniciales), quienes a su vez también compiten por narrar los hechos con mayor impacto. Así, por ejemplo, Diario El Comercio posee una sección que se llama "Judicial", mientras El Universo ha creado dos: "Seguridad" y "Sucesos"; en las cuales todos los días se da cobertura policial. ¿Pero qué abordan estas noticias? Definitivamente, la información está centrada en la descripción de operativos antidelictivos, una fórmula perfecta: policía vs. criminales, acompañada de fotografías y detalles muy exactos de los episodios violentos. También se publican

acciones y cambios generados al interior de la institución, donde se enfatiza en la falta de recursos económicos y en la necesidad de aumentar el número de policías. Además, estas secciones contiene otro tipo de noticias; aquéllas que revelan las situaciones en que los perseguidores se convierten en perseguidos; es decir, las que denuncian los abusos, la extorsión y la corrupción policial. Elementos que acentúan, nuevamente, las demandas de mayor inversión en esta institución y que, en el caso del diario guayaquileño, permiten justificar la privatización de la seguridad.

En este sentido, la dinámica de producir noticias que enganchen y la presión de llenar las páginas con inmediatez ocasiona que el abordaje que los periódicos hacen de los temas policiales se quede en el caso de turno y no conduzca a lectores y lectoras a conocer el por qué. ¿Por qué? Profundizar sobre las causas requiere más trabajo, más tiempo y sobre todo más dinero, algo que no está contemplado en el negocio *mass* mediático. Queda claro que los aspectos conceptuales de la reforma policial no entran en esta lógica; y si bien no es fácil recoger en los medios la complejidad de los conflictos, esta dificultad no debe impedir superar las deficiencias (Giró 2005).

CORTOS

- Los cinco principales exportadores de armas del mundo son: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia y Alemania. Todos estos países forman parte del G-8
- Estados Unidos es el líder en producción y exportación de armas ligeras. Se calcula que cada año se exporta un promedio de 19.000 millones de dólares en armas.
- En Estados Unidos (2003) existen alrededor de 192 millones de armas en manos de civiles, de las cuales 65 millones son pistolas y revólveres. Cada año, 130.000 personas son heridas por armas de fuego, de las cuales 30.000 mueren.

¿Por qué en Ecuador no parece viable un proceso de reforma policial?

Jorge Núñez Vega

Desde el retorno a la democracia en Ecuador ningún gobierno ha logrado liderar un proceso de reforma de la policía. Esta incapacidad gubernamental responde principalmente a la debilidad institucional del Estado y al tipo de organización policial descrita en el presente boletín. Adicionalmente, la incursión de los municipios en la definición e implementación de políticas públicas de seguridad pública y ciudadana hace aún más complejo el escenario en el cual se podría pensar un eventual proceso de reforma de la Policía Nacional.

En el caso de la policía la debilidad institucional del Estado se manifiesta en la poca o nula participación del gobierno en el diseño de la política de seguridad pública y ciudadana. Las prácticas policiales no responden a una estrategia de seguridad orientada a salvaguardar y proteger a la ciudadanía, sino a objetivos de corto plazo definidos y evaluados en función del fenómeno delincriminal.

Si bien la creación de la Subsecretaría de Seguridad Pública y Ciudadana es un paso hacia un control civil del aparato policial, todavía está pendiente formular un verdadero Plan de Modernización de la Policía Nacional que permita su desmilitarización y la creación de mecanismos efectivos de fiscalización ciudadana de su desempeño institucional.

Por otro lado, es claro que la institución policial necesita ser reorganizada sobre la base de una doctrina de seguridad pública y ciudadana consecuente con los principios democráticos señalados en la

constitución del Estado, pero igualmente importante es que una posible reforma de la policía considere primordialmente las necesidades del país en materia de seguridad; es decir, se debe evaluar la participación de la policía en estrategias internacionales como la política antidroga o las políticas migratorias de control y vigilancia.

Finalmente, uno de los retos más difíciles de superar para cualquier gobierno que decida liderar un proceso de reforma policial en Ecuador es la necesidad de crear articulaciones entre el nivel nacional y el local en materia de seguridad pública y ciudadana. El peso político de ciudades como Quito y Guayaquil obliga a los gobiernos a negociar con los alcaldes ciertas decisiones que involucran directamente a la policía. En conclusión, la reforma policial en Ecuador es un desafío pendiente para un gobierno que piense la seguridad más allá de hechos coyunturales o intereses locales y/o particulares.

Cuadro comparativo de la evolución del número de policías (1999-2003) por países
En miles y tasa x cien mil habitantes

	1999		2000		2001		2002		2003		PIB PER CÁPITA 2003
	No.	tasa									
Alemania	238	290	237	286	218	263	232	282	216	262	29.081
Argentina	198	558	178	482	166	444	200	527	211	550	3.381
Canadá	55	181	56	182	57	184	58	185	59	187	26.38
Colombia	103	248	91	215	83	194	95	218	101	227	1.747
Chile	29	193	30	198	37	240	36	231	33	209	4.591
Ecuador*	21.3	173	-	-	22	181	26	210	33.3	262.7	2118
Estados Unidos	638	234	655	238	659	237	659	228	647	222	37.388
Francia	227	384	233	393	211	354	222	371	237	397	29.267
Italia	273	478	273	477	271	473	283	492	297	515	25.429
Japón	226	178	226	178	229	180	237	186	251	197	34.01
México	212	218	227	230	322	316	326	320	332	325	6.121
Reino Unido	126	215	124	211	126	213	134	226	138	232	30.278
Promedio	196	279	212	281	200	273	209	290	213	299	195.473

Fuente: Centro de investigaciones estratégicas para México www.ciex.info/html/inv0601.html#cuad0101

* Los datos de Ecuador son Observatorio de Política Fiscal. "Cuadro de Recursos Humanos del gobierno nacional por sectores"

Elaboración: Daniel Pontón C.



Libros

Lucía Dammert y John Bailey (coord.) (2005)

Seguridad y Reforma Policial en las Américas.

Siglo XXI Editores; FLACSO-Chile; ILANUD-Naciones Unidas.

382 pp. ISBN: 968-23-2605-2.

Este trabajo ofrece un análisis comparativo de los procesos de reforma policial en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Estados Unidos, basado en artículos producidos por especialistas destacados. Así, Dammert y Bailey analizan la efectividad de las respuestas que han surgido para enfrentar el aumento reciente de niveles de violencia e inseguridad en la región, soluciones que pueden reforzar tendencias autoritarias o plantear la “desmilitarización” de la policía. Así, el libro presenta un marco de análisis para entender esfuerzos de reforma policial en una variedad de contextos y abre un espacio para discutir los logros y limitaciones de estas experiencias.



Hugo Frühling E (ed.) (2004)

Calles más seguras

Banco Interamericano de Desarrollo. 192 pp. ISBN:

1931003602

A partir de la década de los años ochenta, la redemocratización en algunos países latinoamericanos planteó importantes retos en temas de seguridad ciudadana por lo que algunos optaron por replicar modelos de policías comunitarias creadas en países como Canadá, el Reino Unido y España. En este libro se examina y evalúa las dificultades que ha atravesado y los efectos positivos que ha producido la implementación de este tipo de programas, a partir de los casos de Villa Nueva (Guatemala), Bogotá (Colombia), Sao Paulo y Belo Horizonte (Brasil).

Páginas web

Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD)

<http://www.ilanud.or.cr/>

Scotland Yard- Policía Metropolitana de Londres

<http://www.met.police.uk>

Carabineros de Chile

<http://www.carabineros.cl>

Policía Nacional de Colombia

<http://www.policia.gov.co>

Derecho a la justicia

Fernando Carrión M.

En estos días el tema de la justicia ha saltado a la palestra a raíz de la multitudinaria marcha organizada en la ciudad de Guayaquil, con la finalidad de exigir a las autoridades el control de la violencia a través de dos demandas concretas: la reorganización laboral de la fiscalía debido a los problemas de corrupción detectados alrededor del carrusel de presos de la cárcel y de la necesidad del incremento de penas como mecanismo de persuasión a los delincuentes.

En otras palabras, las demandas de la población se han dirigido hacia dos ámbitos concretos y sensibles de la justicia penal: hacia el procedimiento penal y hacia el derecho penal. Esto es, dos de los componentes centrales de cualquier propuesta de mejoramiento de la seguridad ciudadana en cualquier lugar.

¿Cómo han reaccionado la fiscalía y el gobierno nacional frente a estas demandas? Lo han hecho de manera primaria y bajo formas populistas que no resuelven nada en el mediano y largo plazo: despedir a varios fiscales definidos como corruptos e ineficientes para reemplazarlos por otros y hacer una propuesta de reforma al Código Penal que contempla el incremento de las penas de manera considerable, que los menores de edad sean tratados penalmente como adultos y permite la suma de las penas.

¿Con ello se reducirá la violencia en el país? Definitivamente no. En el primer caso, solo se reemplazará un fiscal por otro, dejando la estructura de la justicia inalterable, con lo cual en un plazo relativa-

mente corto tendremos el mismo problema. Es necesario entrar en una reforma del procedimiento penal, de tal manera que la justicia pueda aplicarse de manera eficiente al conjunto de la sociedad y no exista un acceso diferenciado según recursos económicos o poder político. Por otro lado, el tema de la eficiencia del incremento de penas en la reducción del delito ha sido altamente debatido a nivel mundial. En general, existe un consenso de que esta no es la mejor vía, porque conduce al mayor hacinamiento en las cárceles y a que los únicos beneficiarios sean los capitales privados invertidos en los reclusorios. Lo que se debería reformar, por un lado, es el campo de las instancias prejudiciales y de las contravenciones y, por otro, las sanciones alternativas y la rehabilitación.

Es imprescindible que exista relación estrecha entre derecho penal y procedimiento penal para que no ocurra que de los 335 delitos tipificados en el código penal solo se persigan el 10% que son básicamente aquellos que la cooperación internacional define como prioritarios. Esto significa que no hay una correlación entre los delitos que se cometen en el territorio nacional y las penas o, en otras palabras, no se atacan los delitos más comunes en el país.

La debilidad de la justicia es evidente: escasa legitimidad institucional, incremento del acceso diferenciado a la justicia y justicia por mano propia (privatización), entre otros. Se trata, entonces, que la justicia se convierta en un derecho universal de la población

Administración de justicia y seguridad ciudadana: la ley del más débil

Farith Simon Campaña

En el debate seguridad-inseguridad ciudadana en nuestro país, uno de los temas centrales es el papel de la justicia¹, tanto en las alegaciones de su mal funcionamiento, de su “contribución” en la expansión del delito y de la delincuencia, así como en la búsqueda de “soluciones” para enfrentarlos, sea por medio de una casi fallida reforma procesal penal, o posteriormente por el establecimiento de ciertas reformas legales, específicas y desordenadas, que han respondido a una mirada exclusivamente legalista-represiva.

En el estudio de los vínculos entre justicia, delito y delincuencia, se suele examinar de manera más amplia la relación derecho y seguridad ciudadana, y ésta a su vez suele ser abordada desde dos perspectivas, la que se refiere a los delitos, y obviamente a las penas aplicables para cada caso (derecho penal), y la otra, al funcionamiento en la práctica del sistema de justicia, es decir, en sentido más general como el “derecho en acción” (procedimiento penal).

Este trabajo centra su mirada en el segundo aspecto, la aplicación del derecho a la realidad, aplicación que se da por medio de un sistema institucional que tiene como actores principales a jueces, fiscales y policías. Esto no significa negar la importancia que tienen las reglas

1 El uso de la palabra justicia en el tema seguridad ciudadana se refiere a los “actores” de la justicia penal encargados de la fase de criminalización, investigación, juzgamiento y el tratamiento del delincuente, es decir la que involucra la relación Ministerio Público y Policía, la Defensa Pública, y la Función Judicial.

contenidas en el Código Penal y las consideraciones de los jueces al aplicar una norma a determinado caso, pero estas "...tiene[n] una importancia mucho menor que las acciones cotidianas de policías y jueces de primera instancia, que son las que definen lo que es delito en la práctica y cómo se trata a quienes se imputa un delito o quienes han sido definidos como delincuentes"(Pérez Perdomo²).

Reforma procesal penal y seguridad

La reforma procesal penal³ es considerada como un "componente funcional de dos sistemas mayores", por un lado la reforma general del Estado; y, por otro, del sistema de justicia⁴ como servicio público. Los cambios se han impulsado desde una "corriente reformista que desde hace algunos años ha ido tomando fuerza en función de una triple perspectiva: reforma a los procesos (especialmente penales), reorganización judicial (la creación de consejos de la judicatura, reformas a la administración de los juzgados, introducción de sistemas informáticos, etc.) y métodos de descongestión (sistemas de filtrado de causas y promoción de métodos alternativos de resolución de conflictos)" (Fundación Esquel, 2003). Si bien no era el objetivo principal de la reforma procesal penal enfrentar la inseguridad ciudadana, los promotores de la reforma siempre anunciaron que ésta contribuiría al incremento de la efectividad y celeridad del sistema; por tanto, sería un aporte para mejorar de la persecución penal.

-
- 2 Rogelio Pérez Perdomo y Mauricio Duce. *Seguridad Ciudadana y Reforma de la Justicia Penal en América Latina*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Número 102. Septiembre-Diciembre 2001.
 - 3 El Código de Procedimiento Penal se aprobó el 11 de enero del 2000, se publicó en el Registro Oficial de 13 enero del mismo año entró en vigencia el 13 de julio del 2001. Se aprobaron reformas el 7 de enero del 2003.
 - 4 Proceso iniciado a mediados de la década de los noventa y que busca una modificación profunda del servicio público de "administración de justicia", y no se refiere a la justicia penal sino especialmente a la civil.

Con la reforma del año 2000, se anunció la puesta en vigencia del sistema acusatorio en el país, es decir, los jueces dejaron de ser quienes investigaban los delitos, asumiendo esta responsabilidad el Ministerio Público (en coordinación con la Policía) en nombre de la sociedad y, a su vez, los jueces penales asumieron el papel de garantes del respeto de los derechos en todo el proceso penal, así como de ser los responsables de examinar los méritos para que una persona sea llevada a juicio. Los tribunales penales, por su parte, deciden respecto de la culpabilidad o inocencia de las personas enjuiciadas, de acuerdo a los méritos aportados por las partes -el Ministerio Público y la defensa- garantizando, al menos funcionalmente, la independencia e imparcialidad de la justicia, y distribuyendo el poder de persecución del delito entre varias agencias para evitar los abusos y arbitrariedades.

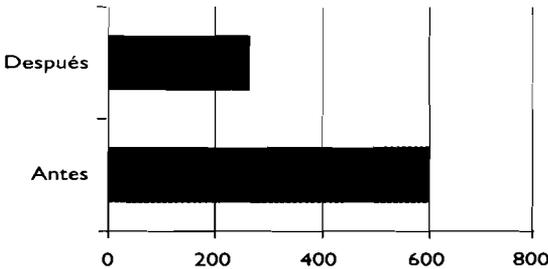
La reforma intentó poner en marcha⁵ un proceso contradictorio, es decir, basado en el accionar de las partes que, a través de la implementación de los juicios orales como medio para asegurar la inmediatez -el contacto directo del juez con la producción de la prueba- buscaba asegurar también una mayor publicidad de ellos y evitar los abusos, la corrupción y disminuir la impunidad gracias a la posibilidad de control social sobre los juicios.

Las evaluaciones realizadas a la aplicación del nuevo sistema procesal penal han dado cuenta de los graves problemas que ésta presenta (Fundación Esquel, 2003⁶ y 2006). Algunos de los problemas detectados son el resultado de una serie de limitaciones normativas (por vacíos y contradicciones en el Código de Procedimiento Penal, por inadecuadas reglas de manejo de audiencias, por las normas sobre valoración de las pruebas incompatibles con el sistema acusatorio, por las limitadas disposiciones de salidas anticipadas a los procesos, etc.); por problemas de implementación (equivocada distribución de recur-

5 La naturaleza acusatoria del sistema procesal penal y la oralidad se consagraron en la Constitución de 1998.

6 Fundación Esquel. *La Evaluación del Sistema Procesal Penal en el Ecuador*. Fondo Justicia y Sociedad. Quito. 2003. Disponible en versión electrónica en www.esquel.org.ec o en www.cejamericas.org.

Gráfico 1
Promedio de duración de los procesos (días) antes y después de la reforma procesal penal



Fuente: CEJA, 2003. Elaboración: Propia

sos, inexistencia de una verdadera defensa pública, reducidos procesos de capacitación en la oralidad, limitados recursos de manejo de audiencias, casi inexistentes sistemas de protección de víctimas y testigos, etc.); por problemas de coordinación y acción institucional (especialmente entre el Ministerio Público y Policía, inadecuada asignación de recursos, métodos de trabajo incompatibles con las nuevas normas procesales, etc.); por la resistencia cultural a los cambios (una mentalidad inquisitiva y de la formalidad que pone por delante el cumplimiento de "ritos" por sobre el descubrimiento de la "verdad", etc.). A su vez, esas evaluaciones dan cuenta que pese a los problemas, el sistema actual tiene ventajas frente al reemplazado por las reformas, al menos en dos rubros: celeridad y publicidad. La comparación en el tiempo de duración de los casos penales antes y después de la reforma da cuenta de la notable reducción del tiempo entre el momento en que se comete la infracción y el juicio. En promedio antes de la reforma era entre 600 y 700 días, después de la reforma 268 días (Gráfico No. 1).

Debemos recordar que en términos generales, el sistema judicial con relación a la seguridad ciudadana, cumple al menos tres funciones de vital importancia para un Estado de Derecho: 1) es la expresión de la renuncia a la venganza privada cuando se sufre un daño, daño pro-

ducido por un particular o por un agente estatal; 2) es un freno al poder del Estado en la persecución de los delitos; y, 3) es un medio de reparación de los daños que sufren las personas por las actividades abusivas o ilícitas de los demás.

Las políticas de manejo de la conflictividad tienen como elementos el establecimiento de instrumentos violentos para enfrentarla (cárcel, represión policial), las autoridades encargadas de su gestión (policías, jueces, fiscales), los procedimientos para la aplicación de esta violencia institucional (procedimiento penal de adultos, procedimientos para personas menores de 18 años); pero además, debería prever la distribución de tareas de manejo del conflicto a diferentes niveles sociales (escuela, familia, el barrio); la creación de sistemas de anticipación de los conflictos y de modelos para resolverlos para que la comunidad sepa como enfrentarlos, por ejemplo el no pago de una deuda, los ruidos de un vecino, la usurpación de la propiedad, etc.; mecanismos para armonizar o conciliar los conflictos (centros de mediación y de manejo de conflictos a nivel comunitario); y, un sistema de autoridades y procedimiento a los cuales los ciudadanos puedan llevar sus quejas (Alberto Binder, 2004⁷).

La sensación de inseguridad no solamente se construye a partir del número de delitos que se cometen, sino de cómo se la vive socialmente, y en esto juega un enorme papel la forma en que un país enfrenta estos hechos, "la población no ve en los jueces (en general al sistema de justicia) ni los protectores de los derechos ni los contralores de los posibles abusos policiales, porque de hecho no actúan como tales. Los jueces son figuras lejanas que hablan un lenguaje extraño y sus decisiones son incomprensibles. Pueden dejar libres a delincuentes peligrosos, previamente condenados por los medios de comunicación social o pueden imponer penas severas a personas que se ven con simpatía" (Pérez Perdomo, 2001).

7 Alberto Binder. Material del Curso de Formadores para la Reforma Procesal Penal. CEJA. 2005.

Las respuestas legales y judiciales suelen ser presentadas, por los políticos, como las más importantes para enfrentar el delito y la delincuencia, pero éstas no son capaces de provocar los cambios que se anuncian y en poco tiempo la sociedad siente el desencanto frente a ellas porque la situación no cambia, o sucede muy lentamente. Los problemas de la criminalidad tienen fuentes que no se puedan tratar por medio de leyes y de jueces exclusivamente. Sin embargo, Currie⁸ (citado por Pérez Perdomo, 2001) ha señalado, que “a pesar de la limitada capacidad del sistema de justicia criminal para prevenir delitos, el potencial que tiene el sistema para reducir las tasas de criminalidad es mayor que los resultados obtenidos hasta hoy”; de acuerdo a su opinión, siempre que se lo reoriente “hacia una mayor actividad de prevención que una actividad represiva (en tres áreas que han demostrado dar resultados en otros países): aumentar la inversión en programas de rehabilitación, rediseñar los objetivos y tipos de sentencias y, finalmente, reducir la violencia en la comunidad por medio del diseño de estrategias policiales más efectivas” (Pérez Perdomo, 2001).

Funcionamiento del sistema de justicia penal

A partir de la reforma del año 2000, cualquier evaluación del funcionamiento de la justicia en materia penal exige una revisión de la acción de la Función Judicial⁹ por medio de los jueces y tribunales penales, del Ministerio Público y la Policía; y, la Defensa Pública, que lamentablemente en el Ecuador es casi inexistente.

De acuerdo a la Evaluación del Sistema Procesal Penal, desarrolla-

8 Elliot Currie. *Crime and punishment in America*. New York, 1998, p. 163.

9 En el Ecuador, en materia penal existe una tendencia, que se buscó superar con la disposición constitucional de la unidad jurisdiccional, que es la “administrativización” de la acción penal, ya que funcionan dependientes del Ejecutivo las comisarías de policía y los intendentes políticos, quienes son competentes para conocer y sancionar las contravenciones de policía, las cuales forman una larga lista de conductas consideradas “menos graves” pero que tienen un alto impacto social.

10 Fundación Esquel. *Evaluación de la Reforma Procesal Penal*, 2003.

da por Esquel, éste funciona con 29 defensores públicos¹⁰ que trabajan para la Función Judicial, y proveen defensa a personas que no pueden pagar un abogado. Otra manera de brindar defensa gratuita en el país es por medio de “defensores de oficio”, profesionales nombrados por los jueces, sistema deficiente y poco confiable.

El indicador de disponibilidad de defensores para la población es el más bajo de la región, siendo de 0,21 por cada cien mil habitantes (Ver Cuadro No. 1). En la actualidad, la mayor parte de casos que requieren de defensa gratuita son asumidos por abogados de servi-

Cuadro 1		
Defensores por cada 100.000 habitantes		
País	Defensores	No. de defensores por cada 100 mil habitantes
Bolivia	68	0,8
Costa Rica	223	5,73
Chile	192	2,1
Ecuador*	29	0,21
El Salvador	278	4,26
Guatemala	471	3,92
Honduras	233	3,3
Paraguay	96	1,7

Fuente y elaboración: CEJA.
*Excepto Ecuador: Esquel. Evaluación de la Reforma Procesal Penal 2005.

cios legales provistos por organizaciones no gubernamentales y colegios de abogados. Existe un proyecto de ley para crear la “defensoría pública nacional” de acuerdo al mandato constitucional (artículo 24

11 “Nadie podrá ser privado del derecho de defensa en ningún estado o grado del respectivo procedimiento. El Estado establecerá defensores públicos para el patrocinio de las comunidades indígenas, de los trabajadores, de las mujeres y de los menores de edad abandonados o víctimas de violencia intrafamiliar o sexual, y de toda persona que no disponga de medios económicos”.

12 Un texto completo del proyecto se puede consultar en www.congreso.gov.ec.

numeral 10¹¹), el cual se encuentra a la espera del informe para segundo debate en el Congreso Nacional¹².

Ministerio Público

El Ministerio Público legalmente tiene como funciones: prevenir en el conocimiento de las causas penales; dirigir y promover la investigación preprocesal y procesal penal, acusar e impulsar la acusación a los presuntos infractores; proponer y desarrollar la política penal del Estado; vigilar el funcionamiento del sistema de rehabilitación social y el régimen penitenciario; coordinar la lucha contra la corrupción; y, velar por la protección de víctimas y testigos. Su máxima autoridad es el ministro fiscal general, tiene veinte ministros fiscales distritales, uno en cada provincia (excepción de Galápagos). En abril del 2006 contaba con 372 agentes fiscales, es decir, 2,4 por cada cien mil habitantes, siendo la tasa más baja de la región andina, pese a que ha tenido un rápido crecimiento desde el año 2001 en el que se contaba con 228 fiscales al nivel nacional.

En términos presupuestarios, el Ministerio Público tiene una asignación presupuestaria en dólares por cada 100.000 habitantes únicamente mayor a Bolivia en la Región Andina, y mucho menor a países como Chile (\$5,8), Guatemala (\$5,4), Costa Rica (\$4,5) (Ver Cuadro No. 2).

El número de denuncias recibidas por el Ministerio Público a partir del año 2002 ha crecido en un promedio de 13% anual (Ver Cuadro No. 3), frente al presupuesto que ha tenido un incremento promedio del 14,31% desde el año 2003, ascendiendo en el 2005 a US\$34'529.128,59.

13 La productividad se mide por la respuesta que se brinda a las denuncias que se reciben, una respuesta significa el procesamiento de un caso, la cual puede ser, en sentido amplio, el desestimar la denuncia, una salida anticipada, el cierre del caso por sobreseimiento o la sentencia, sea absolutoria o condenatoria.

Cuadro 2		
Número de fiscales por cada 100.000 habitantes y presupuesto Ministerio Público en dólares por cada 100.000 habitantes (2004)		
Región Andina y Chile		
	N. Fiscales x 100.000 hab.	Presupuesto por hab. en dólares
Colombia	7,8	5,5
Perú	6,1	3
Ecuador	3,6*	2,4
Bolivia	4,5	1,2
Chile	4,2	5,8
Venezuela	5	5,8

Fuente CEJA. Informe sobre el Estado de la Justicia de las Américas 2004-2005.
 *Evaluación de la Reforma Procesal Penal. 2006. Fundación Esquel.

La manera en que el Ministerio Público procesa las denuncias es uno de los temas de mayor preocupación, ya que en la práctica existe una muy baja respuesta a las denuncias que recibe¹⁵. De las denuncias recibidas en 2005, un total de 120 291 se encontraban en la fase de indagación¹⁶, es decir 67,35 %. Este es un porcentaje similar a los años anteriores: 69,41% en 2004; 71,51% en 2003, y el 65,68% en 2002.

De la información disponible se puede verificar que el sistema procesal penal ha mejorado su capacidad de "respuesta" de año en año. Cuando hablamos de respuesta, nos referimos a las denuncias que se consideran cerradas, sea porque llegaron a una sentencia, fueron desestimados, se arreglaron por una salida alterna (procedimiento abreviado, conversión) o, porque el caso fue sobreesido. Así en el año

- 15 Especialmente con la introducción de un sistema de recepción de casos que permite identificar al inicio las denuncias que no son de competencia del Ministerio Público, este sistema se encontraba funcionando en la ciudad Quito, siendo esto un importante avance.
- 16 La desestimación se resuelve cuando sea manifiesto que un acto no constituye delito o cuando exista algún obstáculo legal para el desarrollo del proceso (art. 38 Código de Procedimiento Penal). Adicionalmente se desestiman en el Ministerio Público aquellas denuncias que consideran "delitos no investigables".

Cuadro 3
Incremento de denuncias por año

Año	No. de denuncias	Incremento
2002	122542	—
2003	136826	11,66%
2004	160830	17,54%
2005	178611	9,96%

Fuente: Ministerio Público
Elaboración propia

Cuadro 4
Uso salidas alternativas y facultades discrecionales del Ministerio Público

País	% en que se usan
Bolivia	40 %
Costa Rica	64 %
Chile	75 %
Ecuador	12 %*
El Salvador	26 %
Honduras	8 %
Guatemala	4 %
Paraguay	10 %

Fuente: Informe de seguimiento de las reformas procesales penales, CEJA.
* Excepto Ecuador. Fuente Informe Estadístico Ministerio Público 2005.

2002, el porcentaje de respuestas alcanzó un 4,18%; en 2003 ascendió a 9,98%; en 2004 al 12,60%, y en 2005 a un 15,06%.

En esta mejora del rendimiento del Ministerio Público juega un papel muy importante el incremento¹⁵ significativo de las denuncias desestimadas¹⁶ ya que en el año 2001 representaban 1,59% del total de las denuncias recibidas; en el 2002, 1,90%; en el 2003: 6,52%; en 2004: 9,31%, y en el 2005 ascendieron a 12,78%.

Sí consideramos exclusivamente las denuncias que no fueron rechazadas por el sistema, el resultado es alarmante: las respues-

tas que el sistema da efectivamente a las denuncias que recibe alcanzaron únicamente 2,61 % en el año 2005. De este porcentaje, un 0,37% termina por conversión; un 0,03% debido al procedimiento abreviado; un 1,36% por sobreseimiento, y únicamente un 0,85% por sentencia. De este último rubro, 0,69% por sentencia condenatoria y un 0,16% por sentencia absolutoria.

Los sistemas procesales penales más consolidados sólo llevan a

Cuadro 5			
Sentencia por clase de delitos 2005			
Delitos	Número de denuncias	% respecto del total de denuncias	% respecto del total de sentencias
Contra la propiedad	109140	61,10	0,33
Sustancias estupefacientes	1179	0,66	26,62
Garantías constitucionales	2933	1,64	0,75
Contra las personas	21963	12,30	0,89
Delitos sexuales	8680	4,86	1,51
Fuente: Ministerio Público Elaboración propia			

juicio una pequeña porción de los casos que reciben, pero tienen una diversidad de respuestas; por tanto, éstas son mucho mayores, pero en nuestro país el porcentaje de casos resueltos por medio de verdaderas salidas alternativas apenas alcanzó un 0,39% en 2005 (conversiones, juicios abreviados), es decir, si le sumamos a este porcentaje las desestimaciones (que como vimos en el Ecuador no es en realidad un salida anticipada) el porcentaje llega al 12 %.

Del total de las sentencias dictadas en el año 2005 (1326 que representa el 0,85% del total de denuncias recibidas), el 26,62% corresponde a infracciones vinculadas al control de sustancias estupefacientes, a pesar de que éstas apenas representan un 0,66% del universo de denuncias. En contraste, los delitos contra la propiedad que son estadísticamente los más denunciados (61,10%) solamente representan un 0,33% del total de las sentencias.

En el cuadro No. 5 se compara este porcentaje con cinco clases de delitos en el año 2005:

Una de las principales tareas a cargo del Ministerio Público es la protección de víctimas y testigos; en el 2003 se estableció un programa para el efecto, sin embargo su cobertura es muy limitada, y más allá de la acción en ciertos casos puntuales, no se evidencia una respuesta adecuada en este ámbito, el cual es fundamental debido a que

un apropiado acompañamiento a víctimas y testigos hace que se incremente la confianza en el sistema y la colaboración en los procesos de investigación y juzgamiento de los delitos.

Función Judicial

En la Función Judicial son dos los actores involucrados en primera instancia¹⁷: los jueces penales y los tribunales penales. En el año 2005 había 151 juzgados penales y 44 tribunales penales, no existiendo variaciones importantes con relación al año 2002 ya que únicamente se incrementó un juzgado penal a escala nacional.

En la Función Judicial no se ha desarrollado ningún cambio de relevancia en todos los años de vigencia de la reforma. Las experiencias más interesantes se han desarrollado a partir de iniciativas locales, como en la ciudad de Cuenca, en la que se implementó un sistema de audiencias preliminares que han contribuido a la mejora de los indicadores en esa ciudad.

La Función Judicial en el Ecuador tiene una asignación presupuestaria per cápita de 10,5 dólares por habitante. Puerto Rico es el país con el mejor índice: 68,3; seguido por Costa Rica con 44,1. Las peores asignaciones son las de República Dominicana 3,9 y Guatemala 4,2.

Es notable el incremento del presupuesto de la Función Judicial en el país. Entre los años 2002 y 2005 se dio un aumento del 42,27%, pasando del 0,74% del presupuesto nacional a un 1,92%. En el año 2002, el presupuesto era de \$81'551.664,56 dólares mientras que en el año 2005, de \$141'279.510,86 dólares. Un incremento en términos absolutos de \$59'727.846,30 dólares.

La justicia ecuatoriana es una de las de menor productividad en América Latina, conjuntamente con Nicaragua, ya que solamente es

17 De acuerdo a la ley son competentes para conocer los recursos o consultas, o en los casos en que exista fuero las cortes superiores y la Corte Suprema de Justicia.

18 CEJA. Informe sobre el Estado de la Justicia de las Américas 2004-2005. Dato correspondiente al 2003.

Cuadro No. 6 Comparativo de porcentaje de sentencias en los tribunales penales							
	2002	2003	Diferencia porcent.	2004	Diferencia porcent.	2005	Diferencia porcent.
Sentencias absolutorias	857	1524	43,77%	1643	7,24%	1073	-47,03
Sentencias condenatorias	181	351	48,43%	447	21,48%	253	-18,13
Total	1038	1875	44,64%	2090	10,29%	1326	-36,56
Fuente: Ministerio Público Elaboración propia							

capaz de resolver menos de 20% de los casos ingresados en todas las materias¹⁸.

De los datos disponibles podemos observar (Cuadro No. 6) que en todos los rubros existe una disminución del rendimiento de la justicia en materia penal. En el caso de los tribunales penales, el número de sentencias emitidas en el año 2005 disminuyó 36,55% en relación con el año 2004¹⁹.

Sí se toman en cuenta los sobreseimientos y los llamados a juicio de parte de los juzgados penales a escala nacional en el año 2005, tenemos un promedio de 29 casos por juez, es decir 2,43 casos por mes. Los jueces penales tienen otras tareas a su cargo, por ejemplo resolver los pedidos de medidas cautelares, autorizar la práctica de ciertas pruebas, etc.

Si realizamos un examen parecido respecto a los tribunales penales y el promedio de sentencias que dictan tendríamos un promedio por tribunal de 24,83 sentencias. Es decir, dos sentencias mensuales. En el año 2002, se efectuaron un total de 1143 audiencias de juicio a nivel nacional, es decir 2,21 audiencias por mes.

La Fundación Esquel realizó, en el año 2002, seguimiento a 222

¹⁹ La crisis de la Corte Suprema impactó marginalmente a la producción de los jueces y tribunales penales ya que estos que son de primera instancia pararon por pocos días cuando se dieron las movilizaciones en contra de la Corte nombrada por el Congreso Nacional.

audiencias que fueron programadas en Quito, Guayaquil y Cuenca, constatando que se efectuaron apenas 59 (27,47%); las restantes 163 (72,53%) no se realizaron por razones tales como la falta de algún elemento para la práctica de la prueba, la agenda del tribunal, descoordinación entre los tribunales penales y los juzgados, ausencia de algún miembro del tribunal, de los defensores privados o de los defensores públicos, inadecuada distribución de recursos del sistema y, la escasa colaboración de víctimas y testigos (Fundación Esquel, 2003).

En el 2006, la situación no había mejorado, de un total de 538 audiencias programadas en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, a las cuales Esquel también realizó un seguimiento, se efectuaron apenas 82, es decir apenas el 15,24%, con un 84,76% de fallidas. La mayor tasa de fracasos se da en Quito, en las cuales solamente se realizan un 10,9% de audiencias; en Guayaquil se efectuaron en un 23,7%, mientras que en Cuenca 26,8%²⁰. Esto es grave por la inversión de tiempo y de recursos que realiza el sistema para que estén presentes las partes, además del uso inadecuado de los recursos disponibles.

Las razones para el fracaso son parecidas a las detectadas en el año 2002: ausencia del fiscal, del acusado o de sus defensores, falta de pruebas esenciales, problemas en la conformación del tribunal, ausencia de la policía, etc.

En el año 2002 (en Quito), el 70% de las audiencias de juicio que se efectuaron estaban referidas a casos de drogas (Fundación Esquel, 2003).

Algunas conclusiones

Las medidas tomadas en los últimos años, a excepción de la reforma procesal penal, han sido impulsadas o aprobadas a instancias de los mismos grupos políticos bajo sospecha permanente de ser los res-

20 Estos datos son recogidos por la Fundación Esquel en la Evaluación de la Reforma Procesal Penal.

ponsables del uso de la justicia como parte de su estrategia política. Estas medidas han tenido un alto impacto mediático y poca efectividad práctica ya que no han contribuido ni a la disminución de la sensación de inseguridad, ni a la disminución de hechos delictivos, pero sí al desprestigio de la administración de justicia en el país²¹, volviéndola por esto más dependiente del apoyo político.

En cuanto al funcionamiento del sistema de persecución y juzgamiento de delitos nuestro país comparte tres problemas principales con la mayor parte de países de la región que han implementado recientemente reformas procesales penales²²: se mantienen métodos de trabajo y estructuras administrativas de un sistema escrito e inquisitivo, con lo que las diferentes instancias son incapaces de asegurar el éxito de las audiencias preliminares (cuando existen) y las de juicio; dificultades en el uso de la oralidad por parte de todos los actores del sistema, lo que debilita a las audiencias como un procedimiento para producir información de calidad para resolver los casos que están siendo conocidos por el sistema; y, problemas de organización de los sistemas de trabajo del Ministerio Público y la Policía, que mantienen formas más cercanas a los sistemas inquisitivos, por lo que son incapaces de responder al número de casos que reciben, restando recursos para ser usados en los casos más relevantes y significativos (Cristian Riego, 2003²³).

A lo señalado anteriormente tenemos que sumarle aquellos problemas más específicos del país:

-
- 21 De acuerdo a Latinobarómetro, la confianza en la Función Judicial disminuyó de alrededor del 30% en 1996 a un 6% en el 2003.
 - 22 Las evaluaciones realizadas dan cuenta de los aspectos positivos de la reforma especialmente en Chile, la cuál es considerada la reforma institucional más importante de los últimos años. Mayor información se puede encontrar en www.cejamerica.org
 - 23 Esquel 2003.
 - 24 Los datos de la acción de la Unidad de Víctimas y Testigos (cita informe Ministerio Público)
 - 25 Esto es más grave para el caso de los delitos sexuales, en los que la mayor parte de las víctimas son mujeres y niños/as, al respecto se puede consultar el Informe comparativo sobre el impacto de la reforma procesal penal en materias de género en: www.cejamerica.org.

- Débil sistema de protección de víctimas y testigos²⁴, lo que hace que las personas no quieran denunciar los delitos y cuando lo hacen se niegan a participar en los procesos de juzgamiento²⁵ como testigos.
- Serios problemas de coordinación entre la policía y el Ministerio Público, los cuales han hecho que en la práctica la Policía sea la que investigue los delitos de manera independiente al fiscal, lo que genera problemas de validez y calidad de la prueba y provoca una gran tensión entre estos dos actores, tensión que se expresa permanentemente a través de los medios de comunicación.
- Inexistencia de una verdadera defensa pública, lo que implica la desprotección de aquellas personas procesadas que tiene pocos recursos económicos y por tanto son más vulnerables, pero además no se cuenta con los incentivos adecuados para que los otros actores, jueces y fiscales, cumplan adecuadamente con las responsabilidades asignadas a ellos en el sistema.
- Las pocas medidas alternativas (por problemas normativos) y deficiente aplicación de las existentes, así como inadecuados sistemas de selección de casos (a pesar de las medidas tomadas en Quito y Cuenca para establecer un sistema de depuración de denuncias), impide que se den respuestas “acorde a las expectativas de las víctimas, racionalizar el sistema, descongestionarlo, dar alternativas a la delincuencia leve y mediana, es decir volverlo un sistema ágil y eficiente” (Fundación Esquel, 2003).

Los problemas del aparato institucional encargado de la persecución y juzgamiento de los delitos han dado como resultado una grave deslegitimación del sistema; estos problemas, sumados a los de naturaleza política por los que ha venido atravesando la Función Judicial, las alegaciones de corrupción en contra del Ministerio Público y, las denun-

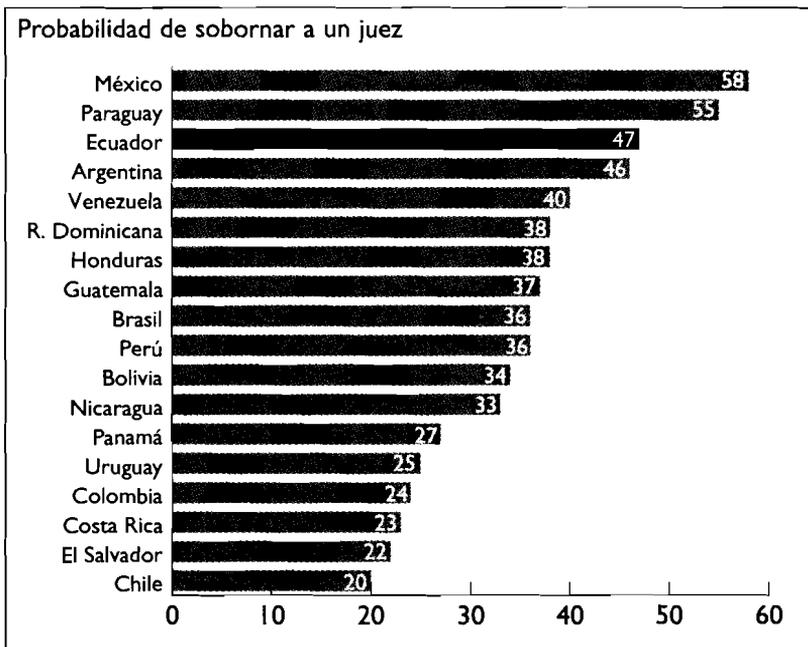
26 A la que responde la mayor parte de iniciativas de “lucha ciudadana” contra la delincuencia, acciones promovidas por la Policía Nacional.

cias de abuso policial, han dado como resultado el incremento de iniciativas destinadas, por un lado, a "privatizar" los medios de defensa frente al delito²⁶; y, por otro, a extender las competencias administrativas en la lucha contra el delito, a la disminución práctica de las garantías del debido proceso, al abuso de la prisión preventiva, a la búsqueda de resolución de los casos de acuerdo con los partes policiales, a limitar la concesión de habeas corpus, por ejemplo. Esto a su vez ha provocado una serie de abusos que a la larga generan mayor desconfianza en el sistema, incrementando la sensación de inseguridad²⁷.

Cualquier acción en este campo debe hacerse guardando el equilibrio entre eficacia y garantías (algunas de las posibles medidas se presentan en este boletín en la sección de políticas), es decir en un marco de respeto a los derechos de todas las personas. Como nos recuerda Luigi Ferrajoli, el Estado de Derecho "...podríamos entenderlo como la ley del más débil que se opone a la ley del más fuerte que caracteriza el estado de naturaleza. En efecto, es la ley del más débil -el Derecho penal que protege a las víctimas frente a la violencia de los delitos; también es la ley del más débil, el derecho procesal, que tutela a los acusados frente a la arbitrariedad y los castigos excesivos...".²⁸

27 Como reportan los medios de comunicación se incrementan los casos de justicia por "mano propia" y se han presentado algunos casos de abuso policial.

28 Luigi Ferrajoli. *Jueces y Política en "Jurisdicción y Democracia"*. Ediciones de Instituto. 2004.



*P. Imagínesse que un amigo suyo extranjero, que no conoce nuestro país, le preguntara ¿qué probabilidades hay aquí de poder sobornar a un juez para conseguir una sentencia favorable? ¿Qué le diría Ud.? *Aquí solo "Tiene muchas probabilidades" más "Tiene bastantes probabilidades"*

Fuente: Latinobarómetro 2004; n= 19.605

Experiencias de reforma al sistema judicial

Manuel Dammert Guardia

Desde inicios de 1980, los países de la región entraron en un proceso de democratización que tuvo como una de sus consecuencias la reforma del sistema judicial, que perseguía dos objetivos principales: proteger los derechos humanos y aumentar los niveles de efectividad en el esclarecimiento y sanción de los delitos. Si bien los procesos de reforma ejecutados en diversos países persiguieron los mismos objetivos, el cual fue el cambio de los sistemas inquisitivos y escritos legados por sistemas adversariales y orales; los resultados han sido diversos.

Uno de los aspectos que han incluido estas reformas es la introducción de métodos de resolución alternativa de disputas (RAD), que incluye todas las formas de resolución de conflictos que no pase por el uso de la fuerza, el abandono del conflicto y la sentencia judicial. Las reformas se agrupan en dos tipos: de primera generación, que se centran principalmente en las transformaciones normativas; y las de segunda generación, que además del cambio normativo, toman en cuenta el proceso de implementación de la ley. Algunos de los países que han puesto en marcha reformas judiciales son: Argentina (1992), Guatemala (1994), Costa Rica y El Salvador (1998), Venezuela (1999), Chile y Paraguay (2000), Bolivia, Ecuador y Nicaragua (2001), Honduras (2002), Republica Dominicana (2004) y Colombia (2005).

Un ejemplo de reforma de segunda generación es la reforma procesal penal chilena que empezó su ejecución en el año 2000, pero que fue asumida por el Estado como proyecto gubernamental oficial el

año 1994. Según Vargas (Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas – CEJA), las ideas matrices de la nueva gestión que proponía la reforma eran dos: por un lado, aprovechar las economías de escala terminando con los juzgados entendidos como pequeñas unidades que cubren en forma exclusiva un determinado territorio jurisdiccional; y por otro, profesionalizar la gestión. Esta reforma se ejecutó de forma gradual entre los años 2000 y 2005, incluyendo cada año nuevas regiones al sistema. Los resultados demuestran, en comparación con el viejo sistema, que el nuevo sistema tiene mayor capacidad de respuesta, los procedimientos son más breves y tiene una percepción positiva en la opinión pública. Además, estos resultados son positivos si se los compara con los otros países de la región.

Asimismo, en los últimos años se viene discutiendo en la región cuales han sido los resultados y limitaciones de las reformas emprendidas. En consecuencia, se ha empezado a ejecutar en varios países diversos proyectos que se centran en introducir la oralidad a las intervenciones jurisdiccionales durante la etapa de instrucción penal, brindándole soportes organizacionales y de gestión. Estas "re-reformas" se caracterizan por empezar en una circunscripción determinada, pero con programas para su aplicación en la totalidad del sistema. Un ejemplo de este tipo de experiencias es la introducción de la oralidad en el ámbito de la justicia departamental y de la sala de cortes de apelaciones en la ciudad de Quetzaltenango en Guatemala. Los cambios producidos han sido: creación de tres unidades de trabajo dentro de cada juzgado, los jueces de primera instancia ya no se encargan de funciones administrativas, grabación de las audiencias en CD

Prensa y sistema judicial: tensión permanente

Jenny Pontón Cevallos

La aplicación de justicia y la libertad de expresión son dos principios fundamentales en la consolidación de los estados democráticos. Por un lado, la Función Judicial es la responsable de llevar a cabo el debido proceso para el cumplimiento de las garantías individuales, mientras la prensa es la encargada de informar a la ciudadanía acerca de temas trascendentales (Bertoni 2003). No obstante, la relación entre ambas partes se ha caracterizado por la existencia de tensiones permanentes, las cuales corresponden a la razón de ser de cada institución, pues si bien la justicia requiere de discreción e independencia en las acciones que ejecuta, la prensa busca comunicar los aspectos de interés público de este sistema.

Si analizamos la naturaleza de estas entidades, es posible detectar que este conflicto afecta y tiene consecuencias diferentes para cada una. En el caso ecuatoriano, por ejemplo, la administración de justicia no goza de reconocimiento social debido a la frágil institucionalidad. Por el contrario, los medios de comunicación cuentan cada día con más aceptación ciudadana, debido a su desarrollo tecnológico y a la amplia cobertura nacional. De esta manera, la credibilidad del sistema judicial depende en gran medida de lo que sostiene la prensa, ya que las noticias que ésta publica influyen decididamente en la percepción de la población, y he aquí el problema. Si consideramos que los medios son empresas que compiten por brindar información de impacto con el propósito de aumentar sus niveles de ventas, el tratamiento que las notas periodísticas dan al tema, generalmente, no refle-

jan que la crisis de la administración de justicia es un asunto muy complejo, que no se limita a su ineficacia y mal funcionamiento, sino que requiere de cambios y reformas profundos.

En este escenario, durante los últimos meses, la prensa ecuatoriana se ha ensañado con el sistema judicial del país. A partir de la ola delincencial desatada en Guayaquil a fines de marzo de este año, las noticias se han centrado en la negligencia, la corrupción y el reemplazo generalizado de los/as operadores de justicia, provocando, por un lado, un mayor desprestigio y debilitamiento de la confianza ciudadana en el tercer poder del Estado que, pese a sus graves problemas estructurales, es imprescindible en el ejercicio de la vida democrática; y, por otro, que magistrados y principales autoridades de esta institución se vean obligadas a tomar medidas improvisadas y desesperadas para salvaguardar el prestigio de la función judicial ecuatoriana, tratando de reorganizar –sin planificación– a todo su personal, incumpliendo normas y procedimientos administrativos y laborales.

Las empresas de la comunicación de este país deben asumir que el descrédito de los organismos judiciales de nuestra sociedad no responde únicamente a la mala experiencia ciudadana en el uso de los servicios que brinda. La prensa es también productora de una imagen negativa de la justicia a través de las noticias que publica, con lo cual está magnificando una sospecha generalizada sobre el funcionamiento del aparato jurisdiccional (Pásara 2003). Tomando en cuenta que hoy en día la sociedad se informa de la mayoría de los hechos a través de los medios, es preciso que éstos realicen un manejo plural y responsable de lo que reportan, con el objetivo de no perjudicar el prestigio individual o institucional de ningún actor o entidad

La reforma del Estado en materia penal: una política inconclusa

Jorge Núñez Vega

El fracaso de la reforma procesal penal en Ecuador no responde solamente a cuestiones normativas, de implementación o de coordinación; sino también a factores estructurales relativos al contexto político y social en el que este tipo de innovaciones jurídicas adquieren forma y sentido. El "nuevo" Código de Procedimiento Penal es un elemento más entre una serie de transformaciones punitivas instituidas por el Estado en los últimos veinte y cinco años: políticas antidroga y emigración, incremento de penas y reformas al Código de Ejecución Penal (se suprimieron todos los mecanismos de rebaja de penas).

El resultado es evidente. En lugar de entender al "crimen" como un fenómeno inscrito en procesos más amplios de marginación y exclusión social, se ha enfrentado el incremento de la delincuencia desde un punto de vista exclusivamente policial, liderando con ello la construcción de un Estado represivo.

Para disminuir el crimen no hace falta un sistema penal gigantesco, la represión genera más violencia porque las instituciones operan con lógicas de persecución que no brindan ninguna salida individual o colectiva a las personas que infringen la ley. La política de seguridad ciudadana más conveniente siempre será aquella que concentre sus esfuerzos en la prevención de la violencia y en el fortalecimiento de los derechos civiles, políticos y culturales de la gente. Por tanto, la reforma del Estado en materia penal necesariamente tendrá que tomar en cuenta estos postulados si su objetivo es la construcción de una sociedad democrática.

La reforma penal debería contemplar penas alternativas a la prisión; es impensable que ninguno de los partidos políticos sostenga una posición diferente a las propuestas de los apóstoles del populismo penal. Por otro lado, es necesario debatir sobre los mecanismos que permitan un mejor uso de los recursos del sistema para la gestión judicial de los delitos violentos; implementar metodologías de trabajos acordes con el sistema acusatorio y oral vigente; mejorar la coordinación entre el Ministerio Público y la Policía Nacional; disminución de los tiempos procesales; implementación de una verdadera Defensa Pública; mejorar la protección de las víctimas y testigos, entre otras acciones puntuales que deben discutirse.

El primer paso, a criterio de los especialistas, es reestablecer la Comisión para la Implementación de la Reforma Procesal Penal, en el que intervengan, además de las principales entidades involucradas en el tema, representantes de la sociedad civil, de manera que se pueda contar con un espacio de coordinación dentro y fuera del sistema penal. La reciente crisis del Ministerio Público en Guayaquil es un aviso dramático de la fragilidad del sistema de justicia en el país.

Por otro lado, después de dos décadas de una política antidroga perversa, es una obligación ética y política del gobierno desmontar el aparato represivo edificado en torno a ella. Si se toma como ejemplo el caso de las drogas ilegales, es de suma importancia tener presente que las presiones internacionales en materia penal son peligrosas y atentan contra todo sentido de soberanía nacional, sobre todo porque recientemente se pretende criminalizar el fenómeno migratorio en la región.

Finalmente, cualquier acción en el campo penal debe considerarse a la luz de las garantías constitucionales que tienen las personas, es irresponsable e ilegal que a pretexto de la seguridad se quiera limitar los derechos de los ciudadanos. Más aún si se acepta que una de las premisas de la denominada *seguridad ciudadana* es el respeto y reconocimiento de la ciudadanía en temas relacionados con su seguridad.

Disco compacto



Anuario 2006:
Red de Información Jurídica.
Comisión Andina de Juristas

Este disco compacto sistematiza y compila el trabajo desarrollado en el marco del programa regional "Red de Información Jurídica" iniciado en 1998 por la CAJ y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el propósito de impulsar la reforma y modernización del Estado desde una perspectiva de derechos humanos y mediante mecanismos de participación ciudadana. El disco contiene información de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y está dirigido principalmente a magistrados/as (jueces y fiscales), investigadores/as, profesores/as, estudiantes, funcionarios/as de los sistemas judiciales, así como a la ciudadanía en general. Por lo tanto, este disco compacto constituye una herramienta útil que cuenta con información actualizada y de alcance regional (tratados, legislación, artículos de análisis) y en la que se discuten temas tan apremiantes como: sistemas judiciales, derechos humanos, defensorías del pueblo, derecho penal internacional, legislación andina, entre otros. Para su obtención diríjase a la página web de la CAJ, listada abajo.

Libro



Mauricio Duce (ed.) (2005)
Reformas Procesales Penales en América Latina:
experiencias de innovación.
Volumen III colección.
Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Los estudios que se presentan en este tomo se enmarcan en un período histórico en el cual las reformas de los sistemas judiciales se asumen como procesos necesarios y hasta imprescindibles para la democratización y vigencia del Estado de derecho en nuestras sociedades. No obstante, se reconocen todavía muchos obstáculos en el proceso de implementación de estas reformas por lo que no han producido los cambios esperados. Mauricio Duce nos muestra los resultados del trabajo realizado por CEJA, junto con reformadores de 11 países de América Latina, cuyo objetivo ha sido generar nuevas metodologías y formas de intervención que permitan seguir adelante con las reformas. Los casos se presentan de manera estandarizada, de modo que la información ofrece una visión comparativa del estado actual de estos procesos y da pistas para seguir avanzando en ellos.

Páginas Web

- **Corporación Andina de Juristas (CAJ)**
<http://www.cajpe.org.pe>
- **Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)**
<http://www.cejamericas.org>
- **Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD)**
<http://www.ilanud.org.cr>
- **Revista Judicial derechoecuador.org**
<http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial>

CORTOS

- En el Salvador el presupuesto destinado al Ministerio Público aumentó de 8 millones de dólares en 1997 a 19 millones en el año 2000.
- En Bolivia el presupuesto asignado al Ministerio Público aumento en 55,42% desde el año que se empezó a ejecutar la reforma (2001) hasta el 2003.
- Los países con más altas tasas de encarcelación son Estados Unidos (699 presos por 100000 habitantes) y Rusia (644 presos por 100000 habitantes).
- El gobierno de Colombia viene impulsando el programa casas de justicia, el cual busca desconcentrar los servicios judiciales y promover la mediación en la resolución de conflictos. Desde enero de 2002 hasta marzo de 2005, estas casas han atendido un total de 2 036 951 solicitudes de atención. Hasta junio de 2006 se han puesto en funcionamiento 43 casas de justicia.

La recurrente crisis carcelaria

En Ecuador

Fernando Carrión M.

La tradicional seguridad ciudadana se sustenta en tres instituciones que operan en sistema: policía, justicia y cárcel, donde cada una cumple una función específica. Si una falla, el sistema falla; si la justicia pierde eficiencia, la policía y la cárcel se afectan, siendo causa y efecto de más violencia.

La cárcel tiene dos funciones: la disuasión, para inducir a no cometer delitos y la rehabilitación y reinserción de presos a la sociedad. Sin embargo, la cárcel perfecciona y reproduce la violencia –como capital social negativo- bajo la llamada “universidad del delito”. La reincidencia y la nula reinserción lo confirman.

El país tiene 35 cárceles que albergan 12.000 internos/as. Este dato cotejado con la capacidad carcelaria, permite concluir que la densidad de la población es el doble de la norma internacional (que es de 20 metros cuadrados por cada interno/a), aunque los recintos penitenciarios de Quito y Guayaquil presentan niveles superiores.

Según los datos de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, en 2002 el número de internos/as era de 8.723 y en 2003, 9.426, lo cual muestra un incremento anual del 8% anual. En 20 años, la población carcelaria se duplicó y la tasa de homicidios pasó de 6.4 a 14. 8 homicidios por cada cien mil habitantes. Es decir, la violencia sigue aumentando rápidamente a pesar del incremento de las detenciones. Por otro lado, el populismo carcelario que pretende inflar las penas, demanda nuevas cárceles.

La situación legal de las personas detenidas revela otro ángulo del régimen penitenciario. En 2003, más del 64% presos/as se encontra-

ban en espera de juicio; de los cuales el 10% no tuvo asistencia legal, debido a que la funcionarios judiciales son limitados en logística y en número de abogados (32 defensores públicos para todo el país). La alimentación es inadecuada, ya que se asignan (75 centavos de dólar por preso diariamente) y por las condiciones de preparación. La atención médica es elemental (42 médicos) y laboran solo 130 rehabilitadores sociales y ningún psiquiatra.

En la cárcel se ejerce una violencia de Estado, directa e indirectamente. La Penitenciaría del Litoral es un caso emblemático: en el último año han muerto más de 25 personas. Fue diseñada para 1.200 internos y hoy cuenta con 4.000 internos. Este no es un caso aislado, sino la norma. Estas situaciones pueden conducir, según la Federación de Trabajadores Penitenciarios, a una paralización de las cárceles. Así, el sistema carcelario sigue al patrón del país: para contar con recursos se recurre al paro, institucionalizándose así la violencia para procesar los conflictos.

En resumen, las cárceles no cumplen su función y el trato que reciben las personas reclusas es contrario a los derechos humanos.

Hay que asumir el problema de manera integral: revisar el código penal para encontrar penas alternativas; reformar al Código de Procedimiento Penal que permita una debida aplicación del proceso, reformas a la Policía para que cumpla su rol preventivo y corregir a fondo el sistema carcelario. Si no se diseña una política pública del sistema penitenciario la violencia seguirá creciendo.

La crisis del sistema penitenciario en Ecuador

Jorge Núñez Vega

El sistema de cárceles del Ecuador atraviesa un proceso de crisis institucional profundo que instala, una vez más, en el debate público los alcances, límites y supuestos de la rehabilitación social. El de que la cárcel, históricamente, no haya cumplido con la función de resocializar a las personas que han cometido un delito no es algo nuevo; sin embargo, en el contexto actual esta afirmación merece ser discutida y clarificada; especialmente, porque las soluciones y propuestas con las que se quiere enfrentar el problema no cuestionan ni critican la existencia misma de la institución penitenciaria. Las respuestas a la sobrepoblación, el hacinamiento, la violencia, los motines de presos y los paros de funcionarios no responden a la realidad del sistema de cárceles. La construcción de más centros de reclusión, la privatización del sistema de rehabilitación social son, entre otras tendencias presentes en América Latina, la forma en que el Estado ha gestionado sin éxito la crisis penitenciaria.

El objetivo de este boletín es dar cuenta del carácter de la crisis carcelaria en Ecuador y plantear una discusión que vaya más allá de las respuestas tradicionales frente a la problemática. El tema central de este primer número está basado en la investigación "La cárcel en Ecuador: vida cotidiana, relaciones de poder y políticas públicas", desarrollada por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO – Sede Ecuador. La información que se presenta a continuación se organiza a partir de tres ejes de análisis relacionados con la crisis del sistema de cárceles: a) organización y composición; b) gestión administrativa y financiera y c) situación de la población reclusa.

Los hilos conductores del trabajo pretenden demostrar que la sobrepoblación y hacinamiento de las cárceles responden a las políticas penales y carcelarias adoptadas por el Ecuador, la mala distribución de los recursos asignados al sistema penitenciario y la violación sistemática de los derechos humanos de las personas presas en el país.

La realidad del sistema de cárceles

En el Ecuador hay 35 cárceles en 17 provincias, diez son de varones, cuatro de mujeres, 20 mixtas y una de detención provisional. De acuerdo a la región, están distribuidas así: 14 en la Costa, 19 en la Sierra y dos en el Oriente. El 53% de las personas privadas de libertad se encuentran en la Sierra, 45% en la Costa, y sólo 2% en el Oriente. El 60% de las internas y el 77% de extranjeros/as presos/as están en la Sierra. La cárcel más grande es la de varones de Guayaquil, con 3106 personas, equivalente al 31% de la población total.

La estructura del sistema penitenciario está compuesta por el Consejo Nacional de Rehabilitación Social (CNRS) y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS). La primera institución está encargada de definir las políticas de Estado en materia de rehabilitación social; la segunda funciona como organismo dependiente del Consejo Nacional y constituye la unidad ejecutiva superior de la política penitenciaria.

Durante los últimos diez años, las políticas de Estado en materia de cárceles en el Ecuador se han orientado principalmente al ámbito jurídico, en particular al tema de los mecanismos de excarcelación. Por esta razón, en 2002, año en que se desmontaron estos mecanismos legales, se produjo un aumento acelerado de la población penitenciaria.

Por otra parte, la sobrepoblación es un fenómeno que aparece con la implementación de las políticas antidrogas, de comienzos de los años 90, cuando el Estado ecuatoriano asumió la estrategia antinarcóticos definida por Estados Unidos a inicios de los años 80, Cabe señalar que el Ecuador no es el único país que adoptó la estrategia prohi-

Tipo de delito	Internas Quito	Internas Guayaquil
Contra las personas	5 %	5 %
Contra la propiedad	5 %	10 %
Estupefacientes	75 %	77 %
Otros	15 %	8 %
TOTAL	100	100

Fuente: FLACSO, Encuesta a Centros de Rehabilitación Social, 2005

bicionista estadounidense; por el contrario, la institucionalización de esta política antidroga es un fenómeno generalizado en América Latina y afecta principalmente a los países andinos.

Las características de la población carcelaria han cambiado en los últimos años, ya que los delitos relacionados con drogas ilegales se han convertido en la principal causa de detención. Adicionalmente, en Quito y Guayaquil se puede observar que entre las ecuatorianas, más de las dos terceras partes fueron detenidas por delitos que tienen que ver con drogas. En el caso de las extranjeras este porcentaje es mucho mayor, supera el 80 % en las dos cárceles (Cuadro 1).

En contraste con las mujeres, los varones se encuentran más tiempo en prisión. Sólo la tercera parte de ellos está menos de dos años en la cárcel, mientras que, alrededor de un 20% de los internos cumplen penas de más de cinco años. En los últimos años, en la cárcel de varones de Quito, la principal causa de detención es por estupefacientes (68%). En la penitenciaría del Litoral, la tercera parte de los internos son acusados de delitos contra la propiedad y contra las personas, y solo un 20% por delitos relacionados con estupefacientes.

Para terminar esta sección es válido apuntar que la frecuencia de detención por delitos relacionados con estupefacientes es substancialmente menor entre internos ecuatorianos que entre los de otras nacionalidades (extranjeros). Casi la totalidad de éstos últimos están relacionados con drogas ilegales y la mayoría está en las cárceles de Quito (Cuadro 2).

Cuadro 2: Porcentaje de internos/as encarcelados por delitos de estupefacientes				
País de origen	Quito varones	Quito mujeres	Guayaquil varones	Guayaquil mujeres
Ecuador	57 %	64 %	58 %	68 %
Otros países	85 %	80 %	85 %	95%

Fuente: FLACSO, Encuesta a Centros de Rehabilitación Social, 2005

Gestión financiera del sistema de cárceles¹

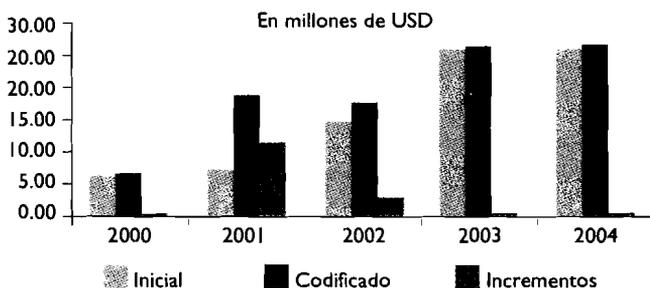
En los últimos cinco años, el sistema penitenciario (CNRS y DNR) incrementó su presupuesto 4,03 veces; pasó de USD 6,73 millones en 2001 a USD 27,15 millones en 2004. La mayor asignación se registró en 2004, y en promedio se destinó a las cárceles cerca de USD 20 millones anuales (Gráfico 1).

Los gastos del sistema penitenciario crecieron a una tasa promedio anual de 57,5%, en el período de análisis, registrándose un mayor aumento entre los años 2000 y 2001, donde el total de gastos pasó de USD 6,73 a USD 19,27 millones. Por otro lado, al considerar la composición del gasto se observa que, en los cinco años, los egresos más significativos fueron los corrientes que representaron el 75,6%; mientras que, los gastos de inversión representaron el 18,1% y los de capital el 6,1% (Gráfico 2).

De acuerdo a Lennin Monroy, Director Financiero de la DNRS, las transferencias de recursos desde la DNRS hacia las distintas cárceles del país están en función, básicamente, del número de internos/as y de variables como la cantidad de personal penitenciario y los servicios básicos, entre otras.

¹ La información de esta sección fue tomada del estudio sobre la gestión del sistema de cárceles realizado por Carla Calero en el marco de la investigación "La cárcel en Ecuador: vida cotidiana, relaciones de poder y políticas públicas". El título del trabajo, que próximamente será publicado por FLACSO – Sede Ecuador, es "Política Presupuestaria y Gestión de Recursos Económicos del Sistema Penitenciario Ecuatoriano. ccalero@flacso.org.ec

Gráfico 1
Incremento presupuestario del sistema penitenciario (2000-2004)



Fuente: Subsecretaría de Presupuestos, Ministerio de Economía y Finanzas, Presupuesto inicial y codificado.

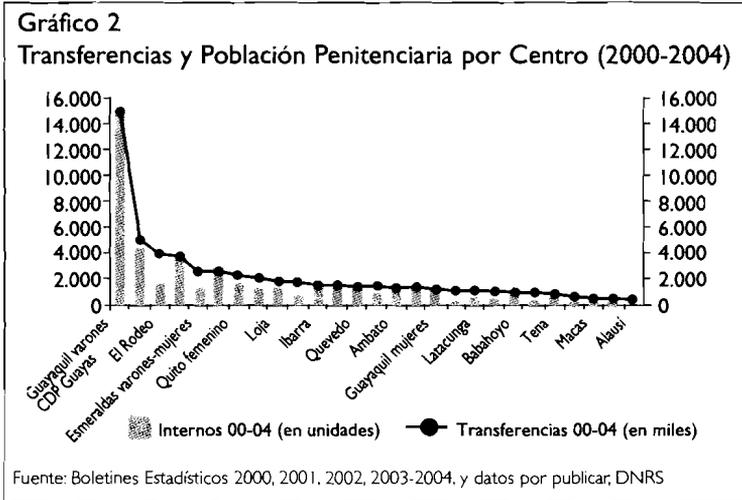
Cuadro 3
Gastos Sistema Penitenciario (2000-2004)

Tipo de Gasto	2000	2001	2002	2003	2004
Corriente	5.82	10.51	13.48	23.04	21.43
Inversión	0.83	5.32	4.29	2.77	4.62
Capital	0.07	3.43	0.31	1.21	1.10
Total	6.73	19.27	18.09	27.02	27.15

Fuente: Subsecretaría de Presupuestos, Ministerio de Economía y Finanzas, Presupuesto codificado.

Estos criterios no son inadecuados pero sí insuficientes, especialmente si se analiza la estructura del presupuesto del sistema penitenciario; en ella se observa que el monto grueso de las asignaciones se destina a gastos corrientes (Cuadro 3).

Según Carla Calero, es necesario que la distribución de los recursos, además de considerar el número de internos/as como el principal factor de asignación, tome en cuenta otros indicadores que estén relacionadas con la situación de la población penitenciaria, con sus necesidades y con las condiciones de los distintos centros de reclu-



sión. Por otro lado, es recomendable establecer presupuestos por centros de detención de acuerdo con un plan operativo anual, así como con la definición de metas y objetivos determinados.

Situación de las personas reclusas

Tres características definen la situación de las personas encarceladas en Ecuador: la corrupción del sistema penitenciario; la dependencia económica del preso/a de su familia para poder sobrevivir el encierro y la violación sistemática de los derechos humanos de las personas reclusas.

El sistema de corrupción que opera en la institución penitenciaria ecuatoriana se funda en una relación personalista sostenida entre funcionarios/as e interno/as, en un contexto marcado por la sobrepoblación y el hacinamiento. El crecimiento de la población carcelaria durante los últimos quince años ha provocado que mantener el control dentro de las cárceles sea cada vez más difícil y, en consecuencia, la autoridad ha debido negociar con internos/as los mecanismos para

resolver conflictos y proteger la seguridad. La relación entre la autoridad institucional y las personas reclusas no se realiza a través de un sistema de castigos y recompensas determinado normativamente, sino que se funda en un conjunto de prácticas informales, conocidas y reconocidas por ambas partes, que son las que permiten gestionar la institución carcelaria.

Por ejemplo, el *sapeo*, término que designa la delación o traición entre internos/as, se extendió a las interacciones entre el personal carcelario y la gente presa. La importación de esta práctica al ámbito de la autoridad responde a que el orden en la cárcel depende de un mercado de privilegios administrado por los funcionarios. Por tanto, ahora un/a *sapo/a* es tan peligroso/a para los preso/as como para la autoridad.

En este contexto, la persona que entra en una cárcel debe disponer de recursos para poder sobrevivir. Generalmente, quien mantiene a un interno/a es su familia. Los gastos más comunes son la compra de una celda, de un negocio y de la alimentación. Una celda puede llegar a costar hasta UDS 1500 dólares en el Penal García Moreno y debido a que la comida que ofrece la cárcel es de pésima calidad y no alcanza para todos, un gran número de internos/as debe gastar aproximadamente USD 20 semanales para satisfacer esa necesidad (Cuadro 4).

El costo económico que representa para la familia el encarcelamiento de un miembro que, por lo general, pertenece a clases baja y media-baja de la sociedad, genera diversos y graves problemas.

Rubro del gasto	Prom. mensual
Compra de celda	32.5
Compra media celda	15
Arreglos celda	51
Negocios dentro del centro	762
Celular	46
DVD	14
Fuente: FLACSO, Encuesta a Centros de Rehabilitación Social, 2005	

Uno de ellos, es el descenso en la frecuencia de las visitas conforme pasa el tiempo de la condena, lo que obliga a buscar formas alternativas de supervivencia. Esta condición de escasez, impuesta por el sistema de corrupción, es la causa estructural de gran parte de los fenómenos de violencia intracarcelaria.

El maltrato se expresa de varias maneras y con varios tipos de personas al interior de los centros. En las cárceles de mujeres, el acoso y/o abuso sexual de las internas y sus visitas es una de las formas recurrentes de maltrato presente entre el personal del centro de rehabilitación y entre los abogados. Adicionalmente, en el caso de Guayaquil, las cifras de acoso no se compadecen con las de trato respetuoso, por lo que parece existir una concepción del buen trato “libre del acoso”, de parte de las internas (Cuadro 5).

Bajo condiciones de violencia de género, el tema del embarazo devela la realidad que viven las mujeres presas. En la cárcel de Quito, el 13% han quedado embarazadas estando en prisión; la cifra en Guayaquil es 19%. En la cárcel de Quito, existen mujeres con seis embarazos en prisión, y en Guayaquil, tres. La atención del embarazo es precaria. La mitad de las embarazadas de la cárcel de Quito se rea-

Trato por parte del personal de las cárceles por parte del personal del centro	Si Quito	Si Guayaquil
Reciben trato respetuoso las internas con acceso a la visita conyugal	28%	82%
Hacia las visitas conyugales, el trato es respetuoso por parte de los funcionarios del centro	34 %	85 %
Conocen casos de acoso/abuso sexual a las internas por parte del personal del centro	30 %	21 %
Conocen casos de acoso/abuso sexual a las internas por parte de los abogados	22 %	25 %
Conocen casos de acoso/abuso sexual a las visitas por parte del personal del centro	15 %	8 %

Fuente: FLACSO, Encuesta a Centros de Rehabilitación Social, 2005

Cuadro 6: Atención médica en la cárcel		
A quien acudió por la enfermedad	Quito	Guayaquil
Al dispensario médico del centro	37 %	25 %
A los guías	4 %	5 %
A otros presos	15 %	11 %
Al comité de presos	5 %	0 %
A la familia	34 %	27 %
A nadie	22 %	37 %

Fuente: FLACSO, Encuesta a Centros de Rehabilitación Social, 2005

lizaron el control fuera del centro de rehabilitación y un 5% no acudió a ningún control. En Guayaquil, en cambio, el 50% se controló en el dispensario del centro y un 42% no tuvo control alguno.

Debido a la falta de controles durante el embarazo y de los cuidados que la gravidez requiere, la tasa de nacidos vivos es muy baja, 46 y 49 de cada cien en Quito y Guayaquil, respectivamente. La otra mitad de los embarazos terminan en aborto o nacidos muertos.

A la falta de planificación y control de los embarazos, se suma el irrespeto a los derechos de niños/as que viven con sus madres en prisión. El 16% de las internas tienen hijos/as viviendo con ellas en la cárcel. De ese grupo, en la cárcel de Quito, sólo el 33% se encuentran legalmente inscrito, mientras que en Guayaquil sólo el 18%.

Finalmente, la inexistencia de una adecuada atención médica en las cárceles es otro indicador de las violaciones a los derechos humanos presentes en el sistema. Dos tercios de los internos en los centros de Quito y Guayaquil afirman no haber sufrido ninguna enfermedad o accidente. La incidencia de enfermedades intestinales y respiratorias alcanza el 15 y 23% en la cárcel de Quito y el 9% y 17% en Guayaquil, respectivamente. El 22 % en Quito y 37% en Guayaquil no acudió a ningún tipo de atención médica y "esperaron que se les pase" (las respuestas no son excluyentes ya que pueden acudir a más de una ayuda).

Conclusión

La sobrepoblación, hacinamiento y violencia en las cárceles son fenómenos que se relacionan con la crisis que atraviesa la institución penitenciaria y, por tanto, las respuestas al problema no pueden estar desarticuladas de este carácter. En este sentido, la composición de la población penitenciaria depende de las políticas penales y carcelarias y, en el caso ecuatoriano, las políticas antidrogas son el eje angular de esta realidad penitenciaria. Este hecho desmitifica la creencia del denominado "populismo penal" que afirma la necesidad de construir más cárceles en todo el país debido al incremento descontrolado de la delincuencia.

En materia de gestión, el problema de las cárceles es la inadecuada distribución de las asignaciones presupuestarias. Este hecho niega el viejo discurso de la burocracia penitenciaria que sostiene reiteradamente que la crisis del sistema de cárceles se debe a la escasez de recursos. No obstante, la alternativa de la privatización no es una solución, más aún si se toma en cuenta la experiencia de otros países como la de Chile, donde el Estado gasta más por cada preso desde que el sistema se privatizó parcialmente.

Por último, la sistemática violación de los derechos humanos y las precarias condiciones de vida en las que se encuentran las personas recluidas en el país son factores que repercuten en la inexistencia de la rehabilitación social. Es una contradicción hablar de rehabilitación cuando la gente en las cárceles es sometida a maltratos y torturas.

Privatización del sistema carcelario

Manuel Dammert Guardia

En las últimas décadas se encuentra un incremento sostenido y acelerado de la población penitenciaria, lo que implica serios problemas de hacinamiento, ya que el número de personas excede la capacidad de las cárceles en prácticamente todos los países del mundo. Frente a este problema, y otros que se derivan, se ha abierto un debate sobre la participación de capital privado en los sistemas carcelarios como alternativa de solución. Esta medida se viene implementando desde hace más de una década en países como Estados Unidos, Escocia, Inglaterra, Puerto Rico, Australia, Canadá, entre otros.

El caso más representativo de privatización carcelaria es el de Estados Unidos que persigue los siguientes objetivos: reducir costos estatales, niveles de hacinamiento y de reincidencia, así como aumentar la rehabilitación y mejorar las condiciones de vida de reclusos/as. Sin embargo, los resultados muestran que estos no se han logrado cumplir en su totalidad y, en muchos casos, se ponen en duda sus beneficios. Diversos estudios muestran que el ahorro estatal ha sido poco significativo debido a que no se han logrado reducir los niveles de reincidencia. Por otro lado, la instalación de programas de trabajo ha abierto un fuerte debate sobre la mejora de las condiciones de vida al interior de las cárceles (debido a las malas condiciones salariales y la falta de derechos laborales).

Otro ejemplo importante de introducción del capital privado en el sistema carcelario es Chile, que presenta una de las más altas tasas

de población presa por habitante de América Latina. En 2002, Chile inició un proceso de modernización del sistema carcelario basado en la construcción de diez nuevos recintos, vía licitación, bajo un modelo llamado público-privado (incluye una inversión de más de 280 millones de dólares). Según este modelo, la institución oficial "Gendarmería de Chile" es la encargada de la administración y vigilancia; las empresas privadas se encargan del diseño, financiamiento, construcción, mantenimiento y prestación de otros servicios penitenciarios. Las ventajas que planteaba este modelo eran la disminución del gasto estatal y el mejoramiento de los programas de rehabilitación y reinserción social. Hasta la fecha, han sido entregados tres de los diez recintos. Los resultados han puesto en duda los beneficios considerados inicialmente, ya que se estima que el costo por preso es mayor que en el modelo público y no se aseguran menores niveles de reincidencia.

Prensa y situación carcelaria en el país

Jenny Pontón Cevallos

En junio y julio de 2005 circuló mucha información sobre el tema carcelario en la prensa, debido al paro penitenciario suscitado a nivel nacional. La demanda de mejores condiciones de vida en las prisiones, la eliminación de la detención en firme y la exigencia de reformas al Código de Ejecución de Penas, constituyeron las principales reivindicaciones de internos e internas de las diferentes cárceles del país. Para ello recurrieron a medidas extremas como crucifixiones, mutilaciones y amotinamientos, como forma de llamar la atención de la opinión pública.

Los medios de comunicación asumieron como eje central de sus titulares, reportajes y fotografías estas formas violentas, lo cual demuestra dos aspectos. Por un lado, que la violencia es buena noticia, sin que se cuestione el que esta información constituye una manera de reproducirla. Y por otro lado, que el suceso más que el tema sustancial es lo que cubren los diarios, pues no existen noticias que aclaren la inconstitucionalidad de la detención en firme o que analicen las consecuencias que implica para el sistema penitenciario la disminución de rebajas en las condenas.

Tan es así que en septiembre, cuando termina el paro, el tema carcelario desaparece de los medios escritos, sin que se sepa –incluso cuándo finalizó la huelga y en qué condiciones. Únicamente el Diario Hoy publicó en el mes de julio un suplemento especial de cárceles, en el que se exponían los resultados de una investigación que FLAC-SO – Ecuador realizó durante un año en centros penitenciarios del país.

Entre los meses de octubre y diciembre el encarcelamiento del ex presidente Lució Gutiérrez, sus traslados y varios acontecimientos violentos al interior de las prisiones volvieron a ocupar las páginas de los diarios de Quito y Guayaquil.

Un nuevo paro a fines del mes de enero del 2006 volvió a ser noticia en los diarios (aunque esta vez no en las primeras planas). Las cárceles #1 y #3 de Quito se declararon nuevamente en huelga reteniéndolo a sus visitas, para solicitar a la presidencia de la República el veto parcial a la reforma del Código de Ejecución de Penas en su artículo 33. La medida de hecho duró dos días, finalizó con negociaciones entre el Comité Nacional de Internos y el Ejecutivo. Una vez más, las noticias no abordaron el contenido del mencionado artículo, cuáles son las reformas planteadas por el Congreso, ni qué consecuencias acarrea la aprobación de estas modificaciones a las personas privadas de libertad, al sistema penitenciario y al país.

Queda claro que los medios de comunicación escritos centran su atención en un personaje detenido o en lo dramático de la forma en que se reclama: el paro, la cruxifixión o la violencia y dejan de lado el problema de fondo que existe. Con esta actitud de la prensa se espectaculariza la reivindicación y se deja de lado el tema central, con lo cual se estimula el paro y la violencia, legitimándolos como medios para alcanzar una demanda.

Capacidad y población carcelaria en América Latina					
América Latina	Capacidad carcelaria ¹	Población encarcelada ¹	Población total del país (2002) ²	Tasa de encarcelamiento 100.000 hab. ³	Porcentaje de hacinamiento ⁴
Argentina(2003)	33,764	51,998	38,226,051	136.03	154
Bolivia (1999)	4,959	8,057	8,600,000	93.69	162
Brasil (2002)	181,865	240,107	176,300,000	136.19	132
Colombia (2001)	39,591	54,034	43,500,000	124.22	136
Costa Rica (2002)	6,032	6,613	4,100,000	161.29	110
Chile (2001)	22,448	33,635	15,600,000	215.61	147
Ecuador (2001)	6,831	7,859	12,800,000	61.40	115
El Salvador (2002)	6,137	10,278	6,400,000	160.59	167
Guatemala (1999)	7,233	8,169	12,000,000	68.08	113
Haití (1999)	2,000	3,694	8,200,000	45.05	185
Honduras (1999)	5,235	10,938	6,800,000	160.85	209
México (2000)	119,972	151,662	102,000,000	148.69	126
Nicaragua (2002)	5,348	5,555	5,300,000	104.81	104
Panamá (2002)	7,036	9,607	3,100,000	309.90	137
Paraguay (1999)	2,707	4,088	5,700,000	71.72	151
Perú (2002)	19,949	27,493	26,800,000	102.59	138
R. Dominicana (1999)	4,460	11,416	8,600,000	132.74	256
Uruguay (2001)	3,386	5,107	3,400,000	150.21	151
Venezuela (2002)	20,449	23,147	25,200,000	91.85	113
Total	499,402	673,457	512,626,051	131.37	135

Fuentes: 1 LANUD 2 PNUD 2004 3 Daniel Pontón, 4 Daniel Pontón.

Libros



**Caminos de la esperanza:
modelos de atención a víctimas de torturas y personas privada
de libertad**

Patricio Benalcázar, editor. INREDH, Quito, 2002, 128 p.

El libro pretende generar una propuesta que sirva de insumo para el trabajo de organizaciones sociales y de derechos humanos. Además, busca contribuir al debate público y académico para que se exijan definiciones claras en las políticas penales y penitenciarias.

Para ello se hace una descripción y análisis del trabajo que realiza INREDH desde 1995 en el proyecto de Atención Integral a Víctimas de Tortura.



Aquí nadie duerme tranquilo

Amnistía Internacional, Brasil, 1999, 80 p.

Este informe examina las violaciones más graves de derechos humanos cometidas en las prisiones de Brasil. Expone con detalle las conclusiones de dos visitas realizadas por Amnistía Internacional a Brasil en 1998, durante las cuales los delegados de la organización visitaron 33 centros penitenciarios. El texto pone en evidencia la profunda crisis del sistema penitenciario brasileño donde se encuentran reclusos unos 170.000 presos en más de quinientas prisiones y en miles de comisarías de policías y cárceles municipales. Estos centros de reclusión se presentan como lugares violentos que pone en peligro la vida y la integridad física de los reclusos. Por otra parte, la carencia de servicios sociales profundiza aún más la crisis y es la causa principal de decenas de muertes que ni se investigan ni se documentan.

Género, raza y cárceles (Informe)

Este texto recoge los trabajos de investigación de Lisset Coba, Alison Váscquez, Jenny Pontón y Andreina Torres, desarrollados en el marco de la investigación "La Cárcel en Ecuador: vida cotidiana, relaciones de poder y políticas públicas" de FLACSO-Ecuador. Los trabajos se produjeron en el contexto de cárceles de mujeres y de hombres, utilizando un enfoque de género para interpretar distintas problemáticas de masculinidad y raza, economías carcelarias, cotidianidad y prácticas institucionales.

Documentales

El Comité: la toma del Penal García Moreno

Dirección: Mateo Herrera. Dirección de cámaras: Cocó Laso. Investigación y Producción: Jorge Nuñez Vega. Duración: 90 minutos.

Sitios web

www.prisonexp.org/spanish/slide2s.htm

www.nacionesunidas.org.cr

<http://news8.thdo.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2005/>

carceles/newsid_4393000/4393464.stm

CORTOS

- Entre los años 1982 y 2001 el costo del sistema correccional en Estados Unidos ha pasado de 9,5 mil millones de dólares a 60,3 mil millones. Ha aumentado un 535%.
- Desde que se reanudó la pena de muerte en Estados Unidos en 1977 hasta diciembre de 2005 han sido ejecutadas más de 1000 personas
- El 2004 existían en el mundo alrededor de 8,5 millones de personas privadas de libertad. Del total, casi 800 000 se encuentran en América Latina y el Caribe.
- Los países latinoamericanos con más altas tasas de presos sin sentencia son: 79% en Honduras, 72% en Uruguay, 70% en Ecuador, 67% en Perú, 58% en Panamá y 56% en Bolivia.
- En 1999 el costo mensual por preso (en dólares) era de 26.3 en Bolivia, 224.5 en Colombia, 447.9 en Costa Rica, 145.5 en El Salvador, 43.9 en Honduras, 79.7 en Nicaragua y 107 en Perú.

Armas de la (in)seguridad

Fernando Carrión M.

En el período 1998 - 2005, se otorgaron más de 120.000 permisos a la población civil para portar armas; esto significa que, anualmente, se entregan un promedio de 16.928 permisos. Sin embargo, en 1998 se concedieron 6.085 permisos, mientras que para el año 2005 esta cifra se incrementó a 25.883. Estos datos son altamente preocupantes y evidencian algunas cuestiones importantes que deben señalarse:

Llama la atención la tendencia creciente en la concesión de permisos a la población: si en el año de 1998 se otorgaron 6085 permisos, para el año 2000, éstos llegaron a 13.636. Es decir, en dos años hubo un crecimiento superior al 200 por ciento. Si se compara el año 1998 con el 2005, el aumento es del 425 por ciento.

Si consideramos que detrás de un arma de fuego existe una persona que lo porta, se puede concluir que tenemos un ejército de individuos sin control de mando y sin control de uso. Al comparar el número de permisos concedidos con el número de efectivos de la Policía Nacional, 36.000 aproximadamente, que cuentan con cerca de 11.000 armas, se pone en evidencia un claro y preocupante desequilibrio que, además, supone un profundo proceso de privatización de la seguridad, causa última para el incremento de hechos de violencia. Desde mediados de la década del ochenta, cuando la tasa era de 6.4 homicidios por cien mil habitantes, se ha llegado a la cifra de 15.7 en el año 2005. Según la Cancillería, el 60% de los homicidios se cometen con armas de fuego.

Si se mantiene esta tendencia de crecimiento, en poco tiempo habrá más armas en manos de la población civil que en la Policía y las Fuerzas Armadas, instituciones que, por mandato constitucional, tienen el monopolio del uso de la fuerza.

Y, el asunto no queda allí. Si se contrasta el número de permisos concedidos para portar armas con la cantidad de armas importadas, se nota que la primera supera a la segunda en 1.2 veces en 1998 y en 4.3 en el año 2000. Esto significa que existe un mercado ilegal de armas de fuego al que recurre la población para abastecerse y que éste, desgraciadamente, se encuentra en una fase expansiva.

A este ritmo de crecimiento del armamentismo de la población ¿Qué va a pasar con las policías estatales? ¿Qué va a ocurrir con el creciente desequilibrio tecnológico que se produce entre las policías y las empresas del delito? ¿Se incrementará la justicia por mano propia? ¿La privatización de la seguridad seguirá su ritmo de crecimiento?

Brasil alberga al 2,8 por ciento de la población del planeta (180 millones) y al 11 por ciento de los homicidios con armas de fuego del mundo. La muerte por armas de fuego creció el 743 por ciento entre 1979 y 2003. Según el Ministerio de Salud, las muertes por armas de fuego bajaron en un 8,2 por ciento en el 2004 gracias a la campaña de desarme iniciada en julio de 2004, que recogió 420.000 armas de fuego. ¿No será necesario plantear para el Ecuador una campaña en este sentido?

CORTOS

- Para el año 2002, se calcula que en el mundo existían alrededor de 639 millones de armas ligeras, divididas, de acuerdo al régimen de posesión, de la siguiente manera: propiedad privada (59,2%), fuerzas armadas gubernamentales (37,8%), policía (2,8%) e insurgentes y fuerzas no gubernamentales (0,2%).
- Cada año se producen más de ocho millones de armas ligeras nuevas.

La situación de armas de pequeño calibre y la población civil de Ecuador

Equipo Estudios de la Ciudad¹

Las estimaciones del Small Arms Survey señalan que en el mundo circulan 639 millones de armas de fuego. De ellas, 378 millones (60%) están en manos de civiles. Esto quiere decir que por cada 10 habitantes en el planeta, uno de ellos posee un arma.

La posesión de armas de fuego por parte de la población civil es uno de los temas que mayor debate ha generado en el contexto de la problemática de la seguridad ciudadana. Para muchos, el aumento en los niveles de la violencia y la delincuencia a nivel mundial, es una razón más que justificada para la adquisición de un arma de fuego; sin embargo, se estima que cada año mueren en el mundo industrializado alrededor de 200 mil personas por homicidios o suicidios por armas de fuego y 300 mil en conflictos armados que afectan a los países subdesarrollados. Si se compara la representación que tiene la tasa de muertes por armas de fuego dentro de la estructura general de las tasas de homicidios, vemos que ésta puede ascender a más del 60%, como en algunos países de la Región Andina.

Esta constatación da la pauta para afirmar que gran parte del aumento de la violencia es producto de la utilización de armas de fuego, lo que estaría en una clara contradicción con el sentido común de las personas que las utilizan para su seguridad.

¹ En la realización del tema central de este boletín participaron: Hernán Moreano, Claudia Donoso, Daniel Pontón, Jorge Núñez Vega, Andreina Torres y Manuel Dammert Guardia.

Si bien el Ecuador, según las estimaciones del Small Arms Survey (2002), es un país con un bajo porcentaje de armas por individuos (1,56% al 2,34%) frente a otros países que superan la barrera del 10% dentro de la región, el uso de armas ligeras por parte de la población es un fenómeno que merece ser tomado en cuenta por la ciudadanía y las autoridades de control, pues las muertes por armas de fuego superan el 66% del total de homicidios.

El presente artículo tiene por objetivo hacer un análisis descriptivo del fenómeno de la posesión de armas de fuego de pequeño calibre por parte de la población civil en el Ecuador en los últimos cinco años. La información que se presenta a continuación se organiza a partir de cuatro ejes: 1) La demanda de armas de fuego; 2) la oferta; 3) los controles y 4) la relación de las armas con la violencia en el Ecuador.

Demanda de armas

Si bien se afirma que "la violencia urbana se expande, cada vez con mayor fuerza en las ciudades de la Región" (Carrión, 2002), para entender el fenómeno del porte de armas es más importante señalar la alta percepción de inseguridad que se evidencia entre la población. Según la "Encuesta de Victimización", aplicada por FLACSO- Ecuador (2003), existe una brecha significativa entre los índices reales de victimización (objetiva) y las percepciones de inseguridad (factor subjetivo). Se constató que el promedio de personas que "habla" sobre inseguridad y violencia (en Quito, Cuenca y Guayaquil) es de 72,1%, mientras el índice de victimización real de las personas es de 11,6%. Esto quiere decir que "la percepción de inseguridad es seis veces superior a la ocurrencia del fenómeno en sí mismo" (Pacheco, 2005: 47).

Presenciamos, entonces, la existencia de una *cultura del miedo* que explica no sólo una creciente demanda de armas para la defensa, sino también hechos como la privatización de la seguridad, la *securitización*² de las ciudades y la reducción del uso de los espacios públicos. Según

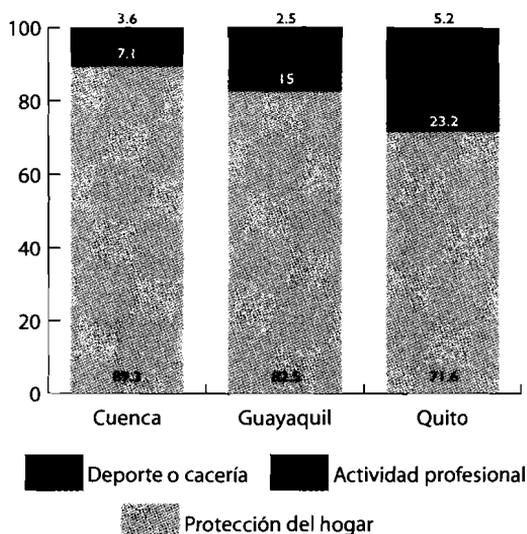
Fernando Carrión, la *securitización* que se ha dado en las ciudades (donde intervienen la fuerza pública y compañías de seguridad privada) ha generado una erosión de la ciudadanía y un deterioro de la convivencia social. En este contexto, la ciudadanía empieza a asumir mecanismos de autodefensa que conllevan a una modificación de las conductas cotidianas: cambios en los horarios y en los espacios transitados, restricción de las relaciones sociales, adquisición de armas, perros, alarmas –que ya son parte del paisaje urbano- o entrenamiento en técnicas de defensa personal.

De forma paralela, se ha erosionado la confianza en las instituciones encargadas de velar por la seguridad de los ciudadanos/as pues, según la misma encuesta, “la actuación de la policía es evaluada entre regular (44.1%) y mala (40.8%), lo que muestra que una alarmante mayoría de la población (84.9%) no tiene una opinión favorable sobre la acción policíaca” (Pacheco, 2005: 58). En este contexto, no debe sorprender que se estén desarrollando mecanismos “alternativos” de defensa (y también de agresión) en los diversos sectores de la sociedad, entre los que el porte de armas se convierte en una estrategia cada vez más visible. En consecuencia, las personas en el Ecuador se están armando de manera legal o ilegal. Se calcula un total de 109.000 armas registradas, 70.000 armas con permisos vigentes, 39.000 armas con permisos caducados, sin contar las armas que no están registradas. La mayoría de personas compran revólveres, que son las armas más económicas disponibles en el mercado, cuyo valor fluctúa entre 350 y 550 dólares americanos; y, pistolas, cuyo precio está entre 850 y 1600 dólares. La proliferación de guardianías privadas también ha generado una gran demanda de armas de fuego, pues captan alrededor del 40 por ciento de los permisos otorgados para el porte de armas.

En la encuesta de victimización antes mencionada, se constató una gran “intensidad” en la autoprotección de los hogares. En general, una

2 Barbarismo, de security en inglés, que quiere significar el proceso cada vez más agudo de acudir a medidas de seguridad.

Gráfico 1: Razones para la tenencia de armas
(En los hogares que poseen)



Fuente: Encuesta FLACSO, Diciembre (2003). Elaborado por Juan Carlos Pacheco (2005)

de cada tres viviendas cuenta con dos sistemas de protección, mientras que cerca del 30% cuenta con tres o más sistemas de seguridad. Esto es un claro indicio de la aguda percepción de inseguridad que prima en los hogares (Pacheco, 2005: 65). Las principales formas de prevención del delito en las residencias son el uso de rejas, cercas altas y perros. Sin embargo, se evidencia la posesión de armas como una forma de protección del hogar. En Quito encontramos el porcentaje más alto de hogares armados (8%), que en números absolutos equivaldría a un total de 44.700 armas. En Guayaquil, el porcentaje es de 4,4 (20.700 armas) y en Cuenca 5,9 (4.200 armas) (Pacheco, 2005: 67). Por otro lado, se identificó que el motivo principal de la adquisición de armas en los hogares es la protección y defensa. "En Quito tres de cada cuatro afirman que la tenencia es para la protección del

hogar, en Guayaquil ocho de cada diez, mientras que en Cuenca nueve de cada diez” (Pacheco, 2005: 68) (ver gráfico).

No obstante, la adquisición de armas para la defensa no es sólo producto de la “percepción” de inseguridad, sino también de la victimización real: la totalidad de hogares victimizados que reportaron la posesión de armas admiten que ellas están destinadas principalmente a la defensa y protección (Pacheco, 2005: 68). Por otro lado, se constata una diferencia en la posesión de armas entre quienes fueron víctimas de algún delito y quienes no lo han sido. Entre las personas victimizadas en la ciudad de Quito, el 12,2% reportó la posesión de un arma de fuego, mientras que entre los no-victimizados este porcentaje fue considerablemente menor (5%) (Pacheco, 2005: 67). Por tanto, el adquirir un arma para la defensa constituye también una reacción frente a las actividades delictivas que proliferan en las ciudades. tanto esta manera, el porte de armas contribuye a la “circularidad de la violencia”, en la medida que la ciudadanía apela a mecanismos “violentos” para combatir la inseguridad y las respuestas represivas son consideradas como la mejor forma de resolver el problema de la delincuencia. En las ciudades de Quito y Cuenca, se considera el endurecimiento de las penas y el incremento de los sistemas de vigilancia, antes que la generación de empleos, como las formas más adecuadas para disminuir los niveles de delincuencia (Encuesta FLACSO 2003).

Más allá de las reacciones de defensa, existen otros sectores que generan demanda de armas en el país. Tal es el caso de los jóvenes que pertenecen a agrupaciones, como pandillas y naciones, entre quienes se observa un aumento en la posesión de armas. Según un estudio llevado a cabo por la corporación SERPAZ, solamente en Guayaquil se calcula que alrededor de 65.000 jóvenes participan en agrupaciones vinculadas a la violencia armada, de ellos aproximadamente el 15-20% porta armas (9.750 jóvenes). Las armas son utilizadas no sólo para actividades delincuenciales como robos y asaltos (que garantizan la supervivencia del grupo) sino también para defensa y enfrentamientos con otros grupos. Cabe destacar la participación de menores de edad en estas actividades. El arma más común es el

revólver (o fuego de un proyectil que se puede adquirir por un precio de 20 dólares); al que le siguen las cartucheras y armas blancas. En el estudio se calcula que si las tendencias actuales persisten, en el año 2007, el 82% de los jóvenes que participan en estas agrupaciones portará un arma y un 54% estará vinculado a actividades delictivas como robos y asaltos.

Se manifiesta, entonces, una creciente demanda de armas en diversos sectores de la sociedad, la cual se vincula no sólo a las exigencias de "mayor seguridad", sino también a la supervivencia en un contexto en el que predomina la violencia como una forma de relacionamiento entre los actores sociales. La *cultura del miedo* y la desconfianza que prima entre los ciudadanos/as comunes y que se extiende hacia las autoridades encargadas de velar por la seguridad es alimentada también por los medios de comunicación y el tratamiento sensacionalista y morboso que se da a los hechos delictivos y violentos. En consecuencia, las personas reaccionan a través de medios "privados", tales como el porte de armas, la seguridad privada, la justicia por mano propia, sus trayendo al Estado su monopolio en el uso de la fuerza.

Oferta de armas

Según el Programa de Intercambio Regional de Información sobre Armas de Fuego, Municiones y Explosivos del PNUD, las armas pequeñas y ligeras son portadas por una sola persona o un equipo pequeño de personas y se clasifican en tres grupos:

- Armas pequeñas: revólveres y pistolas, pistolas de auto carga, rifles y carabinas, sub-ametralladoras, rifles de asalto y ametralladoras livianas.
- Armas livianas: ametralladoras pesadas, lanza granadas, artillería anti aérea, artillería anti tanque, lanza cohetes y lanza misiles, cañones sin retroceso, morteros de calibres inferiores a los 100 mm.

- Municiones y explosivos: cartuchos (balas, proyectiles, granadas anti persona y anti tanque, explosivos).

Según Small Arms Survey (2004), se estima que en el Ecuador existen de 200 a 500 mil armas en manos de población civil, entre legales e ilegales. La oferta de armas pequeñas y ligeras puede hacerse por tres vías: importación, producción nacional y tráfico ilegal. No existe información que nos muestre el nivel de participación de cada sector en el total de la oferta.

En cuanto a la importación, entre los años 2002 y 2005, ingresaron al país 23.693 armas livianas. En este rubro, las pistolas son las que más aportan con 10.354 unidades; es decir, un 43,7% del total. El año 2005 registra el mayor número de armas: 7724; mientras el año 2003 registra 4818 unidades, el año de menor número de armas pequeñas. La variación porcentual entre el año 2002 y 2005 es del 14,39%. (Ver cuadro 1)

Según el Banco Central del Ecuador, en la actualidad la mayor parte del armamento proviene de Brasil, con una participación del 64,58% del total en dólares CIF de importación de armas pequeñas. Este mercado está copado, principalmente, por la marca Taurus. Sin

Cuadro 1: Evolución y variación porcentual por año sobre el número de armas importadas de pequeño calibre en Ecuador

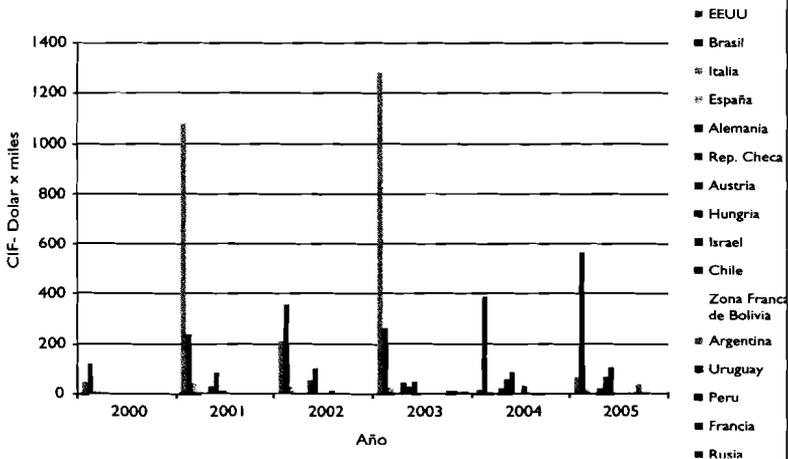
Tipo	Año							Total	var % 02-05
	2002	var %	2003	var%	2004	var%	2005		
Pistolas	2521	-7,81	2324	6,67	2479	22,2	3030	10354	20,19
Revólveres	1308	-15,3	1108	8,57	1203	26,9	1527	5146	16,74
Escopetas	1890	-45,9	1023	40	1432	64,5	2356	6701	24,66
Carabinas	522	-42,9	298	-26	222	15,8	257	1299	-50,77
Rifles	74	-12,2	65	-100		0	54	193	-27,03
Total	6315	-23,7	4818	10,8	5336	35,4	7224	23693	14,39

Fuente: Comando Conjunto de las FFAA. Dirección de Logística. Jefatura Nacional de Control de Armas.
Cuadro: Elaboración Paco García/ Daniel Pontón (2005)

embargo, a pesar de que Brasil siempre ha ocupado un lugar importante entre los principales proveedores de armas, esta hegemonía se hace evidente a partir del año 2004, cuando se restringe la compra-venta por parte de Estados Unidos a causa de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Anteriormente, el primer lugar de procedencia de las importaciones era Estados Unidos, seguido de Italia, España, Alemania, República Checa y Austria. Otros países que también tienen participación en el mercado ecuatoriano son: Argentina, Chile, Francia, Rusia e Israel (Ver Gráfico 2)

En lo que respecta a Ecuador, existe una producción artesanal en la ciudad de Chimbo (provincia de Bolívar), donde se concentra el 80% de los fabricantes de armas del país, y en la ciudad de Tulcán (provincia Carchi). La calidad de los revólveres y escopetas fabricados en estos talleres es muy deficiente debido al material utilizado. Para el importador de armas entrevistado, estas armas no son seguras, ni tienen un estricto control al ser fabricadas por artesanos que descono-

Gráfico 2: Comparativo sobre montos de importación de revólveres y pistolas por países de procedencia y año



Fuente: Encuesta FLACSO, Diciembre (2003).
Elaborado por Daniel Pontón (2005)

cen las normas internacionales de calidad. Se conoce que el costo de estas armas varía entre 30 y 40 dólares cada una. La provincia de Manabí, por el contrario, sí posee una industria de armas ligeras de mejor calidad y, según algunos expertos en la materia, se encuentra acorde a los niveles de calidad internacional. Sin embargo, esta industria presenta una baja participación en la producción nacional.

El tráfico ilegal de armas es difícil de poder cuantificar debido a su propia naturaleza; sin embargo, según la sección Blanco y Negro del diario *Hoy* de la ciudad de Quito, en un artículo publicado en febrero del 2004, por cada arma que se captura deben existir ilegalmente entre cinco y diez. Con esta aproximación, podemos suponer que existen hasta 10 mil armas en poder de personas que, obviamente, no las registran en el respectivo departamento de las FFAA; sin contar con el sinnúmero de armas caseras que, sobre todo en las zonas rurales, se usan sin ningún tipo de control.

Este mercado ilegal se surte, en gran medida, de armas robadas. Según el diario mencionado, en los mercados informales de Guayaquil es fácil comprar armas y municiones de grueso calibre, a precios que varían según la calidad y la necesidad de cliente.

Por otra parte, existe la sospecha de que el Ecuador se ha convertido en un país de tránsito del tráfico ilegal de armas que tiene como destino Colombia donde existe una gran demanda de armamento debido a su conflicto armado. Según la revista *Caretas*, publicada en Perú, gran parte de este armamento proviene de los países del ex bloque soviético.

Control de armas

El sistema de control de armas pequeñas y ligeras concierne a las diversas regulaciones emitidas por el Estado sobre el mercado nacional. Los mecanismos de control de esta clase de armas son de naturaleza jurídica y de seguridad. Los primeros agrupan la normativa nacional e internacional, mientras los segundos implican todas aque-

llas acciones de vigilancia tendientes a controlar el comercio y el uso.

En el Ecuador están vigentes las siguientes leyes en materia de armas pequeñas:

- Normativa internacional
- Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos Otros Materiales Relacionados.
- Reglamento Modelo Referente al Control del Tráfico Internacional de Armas de Fuego, sus partes y componentes y municiones.
- Decisión 552: Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos.
- Normativa nacional
- Ley sobre "Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios".

En materia de seguridad, las tareas de control son compartidas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. La institución castrense es la autoridad en materia de control a nivel nacional; se encarga de mantener registros de importaciones y fabricación, así como de otorgar los respectivos permisos de adquisición y uso. La Policía es responsable de la vigilancia y control del porte y tenencia de quienes tienen acceso a armas pequeñas y ligeras; por ejemplo, las empresas de seguridad privada, y de realizar los decomisos de las armas no autorizadas.

El registro de importaciones y fabricación que maneja el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas constituye una base nacional que ofrece información sobre los números de serie de las armas importadas hacia Ecuador, el país de origen, fecha de matriculación, el número de cédula de identidad de los propietarios y un historial de armas usadas y compradas por un mismo individuo.

Existen dos tipos de usuarios de armas controlados por la autoridad: los importadores comerciantes y los compradores particulares,

que pueden ser, a su vez, organizaciones de seguridad privada o personas naturales. La ley establece cupos de importación, 25 armas en un periodo de seis meses a un año por persona natural o jurídica?

En relación con la fabricación, en el Ecuador hay dos lugares que han desarrollado esta actividad. El primero de ellos es en la provincia de Bolívar donde se producen armas artesanales de baja calidad, las cuales son adquiridas por personas naturales y empresas de seguridad no autorizadas, principalmente. Las armas fabricadas en la provincia de Manabí son de mejor calidad y cubren el mercado constituido por las agencias de seguridad privada de la Costa. En ambos casos, los mecanismos de control son poco efectivos y precarios, además el seguimiento de las armas es casi inexistente.

Las empresas de seguridad privada deben cumplir con el siguiente trámite para adquirir el permiso correspondiente:

- Deben presentar los documentos al Departamento de Control y Autorización de Uso de Armas del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, donde se evalúa la necesidad, es decir, porque dicha empresa necesita de armas. Luego, los militares deciden si es pertinente o no el uso de armas para determinada institución. En el caso de respuestas negativas, los militares podrían recomendar que la empresa contrate los servicios de una compañía de seguridad privada.
- En el caso de dar el visto bueno a la empresa para comprar armas, las personas que van a portarlas deben rendir un examen psicológico.
- Una vez realizada la verificación de datos, se da el visto bueno para la adquisición del armamento y el permiso para portarlas.
- Con la autorización de la instancia de control, el comerciante de armas puede venderlas a la empresa que la necesita.

En el caso de personas es muy parecido. La autoridad de control de las Fuerzas Armadas decide si se realiza la venta; si es necesario devolver dinero, se lo hace. Las entidades de control verifican los datos del

comprador, tales como, domicilio, trabajo, referencias bancarias, récord policial y, por último, rendir un examen psicológico.

En el cuadro 2 se desglosa los permisos emitidos por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas entre los años 2002 y 2005 por sectores, donde se muestra que los civiles y compañías de seguridad privada han adquirido más permisos para portar armas que los militares en el periodo mencionado.

Como se mencionó anteriormente, el control y vigilancia del uso de armas de fuego es una tarea policial, sin embargo, los resultados de los operativos deben ser remitidos al Comando Conjunto para su sistematización y para la administración de la información. El control de las empresas de seguridad privada está a cargo de la Policía Nacional a través del Departamento de Control de Organizaciones de Seguridad Privada (COSP).

Una compañía de seguridad debe obtener un permiso de funcionamiento en el Ministerio de Gobierno. Según la COSP, se encuentran registradas 552 compañías de seguridad y 217 sucursales a nivel nacional; además se han detectado 32 empresas que funcionan ilegalmente y 355 guardias de seguridad sin la respectiva documentación.³

Cuadro 2: Permisos emitidos por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas 2002-2006 por sectores.						
Tipo persona	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Civil	4531	3325	14224	16977	5086	44143
Militar S. A.	1	0	3	2	4075	4081
Militar S. P.	0	0	2	1	1593	1596
Coleccionista	2	10	42	110	25	189
Club de tiro, caza y pesca	3	16	89	123	39	270
Compañías de seguridad	1255	2309	9991	16609	4046	34210
Institución pública	46	92	806	861	213	2018
Institución privada	111	350	1085	990	339	2875
Totales	5949	6102	26242	35673	15416	89382

Fuente: Jefatura Nacional de Control de Armas-Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas

3 Blanco y Negro. Boletín Diario Hoy, Quito, febrero de 2004.

Armas de fuego y violencia

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la violencia en América Latina ocasionó una pérdida del 12% del Producto Interno Bruto en el año 1998. Un alto porcentaje de esa violencia es producto del uso de armas de fuego por la población, situación que se expresa en la tasa de homicidios por armas de fuego. En el Ecuador, la información disponible sobre esta tasa (por cada 100 000 habitantes) muestra una curva ascendente que va desde 6.4 en 1980, pasando por 10.3 a principios de los años 90, hasta llegar a 15 en el año 2000 (Carrión, 2004). La cifra promedio de homicidios por armas de fuego en los años 1998-2001 fue de 1321, lo que representó una tasa anual de homicidios por armas de 10.16, es decir, más del 66% del total. Estos datos nos demuestran claramente la importancia que tienen las armas de fuego como generadoras de violencia.

Al revisar las cifras nacionales, encontramos que el Ecuador se encuentra por debajo del promedio de la Región Andina.⁴ Sin embargo, es necesario detenernos en la información local para dar cuenta de las variaciones en el contexto nacional, para así intentar comprender el fenómeno en su propia lógica y particularidades. Así, por ejemplo, para el año 2001, las ciudades de Cuenca, Guayaquil y Quito registraron 32, 393 y 255 homicidios, respectivamente. El porcentaje de homicidios que tienen como causa el uso de un arma ligera y liviana es, para estas ciudades, de 46,8%, 73,3% y 39%, respectivamente.⁵

Asimismo, podemos encontrar otros lugares al interior del país que presentan niveles superiores al promedio nacional como es el caso de la provincia de Sucumbios, en la frontera con Colombia. Para el año 2004, se registraron 99 homicidios, de los cuales 78 tuvieron

3 Blanco y Negro. Boletín Diario Hoy, Quito, febrero de 2004.

4 Según Carrión (2004) para 1994 la cifra promedio para la región Andina es 51,9 homicidios por cada cien mil habitantes, especialmente por la importancia que tiene Colombia (65.0) y Venezuela (22.0) en este rubro.

5 La victimización en tres ciudades del Ecuador. Quito, Guayaquil y Cuenca. 2da Ronda. FLACSO-Ecuador. Marzo, 2005.

como causa el uso de armas de fuego. Esto implica que la tasa de homicidios (por 100 000 habitantes) en el 2004 fue de 76.15, mientras que la de homicidios por armas de fuego llegó a 60, ubicándose dentro de los promedios más altos del Ecuador.

Conclusiones

La demanda de armas de fuego es un fenómeno inscrito en un contexto social definido por una alta percepción de inseguridad y por el incremento de la violencia común. No obstante, la adquisición y uso de armas de fuego por parte de la sociedad civil en lugar de mejorar la calidad de la seguridad ciudadana se ha convertido en una causa más de la violencia.

La oferta de armas de fuego en Ecuador proviene de la importación y de la fabricación. La importación es más significativa; mientras que la industria de las armas es mínima y no se halla en expansión; la fabricación local abastece mercados puntuales, principalmente el de la seguridad privada informal.

En materia de control, si bien el país cuenta con una base de datos de todas las importaciones y usuarios de armas, es necesario trabajar en la coordinación de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, así como implementar mecanismos de control y estimación del mercado negro.

El incremento de la violencia exige debatir una política de desarme en el Ecuador; no sólo a nivel normativo y/o formal, sino en el marco de iniciativas de desarme práctico que permitan la participación de la sociedad civil.

Políticas y armas

Manuel Dammert Guardia

La muerte de más de medio millón de personas al año, a nivel mundial, es producto del uso de armas ligeras por personas civiles. La proliferación y el mal uso de estas armas tienen dos causas principales: primero, la falta de control y regulación del comercio legal y el comercio ilícito, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales; y segundo, la creciente sensación de inseguridad. Frente a esta problemática, en los últimos años, diversos organismos internacionales, como Amnistía Internacional y la ONU, vienen promoviendo diversas medidas con el objetivo de controlar y regular el comercio de armas ligeras y de desarmar a la sociedad civil. Sin embargo, para que los instrumentos internacionales sean eficaces, es necesario que se conviertan en leyes y prácticas en el ámbito nacional. Las normativas sobre la propiedad civil de armas de fuego varían en cada país, desde una ausencia absoluta de control hasta la prohibición total. En este sentido, es importante dar cuenta de algunos ejemplos de los últimos años.

En el año 2004, se realizó un importante debate en el Congreso brasileño acerca de las medidas a implementarse para desarmar a la sociedad civil y controlar el comercio de armas ligeras. El resultado fue la implementación de una legislación denominada "Estatuto del desarme" basada en los siguientes puntos: elevar los requisitos para la obtención de una licencia de tenencia de armas (incremento de la edad mínima y exigencias de un test de aptitud, un certificado mental, entre otros); el aumento de las condenas por el uso y tenencia ilegal de armas; hacer del marcaje de armas y municiones una práctica obligatoria; crear una base de datos que permitiera el rastreo de armas involucradas en crímenes; y realizar campañas de desarme; entre otros. El punto más importante de este Estatuto se refería a la realización de un referéndum en el que la pobla-

ción decidiera sobre la prohibición o no del comercio de armas y municiones a civiles.

Los primeros resultados de esta legislación fueron la destrucción de más de 420.000 armas voluntariamente entregadas al Estado por la ciudadanía a cambio de un pago y el descenso del número de muertes por armas ligeras en un 8% en relación al año anterior (2004). Fue la primera vez en trece años que el número de muertes presentó una reducción. Sin embargo, pese a las campañas a favor del desarme promovidas por algunos sectores del Estado y organizaciones de la sociedad civil, en el referéndum realizado el 23 de octubre de 2005 un 64% de la población votó por el NO, es decir, que no se prohibiera el comercio de armas y municiones, mientras que sólo un 36% estuvo a favor de la prohibición.

Otro ejemplo importante, que ha significado un retroceso en el proceso de desarme de la sociedad civil, se dio en abril del año 2005, cuando el gobernador de Florida (USA), Jeff Bush, ratificó una ley que permite el uso de armas de fuego o la aplicación de una fuerza mortal en el espacio público, en los casos en que la persona considere necesario para evitar la muerte o un grave daño físico propio o de un tercero. Esta ley, originalmente impulsada por un congresista republicano y, posteriormente, aprobada por mayoría en la Cámara de Representantes y por unanimidad en el Senado de los Estados Unidos de Norteamérica, ha sido catalogada por diversos sectores como un regreso a las "leyes" del viejo Oeste.

El desarme en la prensa

Jenny Pontón

La incautación de armas ilegales por parte de la Policía Nacional es un tema que está presente en los principales diarios de Quito y Guayaquil, con una cobertura y seguimiento específico de acuerdo a la región del país a la que pertenece cada medio. *El Universo* es el periódico que más ha publicado noticias sobre desarme durante el último año, debido al alto número de pandillas existentes en la ciudad de Guayaquil (de 1200 a 2000, según la organización SERPAZ). Las incautaciones realizadas a estos grupos, así como a sectores delincuenciales y populares, fueron acontecimientos que ocuparon importantes páginas del mencionado diario durante los meses de mayo, junio y julio de 2005.

El Comercio, por su parte, ha dado prioridad, en sus reportajes, a decomisos vinculados con proveedores de las FARC y paramilitares colombianos en Ecuador; sin dejar de reportar los desarmes realizados en las provincias de la Costa, como Los Ríos y Esmeraldas, tanto a pandillas como a distribuidores de armamento ilegal, especialmente los meses de marzo a julio de 2005. Por otro lado, el *Diario Hoy* de Quito constituye el medio impreso que menos espacio ha otorgado al tema del desarme, centrándose más bien en sucesos latinoamericanos, como la guerrilla colombiana o el plebiscito que tuvo lugar en Brasil sobre el comercio de armas de fuego.

En este contexto, llama la atención que, si bien los acontecimientos y la frecuencia de la información abordada por estos diarios son diversas, el tratamiento de la noticia es prácticamente, similar. Está centrado en la descripción de los operativos policiales; número de armas,

municiones y modelos confiscados. Las fotografías (frecuentemente, en formato grande) exhiben, desplegado sobre mesas, numeroso arsenal retenido y, al fondo, escondiendo su rostro, los pandilleros y delincuentes, siempre de estratos sociales bajos. Generalmente, toda esta información va acompañada con la narración de un asesinato o hecho violento que infunde, en la ciudadanía, un profundo temor y rechazo hacia los grupos vulnerables. Es decir, priman las imágenes y los hechos sobre el análisis.

¿Por qué no se da seguimiento a otros sectores de la población que también manejan armas, tales como las empresas de seguridad privada? ¿La Policía realiza controles a estas entidades? ¿O, a los medios de comunicación impresos no les interesa comprometer a quienes podrían invertir en publicidad? En una sociedad como la ecuatoriana, donde la realidad se legitima a través de los *mass media*, los efectos que genera este tipo de mensajes “sensacionalistas” en la ciudadanía son pánico e intolerancia. La encuesta de victimización realizada por FLACSO en 2003 revela que el 72.1% de la población de Quito, Guayaquil y Cuenca alude a la delincuencia e inseguridad, mientras el nivel de victimización general es de 11.6%. En otras palabras, la percepción de inseguridad es seis veces superior a la ocurrencia del fenómeno en sí mismo. Cabe preguntarse si las noticias sobre desarme no están llevando a que la población ecuatoriana se arme.

Tasas de homicidios y tasas de homicidios por armas de fuego en algunos países de América Latina y el mundo.

	Tasa homicidios anuales por armas (1)	Homicidios por armas por 100.000 hab. (2)	Homicidios por 1000.000 habitantes (2)	Porcentaje de participación (3)
Ecuador	1321	10.16	15.3	66.4
Colombia	21898	49.00	61.6	79.5
Venezuela	5408	21.04	33.0	63.8
Brasil	25603	14.35	23.0	62.4
México	5452	5.27	18.0	29.3
Argentina	942	2.45	5.0	49.0
Perú	161	0.59	5.0	11.8
Uruguay	104	3.05	4.0	76.3
Chile	82	0.52	3.0	17.3
Jamaica	450	16.97	35.0	48.5
EE. UU.	10310	4.40	6.9	63.8
Canadá	170	0.54	1.4	38.6
Alemania.	155	0.2	0.9	21.1

(1) Small Arms Survey (2004). Las cifras disponibles sobre homicidios son en la mayoría de los años 1998-2001 excepto Jamaica.

(2) Las tasas de América del Sur son del BID, la mayoría para los años 1999-2003 a excepción de Colombia que es del año 1995. Las tasas de los demás países son del Informe Mundial de Violencia de la OPS (2003), e incluyen datos del año 1997- 1999

(3) Elaboración Daniel Pontón C.

CORTOS

- Los cinco principales exportadores de armas del mundo son: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia y Alemania. Todos estos países forman parte del G-8
- Estados Unidos es el líder en producción y exportación de armas ligeras. Se calcula que cada año se exporta un promedio de 19.000 millones de dólares en armas.
- En Estados Unidos (2003) existen alrededor de 192 millones de armas en manos de civiles, de las cuales 65 millones son pistolas y revólveres. Cada año, 130.000 personas son heridas por armas de fuego, de las cuales 30.000 mueren.



Libros

The seven Myths of Gun Control: Reclaiming the truth about guns, crime, and the second amendment.

Richard Poe, EEUU, 2001, 283 p.

Este libro es un buen texto de referencia que contribuye a abrir el debate sobre el control de armas de fuego en la población. El trabajo busca desmitificar las siete mentiras más comunes que las propagandas dirigidas a poner estrictos controles sobre el uso de armas por parte de la población civil tratan de hacernos creer. Este autor de posición política conservadora nos cuenta el otro lado de la historia y demuestra como el uso de armas de fuego puede reducir el crimen.



Armas y Violencia,

El Salvador, 2003, 131 p.

Esta investigación busca contribuir al debate sobre la incidencia de las armas de fuego en la proliferación de la violencia en el Salvador. Se presentan los principales resultados del estudio realizado en estrecha coordinación con la División de Estadísticas de la Policía Nacional Civil, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, el Centro de Estudios Penales y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Sitios web

- Small Arms Survey
www.smallarmssurvey.org
- Fundación Seguridad y Democracia
www.seguridadydemocracia.org
- Control de Armas de la UNICEF
www.unicef.org/emerg/index_mallarms.html
- Informativo Seguridad Ciudadana en Colombia
www.fescol.org.co
- Internacional Crisis Group
www.crisisgroup.org
- Washington Office for Latin America
www.wola.org
- Internacional Alert
www.international-alert.org/

Debatir el presupuesto nacional desde la seguridad ciudadana

Fernando Carrión M.

El presupuesto del sector público se define, por un lado, de acuerdo a las relaciones de poder que, finalmente, se expresan en las políticas públicas. Esto significa que el presupuesto es producto de la correlación de fuerzas entre actores que intervienen en la definición de *prioridades* del ingreso y del gasto. Por otro lado, el presupuesto también constituye un mecanismo para transparentar ingresos y egresos, es decir, para *rendir cuentas* de lo actuado.

¿Es este el caso del presupuesto de seguridad ciudadana? ¿Existe un presupuesto de la seguridad ciudadana?

En relación a estas interrogantes es necesario señalar que a diferencia, por ejemplo, del manejo de la seguridad nacional, que está a cargo del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, en el país no existe una institución específica que desarrolle las políticas de seguridad ciudadana. En este último caso, existe un marco institucional difuso, dentro del cual varios órganos estatales intervienen con políticas directas e indirectas. Una situación como la descrita conduce a la existencia de un presupuesto de la seguridad ciudadana poco transparente, que dificulta la rendición de cuentas y el monitoreo.

Hay que añadir que los presupuestos de la seguridad ciudadana son manejados con mucho sigilo, dado que aún prevalece la Ley de Seguridad Nacional y persiste una visión militar de confrontación con un enemigo interno. Con ello queda claro que todavía no se define la transición de la seguridad pública (defensa del orden estatal frente a un enemigo interno) hacia la seguridad ciudadana, entendida como la búsqueda de la tolerancia y la convivencia ciudadana.

Los recursos del presupuesto son de orden nacional y no incorporan el principio de las transferencias hacia unidades subnacionales. En la distribución de los recursos también se puede vislumbrar el peso de las políticas represivas en desmedro de las de prevención. Existe una reducción relativa de los recursos para las políticas sociales mientras que, contradictoriamente, se incrementan para la policía y la justicia. Entre el año 2000 y el 2005 el presupuesto de la Policía se triplicó; el de la justicia se duplicó y el presupuesto del sistema carcelario escasamente aumentó. El gasto policial crece más notoriamente debido a que la Policía representa un actor fuerte frente a otros, no sólo por poseer el monopolio de la fuerza, sino también porque la población exige un aumento de su presencia y cobertura. Este aumento presupuestario, dirigido principalmente al fortalecimiento de las fuerzas del orden público, también se debe a que no existe una estrategia nacional de seguridad ciudadana diseñada desde un poder civil superior.

A pesar de este crecimiento de los recursos presupuestarios para la seguridad la violencia sigue aumentando, lo cual conlleva a pensar en la necesidad de mejorar la distribución del gasto entre las políticas de prevención y las de control, así como al interior de las estrategias de control: justicia y rehabilitación.

Es el momento de iniciar el debate sobre el presupuesto de la seguridad ciudadana con la fuerza que el tema amerita, porque allí se definen las políticas, allí sabremos como se está gastando y, sobre todo, porque una buena política de seguridad ciudadana puede ser parte de una buena política macroeconómica.

El presupuesto de la seguridad

Pablo Salazar Canelos y Alexandra Lastra Andrade

La seguridad ciudadana se ha convertido, desde hace varios años, en una prioridad para los estados. De hecho, los altos índices de violencia delictiva, la creciente percepción ciudadana de inseguridad y la consecuente conflictividad social han llevado a los gobiernos a emprender una serie de políticas orientadas tanto a prevenir como a reprimir la violencia.

En Ecuador, las acciones han sido tomadas desde tres frentes de la institucionalidad pública: el sector jurisdiccional (Cortes de Justicia), el sector de asuntos internos (Ministerio de Gobierno y Policía, Dirección de Seguridad, Dirección Nacional de Rehabilitación Social, Dirección de Tránsito y Dirección de Migración) y el sector defensa nacional (Ministerio de Defensa y Consejo de Seguridad Nacional).

Este informe analiza, desde una perspectiva económica, los gastos en que está incurriendo el estado ecuatoriano para cubrir las demandas ciudadanas de seguridad. El documento se organiza en tres partes: en la primera sección se describe la cantidad del gasto destinado a seguridad, con un detalle a nivel de institución y un acápite sobre la capacidad de ejecución de dicho gasto como medida aproximada de la gestión de recursos; en la segunda sección se analiza la calidad del gasto a partir del uso de recursos en distintas actividades. Finalmente, se hace referencia a un conjunto de políticas que deberían orientar el uso eficiente de recursos para lograr un mayor impacto en términos de mejoras de los indicadores de seguridad.

¿Cuánto gasta el estado ecuatoriano en seguridad?

La prioridad que ha dado el estado ecuatoriano al tema de la seguridad se refleja al estudiar las cifras del presupuesto. Es en el presupuesto donde se manifiesta el accionar de la política pública pues "si no está en el presupuesto no existe" y "en el gobierno, el sistema que inspira la conducta con más fuerza es el presupuesto".

Durante el período 1995-2005, a pesar de ciertas caídas derivadas de la crisis económica, se observa una tendencia global al aumento de las asignaciones a seguridad, con un promedio anual de 8% de crecimiento de los recursos destinados a este tema. En cifras, el presupuesto destinado a la seguridad ha subido de alrededor de 800 millones de dólares, en 1995, a cerca de 1300 millones en 2006, lo que denota un incremento de 60% acumulado en 10 años (ver gráfico 1). En la misma línea, el gasto por habitante realizado por el estado para la provisión de servicios de seguridad ha subido de 79 dólares a cerca de 100 dólares anuales, durante el mismo tiempo de referencia.

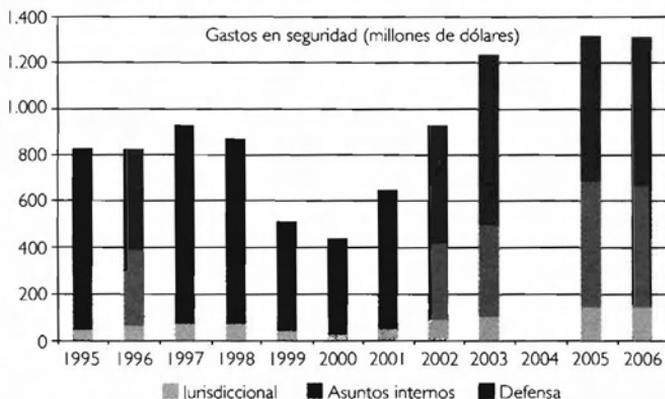
Este es un crecimiento importante en términos nominales. Sin embargo, si analizamos la participación de esos recursos dentro del Presupuesto del Gobierno Central se observa que durante el período de análisis la prioridad fiscal del gasto en seguridad baja de 19% a 15%, y el promedio anual es de 16%. Complementariamente, la prioridad macroeconómica del gasto en seguridad, medida como la relación entre el gasto en seguridad y el PIB, mantiene una trayectoria estable alrededor de 3.5% promedio durante el período de análisis.

Estas cifras son bastante cercanas al total del gasto social², que registra una prioridad macroeconómica de 4.5%. No obstante, la tendencia del gasto social en términos de su participación dentro del Presupuesto del Gobierno Central (la prioridad fiscal del gasto) ha sido inversa a la mostrada por el sector seguridad, es decir se ha mos-

1 David Osborne y Ted Gaebler

2 Para las estimaciones se considera gasto social como el realizado en cinco sectores del gobierno central: educación, salud, bienestar social, trabajo y vivienda.

Gráfico I
Gastos de seguridad (millones de dólares)



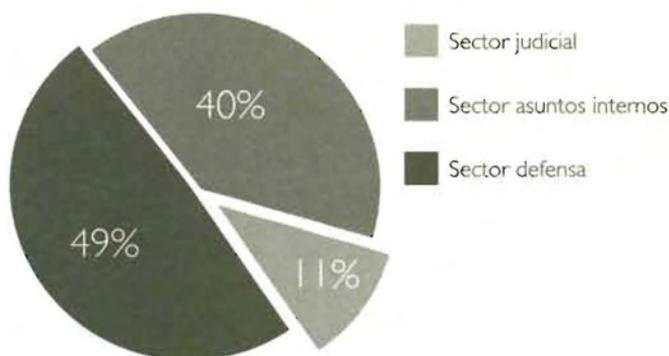
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

trado creciente. Así, en 1995 se destinaba el 21% del presupuesto del Estado a fines sociales, mientras que para el 2006 la relación se ubicó en 24%. El gasto social por habitante por su parte pasó de 78 a 155 dólares entre los años 1995 y 2006.

Es importante realizar esta comparación pues en la práctica existe un *trade off* entre los distintos tipos de gasto. El hecho de gastar recursos similares en gasto social y en gasto en seguridad refleja una tendencia subóptima. ¿Por qué? La evidencia empírica muestra que si se invierten mayores recursos en el sector social, esto redundará en beneficios como educación, salud, empleo, y generación de oportunidades para la población, que a mediano y largo plazo han mostrado tener una relación positiva con la disminución de la inseguridad. En otras palabras, sería más eficiente invertir mayores recursos en lo social - como medida preventiva- antes que en seguridad en sí misma - como medida de control.

Para el año 2006, los recursos que están presupuestados para los tres sectores vinculados a la seguridad alcanzan los 1283 millones de

Gráfico 2
Distribución del gasto de seguridad, año 2006



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

dólares³. Esto corresponde al 3,3% del PIB (1.6% defensa, 1.3% asuntos internos y 0.4% sector judicial) y al 15% del presupuesto del gobierno central. Esto significa que anualmente el estado destina 96 dólares por habitante para cubrir necesidades de seguridad.

En términos de estructura, como se observa en el gráfico 2, el 49% de estos recursos se dirige hacia el sector defensa, el 40% se destina a asuntos internos y sólo la décima parte se orienta al sistema judicial. Bajo esta estructura, la mayor parte de los recursos son asignados a nivel nacional, pues rige un principio de rectoría central de la seguridad ciudadana. De hecho, del total del presupuesto, apenas 32 millones se distribuyen entre las distintas provincias del país. No obstante, es importante destacar que también los gobiernos seccionales destinan parte de sus recursos a funciones orientadas a garantizar la segu-

3 Esta cifra incluye las asignaciones destinadas al sector jurisdiccional, al sector asuntos internos y al sector defensa nacional. En el presupuesto de asuntos internos no se ha incluido los recursos dirigidos al registro civil; del mismo modo, en el sector defensa nacional no se ha tomado en cuenta el gasto dirigido hacia el Hospital de las Fuerzas Armadas, pues estos recursos no tendrían un impacto directo en resultados relacionados a seguridad.

ridad pública. Del mismo modo, el gasto privado en seguridad es cada vez más común, ya que constituye una estrategia que está adoptando la población con el fin de protegerse de la delincuencia.⁴ Una estimación total del gasto en seguridad debería considerar estos elementos. Para ello sería necesario unificar las categorías de gasto realizado por las distintas instituciones o sectores.

En Quito, por ejemplo, el municipio dispone de una tasa de seguridad que está orientada al fortalecimiento policial para prevención de la delincuencia. De hecho, según información provista por Corposeguridad - ente que administra dicha tasa- se han destinado 11,2 millones de dólares a estos fines, durante los años 2003, 2004 y 2005- es decir el 83% del total consolidado del periodo. Estos recursos se destinan en su mayoría a gastos operativos y de logística, como sistemas de video vigilancia, construcción de cuarteles y "centrales de atención ciudadana".

Por otro lado, en Guayaquil, la policía privada ha ganado peso relativo debido a que los últimos indicadores señalan que más del 50% de la población ha sido sujeta a algún hecho de violencia durante los últimos tres años, más del 60% se siente vulnerable a la inseguridad y un 40% ha registrado victimización familiar⁵.

Dentro del gasto realizado por el estado, el presupuesto desagregado por instituciones muestra que el sector judicial dirige un 98% de su gasto a la Corte Suprema de Justicia, que es la corte de casación en todo el territorio nacional. En el sector asuntos internos, son cuatro las instituciones con mayor peso en la distribución de recursos: la Policía Nacional, el Consejo Nacional de Seguridad, el Consejo Nacional de Rehabilitación Social y el Ministerio de Gobierno. De éstas, la Policía Nacional absorbe el 80% de los recursos, es decir 411 millones de dólares. Finalmente, el Ministerio de Defensa es el que

4 Por limitaciones de acceso a la información, en este informe no se incluyen estadísticas de los gobiernos seccionales. Tampoco se incluyen estadísticas del gasto privado en seguridad, el cual podría, según la evidencia latinoamericana, superar el gasto público.

5 http://www.ecuador.us/news/archives/ecuador_news/delincuencia_ecuatoriana/

Cuadro 1			
Presupuesto de la seguridad millones de dólares			
Sector	Institución	Asign. inicial 2006	%
Sector Judicial	Corte Suprema de Justicia	140,38	97,95
	Corte de Justicia Militar	0,89	0,62
	Corte de Justicia Policial	2,05	1,43
	<i>Total</i>	<i>143,31</i>	<i>100,00</i>
Sector Asuntos Internos	Ministerio de Gobierno	24,27	4,77
	Policía Nacional	410,72	80,80
	Dirección Nacional de Seguridad	0,86	0,17
	Consejo Nacional de Rehabilitación Social	31,35	6,17
	Consejo Nacional de Tránsito	38,12	7,50
	Dirección Nacional de Migración	3,00	0,59
	<i>Total</i>	<i>508,32</i>	<i>100,00</i>
Sector Defensa	Ministerio de Defensa	627,78	99,29
	Consejo de Seguridad Nacional	4,48	0,71
	<i>Total</i>	<i>632,26</i>	<i>100,00</i>

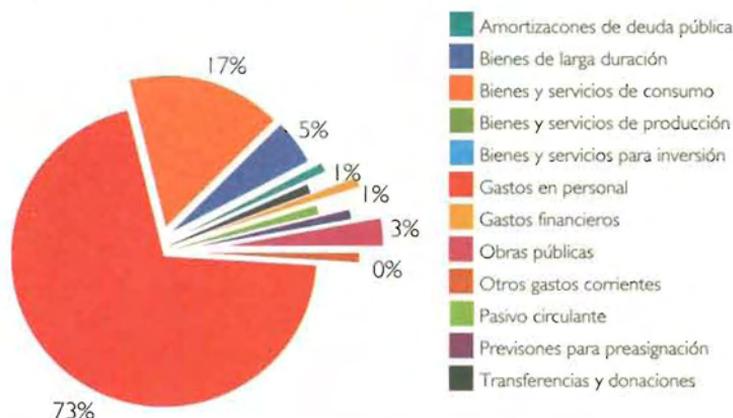
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

abarca la mayor parte del presupuesto institucional del Sector Defensa, con 628 millones de dólares (ver cuadro 1).

Esta distribución de los recursos refleja una clara tendencia en el sistema de seguridad en Ecuador: está fuertemente orientada hacia el control, pues es justamente en la Policía y en defensa donde se concentran las acciones más importantes de lucha contra la inseguridad. El accionar policial se distribuye a lo largo de toda la geografía nacional, mientras que el rol de defensa es fundamental, por ejemplo, en las zonas fronterizas, donde la militarización de las zonas de conflicto ha exigido un fuerte contingente de recursos humanos y financieros, o en situaciones declaradas de emergencia nacional.

Lo anterior justifica una alta inversión en recursos humanos de las tres ramas que componen la seguridad. De hecho, al analizar los usos del

Gráfico 3
Presupuesto de la seguridad por grupo de gasto



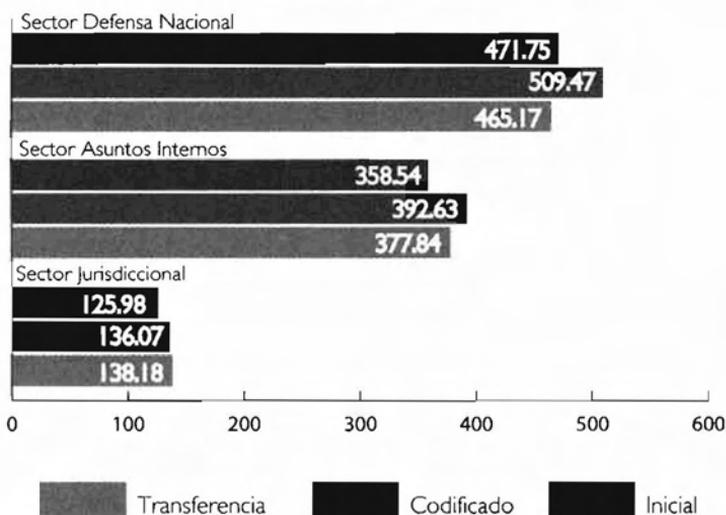
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

gasto se observa que a nivel global el 73% de las asignaciones se dirigen al pago de personal y en total el 91% del gasto es corriente. Apenas el 6% es gasto de inversión, que principalmente se dirige a obras de infraestructura. El sector que mayor concentración tiene en gasto de personal es el jurisdiccional con un 93% del total de recursos, le sigue defensa con un 75% y finalmente está asuntos internos, donde se ubica el presupuesto de la Policía Nacional, con un 63% (ver gráfico 3).

Según información del "Justice Studies Center of America", para el 2004 existía un total de 31.550 efectivos policiales, o el equivalente a 233 policías por cada 100.000 habitantes. Para el año 2005, la Comandancia de la Policía Nacional reporta un total de 32.654 policías, mientras que las estadísticas de personal del gobierno registran 36.907 miembros, lo que supone una tasa de 275 policías por cada 100.000 habitantes. En todo caso, lo importante de remarcar aquí es la trayectoria creciente del personal policial⁶. En el ámbito judicial, en el 2003 había

6 En el boletín Ciudad Segura No. 4, se aprecia un crecimiento del 58% de personal desde el año 1999 hasta el 2005.

Gráfico 4
Ejecución presupuestaria por sector



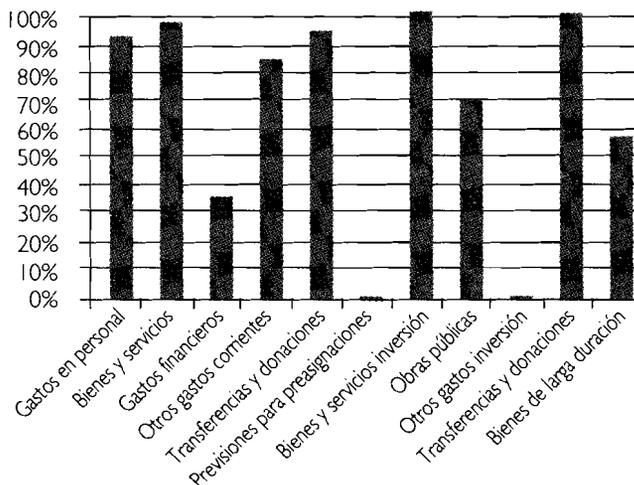
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

831 jueces, es decir, 6,1 jueces por cada 100.000 habitantes, y en el 2004 se registraron 2,4 fiscales por 100.000 habitantes (Gráfico 3).

Es importante también destacar la participación del rubro bienes y servicios de consumo, que a nivel agregado representa el 17%, pero tiene un mayor peso relativo para el sector asuntos internos, en el que constituye el 22%, pues es ahí donde se carga la mayor parte los gastos correspondientes a la adquisición de equipamiento policial. En el sector defensa el aporte de bienes y servicio de consumo es de 16%.

En lo que se refiere a fuentes de financiamiento, la mayor parte del presupuesto de la seguridad proviene directamente de las arcas fiscales. Los recursos de autogestión tienen una participación relativa menor, sobre todo en la Policía Nacional y en el Ministerio de

Gráfico 5
Ejecución presupuestaria por grupo de gasto



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Defensa. Para el sector policial, la autogestión representa el 9% de su presupuesto y para la defensa este monto alcanza el 18%. Es aún menor la participación de las preasignaciones: en el Consejo Nacional de Rehabilitación Social se registran 17.89 millones y en la Policía se encuentran asignados 9.54 millones. Es mínimo también el aporte de recursos externos. En la policía se registran 3.13 millones de crédito externo y en defensa otros 10.5 millones, y para el 2006 solo el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) tiene presupuestados 80 mil dólares de asistencia técnica no reembolsable.

También vale rescatar que en promedio, del presupuesto asignado a la institucionalidad relacionada a la seguridad, el nivel de ejecución⁷ alcanza el 92% (según estadísticas del cierre de ejercicio presupuestario 2005) (Gráfico 4).

7 Se utiliza como variable proxy de la ejecución la relación entre la transferencia y el presupuesto codificado o presupuesto reformado.

No obstante, al desagregar la información por grupo de gasto se observan importantes diferencias entre los rubros de gasto corriente y los de inversión. En efecto, la ejecución de gastos corrientes es siempre superior al 93% y llega hasta el 100% mientras que para la inversión presenta una baja ejecución: 68% de obras públicas y 55% de bienes de larga duración⁸ (Gráfico 5).

¿Es un gasto de calidad el que realiza el Estado Ecuatoriano?

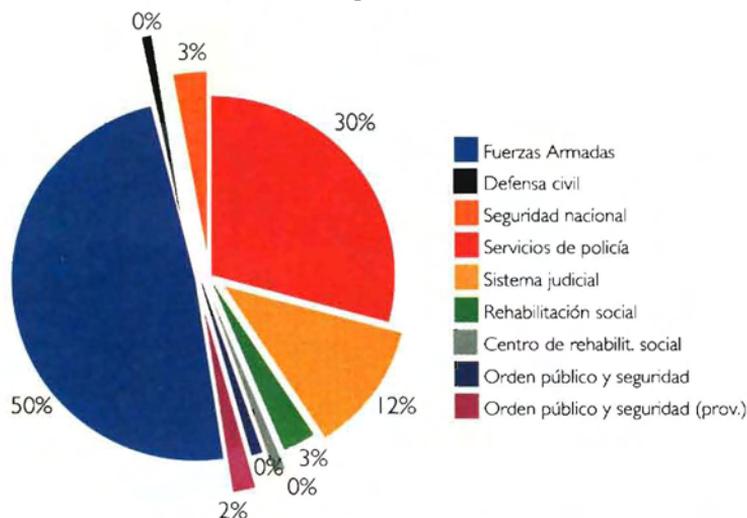
Un tema relacionado a la cantidad del gasto es la calidad del mismo. En una economía dolarizada, como la ecuatoriana, y con una fuerte restricción fiscal, la calidad del gasto constituye un elemento fundamental, pues dada la limitada capacidad de crecimiento presupuestario las instituciones deben trabajar sobre la priorización de los recursos asignados. En seguridad, como se ha señalado, esta priorización puede orientarse en dos ámbitos: el primero es el del control y el segundo es el de la prevención.

En Ecuador las cifras demuestran que se ha trabajado sobre todo en el control y, por lo tanto, la administración del sistema refleja un fuerte peso de los componentes relacionados a este campo. De hecho, el 86% del presupuesto destinado a la seguridad se dirige a la administración - que como se indicó anteriormente tiene un fuerte componente de personal de Policía y defensa - y sólo la diferencia representa gastos operacionales. Esto tiene una clara implicación: no se dispone de suficiencia de recursos para dotar a los y las funcionarios/as de insumos de trabajo que garanticen un servicio de mayor calidad y que abastezcan las necesidades de la población frente al crecimiento de la violencia y la inseguridad.

De los gastos administrativos de la seguridad, son las fuerzas armadas, la Policía y el sistema judicial los que demandan más del 92% de

8 El promedio de ejecución es del 92%, debido al bajo peso de los rubros de inversión en el gasto total.

Gráfico 6
Gastos de administración de la seguridad



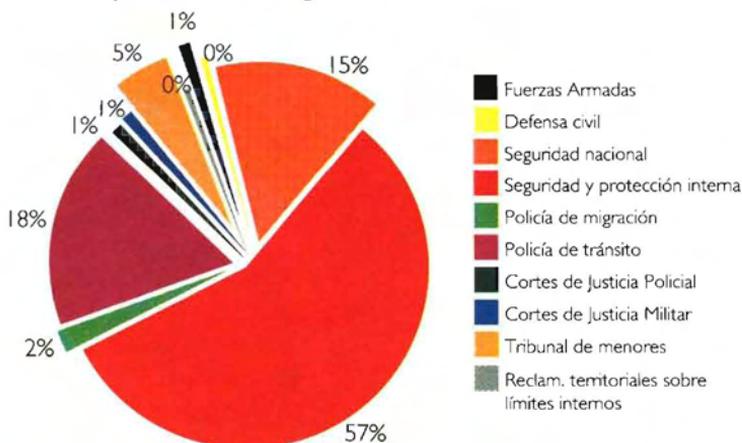
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

los recursos (las Fuerzas Armadas utilizan el 50% de las asignaciones, la policía el 30% y el sistema judicial el 12% respectivamente), estadística que es absolutamente coherente con la distribución presupuestaria global donde se observaba que el mayor peso presupuestario lo tienen los sectores de defensa y asuntos internos. Una prioridad claramente inferior tiene la rehabilitación social (5%) (ver gráfico 6).

Al contrario, al revisar los gastos asociados a la operación, se ve que el 57% se destina a seguridad y protección interna -lo cual puede asociarse al trabajo policial-, el 18% se dirige a la policía de tránsito y el 15% a seguridad nacional⁹. Otros datos desagregados hablan por sí mismos. En el sector judicial, por ejemplo, dentro del presupuesto de

⁹ Es importante aclarar aquí que debido a la estructura presupuestaria y a las formas de presentación de la información no es posible determinar con exactitud el destino de los gastos operativos. Una administración más transparente de las finanzas públicas debería permitir identificar los tipos de gasto realizados dentro de la operación de las instituciones.

Gráfico 7
Gastos de operación de la seguridad



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

la Corte Suprema de Justicia, tribunales y juzgados de menores, recibieron apenas el 5% de los recursos (ver gráfico 7).

Con esta distribución de recursos no sorprende un indicador revelado por "Justice Studies Center of America": durante el año 2003 se registraron 72.7 personas detenidas por cada 100.000 habitantes y la sobrepoblación del sistema alcanzaba el 69.2%. Además, del total de detenidos, el 65.2% no tenía condena. Así mismo, se revela que durante el año 2003 cada juez del sistema tenía una total de 4.033 causas y la resolución promedio anual de dichos procesos fue de apenas 16%¹⁰.

Durante el año 2003 se registraron 72.7 personas detenidas por cada 100.000 habitantes y la sobrepoblación del sistema alcanzaba el 69.2%. Del total de detenidos, el 65.2% no tenía condena. La resolución promedio anual de procesos judiciales fue de apenas 16%

¹⁰ http://www.cejamericas.org/reporte/muestra_pais.php?idioma=espanol&tipeport=REPORTE2&seccion=0

Eficiencia e impacto del gasto: políticas públicas de seguridad¹¹

De los indicadores presentados, se puede concluir que en el país la seguridad ciudadana tiene una alta prioridad por la cantidad de recursos que el estado emplea en los distintos sectores. No obstante, se ha visto que los fondos se orientan fundamentalmente a cubrir gastos corrientes y, en particular, a gastos en personal. Esto permite caracterizar al aparato de seguridad del Ecuador como un sistema enfocado principalmente en el control.

Empero, en América Latina se han estudiado varias opciones para generar mayor seguridad ciudadana y lograr una mayor calidad en el uso de recursos. Estas opciones se orientan a una integralidad de políticas, focalizadas en la prevención de factores de riesgo con incidencia en la violencia delictiva, medidas de control policial y medidas preventivas de seguimiento policial¹².

En cuanto a las medidas preventivas, las propuestas incluyen programas educacionales, organización comunitaria, control de la venta de alcohol, tráfico de drogas y porte de armas, el combate de la pobreza y la desigualdad, entre otros. Las medidas de control por su parte están vinculadas a reformas de los sistemas judicial, policial y penitenciario.

En relación al sistema judicial, la reforma plantea la flexibilización de los procedimientos, una mayor coordinación entre el sistema judicial y la Policía, y la revisión de las penas por delitos y tratamiento a las víctimas de actos delincuenciales. Las reformas al sistema policial, por su parte, generalmente están asociadas a la revisión de planes estratégicos, la profesionalización de la policía, la priorización de actividades de control sobre actividades administrativas, el aumento de personal, el incremento de salarios y el fortalecimiento de organismos de control

11 Varios estudios sobre políticas públicas de seguridad han sido realizados por la CEPAL durante la década de los noventa.

12 Arriagada, Irma y Lorena Godoy (1999) "Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa". CEPAL- División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales No. 32.

policial anticorrupción. En el sistema penitenciario existen propuestas referidas a la aplicación de instrumentos internacionales en los sistemas carcelarios, mejorar las asignaciones presupuestarias, aceleración de procesos de administración de la justicia y endurecimiento de las penas.

En Ecuador, estos temas se han abordado transversalmente. En el área de prevención se han desarrollado, por ejemplo, los programas de vigilancia comunitaria o los programas educativos escolares sobre prudencia en el consumo de alcohol y otras sustancias. También se han planteado reformas orientadas al incremento del control, que se vinculan a reestructuraciones de los sistemas judiciales y penitenciarios (revisión de las penas), así como del sistema policial (aumento de la dotación de personal, revisión de salarios, entre otros).

En concreto, en el año 2003 se creó la Comisión de Aplicación de la Reforma Procesal Penal, cuyas funciones incluían, entre otras, el diseño de políticas generales y específicas para la aplicación del nuevo sistema procesal penal y la búsqueda de herramientas idóneas de coordinación interinstitucional y de gestión para garantizar la operatividad del nuevo sistema y su transparencia. En el año 2006 se inició el proceso de unificación salarial entre funcionarios de la seguridad.

Otro elemento sobre el cual es necesario trabajar es la elaboración y mejora de sistemas estadísticos que permitan disponer de referentes para estimar los costos asociados a la provisión de la seguridad ciudadana. Estos sistemas deben tener indicadores claramente identificados y asegurar la fiabilidad de la información y su actualización oportuna. La disponibilidad de estos sistemas facilita la cuantificación de costos económicos y la adopción de medidas idóneas que estén orientadas hacia la prevención.

En este informe se han presentado estadísticas sobre los costos directos del estado ecuatoriano en actividades estrechamente relacionadas a la seguridad pública. Sin embargo, existen otros costos asociados¹³ al sistema de salud, vivienda y otros servicios sociales que están vinculados con el tema de seguridad. También deben considerarse costos indirectos como morbilidad, mortalidad (principalmente por

causas violentas: homicidios, suicidios), abuso de alcohol y drogas, desórdenes depresivos, entre otros. Asimismo, es necesario tomar en cuenta el costo de efectos multiplicadores económicos, como impactos en el mercado laboral y la productividad intergeneracional, y otros efectos multiplicadores sociales asociados al deterioro de las relaciones interpersonales y la calidad de vida.¹⁴

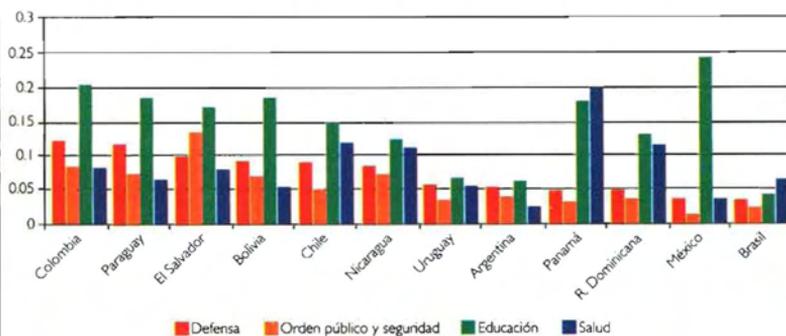
Es entonces de fundamental importancia trabajar integralmente el tema de la seguridad con el fin de minimizar, no sólo los costos económicos, sino también los costos para el desarrollo social y humano. Es decir, medir el *trade off* factores sociales-seguridad, y buscar un equilibrio que minimice los costos asociados y maximice los beneficios esperados sobre la población. Siguiendo esta línea la equidad en el acceso a la seguridad debe ser una meta a través de la cual se busque atender a los sectores más vulnerables de la población.

Este proceso requiere implementar un sistema de planificación que permita valorar exactamente las necesidades, definir e implementar políticas, evaluarlas y medir sus impactos. De este modo se podrá determinar si el rumbo de acción es el correcto o si es necesario adoptar medidas correctivas. El presupuesto es el insumo a través del cual se materializan estos elementos

13 Arriagada, Irma y Lorena Godoy (2000) "Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana". CEPAL- División de Desarrollo Social, Revista de la CEPAL No. 70.

14 En 1995, un estudio del Banco Mundial demostró que estos costos alcanzaban 24.9% del PIB de El Salvador, 24.7% en Colombia, 11.8% en Venezuela, 10.5% en Brasil, 12.5% en México y 5.1% en Perú.

Países latinoamericanos. Gastos públicos por función como porcentaje del gasto público total (1990-2000)



Fuente: Fondo Monetario Internacional. Government Finance Statistics Yearbook, 2001.
Elaboración: Daniel Atahuichi Quishpe. Center for Hemispheric Defense Studies, 2002.

Cero tolerancia, cero éxitos

Manuel Dammert Guardia

La falta de transparencia en el manejo de presupuestos de seguridad es una característica común y la implementación de la política de "cero tolerancia" en Nueva York, durante la alcaldía de R. Giuliani (1993-2001), no escapó esta tendencia. El enfoque de cero tolerancia se basa en la teoría de las ventanas rotas, desarrollada por James Q. Wilson y George Kelling, y supone que la disminución de los delitos menores constituye una forma de prevenir y reducir los delitos mayores. Durante los primeros cinco años de la implementación de esta política en Nueva York, las acciones de Giuliani y Bratton (Jefe de la Policía) se concentraron en incrementar el presupuesto policial en un 40%, lo que significó la contratación de 12 000 policías. Este aumento presupuestario surgió en el marco de una reestructuración de la policía municipal que perseguía los siguientes objetivos: erradicar la corrupción policial; retirar las armas de las calles; disminuir la violencia; recuperar los locales públicos; disminuir los delitos relacionados con el robo de autos; y frenar la venta de sustancias ilícitas en las calles y la violencia juvenil. Paralelamente, las partidas presupuestarias de algunos servicios sociales como salud y educación disminuyeron de manera notable.

Durante este período, la reducción de los índices de violencia e inseguridad crearon una sensación de éxito que causó un gran impacto a nivel internacional, por lo que diversos países buscaron aplicar esta política, inclusive recurriendo en algunos casos al asesoramiento de Giuliani y Bratton, a través de sus empresas consultoras. Sin embargo, como diversos autores han demostrado, la política de cero tole-

rancia aplicada en Nueva York tuvo diversos efectos negativos como la criminalización de la pobreza, la aplicación de medidas discriminatorias en contra de minorías étnicas, denuncias de brutalidad policial, entre otros. Asimismo, según James Petras, Giuliani dejó en bancarrota al municipio de la ciudad de Nueva York, al manipular el presupuesto para ocultar una deuda de más de 25 mil millones de dólares. Los principales motivos de esta deuda se adjudican a diversos compromisos pactados fuera del presupuesto así como a concesiones de impuestos otorgadas a grandes empresas inmobiliarias de la ciudad.

Esto obliga a repensar cuales son los efectos sociales y económicos que tiene la ejecución de políticas de seguridad ciudadana como la de cero tolerancia, y cuales pueden ser los instrumentos necesarios para medir estos efectos. Tarea que se vuelve aun más indispensable cuando las políticas catalogadas de exitosas, se convierten en modelos a ser aplicados en diferentes contextos.

Prensa escrita: excelente vía para exigir recursos

Jenny Pontón Cevallos

¿Qué información difunde la prensa escrita con respecto a presupuestos de seguridad interna? Al revisar las noticias sobre este tema, publicadas por los principales periódicos del país durante los meses de abril y mayo del año 2006, es evidente que éstas se han concentrado en dar seguimiento a las demandas de las principales autoridades de Guayaquil que exigen al gobierno central la asignación de recursos económicos para combatir la delincuencia en esta ciudad. Diario El Universo ha llevado la delantera en la difusión de este tipo de información, pues durante el período mencionado un gran número de artículos abordaron la necesidad de mayor presupuesto para la seguridad del puerto principal. En ellos se hace alusión a los rubros requeridos, a los desembolsos recibidos y a los montos que aún no han sido asignados por el Estado para este propósito. El detalle de la compra de armamento y equipos para la Policía Nacional, así como la inversión a realizarse en la contratación de guardianía privada para vigilancia del espacio público de Guayaquil, son los otros aspectos que tratan las noticias emitidas por los diarios en cuanto a presupuesto de seguridad. Cabe señalar que estos datos además de variar en los diferentes reportajes y periódicos, aparecen sin que se haga mención a las fuentes o a los documentos exactos de donde fueron obtenidos, por lo que no constituyen información precisa ni confiable.

Desde una mirada crítica, este discurso mediático de carácter lineal y poco analítico frente a la trascendencia del tema, persigue objetivos puntuales. Al centrarse exclusivamente en hechos coyunturales de

violencia, la prensa está reforzando la presión política para la obtención de recursos destinados a cubrir necesidades locales, por encima de las nacionales. Todo esto permite deducir que, durante los últimos dos meses, el tratamiento de las noticias con respecto al presupuesto de seguridad ha priorizado el uso de fondos públicos a favor de medidas represivas de corto plazo, sobre políticas preventivas de largo alcance para enfrentar la inseguridad. De esta manera, la prensa escrita representa los intereses particulares de sectores medios urbanos, más no toma en cuenta las condiciones de marginalidad que enfrentan grupos vulnerables y empobrecidos del resto del país. Así, las noticias se centran en el gasto, pero únicamente hasta conseguir la asignación de los recursos económicos exigidos; ya que no interesa de dónde son obtenidos ni cómo afecta esto al presupuesto general del Estado.

En este sentido, en el caso específico de la seguridad ciudadana los medios de comunicación escritos no están realizando un análisis ni un seguimiento serio de cómo se distribuyen e invierten los rubros proporcionados en esta temática; una labor que les corresponde como actores de la sociedad civil que ejercen influencia en la opinión pública y definen agendas a través de lo que difunden. La información y la evaluación de los resultados de las inversiones realizadas en materia de seguridad también es un asunto que concierne a los medios, no sólo en el caso de los presupuestos internos, sino también con respecto a los montos que la cooperación internacional está destinando a esta competencia, especialmente en la zona fronteriza, donde existen proyectos e intervenciones desconocidas que carecen de fiscalización

Política presupuestaria de seguridad pública y ciudadana

Jorge Nuñez Vega

Si bien el presupuesto puede definirse como las asignaciones que hace el estado a un sector determinado, en este caso al de seguridad pública y ciudadana; para poder proponer políticas públicas en esta materia también es pertinente tomar en cuenta que hay otros montos destinados al mejoramiento de la seguridad provenientes de rubros no contemplados en el Presupuesto General del Estado (PGE). Por ejemplo, en Quito existe una tasa de seguridad ciudadana administrada por la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana, que alcanza aproximadamente cinco millones de dólares al año, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social hasta hace poco tiempo se financiaba únicamente de las multas de cheques protestados, y no se debe olvidar que desde hace cinco años la cooperación internacional canaliza recursos con la pretensión de apoyar proyectos de seguridad ciudadana en el país.

En este análisis se consideran tres elementos claves que permiten evaluar la actual política presupuestaria de seguridad pública y ciudadana : 1) no es posible hablar del sector seguridad pública y ciudadana en función del PGE bajo la actual clasificación presupuestaria; 2) las asignaciones del estado a nivel nacional y local, así como las provenientes de la cooperación internacional, no tienen un enfoque claro de seguridad ciudadana; y 3) toda transferencia de recursos públicos y privados hacia el sector seguridad debe ser controlada por el Ministerio de Gobierno y fiscalizada por la ciudadanía.

En primera instancia, es lógico que no exista un criterio de seguridad pública y ciudadana en el PGE acorde con el tono del debate actual dado que el esquema utilizado responde a necesidades e intereses anteriores

a los problemas que ahora se plantean. A modo de ejemplo, el sistema penal es considerado como parte del sistema judicial y no como un elemento de la seguridad pública y ciudadana. Por tanto, es necesario discutir una nueva metodología de distribución de recursos. Ahora bien, esto no implica una simple reforma legal o reglamentaria basada en el sentido común de los legisladores del Congreso Nacional, sino la reformulación técnica del sistema de asignaciones del PGE basada en nuevas categorías conceptuales.

En segundo lugar, para garantizar una inversión efectiva y acorde a los objetivos de la seguridad pública y ciudadana es necesario definir qué se entiende por estos términos. Es lamentable que el gobierno haya creado una Subsecretaría de Seguridad Ciudadana (cuyo nombre además estaba seguido de una serie de calificativos sin sentido) careciendo de una noción clara del concepto de seguridad ciudadana. La consecuencia principal de esta confusión teórica fue la desaparición prematura de un ente que, en principio, iba a solucionar los problemas actuales de inseguridad.

Por último, no es posible que a las organizaciones no gubernamentales se les permita implementar proyectos a nivel local sin someterse al más mínimo control del estado, escudándose en la retórica de la participación ciudadana. Se debe tomar en cuenta que en materia de seguridad los efectos no intencionados de dichos proyectos pueden generar mayor violencia de la que intentan combatir.

En conclusión, las políticas públicas de seguridad pública y ciudadana en materia de presupuesto requieren un nuevo esquema de asignación de recursos, una definición operativa de la seguridad pública y ciudadana que se encuentre enmarcada en la Constitución y la ley, y tal vez lo más importante, se debe implementar mecanismos de control estatal sobre los montos destinados a la seguridad y dispositivos de fiscalización que involucren a la sociedad civil. Caso contrario, so pretexto de mejorar la seguridad, cualquier persona será capaz de ejecutar planes y programas que no necesariamente estarán acordes a una política de estado en materia de seguridad pública y ciudadana, y que eventualmente podrían irse en contra de los intereses de la ciudadanía.



Libros

Reyes Tépac Marcial (2005)

La seguridad pública en México: indicadores delictivos y su presupuesto público federal ejercido y aprobado, 1994-2005

<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/econycom/pdf/DEC-ISS-01-05.pdf>

Este documento constituye un estudio descriptivo, en el que no sólo se hace un análisis económico de las causas de la inseguridad ciudadana, sino también se presenta una reflexión sobre el manejo presupuestario en materia de seguridad pública en México. Se constata que este presupuesto creció sustancialmente durante el período 1994-2005, pasando de 275 millones de pesos destinados a la reducción de la inseguridad pública en el año 1994 a 5 mil millones de pesos en el año 2005. Reyes Tépac trata de establecer relaciones entre las decisiones presupuestarias y las tendencias observadas en los índices delictivos. En este sentido, el estudio ofrece una puerta de entrada a un tema poco explorado hasta ahora, y en ese esfuerzo el autor presenta datos financieros detallados de la gestión de la seguridad pública en México.



Juan Luis Londoño, Alejandro Gaviria
y Rodrigo Guerrero (eds.) (2000)

Asalto al desarrollo: Violencia en América Latina.

Banco Interamericano de Desarrollo. ISBN: 18869388650.

Desde una perspectiva interdisciplinaria y comparada, este libro trata de explicar por qué la violencia se ha convertido en uno de los problemas sociales y económicos más graves que enfrenta América Latina, llegando a ser 5 veces más alta que en el resto del mundo. Tomando en cuenta que la destrucción y transferencia de recursos causada por la violencia representa más del 14% del PIB latinoamericano, los distintos estudios incluidos en este tomo demuestran que la magnitud y los costos de la violencia representan una de las principales limitantes al desarrollo de la región.

Páginas Web

Estudio Comparado de Seguridad Ciudadana. Georgetown University
http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/citizensec_s.html

Observatorio de la Política Fiscal del Ecuador
www.observatoriofiscal.org

Plan Operativo de Seguridad y Convivencia Ciudadana DMQ
http://www.quito.gov.ec/plan_operativo2006/pdf/2006%20CORPORACION%20DE%20SEGURIDAD.pdf

Secretaría de Seguridad Pública de México.
 Presupuesto asignado en el año 2006.
http://www.ssp.gob.mx/application?pageid=home_sub_2&doclid=541

- En Colombia, el financiamiento de la seguridad ciudadana a nivel nacional está estipulado, principalmente, por el Decreto No. 2170 (7 Julio del 2004) en el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. A nivel intermedio y local el financiamiento está garantizado por los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales (Decreto No. 2170) y por la creación de un fondo Municipal de Seguridad (Ley 418 -- 1997)
- En Colombia, para el año 2006 la partida presupuestara asignada a defensa nacional, orden público y seguridad ciudadana representa el 16% del presupuesto nacional.
- Para 1998, se calcula que el total de presupuestos privados destinados a seguridad sobrepasa en un 20% al presupuesto público de seguridad.

Seguridad ciudadana y política

Fernando Carrión M.

Vivimos una época en la que se busca imponer un pensamiento único en todas las esferas del quehacer humano, y el ámbito de la seguridad ciudadana no es la excepción. Existen autores y funcionarios que piensan que no hay – y que no deberían haber – diferencias en las políticas que se vienen aplicando; tan es así, que se llega a afirmar que hay una carencia total de propuestas progresistas, y por lo tanto, también de propuestas conservadoras, puesto que a la hora de la aplicación de las políticas, no se distinguen unas de otras.

Sin embargo, cuando se analiza con detenimiento, sí se pueden encontrar notables diferencias. En términos generales, las políticas conservadoras van en la línea de la fuerza (policía), de los valores (control) y del orden (establishment); y las progresistas apuestan a los derechos (un derecho y no un servicio que debe ser pagado), a la deseguritización (más ciudadanía) y a la prevención (no la represión). Un punto de partida para entender lo mencionado, es que toda política –como su nombre lo indica– es política; y ésta en términos de seguridad ciudadana se construye a partir de una hegemonía proveniente de una correlación de fuerzas. Para ilustrar esta afirmación veamos ejemplos de actores institucionales y de ciertos delitos.

Los actores institucionales. En este ámbito el corte viene dado por lo público y lo privado; es decir, por la reforma del Estado. Mientras las políticas conservadoras, por razones ideológicas, plantean la privatización y la desregulación; las progresistas apoyan el fortalecimiento institucional público para que garantice la convivencia interpersonal. En

el caso de la **policía**, las políticas conservadoras plantean la entrega de más recursos para el control y la represión del delito; mientras las progresistas formulan la reforma policial por la vía de la desmilitarización, la transparencia y la prevención (inteligencia, comunitaria). Con la **justicia**, la primera exige mayores penas para ciertos delitos, como son la pena de muerte, la cadena perpetua o la reducción de la edad de los delincuentes; por otro lado, la segunda cree en la despenalización y en la definición de penas alternativas. Respecto de las **cárceles**, la derecha exige la construcción de nuevas infraestructuras carcelarias privadas, y el progresismo las políticas de rehabilitación y reinserción.

Los tipos de delitos. Así como hay visiones contrapuestas por actores institucionales, también las hay por delitos. Si en el Ecuador se persigue el **narcotráfico y el terrorismo** bajo un enfoque específico, es porque existe una subordinación explícita de las políticas nacionales a las de la cooperación internacional. Basta comparar los índices delictivos y la composición de las prisiones para comprender la asimetría de la ecuación. El ejemplo de las **pandillas globales** (Latin King o Maras) es aleccionador: las políticas conservadoras tratan a estos grupos desde el punto de vista migratorio en el país de destino, mientras son considerados enemigos internos –propio de la guerra fría y de la seguridad pública- dentro de las naciones de origen (Honduras y El Salvador, con regimenes derechistas). Frente a estas posiciones hay una visión progresista en España –más concretamente en Cataluña- con una propuesta de integración y de no exclusión a estos grupos juveniles.

Lo que ocurre es que la seguridad ciudadana es un concepto polisémico, al igual que lo es la democracia, el desarrollo o la descentralización; es decir, existen distintos conceptos que llevan a distintas políticas.

La respuesta sobre seguridad ciudadana en el debate electoral

Marco Córdova Montúfar¹

Es inminente que, en los últimos años, la formulación y ejecución de políticas relacionadas a la seguridad ciudadana se ha constituido en uno de los asuntos prioritarios de la agenda pública del país. En la medida en que el tema de la seguridad ha ido adquiriendo un mayor protagonismo, se ha evidenciado una importante evolución tanto en la forma como en el contenido de su gestión. Así, por ejemplo, la competencia de la institucionalidad ligada a la seguridad, en otrora patrimonio exclusivo del Estado, ha ampliado su ámbito de acción hacia los gobiernos seccionales². Este proceso emerge como consecuencia, entre otras circunstancias, de la falta de una política de Estado que defina y regule en el largo plazo y de manera estructural el sistema de seguridad en su conjunto. Las contradicciones expuestas en la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana o el fallido intento de gestionar la llamada Subsecretaría de Seguridad Pública, exponen la incapacidad operativa del gobierno frente al tema.

Un cambio substancial en el sistema de seguridad pública implica hacer referencia al nuevo paradigma en el que se debate el tema de la seguridad. Este cambio supone dejar de lado aquella fijación en el aspecto delincencial y adoptar una visión de carácter integral de la seguridad ciudadana, concebida desde la dimensión consensual del sis-

¹ Investigador Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO-Sede Ecuador

² Una ampliación de las competencias en temas de seguridad, se evidencia en las reformas a la Ley de Régimen Municipal, a través de las cuales los municipios ejercen una mayor intervención sobre la gestión de la seguridad ciudadana en sus respectivas jurisdicciones, mediante la coordinación y colaboración con la Policía Nacional.

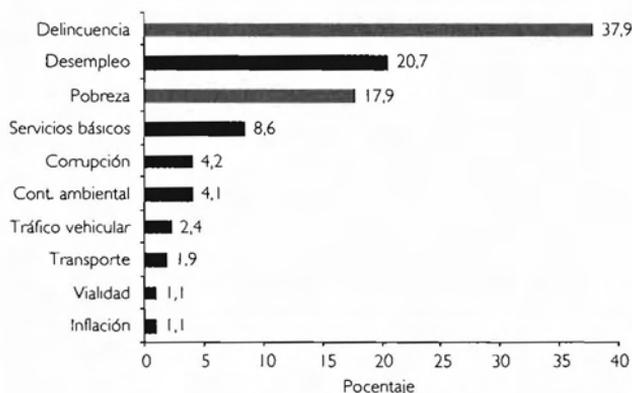
tema democrático en su conjunto. Es decir, la seguridad entendida como el resultado de un sistema que neutralice las amenazas de la violencia civil, no a través de lógicas de coerción, sino permitiendo que la misma dinámica de interrelación de la sociedad resuelva su conflictividad. Este enfoque implica considerar la seguridad como un “campo político” que se define a partir de una disputa de sentidos, que necesariamente debe *“establecerse en un marco democrático, de generación de consensos, de creación de acuerdos, de respeto profundo por las distintas identidades que confluyen en el proceso social”*³.

Sin embargo, esta nueva concepción contrasta con las demandas de la ciudadanía que exige de parte de los organismos pertinentes medidas drásticas en contra de la delincuencia, medidas que por su naturaleza terminan siendo inmediatistas, represivas y que en el largo plazo no constituyen una respuesta consistente al problema estructural de la violencia. Si bien el tema de la seguridad se ubica como el principal problema sentido por los habitantes del Ecuador (ver gráfico 1), su tratamiento a nivel de políticas públicas no ha tomado en cuenta el carácter preventivo y estructural que subyace a la consideración del nuevo paradigma de la seguridad ciudadana. Por el contrario, lo que esta situación ha generado es que los asuntos de seguridad pública se conviertan fácilmente en promesas demagógicas del discurso político, ofertas planteadas dentro de una coyuntura distorsionada además por los medios de comunicación y que generalmente terminan proponiendo combatir la violencia mediante el incremento de la fuerza pública, la construcción de nuevas instituciones carcelarias, o aplacar la corrupción inherente al sistema de seguridad a través de la destitución de determinados jueces.

La seguridad, de alguna manera, “se ha convertido en una eficaz herramienta de obtención de votos” debido principalmente al incremento de la delincuencia, no sólo en el país, sino en la región en gene-

3 PAEZ, Alexei, “Hacia una propuesta de política pública de Seguridad Ciudadana”, en: JARRIN, Oswaldo, Política Pública de Seguridad Ciudadana, FLACSO-Sede Ecuador – Fundación Esquel, Quito, 2004, p.133

Gráfico 1
Problemas percibidos por los habitantes del Ecuador



Fuente: ENACCPOL 2005

ral (Dammert y Díaz, 2006). Por supuesto que, este es el tipo de ofertas que genera protagonismo político pero que sobre todo, dada su naturaleza represiva, aparecen como soluciones válidas frente a las demandas de la opinión pública. Se establece en este sentido, una suerte de círculo vicioso, en el que por un lado se puede identificar un conjunto sobredimensionado de demandas ciudadanas, que más allá de la violencia real se sustenta en una dimensión subjetiva de la creciente percepción de inseguridad⁴ y, por otro lado, un sinnúmero de propuestas aisladas y reactivas tendientes a neutralizar esta percepción de inseguridad en el corto plazo.

4 Sobre este tema, datos elaborados en la "Encuesta de Victimización" (FLACSO-Ecuador, 2003), muestran que el porcentaje de población que habla sobre delincuencia e inseguridad (en las áreas urbanas de Quito, Guayaquil y Cuenca) se encuentra alrededor del 65%, mientras que el índice de victimización real bordea apenas un 22%, es decir, la percepción de inseguridad es tres veces superior a la criminalidad como fenómeno real. (VILLACRES, Nilhda, "Encuesta de victimización de Quito, Guayaquil y Cuenca", en: JARRIN, Oswaldo, Política Pública de Seguridad Ciudadana, FLACSO-Sede Ecuador – Fundación Esquel, Quito, 2004, p.38).

Es desde esta perspectiva que, dentro de la coyuntura electoral en la que se encuentra inmerso el país previo a los comicios de octubre del 2006, la investigación del presente boletín tiene por objeto, primero, confrontar las diferentes propuestas de los candidatos presidenciales sobre los temas de seguridad, y segundo, ensayar un análisis comparativo entre las tesis expuestas, con el propósito de visualizar, más allá de las posibles similitudes y discrepancias, cuáles son las directrices en las que los diversos candidatos enmarcan el tema de la seguridad ciudadana, así como su propuesta operacional y su factibilidad.

Metodológicamente la investigación recoge el contenido de las diferentes propuestas hechas sobre el tema, directamente de los planes de gobiernos presentados por los candidatos, para en una segunda instancia sistematizar este contenido alrededor de los ejes temáticos del artículo. Por otra parte, se ha establecido que para efectos de lograr un mayor nivel cualitativo, el análisis se concentre en las propuestas de los cuatro primeros candidatos con posibilidades reales de acceder a la presidencia⁵, en razón de que esta selección permitirá posteriormente monitorear el alcance de dichas propuestas.

En términos de contenido, la investigación se articula alrededor de cuatro ejes:

- Diagnóstico del actual sistema de seguridad.
- Concepción de la seguridad ciudadana en las propuestas de gobierno.
- Propuestas de carácter institucional: Policía, Sistema Penitenciario, Sistema de Justicia.
- Propuestas preventivas.

5 Los candidatos que ocupan los cuatro primeros lugares, al momento de la elaboración de la investigación, indiferentemente de su posición, son los siguientes: Rafael Correa - ALIANZA PAIS (<http://www.rafaelcorrea.com>); Álvaro Noboa - PRIAN (<http://www.prian.org.ec>); León Roldós - RED (<http://www.leonroldos.com>); Cynthia Viteri - PSC (<http://www.cynthiaviteri.com.ec>).

Cuadro I **Visión del actual sistema de seguridad**

Rafael Correa - ALIANZA PAÍS

La delincuencia responde a la ausencia de oportunidades para lograr una vida digna, empleo, educación, espacios de recreación y expresión.

Álvaro Noboa - PRIAN

Causas de inseguridad: pobreza, exclusión social, falta de equidad, falta de educación, falta de trabajo, incapacidad del Estado.

León Roldós - RED-ID

No tiene propuesta específica en el tema

Cynthia Viteri - PSC

La inestabilidad política y la crisis económica vigente desde 1999, ha generado entre otros factores el actual estado de inseguridad ciudadana. Existen problemas de organización institucional, de entrenamiento de los agentes del orden, pérdida de la confianza ciudadana y sensación de desamparo total.

Fuente: Planes de Gobierno. Elaboración Marco Córdova.

Diagnóstico del actual sistema de seguridad

Con excepción de León Roldós, los candidatos imputan diversos cuestionamientos al actual sistema de seguridad. Así, Rafael Correa plantea que "la delincuencia responde a la ausencia de oportunidades para lograr una vida digna, particularmente el empleo adecuado, la educación pertinente (...)". Por su parte, Álvaro Noboa manifiesta que debe relacionarse el auge de la delincuencia a la falta de educación y la falta de oportunidades para trabajar, señalando que debido a la escasa inversión del Estado en educación y la insuficiente oferta de empleo, se genera pobreza y, consecuentemente, altas tasas de deso-

cupación y subempleo. En el planteamiento de Cynthia Viteri, el estado de inseguridad actual es visto como consecuencia de una sostenida crisis institucional, tanto política como económica.

Como puede observarse, el diagnóstico de los tres candidatos coincide en señalar que el problema de la violencia responde a causas de carácter estructural, sin embargo, ninguna de las propuestas logra articular este conjunto de fenómenos dentro de una misma entidad sistémica, circunscribiendo su incidencia a un ámbito específico. Así, la falta de oportunidades de empleo y una deficiente educación, son identificados como algunos de los factores que generan la pobreza en la que se encuentra inmerso un gran sector de la población. Es interesante observar al respecto cómo esta visión, hasta cierto punto determinista, recrea una correlación directa entre la pobreza y la delincuencia. Es decir, se parte del presupuesto que el fenómeno de la inseguridad es inherente a una condición de carencia económica, sin tener en cuenta que al interior de la disfuncionalidad estructural de un determinado sistema social, la pobreza no necesariamente es el único detonante de un estado de inseguridad, más aún, si se toman en cuenta otros elementos transversales como la ingobernabilidad o la corrupción, por citar dos ejemplos.

Otra lectura que se deriva del diagnóstico planteado por los candidatos, deja entrever una suerte de ausencia del Estado⁶, instancia que desde la perspectiva centralista propia de nuestro sistema, evidencia una incapacidad de gestión que se traduce en exclusión social

6 Esta condición de ausencia del Estado, aparece como antagónica frente al crecimiento del gasto público, que en caso de la seguridad por ejemplo, durante el período 1995-2005 presenta una tendencia al aumento de las asignaciones, con un promedio anual de 8% de crecimiento del presupuesto, pasando de alrededor de 800 millones de dólares en 1995 a cerca de 1300 millones en 2006 (Salazar y Lastra, 2006). La ausencia del Estado en este sentido, responde más bien a una mala distribución de recursos, corrupción e ineficiencia asignativa, es decir, a una lógica de desinversión social.

Cuadro 2 **Concepción de Seguridad Ciudadana**

Rafael Correa - ALIANZA PAÍS

Estado Social de Derecho democrático que garantice seguridad. Política activa y democrática de seguridad ciudadana.

Álvaro Noboa - PRIAN

La seguridad ciudadana será una política de Estado. Política integral que involucre al Estado y a la sociedad en su conjunto, Participación comunitaria.

León Roldós - RED-ID

Seguridad Ciudadana como objetivo ineludible. Vincular la seguridad ciudadana con la organización social, a fin de disminuir la pobreza y la falta de equidad.

Cynthia Viteri - PSC

Política pública que enfrente el problema en todas sus partes. La sociedad requiere contar con los medios para estar protegida. Los ciudadanos que cumplen con la ley y trabajen deben tener seguridad y no tener temor de perder sus bienes o sus vidas.

Fuente: Planes de Gobierno. Elaboración Marco Córdova.

y falta de equidad en la repartición de los recursos del país. Viteri es clara en señalar que existe una "sensación justificada de desamparo total" desde donde se puede entender que la visión que se tiene es la de un Estado totalmente desvinculado con la sociedad.

Concepción de la seguridad ciudadana en las propuestas de gobierno

Conceptualmente, las propuestas que los candidatos despliegan en sus respectivos planes de gobierno, se inscriben en mayor o menor

medida dentro de la línea de las nuevas concepciones de la seguridad ciudadana. Los planteamientos abarcan una dimensión amplia y proponen por ejemplo: formular un Estado Social de Derecho que garantice seguridad (Correa); que la seguridad ciudadana sea una política de Estado (Noboa); incluir el tema de la seguridad ciudadana dentro del conjunto de objetivos ineludibles del gobierno (Roldós); y, por supuesto, presentar el tema de la seguridad como parte de una política pública que enfrente el problema desde una perspectiva integral (Viteri). Esta primera aproximación difiere con la visión que los candidatos mostraron en el diagnóstico de la situación actual de la seguridad, en la medida en que el análisis anterior evidenció una tendencia a asociar el tema de la inseguridad como colateral al de la pobreza, es decir, desde una lógica casuística, mientras que por el contrario, los términos conceptuales de las propuestas se encuentran delineadas más bien desde un enfoque de carácter estructural, esto es, como un elemento consubstancial del modelo democrático.

Otro punto importante dentro de esta lectura de las propuestas, se refiere a la necesidad de involucrar a la comunidad en los procesos de resolución de los problemas derivados de la violencia. Así por ejemplo, Rafael Correa habla de fomentar una vinculación sustentable a nivel de las relaciones humanas basada en una "política activa y democrática de seguridad ciudadana", postulado en el que se encuentra implícito el tema de la participación ciudadana. En su discurso Álvaro Noboa es más claro en manifestar que el tema de la seguridad será abordado en su gobierno a partir de "una política integral que involucre a todos los organismos del Estado y a la sociedad en general, en un contexto de amplia participación comunitaria". Por su parte, León Roldós en su corta propuesta sobre el tema enuncia que es necesario "vincular la seguridad ciudadana con la organización social...", evidenciando la tendencia a comprometer a la ciudadanía en los asuntos de seguridad.

La propuesta de Cynthia Viteri respecto a este punto es quizás menos conciliadora y, por lo tanto, el papel de la comunidad frente al tema de la seguridad, según el planteamiento de la candidata social-

crisiana, implica más bien una actitud pasiva y excluyente, pues si bien manifiesta que “la sociedad requiere contar con los medios para estar protegida”, también puntualiza de manera clara que “la mayoría de los ciudadanos que cumplen con la Ley y cuya preocupación es la de ganarse el sustento con su trabajo diario deben tener la tranquilidad que los días se desenvolverán en la rutina de la seguridad”. Este argumento evidencia, de forma implícita, que la construcción de ciudadanía únicamente sería válida desde la noción de una sociedad compuesta por sujetos altamente individualizados, alineados en el sistema, insertos en una lógica productiva y que cuya única preocupación es el anhelo de una vida exenta de violencia. Dicha concepción puede volverse peligrosa si se tiene en cuenta que *“reducir el origen de la violencia y la inseguridad a la confrontación entre delincuentes y ciudadanos, entre malvados y honrados, sería lo mismo que enfrentar el problema basados en la tramposa lucha del bien contra el mal”*⁷.

Propuestas de carácter institucional: Policía, Sistema Penitenciario, Sistema de Justicia

La institucionalidad es, por así decirlo, la dimensión operativa del sistema de seguridad y por tal razón también la más visible. La temática de cada una de estas tres instancias, incide directamente no sólo en el control y procesamiento de la violencia civil, sino sobre todo en la construcción de los imaginarios que la comunidad recrea respecto a las lógicas de resolución de conflictos de sus individuos. En este sentido, tal como se señaló en un inicio del artículo, es en estos tres espacios institucionales donde se concentra la gestión de las políticas públicas relacionadas a la seguridad ciudadana, en la medida en que las acciones establecidas sobre la Policía, las cárceles o el sistema de jus-

7 MARCHAN, Cornelio, “La Seguridad Ciudadana a partir de la justicia social”, en: JARRIN, Oswaldo, Política Pública de Seguridad Ciudadana, FLACSO-Sede Ecuador – Fundación Esquel, Quito, 2004, p.67

ticia, aparecen ante la opinión pública como políticas efectivas en contra de la violencia. Hay que tener en cuenta sin embargo, que las propuestas sobre reforma institucional no constituyen, por sí mismas, la parte estructural de la problemática de la seguridad ciudadana, y desde esta perspectiva habría que observar si los planteamientos de los candidatos inscriben la institucionalidad dentro de la dimensión operativa del sistema.

Policía Nacional

Las propuestas de los candidatos se alinean dentro de la lógica de causa-efecto que ha primado en el manejo del tema de la seguridad en el campo institucional. Las propuestas formuladas en este tema presuponen una institución policial débil y en crisis a la que, en el aspecto cualitativo, es necesario modernizar, fortalecer, potenciar, preparar, etc. (ver cuadro 3). Cuantitativamente, no se habla de aumentar los efectivos policiales, por el contrario, Rafael Correa plantea que "no se trata sólo de aumentar el número de policías, menos aún de policías privadas". Cabe mencionar que respecto a este último punto, el de la seguridad privada, no hay pronunciamientos, salvo una puntualización que hace León Roldós al afirmar que "las empresas privadas de seguridad deberán entrenar su personal con la Policía Nacional". El planteamiento de Roldós evidencia la desvinculación, tanto de contenido como operativa, de las empresas de seguridad privada frente al manejo público de la seguridad en su conjunto, consecuencia de una falta de coordinación entre los organismos estatales y privados, pero sobre todo, resultado de la tensión generada por la superposición jurisdiccional entre lo público y lo privado.

Sistema Penitenciario

El debate sobre el sistema penitenciario implica al menos dos entradas. Por un lado, aquella relacionada a los centros de reclusión como tales, donde no sólo están implícitos temas relacionados a la población

Cuadro 3

Propuestas de Reformas Institucionales

Rafael Correa - ALIANZA PAÍS

Potenciar a la Policía Nacional para combatir las mafias organizadas. No aumentar el número de policías, ni tampoco policía privada. Las cárceles no deben ser antros para perfeccionar la criminalidad y atropellar sistemáticamente los derechos humanos, sino espacios de re-socialización. Modernizar integralmente la justicia.

Álvaro Noboa - PRIAN

La modernización de la Policía como acción disuasiva. Cambio total del sistema penitenciario. Construcción de nuevas cárceles bajo conceptos de rehabilitación. Que la Función Judicial asuma su responsabilidad de administrar justicia.

León Roldós - RED-ID

Fortalecer la Policía Nacional. Las empresas privadas de seguridad deberán entrenar su personal con la Policía. Mejorar la infraestructura de las penitenciarías. Reformas legales para fortalecer la Defensoría Pública a fin de disminuir el número de presos sin sentencia y patrocinar a las víctimas

Cynthia Viteri - PSC

Tener una Policía eficaz y preparada que reprima el crimen organizado. Las prisiones no deben ser centros de hacinamiento, degradación y descomposición. Las penas deben ser endurecidas. No a la impunidad de los delincuentes.

Fuente: Planes de Gobierno. Elaboración Marco Córdova.

recluida (sobrepoblación, hacinamiento, etc.), sino también aspectos propios de la naturaleza física de las cárceles (ubicación, cantidad, condiciones de infraestructura, etc.). Por otro lado, una segunda entrada que hace referencia al objetivo mismo de las cárceles: el de constituirse en centros de rehabilitación de los reclusos a fin de permitir su reinserción en la sociedad una vez cumplida su condena.

Los planteamientos de los candidatos respecto a este tema presuponen, al igual que en el punto de la Policía Nacional, una crisis institucional del sistema penitenciario. Sin embargo, puede observarse diferentes posturas en al alcance de las propuestas. Así por ejemplo, Correa, Noboa y Viteri se concentran en el aspecto de la rehabilitación, cuestionando el actual estado de las cárceles y proponiendo que éstas deben ser espacios de re-socialización. El planteamiento de León Roldós es bastante esquemático y se restringe a señalar únicamente que hay "que mejorar la infraestructura de las penitenciarías", postulado que evidencia aquella tendencia a minimizar la institucionalidad del sistema penitenciario, reduciéndolo exclusivamente a una discusión de infraestructura o cantidad de cárceles.

Sistema de Justicia

En los últimos años, las instancias de administración de justicia del país han perdido credibilidad frente a la opinión pública, no sólo por los altos niveles de corrupción detectados en algunos de sus miembros sino, sobre todo, por la politización de estas instituciones y la consecuente imparcialidad de su gestión. Por otro lado, siendo ésta una de las dimensiones de mayor relevancia dentro del paradigma actual de la seguridad ciudadana, en la medida en que es la administración de justicia la instancia llamada a canalizar las lógicas de la resolución de conflictos de la sociedad, implica por esa misma razón una mayor complejidad del debate. Sin embargo, las propuestas de los candidatos no abordan la temática desde la consideración institucional que exige un ámbito tan complejo como éste. En este sentido, las formulaciones recogidas de los planes de gobierno presentan, más bien, postulados ambiguos y generales tales como "modernizar integralmente la Justicia a través de la Asamblea Nacional" (Rafael Correa), o el planteamiento de que "la Función Judicial y el Ministerio Público asuman sus responsabilidad de administrar justicia en derecho" (Álvaro Noboa). También puede observarse formulaciones más puntuales en temas aislados que se inscriben dentro del ámbito del procedimiento

penal, como el de impulsar “reformas legales para fortalecer la Defensoría Pública a fin de disminuir el número de presos sin sentencia y patrocinar a las víctimas de la delincuencia” (León Roldós), o propuestas de carácter represivo relacionadas al derecho penal como aquella que manifiesta que “las penas deben ser endurecidas y deben ser mandatarias ante la comisión de delitos que atentan contra la vida de las personas” (Cynthia Viteri). En definitiva, ninguna de las propuestas aborda el tema en profundidad. Los planteamientos se remiten exclusivamente a simples enunciados descontextualizados que no logran articular ningún tipo de relación entre la dimensión jurídica y la idea de seguridad ciudadana. Por otra parte, se encuentra totalmente excluida de las propuestas cualquier posibilidad de mecanismos alternativos de resolución de conflictos que descongestione la labor judicial.

Propuestas preventivas

El concepto de la prevención es quizás uno de los temas de mayor relevancia dentro de las nuevas formas de entender la seguridad ciudadana, en contraposición precisamente a aquella lógica de causa-efecto que prioriza la represión como mecanismo de anulación de la violencia. Como pudo observarse anteriormente, la concepción general de las propuestas de los candidatos se alinea, al menos en sus postulados, dentro de la política preventiva. Sin embargo, en materia de propuestas concretas sobre políticas de prevención vinculadas directa o indirectamente al ámbito de la seguridad ciudadana, las formulaciones de los candidatos, o bien simplemente no existen como en el caso de Rafael Correa, o terminan diluyéndose en enunciados demagógicos como aquel referido a “la creación de millones de plazas de trabajo” (Álvaro Noboa), que incluye además una reflexión ética que considera el rescate de los valores cívicos y morales. Por su parte, el candidato León Roldós, dentro de la misma línea esquemática y descontextualizada en la que formula las otras temáticas, propone “apoyar las acciones que cambien la visión y conductas de las pandillas

Cuadro 4
Propuestas Preventivas

Rafael Correa - ALIANZA PAÍS

No tiene propuesta específica en el tema

Álvaro Noboa - PRIAN

Creación de millones de plazas de trabajo. Rescate de los valores cívicos y morales, de la familia, la conciencia de servicio público.

León Roldós - RED-ID

Apoyar las acciones que cambien la visión y conducta de las pandillas, para que sean factores de cultura y organización social.

Cynthia Viteri - PSC

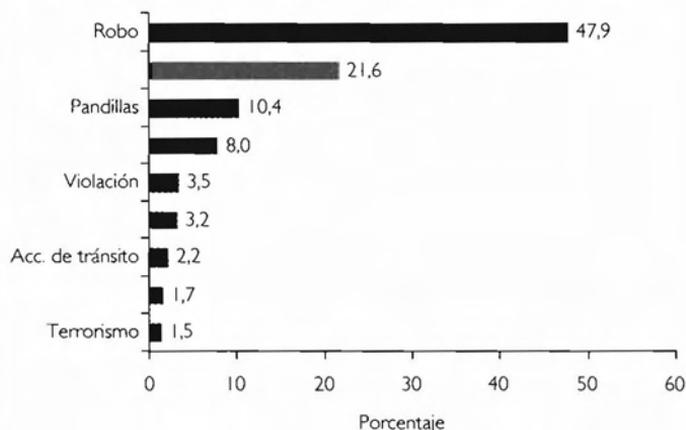
Pensum educativo basado en los valores de la ética, la cívica y el buen comportamiento. La política económica debe dar alternativas para que los individuos no busquen delinquir.

Fuente: Planes de Gobierno. Elaboración Marco Córdova.

juveniles, para que sean factores de cultura y de organización". Finalmente, la candidata Cynthia Viteri, en un tampoco muy claro planteamiento, sostiene "que los valores de la ética, la cívica y el buen comportamiento deben formar parte integral del pensum educativo (...) y requerimos que la política económica debe dar las salidas requeridas para que los individuos tengan alternativas válidas dentro de sus puestos de empleo y trabajo para evitar caer en la desesperación, el nihilismo y el revanchismo que los conducen hacia la alternativa de delinquir (...)", discurso que mantiene presente esa idea de sociedad individualizada y alineada alrededor del ámbito productivo. En general, tal como han sido formuladas las propuestas preventivas, no es posible identificar cuáles son los límites de una política de seguridad y los de una política social, y las posibles articulaciones entre ellas.

Gráfico 2

Delitos que conceptualizan a la inseguridad



Fuente: ENACCPOL 2005

Conclusiones

La primera conclusión que se deriva del presente análisis es que, pese a la importancia de la seguridad ciudadana en la agenda pública, el tema es tratado superficialmente en los diferentes planes de gobierno⁸. En el difuso plan de Correa el tema de la seguridad se dispersa por todo el documento volviéndose difícil identificar cuáles son los puntos concretos de las propuestas. Por su parte, Álvaro Noboa plantea lo que denomina Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, texto plagado de referencias periodísticas donde se confunde la cantidad

- 8 Es interesante contraponer el hecho de que la seguridad ciudadana no haya tenido mayor repercusión dentro de los planes de gobierno de los candidatos a la presidencia del Ecuador; frente a la tendencia de la región, que por el contrario, evidencia la relevancia que ha cobrado el tema en los diversos procesos electorales, convirtiéndose en una herramienta electoral efectiva, aunque claro, alejando la temática de una discusión de fondo, que incluya un análisis de carácter técnico. Tendencia que se observa, por un lado, en una marcada politización del discurso de la seguridad ciudadana que centra el tema en el debate electo-

por la calidad del contenido. Por el contrario, el plan de León Roldós en sí esquemático, reduce el tema de la seguridad ciudadana a la formulación de cinco párrafos. En la misma tendencia el plan de Cynthia Viteri formula un concentrado y confuso capítulo dedicado a la seguridad ciudadana.

Ideológicamente no se puede identificar mayores diferencias en las propuestas, salvo en la candidata Cynthia Viteri, donde aparecen reminiscencias de la postura de derecha del Partido Social Cristiano, en un discurso que muestra una visión más conservadora y remitida a lo represivo. En general, la entrada ideológica de todas las propuestas, incluida la socialcristiana, evidencia un planteamiento de naturaleza populista, en donde inclusive pueden encontrarse elementos discursivos de carácter mesiánico asumiendo, por ejemplo, el mensaje de Mahatma Gandhi, al señalar "que no hay un camino para la paz, sino que la paz es el camino", citado en el plan de Rafael Correa, o aquel que recoge la reflexión de Juan Pablo II: "...si queremos construir la paz de todos que está en la justicia de cada uno", citado al final del plan de Álvaro Noboa.

Por otra parte, es importante señalar que el análisis de estas propuestas, se inscribe dentro de la oferta de un bien que debe ser considerado como público. En este sentido, la naturaleza de cada una de las propuestas, sus alcances y viabilidad, necesariamente debe ser contextualizada en relación a su contraparte, es decir, la demanda que exige la comunidad. Si bien el gráfico 1 muestra que cerca del 38% de la población percibe a la delincuencia como el principal problema del país, es importante hacer una lectura del gráfico 2 donde, si se analiza los tipos de problemas relacionados a la inseguridad identificados por la población, podrá deducirse que entre el robo y el asalto suman alrededor del 70%, es decir, dos delitos contra la propiedad que generalmente son sobredimensionados en el imaginario tanto por su fre-

ral, y por otro lado, en una suerte de securitización de la política, desde donde se plantean programas de gobierno de naturaleza preferentemente represiva (DAMMERT, Lucía y DIAZ, Javiera, ¿Politización de la seguridad o securitización de la política?, Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía, FLACSO Chile, No.2, Mayo 2006).

cuencia como su cercanía a la cotidianidad de la comunidad. Esta lógica determina que las demandas de seguridad se canalicen a través de la percepción de este tipo de delitos y que se limiten simplemente a exigir una mayor cantidad de policías en ciertos sectores o el endurecimiento de penas para los delincuentes. Medidas aparentemente eficaces y de corto plazo, pero que lamentablemente no abordan el aspecto estructural del problema.

Desde esta perspectiva, es fácil entender por qué las propuestas de los candidatos, si bien asumen que la problemática de la seguridad ciudadana exige un tratamiento multicausal e interdisciplinario, terminan siendo un sinnúmero de enunciados ambiguos y demagógicos sin ninguna articulación entre sí y cuyo único objetivo es lograr la interpelación de los electores. En cierta forma, el análisis de los planes de gobierno evidencia que si bien el tema de la seguridad ciudadana se ha insertado con fuerza en las agendas de políticas públicas, su tratamiento no necesariamente se realiza utilizando herramientas metodológicas adecuadas y, peor aún, desde la visión del nuevo paradigma de la seguridad ciudadana. Por el contrario, se sigue poniendo énfasis en el criterio represivo desde la justificación de una demanda ciudadana, que por cierto, también tiene que ser reformulada.

Los planes de gobierno deberían reflejar un proceso de trabajo multidisciplinario, desde donde se formulen propuestas concretas y ajustadas a la realidad. Lamentablemente análisis como los que se acaban de realizar en este artículo, demuestran que el “plan de gobierno” ha terminado siendo un simple requisito para la inscripción de la candidatura y que la improvisación una vez asumido el poder, es la lógica de la gestión pública del país

Cuadro comparativo sobre las Políticas de Seguridad Ciudadana en la Región Andina				
País	Presidente	Períodos	Tendencia	Políticas en seguridad
Colombia	Álvaro Uribe	2002 - 2006 2006 - 2010	Derecha	Política de Defensa y Seguridad Democrática
				Consolidación del control estatal del territorio
				Protección de la población
				Eliminación de drogas ilícitas
				Mantenimiento de una capacidad disuasiva
				Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas
Bolivia	Evo Morales *	2006 - 2011	Izquierda	Política de Seguridad Ciudadana enfocada desde la justicia social, inherente a la Seguridad Humana
				Rechazo a la noción de orden público y represión
				Política de Seguridad con participación ciudadana
				Mayor control a las empresas de seguridad privada
				Modernización de la Policía
				Creación del Observatorio de Seguridad Ciudadana
Ecuador	Alfredo Palacio	2005 - 2007	Centro-Izquierda	Subsecretaría de Seguridad Ciudadana
Perú	Alan García *	2006 - 2011	Centro-Derecha	Seguridad Ciudadana debe ser política de Estado
				Convocar gobiernos locales - lucha contra inseguridad
				Usar escuelas de la Policía - más efectivos en las calles
				Celeridad de los juicios
				Reequipar las comisarías y crear nuevas
				Pena de muerte contra violadores de niños
Fortalecer la división antiterrorista y antisequestros				
				Reequipar las Fuerzas Armadas
Venezuela	Hugo Chávez	1999 - 2001 2001 - 2007	Izquierda	Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana,
				Ley Orgánica de Seguridad y Defensa Nacional,
				Ley para el Desarme

* En el caso de Alan García y Evo Morales, las políticas enunciadas corresponden a las propuestas electorales Fuente: Elaboración Marco Córdova

Inseguridad política

Manuel Dammert Guardia

Durante la última década en la región, el tema de la “seguridad ciudadana” se ha convertido (de diferentes maneras) en uno de los ejes de mayor relevancia dentro de las campañas políticas, tanto en las elecciones presidenciales como en las elecciones locales. Así, en los procesos electorales de algunos países latinoamericanos, la inseguridad ha pasado a convertirse en un eficaz instrumento político. Sin embargo, esta instrumentalización de la inseguridad en contextos electorales ha generado, en lugar de un debate “adecuado” sobre la temática, un sesgo por medidas represivas que busca satisfacer las demandas de poblaciones con altos índices de violencia y de inseguridad, determinadas además por una ineficiente respuesta de los aparatos públicos. Para el caso de elecciones presidenciales y presidentes electos en Latinoamérica, Dammert y Díaz (2006) advierten que se ha desplazado las visiones técnicas de la seguridad por visiones populistas que buscan obtener mediante el planteamiento de medidas represivas una herramienta electoral eficaz en la obtención de votos.

Uno de los países que presenta una importante disminución en los índices de violencia es Colombia, quien pasó de 7.144 muertes violentas en el año 1992 a 3.194 en el año 2003. Para entender este proceso es necesario comprender dos niveles de acción: por un lado, el re-electo presidente Uribe promovió una serie de medidas conocidas como la “Política de Seguridad Democrática”, sustentada en el control territorial con la participación tanto de fuerzas del orden

como de militares. Uno de los ejes de la campaña para la reelección de Uribe fue precisamente la consolidación de mecanismos iniciados durante su primer gobierno, como el fortalecimiento del control estatal del territorio, la protección de la población, la eliminación de drogas ilícitas, el mantenimiento de una capacidad disuasiva y la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Propuestas que cuentan con el respaldo de la opinión pública. Por otro lado, la instrumentalización de la seguridad ciudadana en Colombia no sólo se evidencia a nivel nacional, sino también a nivel local, como puede observarse por ejemplo, en la ciudad de Bogotá durante el periodo de Antanas Mockus (quien ejecutó el Programa de apoyo a la convivencia y seguridad ciudadana, que tuvo como uno de sus elementos relevantes la instauración de la llamada "hora zanahoria", política acogida inclusive en otros países), así como también durante la gestión del actual alcalde Luis Eduardo Garzón. En cierta forma, Bogotá se ha convertido en un "modelo" en la región respecto al tratamiento de la violencia, aunque muchas veces elevarlo a tal categorización termina por esconder las carencias y problemas que dicho proceso ha tenido.

Seguridad y elecciones: tema relegado por la prensa

Jenny Pontón Cevallos

Según el Centro de Monitoreo de Medios, de Participación Ciudadana (PC), hasta el viernes 22 de septiembre los candidatos presidenciales ecuatorianos aparecieron 44.390 segundos en televisión, 61.151 segundos en radio, y la prensa escrita les dedicó 5.901 cm² (EU 22-09-06).

Cabe preguntarse ¿Qué ha caracterizado la cobertura proporcionada a la campaña electoral? César Ricaurte, crítico de televisión, sostiene que la tendencia en la pantalla ha estado marcada por la carencia de estrategias periodísticas que ayuden a entender el tipo de campañas, los mensajes y los conceptos que proponen candidatos/as: "las coberturas diarias son un campo abandonado para la frivolidad, el sesgo e incluso seguir en la *farandulización* de lo político" (EU 17-09-06). Si bien en los medios impresos se analiza el manejo realizado por la televisión y/o la radio con respecto a las elecciones, en este artículo profundizaré precisamente sobre lo que se escribe en los diarios con respecto a las candidaturas, pues el tratamiento que éstos han otorgado al tema no se aleja de la tónica citada.

Frente a la debilidad de las propuestas de gobierno y de fundamentos que las sustenten por parte de los/as presidenciables, los periódicos se han limitado a una agenda mediática que da prioridad a las estrategias de campaña, a las encuestas electorales y a la confrontación entre candidatos/as. De esta manera, abordan superflamente los planes de gobierno, enfatizando en los ofrecimientos antes que en cómo lograrlos. Sería un gran aporte que en lugar de dedicar páginas "especiales" a exhibir los perfiles de los/as postulantes, los diarios des-

tinaran ese espacio a describir y analizar las ofertas de acuerdo a temas que son trascendentes para el país, como la política administrativa, económica, social, internacional y, por su puesto, de seguridad que plantea cada aspirante.

Es irónico que durante todo el año la crónica roja ocupe secciones enteras en los diarios como un fenómeno que afecta gravemente a la población, y justamente en el período electoral la seguridad ciudadana sea relegada por la prensa ecuatoriana.

Esta temática ha sido abordada débilmente en los planes de gobierno de los candidatos/as, con claras contradicciones tanto en la visión del problema, como en las propuestas de reforma institucional y de prevención, y puesto que la seguridad es un tema complejo y peligroso que no da votos, a los medios de comunicación les corresponde necesariamente profundizar sobre el manejo que el próximo gobierno dará a este aspecto, pues es preciso informar seriamente al país sobre la política que enfrentará el problema que constituye una de sus prioridades noticiosas. En otras palabras, aunque la violencia sea uno de los aspectos que menos tratan los candidatos presidenciales en sus intervenciones mediáticas (reporte de Participación Ciudadana EU 22-09-06), no es posible ignorar en un momento político tan importante, el futuro que regirá la convivencia ciudadana, especialmente si consideramos que la delincuencia es percibida como el principal problema (37.9%) del lugar donde viven ecuatorianos/as (ENACCPOL 2005).

Política y seguridad ciudadana: un monólogo político

Jorge Nuñez Vega

La seguridad ciudadana es uno de los temas recurrentes en el discurso de los candidatos/a; sin embargo, no ha sido un tema de debate. La inexistencia de discusión política responde principalmente a la ausencia de propuestas y estrategias para prevenir y disminuir la diversidad de violencias que el concepto de seguridad ciudadana pretende abordar. Para los aspirantes a la presidencia, la seguridad ciudadana se agota en los problemas de la seguridad pública y delincuencia, lo cual, de partida, es una reducción conceptual. Más allá de la pobreza teórica de las visiones de seguridad ciudadana que manejan los candidatos/as en sus propuestas de campaña, es preocupante que la mayoría de ellos no haya expresado una posición clara frente a cuestiones fundamentales del sector seguridad pública y ciudadana.

Primero, a pesar de ser un tema de actualidad en la opinión pública, no se ha discutido sobre la reforma policial. El discurso de los presidenciables, en lugar de proponer políticas para enfrentar los problemas institucionales de la Policía Nacional (reestructuración, desmilitarización, democratización), afirma que se entregarán más recursos para mejorar la capacidad de la policía. Esto en pocas palabras significa que gane quien gane se terminará aumentando la fuerza represiva del aparato policial; lo cual no sólo es innecesario sino que es perjudicial para el mejoramiento de la seguridad ciudadana.

Segundo, los enunciados políticos de los candidatos/as en materia de rehabilitación social son nulos o desinformados. Ninguno ha propuesto una política de rehabilitación basada en la reinserción social y

laboral de la gente encarcelada. La tónica del discurso privilegia la construcción de más cárceles; sin considerar que la prisión no es una solución al problema de la delincuencia; por el contrario, agrava y genera más violencia.

Tercero, ningún candidato se ha referido a la necesidad de redefinir la política criminal del país. Por ejemplo, durante el periodo de campaña el Tribunal Constitucional desmontó la prisión en firme, figura legal que además de ser una aberración jurídica, políticamente instituye un Estado de Excepción permanente, pero el tema no fue discutido en los debates presidenciales.

En conclusión, los candidatos/a lamentablemente han privilegiado un discurso represivo en materia de seguridad ciudadana; incluso, en algunos casos la retórica electoral se ha teñido de signos de populismo penal. Para la segunda vuelta sería deseable que en lugar de repetir huecamente que el gobierno trabajará en mejorar la seguridad ciudadana, los candidatos finalistas planten políticas concretas; porque de esa manera los electores tendremos la posibilidad de identificar si su visión de la seguridad ciudadana es meramente represiva y autoritaria o si realmente se comprende la importancia del tema para el Estado



Libros

José María Rico y Laura Chinchilla (2002)

Seguridad Ciudadana en América Latina.

Hacia una política integral

Siglo XXI Editores. 192 pp. ISBN: 968-23-2395-9

Los autores de este texto ven con preocupación el que en las últimas décadas la inseguridad ciudadana se haya constituido en uno de los principales problemas sociales que sufren los habitantes de la región latinoamericana. Fuertes incrementos de tasas de criminalidad y la insatisfacción que genera a la respuesta estatal ante el fenómeno delictivo, son factores que agravan esta situación. Más aún, los/as autores/as reconocen una serie de problemas que complejizan este escenario como: las escasas experiencias con resultados positivos; la adopción de modelos foráneos sin tomar las realidades propias; los obstáculos con que aún se enfrentan numerosos países en el proceso de transición a la democracia; las tendencias recientes en materia política y económica (globalización, descentralización, regionalización, libre mercado) que plantean nuevos desafíos, entre otros. Una propuesta integral de soluciones frente a este escenario complejo, expresan Rico y Chinchilla, debe tomar en cuenta: 1) “elementos de realidad (la criminalidad, la legislación penal y el funcionamiento de los diversos componentes del sistema penal)” y; 2) “de percepción (la opinión de los ciudadanos sobre la delincuencia y la intervención estatal)”. Asimismo, los autores proponen que se deben integrar a éstos esfuerzos los nuevos enfoques y modelos que constituyen soluciones alternativas a las viejas tácticas utilizadas en el combate a la delincuencia como, por ejemplo, el caso del modelo de policía de orientación comunitaria (o de proximidad). (<http://www.iigov.org/ss/articulo.drt?edi=180862&art=180869>).

Hugo Frühling y Joseph S. Tulchin (2005)

Crimen y violencia en América Latina. Seguridad ciudadana, democracia y

Estado. Fondo de Cultura Económica. 336 pp. ISBN: 9583801046

Este libro aborda algunas de las principales reacciones públicas y privadas que han surgido en los últimos años frente al fenómeno de la criminalidad en América Latina. Su primera parte es una tipología de los patrones, factores y costos de la violencia desde una perspectiva regional y ofrece un panorama de los procesos de reforma de la policía y del sistema de justicia penal latinoamericanos. La segunda está formada por estudios de caso de Argentina, Perú, Brasil, Centroamérica y varias islas del Caribe. Por último, se presenta una serie de recomendaciones para la formulación de políticas públicas contra la criminalidad y la violencia en la región. El libro cuenta con la participación de quince autores vinculados a los campos del derecho y las ciencias sociales en diferentes países del continente, entre ellos académicos y miembros de centros de investigación, asesores de instituciones internacionales y funcionarios gubernamentales (Fuente: FCE y Prometeo Libros)

Sitios web**Instituto de Defensa Legal, Perú**<http://www.idl.org.pe/>**Altus, Alianza Global**<http://www.altus.org/>**Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana**<http://www.cesc.uchile.cl/>

CORTOS

- La principal promesa electoral de Lula (en relación al tema de seguridad ciudadana) fue la implementación del Sistema Único de Seguridad Pública. Sin embargo, la institución federal encargada posee una estructura semejante a la existente en el anterior gobierno y no posee autonomía ya que sigue relacionada al Ministerio de Justicia.
- En el Salvador, el ahora presidente Elías Antonio Saca centro su campaña en el plan "Súper Mano Dura", el cual se empezó a implementar desde el comienzo de su mandato a través de la creación del "Foro Antipandillas". Para los opositores, estas medidas se presentan como la continuación de "Ley Antimaras", derogada porque contradecía los acuerdos de la niñez y la juventud de la ONU.

El género de la violencia de género

Fernando Carrión M.

La violencia no puede ser entendida como un problema donde ciertas cualidades o propiedades explican su existencia; porque la violencia es una relación social de conflicto que encarna procesos históricos. Esto significa, por un lado, que la violencia no puede ser analizada y entendida desde la perspectiva de los atributos (llamados factores de riesgo o causalidades) y, por otro, que las violencias de antes no son iguales a las de ahora porque son fenómenos cambiantes en el tiempo y el espacio.

La violencia solo puede entenderse desde su condición plural, porque no hay una sino varias violencias. No es que existen múltiples causas que generan -bis a bis- múltiples expresiones o manifestaciones de la violencia; sino que existen varias violencias, cada una de las cuales tienen su propia lógica, actores identificables, escenarios plausibles, organización explícita y desarrollo tecnológico, entre otros componentes; que requieren, a su vez, políticas específicas para contrarrestarlas.

Hay un género de violencia en el que están involucradas las relaciones interpersonales entre hombres y mujeres y es aquél definido como violencia de género. Si partimos de estas afirmaciones podemos convenir que la violencia de género es una violencia particular que proviene de la asimetría en las relaciones de poder entre mujeres y hombres, lo masculino y lo femenino socialmente construido, nacidas de la cultura, la política y la economía.

Con el paso del tiempo estas relaciones han ido evolucionando sus formas de expresión, conocimiento y actuación gracias al empoderamiento logrado por el movimiento de mujeres, como actor central en

este tipo particular de violencia. Así tenemos que primero lograron visibilizar públicamente el fenómeno, luego convirtieron algunas de las formas violentas en delitos, para, finalmente, en la actualidad ser asumida desde la perspectiva de los derechos de ciudadanía y, por lo tanto, de la seguridad ciudadana.

Una conclusión importante: si es una relación social históricamente cambiante la que explica su nacimiento y desarrollo, quiere decir, por lo tanto, que este tipo de violencia puede ser revertido.

En el país, la violencia de género empieza a visibilizarse en las continuas denuncias de violencia que sufren las mujeres y como ellas empiezan a tener eco en los medios de comunicación. Pero será con el fortalecimiento del movimiento de mujeres que logra tener presencia como un campo autónomo de análisis y, sobre todo, de actuación. Allí aparecen los estudios, los observatorios y las comisarías que dan cauce institucional al proceso.

El código penal empieza a reconocer la existencia de nuevos delitos vinculados a la violencia de género, lo cual produce tres efectos importantes: primero, la violencia de género deja de ser privada para entrar al ámbito de lo público (el silencio recibe un fuerte golpe); segundo, puede ser asumida como un derecho a ser reivindicado por la población en tanto ciudadanía; y tercero, se desarrolla un marco institucional público y social de amplio espectro.

Sin embargo, ello no esconde que en el país el 41% de las mujeres casadas han sido agredidas psicológicamente; el 31% golpeadas físicamente, el 12% objeto de violencia sexual y el 37% han vivido situaciones de violencia toda su vida (ENDEMAIN 2004)

La violencia de género: ¿un asunto de seguridad ciudadana?

Maritza Segura Villalba

La violencia de género ha atravesado por varias definiciones de acuerdo al momento histórico y social en el que se la ha llevado al escenario público. Inicialmente considerada como un problema social, poco a poco se fue identificando que sus efectos abarcaban un sinnúmero de ámbitos de la vida de las mujeres. En tres décadas se han podido evidenciar sus efectos como problema social que afecta el desarrollo de los países, como un problema de derechos humanos, de salud pública y, en la última década, de seguridad ciudadana. En los espacios de convivencia ciudadana se viven las relaciones de género cotidianamente. En ellos se producen y reproducen formas de ser y estar. Se construyen imaginarios y representaciones visuales, discursivas y arquitectónicas que establecen los lugares y los lenguajes para hombres y mujeres, desde una visión masculina y heterosexual.

Las relaciones de poder que se producen en estos espacios han mantenido a las mujeres en un lugar subordinado, discriminadas y afectadas por distintas formas de violencia. De estas últimas, la violencia sexual ha sido la menos enfrentada. En este juego de poderes, las mujeres han realizado movilización social permanente para exigir a la sociedad y a los estados respuestas para enfrentar la violencia. La formulación de políticas públicas y reformas legales ha estado permanentemente en su agenda. Estas acciones son las que han conseguido que lo privado se convierta en público, y es en ese contexto que el enfoque de seguridad ciudadana cobra un nuevo sentido. La seguridad ciudadana debe garantizar una convivencia en el marco de los derechos e involucrar a todos los actores sociales en igualdad de condiciones.

Las construcciones de género en los espacios ciudadanos

Las ciudades, sus espacios, sus normas e imaginarios no son ajenos a la construcción de género de quienes la habitan. Las personas están circunscritas a una serie de representaciones de lo que es ser hombre – masculino y ser mujer - femenina, en un espacio público y en un espacio privado. Se las construye como dicotomías complementarias, pero que frecuentemente pueden ser irreconciliables e ininteligibles entre sí. El juego de poder queda establecido por las estructuras sociales, los procesos históricos, los matices culturales y los vínculos familiares. El hombre como sujeto social público se ha apropiado del poder de escribir la historia y enseñar a las generaciones jóvenes, abre o cierra puertas a los sujetos sociales de segunda categoría, como eran consideradas las mujeres, la niñez y la población indígena.

En tal sentido, las mujeres han sido alejadas del mundo público y sus "peligros", pero también han quedado fuera de las oportunidades. La alfabetización o el acceso a niveles más altos de educación, el acceso a servicios de salud adecuados, la decisión sobre el cuerpo, la elección de pareja, revelarse contra la violencia, fueron terrenos prohibidos durante siglos, o en el mejor de los casos, limitados.

Para los hombres, el mundo doméstico fue vetado al igual que el mundo de lo afectivo. Una masculinidad desde el afecto, desde el lenguaje de la ternura, desde las destrezas en las tareas domésticas, aún es desaprobada. Esta estructura de dominación crea las condiciones necesarias para generar diversas formas de violencia social, entre ellas la violencia de género, que además es una de las más naturalizadas.

Un panorama de la violencia de género

Desde que el tema de la violencia contra la mujer empezó a aparecer en el escenario mundial y nacional varios conceptos han aportado para entender con mayor claridad esta problemática. Uno de los

más importantes es el de "violencia de género", el cual visibiliza a este problema como una expresión de la inequidad y la desigualdad entre hombres y mujeres, y la define como cualquier acción u omisión generada por el abuso de poder de una persona sobre otra, que produzca daño físico o emocional. Este concepto se relaciona con las desigualdades de género y puede producirse tanto dentro del hogar como fuera del mismo; por lo general, es ejercida por el hombre hacia la mujer, por lo que muchas veces se entiende como sinónimo de violencia contra la mujer. La violencia doméstica, intrafamiliar o de pareja son formas de violencia contra la mujer, generalmente ejecutadas por un miembro masculino, en contra de una mujer de su grupo familiar, sea al interior del hogar o fuera de este espacio.

Otro tipo de violencia contra la mujer es la sexual, a través de actos como acoso sexual, abuso sexual, violación, y otros hechos que incluso están tipificados como delitos.¹ Sin embargo, muchas agresiones sexuales son tan naturalizadas en los espacios públicos y privados que no se tratan como que lo fueran: manoseo en el transporte público, ofensas disfrazadas de piropos, miradas cargadas de obscenidad, etc. Por otro lado, cuando la violencia sexual es cometida por un miembro de la familia es más difícil que sea aceptada como agresión, que cuando es perpetrada por un desconocido. Lo mismo sucede si es cometida dentro del hogar de la víctima que cuando sucede en espacios públicos, laborales, de prestación de servicios o en el ámbito educativo. Los mitos y prejuicios alrededor de la violencia sexual han sido tan internalizados en el imaginario social, que con frecuencia muchos de estos delitos quedan impunes, y cuando la víctima los denuncia se expone a que ella misma sea cuestionada y culpabilizada.

Según Oswaldo Jarrín (2005), en Ecuador, entre el 2002 y 2003 la violencia sexual fue uno de los delitos más frecuentes (60%). Sin embargo, es uno de los hechos cuya denuncia es más percibida como inútil y factible de quedar en la impunidad. En el año 2003, de las

¹ Los delitos sexuales pueden ser cometidos en contra de personas de ambos sexos, para los fines de este artículo se releva la frecuencia con que son cometidos en contra de mujeres.

denuncias de delitos sexuales realizadas en las fiscalías de la provincia de Pichincha, apenas un 6,54% fueron sentenciadas, es decir, 70 casos (cuadro 1). Estos datos permiten ver las limitaciones del sistema de administración de justicia para la resolución de los casos denunciados. Límite en el que sin duda jugará un papel importante la persistencia de la persona afectada y la aceptabilidad y validez legal de las evidencias del delito, pero también la idoneidad y calidad de atención de los funcionarios legales y policiales.

Otros datos de Pichincha de la Oficina de Defensa de los Derechos de la Mujer y la Familia - ODMU, permiten ver que en general las denuncias de violencia van en aumento entre el 2000 y 2004. Aunque las denuncias por violencia física disminuyen, las realizadas por violencia sexual y psicológica crecen en un número de 42 y 51 respectivamente. Adicionalmente se nota que la denuncia de violencia sexual tiene un notable incremento en el 2002 y 2003, cambio que probablemente está relacionado, por un lado, con el mayor conocimiento de la población sobre las instancias de denuncia de la violencia, y por otra parte, por la sensibilización a la población y funcionarios/as de instituciones y organizaciones tanto del estado como de la sociedad civil sobre esta problemática. Aunque resulta llamativa la disminución de casos de violencia física que se denuncian en el 2000 con

Cuadro 1										
Tipo de violencia										
De enero a junio de cada año										
Tipo de violencia	2000		2001		2002		2003		2004	
	Nro.	%								
Física	923	87	702	65,1	279	49,1	354	49,9	291	55,7
Sexual	96	9	317	29,4	211	37,1	254	35,8	138	26,4
Psicológica	42	4	59	5,5	78	13,7	101	14,2	93	17,8
Total	1061	100	1078	100	568	100	709	100	522	100
Fuente: ODMU - Pichincha.										

relación al número de casos del 2004, este hecho puede deberse a que los espacios de recepción y sanción de este tipo de casos se diversifican y amplían al posicionarse las comisarías de la mujer y la familia como otra de las instancias públicas encargada de receptar este tipo de denuncias. (cuadro I)

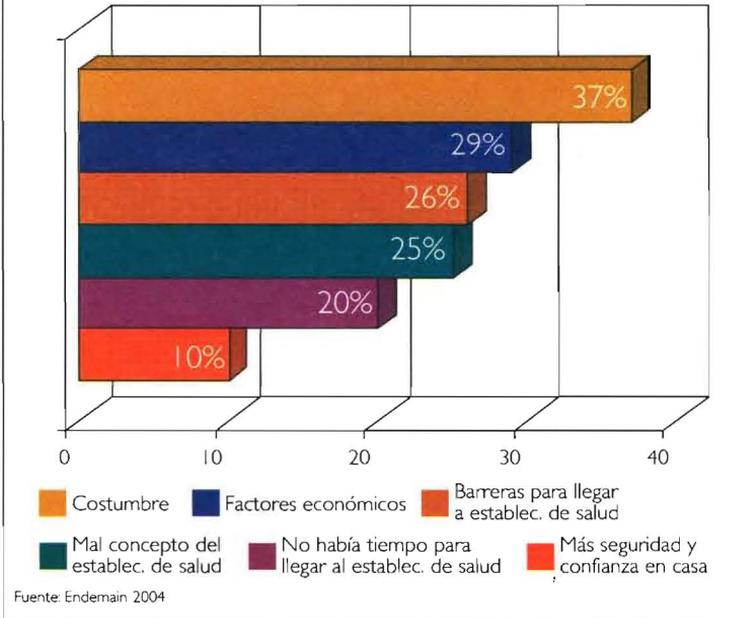
Todos estos tipos de violencia han sido sostenidos por un orden simbólico determinado, el cual convirtió a las formas más dramáticas en asuntos privados. En este escenario, la movilización de las mujeres trastoca estas disposiciones y lleva lo privado a lo público, en un acto de búsqueda de nuevas formas de convivencia en el marco de los derechos, intentando reconstruir sus posibilidades de desarrollo y movilidad social, y de recuperar la seguridad en todos los espacios.

Violencia de género como un problema de seguridad ciudadana

En la vida cotidiana se produce la ambigüedad de que lugares privados como la familia y el hogar, socialmente concebidos y promocionados como seguros por excelencia, se convierten en sitios inseguros y peligrosos, tanto o más que los espacios públicos, debido a la violencia de género. A lo largo de la vida, existen diferentes espacios que han sido marcados como peligros para las mujeres al estar ubicados en sectores públicos, frases como "las mujeres no deben andar por la calle a altas horas de la noche"; "no cruces por el parque cuando esté oscuro"; "cuídate de los extraños"; "no salgas sola, sobre todo si es de noche"; han reafirmado este imaginario. Por otro lado, tampoco es factible la seguridad en lo privado, existen afirmaciones como: "no hagas bulla cuando venga tu papá"; "no llores o te doy un golpe"; "sal de aquí y no molestes o vas a ver lo que es bueno"; "no sirves para nada, mantenida e inútil"; "hay que educarlas a golpes para que sepan quien manda"; que también ocasionan inseguridad dentro de los hogares, con lo cual los dos territorios se convierten para las mujeres en zonas de alto riesgo.

Gráfico 2

Razones por las cuales se decidió a dar a luz en casa



La existencia de violencia al interior de la familia puede influir en la percepción de inseguridad en los espacios públicos y también puede marcar dramáticamente la vida en la niñez, adolescencia y juventud potenciando factores para que los sujetos sean protagonistas de otras formas de violencia social. No obstante esta afirmación, es importante anotar que la violencia no es patrimonio de los sectores pobres, aunque en situaciones de marginalidad o extrema pobreza las mujeres y la niñez están en mayor riesgo de violencia física, sexual, psicológica, económica. Hechos que son agravados por factores como el alcoholismo o la drogadicción.

Pero para que la violencia de género se convierta en un tema de seguridad ciudadana, han tenido lugar varios eventos. En un contexto

amplio, inicialmente, ha sido necesario reconocer que la Declaración Universal de los Derechos Humanos y sus principios de universalidad, inalienabilidad e indivisibilidad, entre otros, no lograron eliminar las condiciones de inequidad y discriminación hacia las mujeres, empezando por que su discurso masculinizado, que da por hecho que las mujeres están incluidas, las invisibiliza en el lenguaje y en la práctica. Los derechos están siendo vulnerados cotidianamente, y se reflejan en la pobreza, la diferencia en la economía, los riesgos de mortalidad materna² (Gráfico 2), y la limitación para acceder a recursos; situaciones que afectan especialmente a las mujeres de sectores populares, rurales e indígenas. Esta vulnerabilidad impulsó la búsqueda de reconocimiento de los derechos en la práctica, a través de acciones lideradas por mujeres organizadas y no organizadas en distintas regiones del mundo y del Ecuador.

Los temas referentes a la igualdad y equidad empezaron a tener un peso en las políticas de desarrollo con dos grandes enfoques: Mujeres en el desarrollo iniciado en la Conferencia de la Mujer en México (1975); y más adelante Género en el desarrollo influido por la Segunda y Tercera Conferencia de la Mujer en Copenhague (1980) y en Nairobi (1985) respectivamente. Ambas conferencias ya llamaban la atención sobre la relevancia de la violencia contra la mujer como un **problema social** que dificulta el alcance de la paz. Entre estos dos eventos, en 1981, la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW) se convierte en el primer instrumento a nivel internacional, que insta a los Estados parte a enfrentar este problema; y en 1986, el consejo económico y social de las Naciones Unidas ya evidencia a la violencia contra la mujer como **una violación de sus derechos**. En la década de 1990, otras conferencias y cumbres internacionales (Río 1992, Viena 1993, El Cairo 1994 y Beijing 1995) revelan la influencia

2 El informe final ENDEMAIN refiere que en Ecuador, de las mujeres que tuvieron su último parto en casa, el 29% se debió a factores económicos y el 25.8% a causa de factores económicos y barreras de salud, físicas o sociales que les impidieron salir a un centro médico

negativa de la violencia de género en la **salud de las mujeres**. Antes del nuevo milenio, las cifras del Banco Mundial indicaron que en el mundo, tres de cada diez mujeres sufren algún tipo de maltrato, y aseguraron que la violencia es la causa para que las mujeres en edad reproductiva pierdan uno de cada cinco años de vida saludable. El informe del Estado Mundial de la Población del 2005, publicado por el UNFPA, sostiene que la violencia causa tantas muertes y daños a las mujeres que tienen entre 15 y 44 años de edad, como lo hace el cáncer. Los costos que ésta genera en servicios de salud, policiales, judiciales, pérdidas en el nivel educativo y productividad, son inconmensurablemente altos (UNFPA 2005).

En el Ecuador, la violencia contra la mujer empieza a llevarse al escenario público con la fuerza basada en las evidencias de las mujeres de los sectores populares y de los casos denunciados en los departamentos jurídicos populares. No pasó mucho tiempo para que mujeres de clase media y de las elites nacionales se reconozcan también como víctimas de violencia, aunque con mayor temor y cuidado de no trascender a los medios. A finales de los años 80, la experiencia de varios departamentos jurídicos populares urgía por la implementación de servicios de acogida para mujeres víctimas de violencia. A inicios de los años 1990, fue inaugurada la primera casa de refugio para mujeres maltratadas³, en este lugar de acogida, las primeras semanas ya se vio la necesidad de adecuar un espacio para hijos e hijas de madres violentadas, quienes acudían con un promedio de tres infantes. De esta manera, cada mes vivían entre 20 y 30 mujeres, niños, niñas y adolescentes en esta casa de acogida. Después del primer año de funcionamiento la importancia de trabajar también con los hombres agresores, era ineludible; no solo se tuvo que innovar el uso de los instrumentos metodológicos en la atención social y psicológica, sino también los instrumentos legales y las leyes existentes hasta ese momento. Adicionalmente, se intensificó el trabajo con funcionarios de la administración de justicia sensibles al tema, para que en las comi-

3 Actualmente Fundación Casa Matilde.

sarías nacionales e intendencias dieran un tratamiento legal adecuado al tema de violencia contra las mujeres.

En 1994, se creó la primera Comisaría de la Mujer y la Familia en la ciudad de Guayaquil; y, en 1995, el movimiento de mujeres logró la aprobación de la Ley 103 Contra la Violencia a la Mujer y la Familia. En ese momento, un estudio sobre violencia en Quito (CEPLAES, 1997), señalaba que seis de cada diez mujeres admitían ser víctimas de violencia intrafamiliar con una alta periodicidad. De ellas, más del 37 % indicaba que esto sucedía con frecuencia, casi el 36% decían que pasaba rara vez y el 25% anotaba que a veces. Por otro lado, las primeras cifras sobre las denuncias en las comisarías empezaban a aparecer a la luz pública. En 1997, el 88,97% de los casos de agresiones se daban dentro del hogar; en el año 2006 observamos que el porcentaje de agresiones dentro del hogar se mantiene casi en el mismo porcentaje, es decir, sobre el 85%. De igual modo, con respecto a quien denuncia con mayor frecuencia, manteniéndose un 92,5% de denuncias de mujeres frente a un 7,5 % de denuncias de hombres.

Más adelante, en 1998, el Ministerio de Salud Pública del Ecuador reconoció a la violencia intrafamiliar y de género como un problema de su competencia, estableciendo la atención obligatoria en las unidades de salud y dependencias de este organismo del Estado. A finales de los años 90, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito - MDMQ, coordinó la conformación de la Red Metropolitana de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar y de Género RED VIF-G; instancia que promovió y apoyó la iniciativa de la entonces llamada Comisión de la Mujer y Familia del MDMQ⁴, la cual consiguió la promulgación de una Ordenanza Municipal 042, que reconoció a la violencia intrafamiliar y de género como un problema que afecta a la población del Distrito, y que requiere de servicios y recursos para su atención y prevención. Estas iniciativas se alimentaron de las concepciones que ya circulaban sobre la violencia como un problema social que afecta al desarrollo, y que atenta contra los derechos humanos de

4 Actualmente Comisión de Equidad y Género

Gráfico 3
Comisarías de la mujer y la familia en el país



las mujeres. Así, a la par de la creación de otras comisarías de la Mujer y la Familia a nivel nacional, las iniciativas de atención y prevención de inseguridad desarrolladas, empezaron a incluir en su discurso y en sus acciones el enfoque de la violencia intrafamiliar y de género como un problema de seguridad ciudadana. La existencia de 30 comisarías de la mujer y la familia en el país (Gráfico 3), dan cuenta de un posicionamiento de la violencia como un problema que requiere de legislación. Con el establecimiento de estos espacios estatales, la ley 103, las medidas de amparo y sanciones a la violencia intrafamiliar, se desmitifica la naturalización de la violencia.

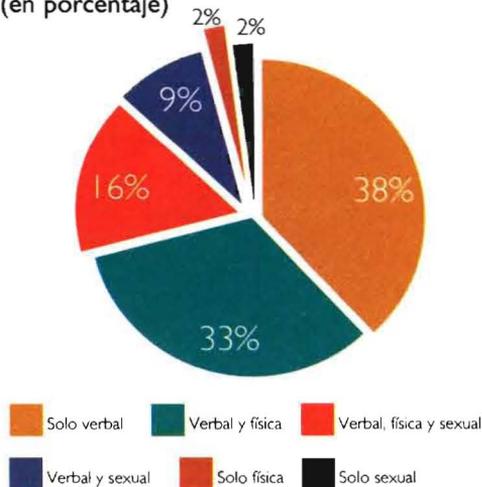
En la ciudad de Quito, la incorporación de este nuevo enfoque generó que las autoridades municipales promovieran la creación de una red similar en cada administración zonal, y que la coordinación

central de la Red VIF-VG pase a formar parte de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, creada a inicios del año 2002. Con esta acción la responsabilidad municipal queda establecida y se facilita la aplicación de las políticas públicas municipales referentes a la violencia en todos los sectores del distrito, en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil, especialmente las de mujeres.

La violencia de género es un enfoque importante que aborda una problemática que no es ajena al crecimiento de las ciudades y a su distribución espacial; pues es en ellas donde se genera, reafirma o incrementa la desigualdad y segregación social (Massolo 2005). Esta posibilidad permite, especialmente a las mujeres, crear mecanismos de exigibilidad a los gobiernos locales y al Estado para que los espacios públicos y de convivencia ciudadana sean lugares seguros. Para ratificar este enfoque, se enfatiza la diferenciación en la forma como los espacios ciudadanos son vividos por hombres y mujeres, lo cual ha sido reforzado por ambigüedades naturalizadas desde la niñez de las personas. La oscuridad, la poca concurrencia y las horas nocturnas, entre otros aspectos, condicionan el uso de los espacios por parte de las mujeres. La violencia sexual es uno de los temores que impide sentirse ciudadanas seguras aún en espacios "seguros" (Gráfico 4), no así para los hombres, que desde niños son incentivados a hacer uso del poder en los mismos sitios que a las mujeres generan temor. Se habla explícitamente de cómo las mujeres ponen en marcha una serie de estrategias aprendidas a lo largo de la vida en lugares como el transporte, los parques, o los espectáculos públicos; para autoprotgerse de la posibilidad de violencia, incluso de aquella que no está tipificada como delito pero que sostiene los estereotipos y roles establecidos.

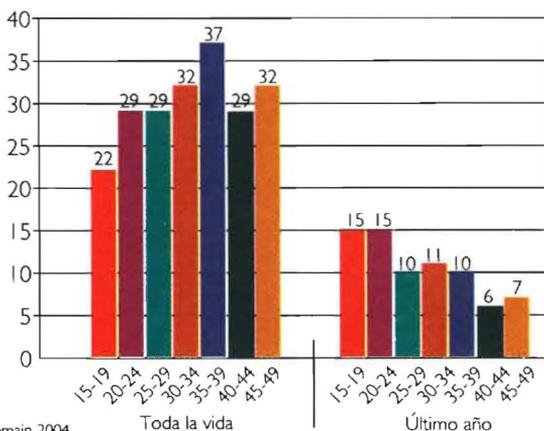
Es claro que la violencia de género como un problema de seguridad ciudadana abarca los espacios públicos y el interior de la familia. Los datos recogidos por la encuesta ENDEMAIN 2004, reflejan que en el Ecuador la violencia contra las mujeres sigue siendo un grave problema. El 41% de las que fueron alguna vez casadas o unidas, entre 15 y 49 años, reporta haber sido maltratada psicológicamente por su pareja; el 31% experimentó agresión física; y, el 12 % ha sido objeto de

Gráfico 4: Diferentes combinaciones de violencia en mujeres, entre 15 y 49 años, alguna vez casadas o unidas, durante el último año (en porcentaje)



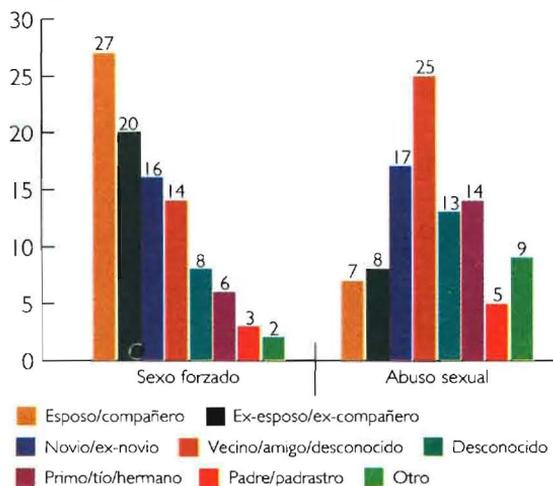
Fuente: Endemain 2004

Gráfico 5: Violencia física de pareja reportada, según período y grupo de edad actual. (Mujeres, 15 - 49 años, alguna vez casadas o unidas)



Fuente: Endemain 2004

Gráfico 6: Personas responsables de la violencia sexual, según formas de violencia. (Mujeres que reportaron sexo forzado o abuso sexual)



Fuente: Endemain 2004

violencia sexual por parte de su pareja o ex-pareja, mientras el 37% de mujeres ecuatorianas han vivido situaciones de violencia toda su vida (Gráfico 5). Durante el año anterior a la encuesta (2003), el 15% tuvo maltrato psicológico, el 10% físico y un 4% sufrió violencia sexual con penetración por una pareja íntima. Otros datos de ENDEMAIN nos revelan que existen de 220 a 270 mil mujeres de 15 a 49 años de edad, que han vivido violencia física por parte de su pareja; y de 76 a 104 mil mujeres que han sido afectadas por una violación con penetración por parte de ellos, siendo los agresores hombres conocidos y cercanos a la mujer; salvo un bajo porcentaje que menciona haber sido violada por desconocidos. (Gráfico 6)

¿Es posible el cambio?

Un hecho que podría considerarse como un inicio del cambio a nivel de políticas públicas, es el proceso liderado por el MDMQ, en el que se incorpora la atención y prevención de la violencia de género en el ámbito de la seguridad ciudadana, y se mantiene un espacio permanente de vigilancia y monitoreo de esta problemática a través del Observatorio Metropolitana-no de Seguridad Ciudadana. En las primeras reuniones para la conformación de este espacio, participaron las instituciones miembros de la Red VIF-G, que ya contaban con avances en la iniciativa de formalizar registros y estadísticas que den cuenta de la incidencia y prevalencia de este tipo de violencia en el DMQ. Sin embargo, se mantiene la tendencia a registrar la violencia de género en categorías tan amplias de delitos, que se invisibiliza las condiciones de vulnerabilidad por género. Sería pertinente analizar los datos más allá de los números y darles contenidos cualitativos; es decir, relacionar los delitos con las condiciones de vulnerabilidad y a partir de ello, crear escenarios que disminuyan dicha problemática. Un trabajo que exige no solo cambios en políticas, sino también destinar recursos y calificar personal técnico.

El UNDP (1994) propone que la seguridad ciudadana debe garantizar la promoción del ser humano, en un marco de libertad y capacidad para generar su propio desarrollo individual y colectivo (Jarrín 2005; 29). Por esta razón, las políticas de seguridad ciudadana deben promover la participación de la comunidad no solo como demandante de seguridad, sino como generadora, ejecutora y productora de espacios y formas de convivencia seguras; lo cual supone que la ciudadanía cuente con espacios, no solo de denuncia, sino de cuestionamiento de sus propias representaciones y reproducciones sobre la violencia de género. No obstante, pesa el modelo de sociedad patriarcal, masculina y heterosexual, que naturaliza la violencia dentro de un consenso social para silenciarla y minimizar la afectación para la vida y la integridad de las mujeres. Entonces la creación de estos espacios y su utilización, tienen como barrera el estigma de la violencia que constituye asunto natural y privado.

Los cambios cualitativos que permiten entender a la violencia como tema público y/o de seguridad ciudadana, aun están en proceso. Pero, de todas maneras este pacto social empieza a resquebrajarse. Ciertamente falta camino por recorrer para disminuir su incidencia o erradicarla, como lo sugieren los instrumentos internacionales y nacionales, pero al menos ahora es un problema de responsabilidad social compartida. Ver violencia de género desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, abona otros enfoques y hace un llamado para que la preocupación deje de estar centrada en los bienes, la propiedad o la delincuencia, y se integre una preocupación por la vida, los derechos y la dignidad de las personas.

Este cambio de paradigma implica modificar el sentido del juego y replantear las relaciones de poder, deconstruyendo y redefiniendo el papel que cada persona tiene en el escenario; incluso el Estado, cuya primera tarea sería comprender que no se trata solo de aumentar las llamadas fuerzas del orden, ni de endurecer las sanciones contempladas en las leyes, sino de generar espacios y estrategias para fortalecer la participación y la conciencia ciudadana, promoviendo los principios orientadores de la política de seguridad para institucionalizarla. El nuevo papel del Estado, de los gobiernos locales y de la ciudadanía, debe promover el ejercicio y cumplimiento de los Derechos Humanos, por lo que el derecho a una vida libre de violencia no puede ser soslayado. Así mismo, es fundamental inscribir en el principio de la equidad social, las acciones para reducir la vulnerabilidad de la población joven, de las mujeres, de la niñez, de las minorías étnicas y de los sectores pobres. La inclusión activa de los gobiernos locales y la participación ciudadana permiten alcanzar mejores logros en el respeto a los derechos, puesto que la comunidad y sus miembros asumen responsabilidad sobre la reducción de la violencia intrafamiliar, escolar y social, así como el apoyo a redes comunitarias o interinstitucionales y albergues de acogida para dichos casos.

Los nuevos acuerdos de convivencia ciudadana, suponen crear nuevas formas de ciudadanía, con iguales oportunidades para ejercer derechos, participar en la vida pública, vivir las libertades democráti-

cas, y aportar al desarrollo en todos los niveles. Éstos implican el paso de lo represivo a lo preventivo y el acoplamiento de una gama de actores, especialmente de las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil; incluyendo a sectores como la educación, la salud, la administración de justicia, los medios de comunicación y otros actores públicos y privados. De esta manera, se requiere un cambio de imaginarios y de representaciones de los anteriores y de los nuevos actores de la seguridad; y de las nuevas formas individuales, sociales, políticas y económicas de vivir la masculinidad y la feminidad sin riesgo. Condiciones que obligan a preguntarse qué pasa en las zonas rurales y con la población indígena, donde la seguridad ciudadana no es prioridad frente a la necesidad de tener el sustento diario

CORTOS

- Una de cada tres mujeres y niñas en el mundo ha sido agredida física o abusada sexualmente en su vida (Comisión de la ONU sobre la condición de las Mujeres).
- Alrededor de un millón de menores (principalmente niñas) ingresan al comercio sexual cada año (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF).
- Al año son traficadas un promedio de cuatro millones de mujeres y niñas (Organización de las Naciones Unidas).
- Entre el 12% y 25% de las mujeres del mundo han experimentado algún tipo de violencia sexual en su vida (Organización Mundial de la Salud).
- La violencia es la principal causa de muerte para mujeres entre 15 y 44 años de edad, más que el cáncer, los accidentes de tránsito y la malaria (Organización Mundial de la Salud).

Violencia e impunidad

Manuel Dammert Guardia

La lucha contra la violencia de género ha sido un tema fundamental en las agendas de los movimientos feministas de la región y de todo el mundo. El reconocimiento de la violencia que sufren las mujeres, producto de relaciones de poder basadas en el género, ha sido motivo de muchas reivindicaciones que no sólo han apelado a una politización del espacio "privado" sino también han visibilizado las formas específicas de violencia que sufren las mujeres en el espacio público. Hoy en día estos esfuerzos se han concretado en herramientas específicas de aplicación internacional, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, conocida como "Convención Belén do Pará". A pesar de estos logros, es notable que la impunidad siga siendo uno de los principales obstáculos en el combate de la violencia de género.

Un caso donde la violencia de género se expresa en su forma más brutal (no sólo por los niveles de violencia presentes sino por el grado de impunidad) es lo que viene sucediendo desde 1989 en Ciudad Juárez (y que se ha expandido en los últimos años a la ciudad de Chihuahua) en México. Desde hace más de una década existen datos que muestran la continua violación de derechos a las mujeres (secuestros, cautiverios, violaciones, torturas y asesinatos), por lo que se calcula que desde 1993 existen alrededor de 430 mujeres asesinadas y 600 desaparecidas. La presencia de estos "hechos" originó que en 1993 diversas organizaciones de la sociedad civil iniciaran una cam-

pañã para denunciar no solo el sistemático feminicidio sino la impunidad con la que las autoridades manejan estos actos. En este sentido, durante los primeros años en que este feminicidio sali3 a la luz, las autoridades mantuvieron un discurso discriminatorio hacia ellas y sus familias. Discriminaci3n que se expresa en las propias palabras del ex Procurador de Justicia del Estado (Arturo González Rasc3n) en febrero de 1999: "Las mujeres tienen una vida nocturna, salen a altas horas de la noche y entran en contacto con bebedores, estn en riesgo. Es difıcil salir a la calle y no mojarse". Asimismo, para Amnistıa Internacional los diversos intentos estatales por "resolver" el tema (como la creaci3n en 1998 de la Fiscalıa Especial para la Investigaci3n de Homicidios de Mujeres - FEIHM) en muchos casos "no han logrado mejorar significativamente la coordinaci3n y sistematizaci3n de las investigaciones". Investigaciones que se han visto obstaculizadas por el hecho que muchos de los supuestos "agresores" afirman haber sido "obligados por la fuerza" a firmar sus declaraciones. Hecho que no solo demuestra la negligencia y falta de interés con que la policıa y el conjunto del aparato estatal vienen manejando el asunto, sino plantea la interrogante sobre cuales son las redes de corrupci3n y los actores que realmente se encuentran detrás de estos hechos.

Violencia de género en los diarios: un tema subrepresentado

Jenny Pontón Cevallos

Los periódicos constituyen una fuente que a lo largo del tiempo permiten palpar las estrategias y formas con que son comunicados determinados temas a la sociedad. Así, la violencia de género es un problema que durante el 2006 ha sido difundida bajo tres estilos de noticias: las relacionadas con el marco legal y las sanciones a los delitos que se comenten; las vinculadas a las políticas públicas y la atención de este problema; y las que exponen los acontecimientos donde se identifica a quienes ejercen y son objeto de esta violencia (sea ésta física, psicológica y/o sexual). Si bien las dos primeras clasificaciones nos ubican en la situación política y las posiciones actuales en torno a este tema, en este artículo me centraré en el último aspecto; es decir, en analizar lo simbólico en la narración de los casos. Al revisar el sinnúmero de estas noticias, difundidas desde inicios de 2006 (Diarios El Universo y El Comercio), es evidente que sus contenidos comprenden principalmente delitos de violaciones y atentados a parejas por celos (casi siempre asesinatos); en los cuales las mujeres niñas, adolescentes y adultas son las mayoritariamente afectadas. ¿De qué manera es transmitida esta información?

Considerando que los medios de comunicación construyen representaciones de la realidad a través del lenguaje que utilizan, cabe señalar que en ambos tipos de noticias, los textos repiten los informes policiales, con una narración que privilegia la posición de quien practica la violencia, quedando ausente el punto de vista de las víctimas y las situaciones que viven. De esta manera, las agresiones cometidas por varones se presentan como momentos de pasión y ofuscación

desenfrenados, con lo cual se los naturaliza como seres violentos y/o incapaces de contener sus deseos sexuales; liberándolos, hasta cierto punto, de la responsabilidad en el cometimiento del delito, al atribuirles a su “esencia masculina” el que actúen de ese modo. Mientras, por otro lado, las voces de las mujeres son omitidas, no solo de quienes experimentan la violencia sino también de las profesionales en el manejo y enfrentamiento de estas situaciones.

Este tratamiento otorga un fuerte componente dramático a la violencia de género, y la convierte en una serie de “sucesos” aislados y repentinos sin causas ni efectos; pues centra la atención en los individuos y no en la relación social que implica esta violencia (Ramírez, Juan Carlos 2005). Así, se destacan las características personales de quienes se involucran en los hechos, sin cuestionar la construcción sistémica de este problema.

En conclusión, aunque la violencia de género ha entrado a la agenda mediática, es preciso mejorar la representación de los casos en la elaboración de las noticias, enmarcándolas en el contexto sociocultural ecuatoriano. Para ello el análisis de estadísticas locales y nacionales podría ser un gran aporte, además de la evasión de naturalizaciones y personificaciones en torno a este tema. Sin embargo, mientras los medios de comunicación (incluidos los escritos) continúen permitiendo la utilización del cuerpo femenino como objeto publicitario en sus espacios, poco contribuirán en la concienciación y erradicación de este grave problema.

Políticas de seguridad ciudadana y género

Jorge Núñez Vega

La implementación de observatorios de seguridad ciudadana ha visibilizado tipos de violencia que antes no eran tomados en cuenta por hacedores/as de política. Por ejemplo, la producción de información sobre violencia intrafamiliar abrió el debate y permitió diseñar posibles estrategias de acción a nivel local, como el mejoramiento de los mecanismos de denuncia y de medidas orientadas a proteger a las víctimas.

Este proceso también hizo posible que la agenda de política pública sobre seguridad ciudadana incluya temas de género. No obstante, aún no se ha logrado distinguir claramente qué contenidos debe tener una política que relacione la seguridad ciudadana y los estudios de género y, más importante aún en términos de política pública, saber cómo hacer operativa esa conexión práctico-discursiva. El obstáculo más grande de esta indistinción conceptual ha sido que la *violencia de género* suele subordinarse y/o diluirse en la *violencia intrafamiliar*.

Para evitar esta confusión teórica es necesario definir claramente qué se entiende por *violencia de género*. Primero, la violencia de género no sólo aparece al interior del ámbito familiar; los fenómenos que pueden comprenderse como violencia de género están presentes a lo largo y ancho de toda la estructura social. En segundo lugar, el término "intrafamiliar" puede confinar la violencia de género al dominio de lo privado que impide mostrar su carácter político y social. Finalmente, la violencia de género es un concepto que pretende dar cuenta no sólo de la violencia contra las mujeres y/o los miembros

de una familia, sino de toda aquella que se ejerce en función de una condición de género sometida a relaciones de poder asimétricas; por ejemplo, lesbianas, gays, travestis, transgénero y toda sexualidad discriminada y/o marginada en la sociedad.

Ahora bien, para conceptualizar la violencia de género es necesario reconocer que existe un sistema de desigualdad persistente en el cual la mujer es entendida a partir del cuerpo biológico con capacidad reproductora y esto a su vez teñido de significados alrededor de lo 'femenino'. Lo dicho sin olvidar que lo 'femenino' se encuentra no solo en yuxtaposición sino en diálogo con lo masculino. De esta manera violencia de género es toda práctica que, naturalizando lo femenino a través del cuerpo biológico otorgado *a priori* un estatus inferior, causa malestar físico, mental, social y psicológico a personas por su condición de género.

Desde esta perspectiva, la política pública de seguridad ciudadana con enfoque de género; primero, debe considerar que la *violencia de género* es el resultado de la concurrencia de violencias estructurales e institucionales en la vida cotidiana de las víctimas; y, por tanto, las estrategias para enfrentarlas necesariamente tienen que pensarse a mediano y corto plazo, sin que ello implique que no se deba desarrollar políticas de corte epidemiológico o situacional. En segundo lugar, la política en esta materia debe componerse de elementos teóricos y metodológicos que permitan incluir en su espectro todas aquellas identidades sexuales sometidas a violencias basadas en el género; es decir, tanto las mujeres como los grupos LGBTT (Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis, Transgénero). Finalmente, es importante que la política proponga medidas concretas para garantizar los derechos individuales y colectivos de las personas vitimizadas por su condición de género; así como el acceso a sus libertades democráticas.

Tipos de violencia de género según rango de edad (en porcentaje)						
	Violencia emocional		Violencia física		Violencia sexual	
	15-19	15-49	15-19	15-49	15-19	15-49
Bolivia (2003)	48.7	53.8	43.9	52.3	11	15.2
Colombia (2005)	68	65,7	37.6	39	7.5	11.5
Haití (2000)	90.6	84.3	18.4	18.2	15.5	17
Perú (2004)	75.6	68.2	27.3	42.3	4.5	9.8
Rep. Dominicana (2002)	79.3	67.5	19.5	21.7	5.3	6.4

Fuente: Estadísticas de género, CEPAL ONU. www.eclac.org/mujer/proyectos/perfiles/comparados/violencia. Tomados de www.measuredhs.com



Libros

Natalie J. Sokoloff y Christina Pratt (eds.) (2005)
Domestic Violence At The Margins: Readings On Race, Class, Gender, And Culture
 Rutgers University Press. 443 pp. ISBN: 0813535700

Este libro constituye una antología de trabajos recientes en el campo de la violencia doméstica que exploran una variedad de temas: problemas teóricos, investigaciones recientes, la provisión de servicios y el rol de activistas en comunidades latinas, afroamericanas, musulmanas, judías y lesbianas. El volumen rechaza miradas simplistas del rol que tiene la cultura en la violencia doméstica a través de un análisis de los sistemas de apoyo existentes para la atención de mujeres maltratadas que provienen de distintas culturas, pero también analiza los distintos problemas generados por esas diversas culturas. Los ensayos presentan un reto a imágenes estereotipadas sobre las mujeres maltratadas, en el contexto específico de comunidades de migrantes en Estados Unidos, que están basadas en el racismo, la homofobia y xenofobia (Fuente: RUP).



Luz Rioseco Ortega (2005)
Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe

CEPAL: Serie Mujer y Desarrollo N° 75. 80 pp. ISBN: 92-1-322769-8. ISSN Electrónico: 1680-8967

Este documento analiza los logros y desafíos en el cumplimiento de los compromisos internacionales adoptados para erradicar la violencia contra la mujer en la región. La autora estudia la normativa adoptada como consecuencia de poderosos marcos jurídicos internacionales promovidos por la sociedad civil y aprobados por los gobiernos locales y nacionales en la última década. El desarrollo de programas, proyectos y acciones destinadas a combatir la violencia se destaca por su heterogeneidad, encontrándose numerosas dificultades en la disponibilidad de recursos, el fortalecimiento institucional y la fragmentación de iniciativas. Rioseco identifica como desafíos estratégicos: la sanción de los agresores y el apoyo a las víctimas, la educación y el empoderamiento de las mujeres (Fuente: CEPAL).

Páginas web

Red Mujer y Hábitat de América Latina

<http://www.redmujer.org.ar>

Mujeres en Red

<http://www.nodo50.org/mujeresred/violencia.htm>

Nuestras hijas de regreso a casa

<http://www.mujeresdejuarez.org>

Fondo de las Naciones Unidas para las Mujeres

www.unifem.org

En la frontera de la vida: la violencia en el límite

Fernando Carrión M.

En el Ecuador existe la creencia generalizada que la violencia viene de afuera y, más concretamente, de Colombia. Esta sensación se fundamenta en el hecho de que nadie -individual o socialmente- reconoce la violencia como propia: así la violencia de mi barrio o de mi ciudad se origina en lugares distantes al mío. Sin embargo, lo más grave es que en estas creencias se fundamentan las políticas xenófobas y nacionalistas de cierre de las fronteras y de abusivos controles migratorios, que hoy tienen más fuerza después de las políticas desplegadas desde el 11-S.

El Ecuador sustentó durante mucho tiempo el mito de la “isla de paz”, en el entendido que en el país no existía violencia como en Perú y Colombia, países que supuestamente tenían altas tasas de violencia debido a los conflictos políticos y sociales que vivían.

Esta apreciación es difícil de mantener por tres razones: primero, porque el delito ha construido su propio espacio por encima de las fronteras; segundo, por el desborde del conflicto militar y la violencia social colombiana que impactan en la tasa de violencia en el país; y tercero, porque el Ecuador tiene una violencia que le es propia en su dimensión y características.

Resultado de ello tenemos que tres de las cuatro provincias que presentan las tasas de violencia más altas en el país están localizadas en la frontera con Colombia: Esmeraldas, Sucumbíos y Carchi. A ello se debe añadir que Pichincha es la provincia que ha experimentado el mayor crecimiento.

Esto daría a pensar en dos elementos importantes: el uno, en términos espaciales, en la constitución de una región de forma triangular, que iría desde el vértice de la provincia de Pichincha hacia la base conformada por las tres provincias de la frontera; y el otro, en términos temporales, que mostraría un ascenso significativo de la violencia en estos últimos años. Si en 1990, Los Ríos ocupaba el primer lugar en las tasas de homicidios, Esmeraldas el segundo, Sucumbíos el tercero y Carchi el noveno; diez años después la situación es la siguiente: Esmeraldas es primera, Sucumbíos segunda y Carchi cuarta. Hoy en día, después de la aplicación del Plan Colombia (2000) y Plan Patriota (2005), estas provincias se han consolidado como las que tienen las tasas de homicidios más altas del país.

Las violencias en las tres provincias de la frontera son heterogéneas. Así, tenemos que en Esmeraldas, provincia de la costa, predominan los conflictos interétnicos; en el Carchi, provincia de la sierra, se desarrollan las economías vinculadas al contrabando; y en Sucumbíos, provincia amazónica, el peso del narcotráfico es singular. En las tres zonas del lado colombiano operan fuerzas irregulares de distintas organizaciones. Hay que remarcar el caso del Carchi donde las tasas son más bajas debido a la existencia de una institucionalidad consolidada y a una frontera viva en los dos lados. También debe quedar claro que la violencia en la zona de frontera es plural y que, por tanto, el conflicto militar no es la única fuente de transmisión de la violencia.

En este contexto, combatir las violencias de manera homogénea y exclusivamente con políticas de seguridad nacional y pública ha hecho que la seguridad ciudadana -que lleva a fortalecer la ciudadanía- no exista

Violencia en frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana

Daniel Pontón

Introducción

En la última década ha existido la percepción generalizada de que la seguridad ciudadana de todos los ecuatorianos se ve afectada por la incidencia del conflicto armado colombiano. Este constante sentimiento de inseguridad se ha visto respaldado por el crecimiento de ciertos tipos de delitos contra la propiedad y las personas sobre todo en las principales ciudades del país como Quito y Guayaquil. Esto ha generado una ola expansiva de atención mediática (prensa escrita, televisión) que ha incidido notablemente en las agendas de las instituciones de control (Fuerzas Armadas, Policía)², del gobierno central, gobiernos locales, ONG, y la opinión pública en general.

Tradicionalmente, la seguridad ciudadana ha sido mirada en América Latina como un concepto íntimamente ligado al mundo

- 1 El debate sobre el crecimiento de la tasa de delitos no es un tema en discusión en este artículo; sin embargo podemos partir diciendo que el crecimiento de las tasas de denuncias sobre delitos en general han mantenido tendencias irregulares en los últimos años. Existe ciertos tipos de delitos como asaltos, robos, agresiones, intentos de homicidios, entre otros, que sí han crecido en los últimos años, pero en el promedio general estos delitos inciden poco. Con esto no queremos decir que la violencia y la delincuencia no hayan crecido pues todos sabemos los problemas de las estadísticas de denuncias de delitos (cifra negra, manipulación, entre otras cosas).
- 2 Prueba de ello es la mayor presencia militar en la frontera norte en los últimos años, se estima alrededor de 8000 elementos de las fuerzas armadas presentes de manera constante en esta zona.

urbano. Si partimos del hecho que existe una relación entre violencia e inseguridad, es lógico suponer que para este enfoque este fenómeno nace, crece y se reproduce en la ciudad. En el caso ecuatoriano, el tema de la frontera norte nos presenta un panorama diferente. En el imaginario social se percibe a la frontera como un foco constante de inseguridad y el lugar por donde se filtra la violencia y la delincuencia a las grandes ciudades; sin embargo, ¿qué conocemos de ella? ¿Cuál es la realidad en cifras? ¿Guarda alguna relación la violencia en frontera con la violencia en las ciudades?

El objetivo de este documento es aportar algunos datos que nos ayude a esclarecer la realidad de la violencia en las provincias de la frontera norte desde una perspectiva de la seguridad ciudadana. Para ello empezaremos realizando una aclaración para saber de qué estamos hablando en materia de seguridad, luego, se expondrá algunos indicadores socioeconómicos comparados entre provincias con el resto del país para tener una aproximación a su realidad social. Luego, se analizará algunos indicadores de violencia comparados por provincias para comprender el comportamiento de la misma en esta región del país y, por último, se propondrá algunos lineamientos generales a manera de conclusión. Por otra parte, a pesar de que la realidad de la frontera norte puede variar considerablemente de una localidad a otra, nuestro ámbito de análisis serán las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos por ser las tres provincias limítrofes con Colombia.³

¿De qué estamos hablando?

Según Oswaldo Jarrín⁴ (ex Ministro de Defensa del Ecuador), la conflictividad de la frontera norte hace que sea muy difícil establecer límites entre estos niveles de intervención y de competencias ya que un

3 Este nivel de análisis se lo realiza debido a que los datos de violencia en su mayoría solo están discriminados por provincia y no por cantones y parroquias.

4 Conferencia dictada en el foro "Violencia e inseguridad en ciudades fronterizas" el día 30 de Noviembre del 2006 en FLACSO Sede Ecuador.

solo hecho de violencia puede desplegar la movilidad de actores y de lógicas distintas. Esta confusión complejiza nuestra escala de análisis pues al hablar de la violencia en frontera no se sabe si se trata de un asunto concerniente a la seguridad nacional (bajo la lógica de combate a la amenaza del enemigo del Estado, interno o externo), de seguridad regional (políticas coordinadas de cooperación internacional para el combate contra el narcotráfico, terrorismo), o de seguridad ciudadana (control de la violencia y la delincuencia común). Esta característica de la zona también dificulta nuestro campo de análisis pues muchas veces se involucra y securitiza las políticas sociales, la intervención de actores locales y de organismos internacionales y de las ONG y, por otro lado, se involucra a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en labores que no son de su competencia como la labor social entre otras cosas.

Este artículo se concentrará en aportar algunos lineamientos para establecer un enfoque de seguridad ciudadana en la zona de frontera desde el punto una visión local. Por seguridad ciudadana se entienden las políticas destinadas a garantizar prioritariamente la seguridad y la convivencia de los individuos o habitantes de un determinado territorio a través del reforzamiento de lazos sociales y cultura ciudadana.⁵ Para ello es necesario comprender a la violencia, la criminalidad y la delincuencia desde un enfoque multidimensional que nos permita establecer estrategias de prevención a través de la identificación de factores de riesgo (enfoque epidemiológico), la necesidad de integrar sistemas de información sobre violencia y rendimiento institucional cuyo objetivo es comprender, monitorear y evaluar las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana; y por último, la necesidad de liderar la coordinación de redes sociales e institucionales por parte de los gobiernos locales como una estrategia de intervención que promueva el proceso de integración (capital social) y evite la superposición de competencias y de sectores.

5 El individuo puede entenderse también como el objetivo último de la seguridad nacional y pública mediante la defensa del estado y el orden público; sin embargo, esta lógica muchas veces entra en tensión lo cuál causa grandes distorsiones a la seguridad individual.

Frontera diversa

Si bien existen algunos aspectos comunes que caracterizan a esta zona (su posición geográfica fronteriza con Colombia, grandes carencias socioeconómicas de la zona y la presencia de la violencia e inseguridad como uno de los principales factores que afectan la calidad de vida de la población), la frontera norte, en toda su extensión, es un lugar demasiado heterogéneo y diverso como para una comprensión uniforme. Los 620 Km. de línea fronteriza entre Ecuador y Colombia está atravesada por tres regiones (costa, sierra y oriente) disímiles desde todo punto de vista en sus características geográficas, climáticas y sociales. Esta diversidad no solo se encuentra determinada por el tema regional. En un mismo sector pueden existir diferencias notables en cuanto a la vulnerabilidad de la población por motivos de carencias de servicios básicos, falta de carreteras, telecomunicaciones, y su cercanía a lugares problemáticos debido al conflicto armado colombiano, entre otras. Esto convierte a la frontera en un espacio muy complejo para establecer dinámicas de intervención homogéneas, razón por la cual, vamos a presentar a continuación algunos elementos que nos permita conocer más a fondo las especificidades de la región.

Realidad social

Al realizar un análisis comparado de algunos indicadores del Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE) vemos que los problemas como pobreza, educación, salud, empleo y servicios básicos son más acentuados en las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas en comparación con el resto del país. La provincia del Carchi por su parte se encuentra por encima de los promedios nacionales en indicadores de pobreza, analfabetismo y servicios básicos y no así en cuanto a indicadores de salud. (Ver cuadro 1)

Estos datos si bien nos dan un acercamiento más próximo a la frontera norte en cuanto a su realidad social, no nos dice mucho con

Cuadro I					
Indicador	Medida	Esmeraldas	Carchi	Sucumbíos	País
Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)	%(población total)	76,04	59,64	81,73	61,26
Extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)	%(población total)	42,44	31,67	40,16	31,95
Analfabetismo	%(15 años y más)	11,62	7,21	8,46	9,02
Escolaridad	Años de estudio	6,19	6,34	5,97	7,29
Tasa de mortalidad neonatal Tasa por 1.000 nacidos vivos		4,2	11,49	2,18	8,78
Tasa de mortalidad infantil (método directo)	Tasa x1.000 nac. vivos	11,46	18,83	9,03	17,22
Tasa global de participación laboral	Porcentaje	47,58	51,72	54,54	51,07
Hacinamiento	%(hogares)	31,26	29,51	30,71	26,4
Agua entubada por red pública dentro de la vivienda	%(viviendas)	32,72	52,45	13,93	48
Red de alcantarillado	%(viviendas)	30,47	67,36	26,66	48
Servicio eléctrico	%(viviendas)	75,62	94,33	64,84	89,67
Servicio telefónico	%(viviendas)	22,31	30,53	10,58	32,18
Déficit de serv. residen. básicos	%(viviendas)	78,6	52,9	90,9	63,1

Fuente: SIISE 2001

respecto a la realidad específica en la zona de frontera. Al discriminar los indicadores sociales por cantones vemos que en San Lorenzo (cantón limítrofe con Colombia de la provincia de Esmeraldas), los niveles de pobreza por necesidades básica insatisfechas (NBI) crecen de 76,4% (promedio de la provincia) a 82,72% (promedio cantonal). Los indicadores de pobreza por NBI en las parroquias fronterizas del cantón San Lorenzo como lo son: Mataje y Ancón, asciende al 93,79% y 100% respectivamente.⁶ Esto nos da la pauta para decir que a medida que nos acercamos a la realidad de frontera en la provincia de Esmeraldas, las condiciones socioeconómicas de la población son aún más graves.

Esta característica también se presenta en Sucumbíos. El promedio provincial de pobreza por NBI es del 81,73% de la población y se

6 Este problema también se presenta en otros indicadores sociales; sin embargo, por cuestiones de espacio hemos tomado solamente el indicador de pobreza por NBI por considerar es el que más representativo de la realidad socioeconómica de un determinado lugar.

ubica 20 puntos por encima del promedio nacional (Ver cuadro 1). En los cantones fronterizos como Sucumbíos, Lago Agrio, Putumayo y Cascales, la pobreza por NBI fluctúa entre 74,93%, 84,2%, 94,46% y 80,81% respectivamente. Si nos remitimos a analizar la incidencia de la pobreza por NBI en algunas parroquias fronterizas, en Nueva Loja (parroquia urbana de cantón Lago Agrio) la pobreza decrece al 76,63% de la población; sin embargo, asciende en las otras parroquias rurales fronterizas como lo son: General Farfán (98,59%), Pacayacu (93,22%) y Jambelí (96,94%). Por otro lado, en el cantón Putumayo la pobreza en las parroquias Puerto el Carmen y Puerto Rodríguez (parroquias fronterizas) desciende respecto del promedio provincial al 92,12%, 75,73% respectivamente y asciende en la parroquia Santa Elena al 100% de la población.

En el Carchi, a pesar de que la pobreza por NBI a nivel provincial (59,64%) se encuentra por debajo del promedio nacional (61,26%), la situación de la frontera es igual de dramática que las otras dos provincias. El cantón Tulcán (único cantón limítrofe con Colombia) presenta niveles de pobreza que lo ubican por debajo del promedio provincial (50,02%); sin embargo, gran parte de este promedio se debe a la parroquia urbana de Tulcán cuya pobreza por NBI representa al 37,69% de la población. En las parroquias rurales fronterizas, este indicador crece bruscamente al 82,21% en el Carmen, 74,35% Julio Andrade, 90,6% Maldonado, 99,31% Tobar Donoso, 78,32% Tufiño, 85,44% Urbina, y 93,79% el Chical.

Estos datos nos dan una panorámica general del problema socioeconómico de la zona limítrofe. Se puede decir de manera determinante (salvo algunas excepciones) que a medida que nos acercamos a la frontera norte, las condiciones socioeconómicas son más deficitarias. Esta incidencia de la pobreza tiene mayor repercusión en el mundo rural que el urbano. En definitiva, la pobreza y la carencia de servicios básicos parece ser un elemento común en este contexto regional atravesado por problemas de violencia e inseguridad.

Violencia en cifras

Tradicionalmente, cuando se habla de violencia en la frontera norte, se tiene la creencia que la inseguridad es producto exclusivo del conflicto armado colombiano, la violencia, producto de este conflicto, como la única posibilidad de expresión de la misma y el colombiano como el principal y potencial ofensor. Por otro lado, se privilegian frente a este escenario las intervenciones mili-tar/policial destinadas a combatir, neutralizar y frenar el paso de la violencia proveniente del otro lado de la frontera. Sin embargo, asumir esta posición sería caer en un simple reduccionismo y estaríamos perdiendo de vista todas las manifestaciones posibles de la violencia; más aún cuando tenemos una región marcada por contextos geográficos y sociales tan diversos.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) la violencia se define como "el uso intencional de la fuerza o del poder físico, de hecho o como una amenaza, que puede ser autoinflingida, a otra persona, grupo o comunidad, y que produzca o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muertes, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.... se excluye de este análisis los incidentes no intencionales, como son la mayor parte de los accidentes de tránsito y las quemaduras, los desastres naturales, entre otros" (Krug G. Etienne, Dahlberg L. Linda, Mercy James A, 2003). Esta descripción nos lleva a abrir el abanico de posibilidades en cuanto a las manifestaciones de la violencia.⁷ Cuatro son los indicadores que hemos seleccionado para conocer el comportamiento de la violencia en la frontera norte: homicidios, delitos, derechos vulnerados, y refugio.⁸

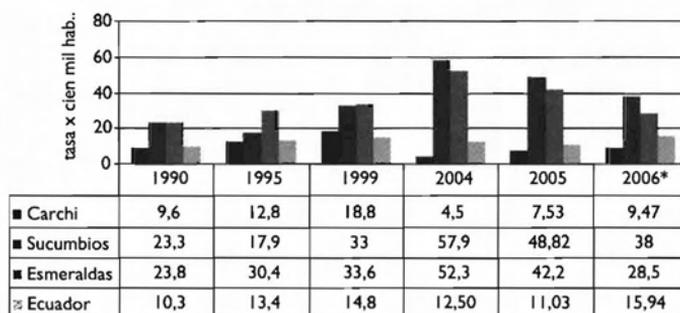
- 7 Múltiples pueden ser las formas de medir la violencia y la inseguridad ciudadana; sin embargo, mucho de estos indicadores se remiten a denuncias oficiales que no siempre se corresponden a la realidad social. Muchos tipos de violencia no se denuncian y son un constante foco generador de inseguridad ciudadana en la población como en el caso de la violencia intrafamiliar. Otra forma de medir la violencia y la inseguridad ciudadana es a través de las encuestas de victimización y percepción ciudadana. Los indicadores escogidos nos dan en parte un aproximamiento a la realidad de la frontera aunque debemos tomar en cuenta sus limitantes.
- 8 Los indicadores seleccionados tendrán solamente representatividad provincial. Mayor discriminación (cantonal y parroquial) no se podrá lograr debido a la que las fuentes no dispone de ese tipo de información.

Homicidios

Según la ficha técnica del BID (1999), el homicidio es el indicador más representativo para medir la magnitud de la violencia en una población. Esto se debe a que casi el 100% de los homicidios son registrados en las fuentes institucionales, lo que permite tener un dato más aproximativo de lo que pasa en una realidad social en particular; además nos permite establecer comparaciones por tasas tanto en el tiempo como en el espacio.

El gráfico 1 nos muestra la evolución de las tasas de homicidios por cien mil habitantes en las provincias de la frontera norte comparada con la tasa nacional en los últimos 16 años. En el año 1990, la tasa en las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas se ubicaban por encima del promedio nacional con alrededor de 13 puntos. En esta fecha, la ofensiva a gran escala del gobierno colombiano contra la guerrilla y el narcotráfico aún no daba inicio; sin embargo, las tasas de homicidios en estas dos provincias limítrofes se ubicaban muy por encima del promedio nacional. En este sentido, se puede inferir de partida que estas

Gráfico 1:
Tasa comparada de homicidios en la frontera norte



Fuente: Los datos de los años 1990, 1995 y 1999 son del Informe sobre violencia y Seguridad Ciudadana (2003) de FLACSO sede Ecuador. Los datos del 2004, 2005 y 2006 son del Grupo ARMOR (2006)

* Solo se registran los homicidios hasta Septiembre del 2006.

dos provincias han estado marcadas por contextos sociales históricamente más violentos que el resto del país. La provincia del Carchi por su parte, se ubica por debajo del promedio nacional.

En el año 1995, la tasa de homicidios en la provincia de Esmeraldas tuvo un crecimiento de alrededor de 7 puntos, mientras que la tasa en Sucumbíos bajo de 23,4 a 17,9. El Carchi por su parte creció de 9,6 en 1999 a 12,8, y la tasa nacional creció alrededor de 3 puntos. En el año 1999, la tasa en Sucumbíos asciende por sobre los 30 puntos, la de Esmeraldas también registra un crecimiento de 3 puntos, Carchi crece de 12,8 a 18,8 homicidios por cada cien mil habitantes y el promedio del país crece más de un punto. Se puede decir que durante la década de los años 90, la violencia, según la tasa de homicidios, en la frontera norte y el país tuvo un crecimiento continuo.

En el año 2004 y en pleno desarrollo del Plan Colombia, Sucumbíos y Esmeraldas presentan un crecimiento brusco en su tasas y se ubican por sobre los 50 homicidios por cada cien mil habitantes; Carchi y el promedio del Ecuador descienden por el contrario a 4,5 y 12,50 respectivamente. En el año 2005, por su parte, tanto Esmeraldas y Sucumbíos descienden en sus tasas, el Carchi presenta un incremento de 3 puntos y el país a su vez desciende un punto más. En el año 2006, la tasa de homicidios (medidos hasta septiembre) crece en el Carchi 2 puntos; desciende otra vez en Sucumbíos y Esmeraldas, pero crece casi 5 puntos en el Ecuador.

Si bien Esmeraldas y Sucumbíos son las dos provincias que mayores niveles de violencia han registrado en el país en los últimos 16 años (según sus tasas de homicidios por cada cien mil habitantes), se puede decir que el plan Colombia, a partir del año 2000, contribuye o exagera estos niveles de violencia. Prueba de ello es el crecimiento de la tasa de homicidios en el año 2004. Por otro lado, en los años 2005 y 2006*, las tasas en estas dos provincias presentan descensos significativos frente al 2004, mientras que la tasa en estos mismos años en Carchi y Ecuador tienden a aumentar. Se podría argumentar a manera de hipótesis que los esfuerzos en materia de seguridad en Esmeraldas y Sucumbíos están logrando un mejor control de los altos

niveles de violencia en estos contextos y esto ha permitido un desplazamiento de esta violencia a otros lugares del país.

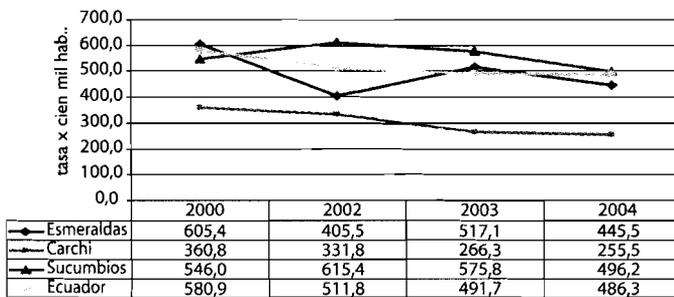
Carchi presenta en la década de los años 90, un crecimiento importante en su tasa de homicidios y disminuye, al contrario de las dos provincias anteriores, en el año 2004. Sin embargo, en los últimos dos años esta tasa ha presentado crecimientos importantes, aunque aún se encuentra muy por debajo del promedio nacional. Los lugares de menor incidencia de la violencia (considerados lugares tranquilos históricamente) tienen el riesgo de presentar más amplios niveles de percepción de inseguridad ciudadana al momento de aumentar, aunque sea de manera leve el nivel de homicidios o delitos comunes. Aquí entra en juego mucho el poder mediático.

Delitos

Los delitos contra la propiedad entre los años 2000, 2002, 2003, 2004 presentan un comportamiento irregular si se los compara entre provincias y el promedio del país. La tendencia principal en general es que estos delitos tiendan a la baja en estos cuatro años en las provincias de

Gráfico 2:

Tasa comparada de delitos contra la propiedad

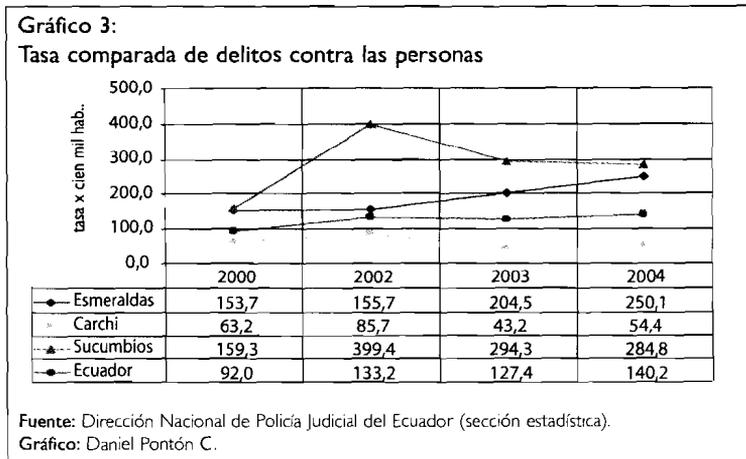


Fuente: Dirección Nacional de Policía Judicial del Ecuador (sección estadística).

Gráfico: Daniel Pontón C.

frontera norte.⁹ Carchi se mantiene siempre por debajo del promedio de estas provincias y el nacional. Sucumbíos, por su parte, a excepción de año 2000, presenta las tasas más altas de delitos contra la propiedad. Esmeraldas presenta fluctuaciones considerables en estos cuatro años pero su tendencia es también decreciente. (Ver gráfico 2).

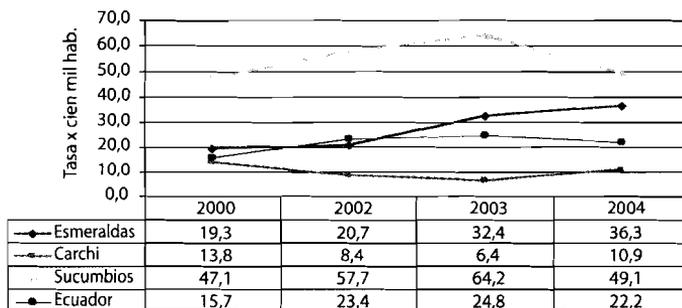
Los delitos contra las personas entre los años 2000, 2002, 2003, 2004 en general, a diferencia los delitos contra la propiedad, tienden a subir en estos cuatro años a excepción de la provincia del Carchi., la cual desciende su tasa progresivamente. Esmeraldas es la provincia que más crece en estos años y sube un 62,7% entre el año 2000 y 2004, 31% entre los años 2002 y 2003 y 22% entre los años 2003 y 2004. La tasa en Sucumbíos muestra un comportamiento más irregular: Entre los años 2000 y 2002 crece bruscamente: 150,72%, siendo el crecimiento promedio más alto encontrado en este cuadro comparativo, pero desciende 26,31% en el año 2003 y 28% en el año 2004. En general, si se compara las tasas entre los años 2000 y 2004,



9 Los datos proporcionados por la Dirección Nacional de Policía Judicial del Ecuador en su clasificación, no contempla a los asaltos como delitos a las propiedad sino como delitos a las personas. Nosotros hemos colocado a los asaltos como delitos contra la propiedad según lo dispuesto en el código penal.

Gráfico 4:

Tasas comparadas de delitos sexuales



Fuente: Dirección Nacional de Policía Judicial del Ecuador (sección estadística).

Gráfico: Daniel Pontón C.

vemos que los delitos contra las personas en Sucumbíos tienen un crecimiento del 78,78%. El Ecuador por su parte muestra una tendencia creciente sostenida en estos cuatro años a excepción de 2003 que presenta un ligero decrecimiento con respecto al año 2002. (Ver Gráfico 3)

Por otro lado, Sucumbíos es la provincia que comparativamente tiene las tasas más altas de delitos sexuales. Esta tasa tiende a subir del año 2000 al 2002 en un 22,5%, del año 2002 al 2003 en un 11,26% y decrece del año 2003 al 2004 en 23,52%, prácticamente hasta ubicarse a los niveles del año 2000. Esmeraldas también muestra un incremento sostenido significativo. Del año 2002 al 2003 esta tasa crece en un 56,52%, y del año 2003 al 2004 en un 12,03%. La tasa nacional se ubica por debajo del promedio de Esmeraldas y Sucumbíos aunque su tendencia es creciente en los años 2000 2002 y 2003 y decreciente en el 2004. Por último, Carchi se ubica en el extremo más bajo. Su tasa de 13,8 delitos sexuales por cada cien mil habitantes cae para el año 2002 a 8,4 y el 2003 a 6,4. Esto significa una reducción de 39,13% y 53,62% respectivamente. En el año 2004 esta tasa sufre un ligero incremento y se ubica en 10,9, lo que significa un incremento del 70,13% respecto del año 2003. (Ver gráfico 4)

Derechos vulnerados

Según los datos presentados por la Defensoría del Pueblo de las tres provincias de la frontera norte, Sucumbíos presenta la tasa más alta de denuncias por derechos vulnerados por cada cien mil habitantes con 145,9; le sigue Carchi con 80,7 y, por último, Esmeraldas con 40 (Ver cuadro 2). El grueso de las quejas en Sucumbíos son por violaciones a los derechos del consumidor: el 30% del total. Le siguen los derechos contra la seguridad jurídica, indemnizaciones y derechos contra la propiedad. Las empresas o compañías más demandadas son la empresa eléctrica, las petroleras estatales y la Policía Nacional. En Carchi, las demandas por derechos del consumidor ocupan el 30% del total de quejas, seguido por violaciones a los derechos contra el trabajo y la educación en el 2005. Las compañías más demandadas son: la empresa eléctrica, las personas en particular y los comercios. En Esmeraldas, los derechos del consumidor son aproximadamente el 50% de las denuncias, seguidos de por los derechos a la indemnización. Las instituciones más demandadas son los comercios, la empresa eléctrica y la telefonía en general.

Cuadro 2			
Denuncias en la defensoría del Pueblo comparadas			
	Instituciones demandadas	Por derecho vulnerado	Tasa x 100.000 habitantes
Carchi	119	120	80,7
Esmeraldas	144	144	40,0
Sucumbios	135	156	145,9

Fuente: Defensoría del Pueblo, Carchi, Esmeraldas, Sucumbios
 * Total de denuncias por derecho vulnerado para el número de habitantes.

Refugio

Según las cartillas migratorias del ILDHIS, "durante el 2002, alrededor de 21.800 colombianos cruzaron las fronteras para resguardarse de

ataques, amenazas o acciones armadas dirigidas contra la población civil. Desde el año 2000, la cifra acumulada de colombianos que cruzaron estas fronteras asciende a 49.545, y se mantiene una tendencia creciente, especialmente hacia Ecuador y Venezuela."

En el Ecuador, las provincias de Esmeraldas y Carchi no registran representativamente mayor importancia en el flujo de solicitudes de refugios y refugiados en el Ecuador desde el año 2000 hasta el 2005. Esta apenas cubre el 9,05% del total nacional de las solicitudes de refugio y el 7,12% de refugiados. Por otro lado, la ciudad de Lago Agrio ocupa el segundo lugar en cuanto al monto de solicitudes con 12,21% y el tercer lugar en la cantidad de refugiados con 13,14%. (Ver cuadro 3) Esto demuestra a las claras que la mayor parte del flujo migratorio producto del conflicto colombiano se dirige principalmente a las grandes ciudades como Quito y Santo Domingo.

Cuadro 3				
Refugio 2000-2005				
Localidad	Solicitudes de refugio	%	Refugiados reconocidos	%
Quito	16.371	44,65%	5.139	45,47%
Sto Dom. de los Col.	2.658	7,25%	930	8,23%
Lago Agrio	4.477	12,21%	1.485	13,14%
Coca	488	1,33%	59	0,52%
Ibarra	4.015	10,95%	1.633	14,45%
Lita	979	2,67%	269	2,38%
Tulcán	1.632	4,45%	103	0,91%
Cuenca	4.359	11,89%	982	8,69%
San Lorenzo	664	1,81%	105	0,93%
Esmeraldas	1.023	2,79%	597	5,28%
TOTAL	36.665	100,00%	11.302	100,00%
Fuente: Oficina de Refugiados-Ministerio de Relaciones Exteriores				

A manera de conclusión

Al evaluar los indicadores sociales vemos que la pobreza y la carencia de recursos básicos es un problema común en las tres provincias de la frontera norte. Si hacemos una evaluación de manera general de los indicadores sociales con los indicadores de violencia (homicidios y delitos) provinciales, vemos que se presenta una relación directamente proporcional entre estos dos fenómenos. Así, las provincias con mayores niveles de pobreza en la frontera norte como son Esmeraldas y Sucumbíos son las que registran mayores niveles de violencia. Carchi, que presenta paradójicamente indicadores de pobreza más bajos (incluso por debajo del promedio nacional), es la provincia que posee menores niveles de violencia por homicidios y delitos en esta región.

La falta de información con respecto al lugar de cometimiento de los delitos y los homicidios en las fuentes institucionales, hace que sea imposible buscar relación a nivel cantonal y parroquial entre pobreza y violencia en la frontera. En el caso de las parroquias fronterizas del cantón Tulcán que poseen altos índices de pobreza, la violencia según los datos provinciales (por homicidios y delitos) parece no ser un problema mayor. Esto, por consiguiente, desmitificaría toda esta relación causal entre pobreza y violencia y nos conduciría a establecer explicaciones más ligadas a contextos culturales específicos. De todos modos, los indicadores sociales son una buena herramienta para contextualizar el problema de la violencia en esta región.

En el tema de los homicidios, Esmeraldas y Sucumbíos presentan tasas muy superiores a los promedios nacionales y provinciales. Estas dos provincias son las de mayor incidencia de este tipo de violencia en el país. Es complicado establecer políticas de prevención para este tipo de delitos si no se dispone de la información que identifique sus múltiples causas y relaciones. En el imaginario social el problema siempre estará relacionado con el conflicto colombiano; sin embargo, según la Policía Nacional de Colombia en el año 2005, solo el 14% del total de homicidios cometidos en ese país son producto del conflicto

armado. Los restantes son homicidios comunes de los cuales se pueden establecer estrategias efectivas de prevención.

Tanto Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos presentaron tasas descendentes de delitos contra la propiedad desde el año 2000 al 2004 según los datos de la Policía Judicial del Ecuador. Este dato contrasta con la realidad del mundo urbano donde más bien este tipo de delitos tendieron a subir en los últimos años, como los son los robos de automóviles, los secuestros express, robos y asaltos a domicilio y centros comerciales, entre otros. Se puede argumentar, a manera de hipótesis, que los delitos contra la propiedad en mucho de los casos son delitos que están atravesados por una lógica de costo/oportunidad y son las grandes ciudades las que mejores condiciones dan debido a la alta concentración de la riqueza. Los altos niveles de pobreza registrados en las provincias de la frontera norte pueden ser una buena razón para que este tipo de delitos tiendan a desplazarse a las grandes ciudades del Ecuador en los últimos años.

En las provincias de frontera norte, al contrario de los delitos contra la propiedad, los delitos contra las personas y los sexuales presentan una tendencia creciente desde el año 2000. No se tiene información sobre donde se produce con mayor incidencia estos delitos; sin embargo, se podría decir que son los que están causando mayores niveles de inseguridad en la población. A este tipo de delitos hay que sumarle las denuncias por amenazas e intimidación que han crecido considerablemente en estos últimos años.

El estigma al ciudadano colombiano como causante de inseguridad ciudadana es un polémico tema de la seguridad ciudadana y que tiene que ser superado. Muchas acciones, legitimadas públicamente, están a favor de cerrar las fronteras para evitar el paso de la delincuencia proveniente de ese país. Según la cartilla sobre migración No 5, del ILDIS, los datos de la Policía Judicial del Ecuador revelaron que en el año 2003 se registró la detención de 22.657 personas de los cuales apenas el 3% eran de nacionalidad colombiana. Esto demuestra el fuerte proceso de estigmatización construida alrededor del colombiano, lo cual genera efectos negativos que afectan la normalidad y la calidad de vida

de las poblaciones fronterizas. En el caso de Carchi, es vital el intercambio histórico comercial que se tiene con Colombia y que ha contribuido al desarrollo y progreso de esa provincia. La convivencia ciudadana con el colombiano es parte de la cotidianidad de carchense.

La presencia de la violencia y altos índices de pobreza en la frontera norte ha llevado al gran debate sobre la pertinencia de invertir en desarrollo social en esa región como una buena alternativa para la prevención social de la violencia. Muchos creen que estas acciones nos está llevando a una securitización de la política social; es decir, a una preponderancia del discurso de la seguridad por sobre otro tipo de campos más importantes desde el punto de vista estructural como lo son la salud, la educación, seguridad social, entre otras. Consideramos que la violencia y la inseguridad ciudadana producidas por este motivo son un problema que afecta la calidad de vida de las personas y limita el progreso y desarrollo de un determinado territorio; razón por la cual, la frontera norte debe ser como un lugar prioritario y estratégico de desarrollo para el país a propósito del problema de la violencia.

Esto nos lleva a la necesidad de manejar el tema del control de la violencia e inseguridad ciudadana desde una perspectiva más técnica y racional. Políticas de esta naturaleza requieren fuentes de información precisas que nos permitan efectuar análisis, monitoreos y evaluaciones de las intervenciones. Es necesario el mejoramiento de las fuentes de información disponibles que nos permitan detallar de mejor manera los hechos con el objetivo de mejorar la toma de decisiones en prevención de la violencia. Es necesario también mirar los datos de violencia e inseguridad ciudadana por fuera de la visión política, esto nos permitirá ampliar el abanico de información.

Los gobiernos locales se presentan como las instituciones claves para liderar y coordinar redes sociales e institucionales encaminados a reforzar lazos sociales, invertir en capital social y establecer parámetros de participación ciudadana en materia de seguridad ciudadana

Refugio y Desplazamiento y Fuerzas Armadas en América Latina y algunos países del mundo

País	Refugiados ¹				
	Desplazados internos (miles) 2003 ²	Por país de asilo (miles 2003)	Por país de origen (miles 2003) ³	Total Fuerzas Armadas (miles 2002)	Índice (1985=100 2002
Chile	0	(.)	1	81	80
Uruguay	0	(.)	(.)	24	75
Argentina	(.)	70	65
México	0	6	(.)	193	149
Panamá	0	1	(.)
Costa Rica	0	14	(.)
Cuba	0	1	3	46	28
Brasil	0	3	(.)	288	104
Venezuela	0	(.)	(.)	82	168
Colombia	2040	(.)	16	158	239
Perú	0	1	2	110	86
Ecuador	0	6	(.)	60	140
Bolivia	0	1	(.)	32	114
Paraguay	0	(.)	(.)	19	129
Honduras	0	(.)	(.)	8	50
El Salvador	0	(.)	4	17	40
Guatemala	0	1	4	31	99
Nicaragua	0	(.)	4	14	22

1: Los datos corresponde al finales del año 2003.

2: Los datos corresponden a personas desplazadas que reciben asistencia o protección del ACNUR.

3: Se desconoce o no se ha informado el país de origen de algunos refugiados. Por consiguiente estos pueden ser subestimados.

Países con desarrollo humano alto. Países con desarrollo humano medio.

Fuente: PNUD (2004) Informe sobre Desarrollo Humano.

La ley del muro

Manuel Dammert G.

En el Ecuador existe la creencia generalizada que la violencia viene de afuera y, más concretamente, de Colombia. Esta sensación se fundamenta en el hecho de que nadie -individual o socialmente- reconoce la violencia como propia: así la violencia de mi barrio o de mi ciudad se origina en lugares distantes al mío. Sin embargo, lo más grave es que en estas creencias se fundamentan las políticas xenófobas y nacionalistas de cierre de las fronteras y de abusivos controles migratorios, que hoy tienen más fuerza después de las políticas desplegadas desde el 11-S.

El Ecuador sustentó durante mucho tiempo el mito de la "isla de paz", en el entendido que en el país no existía violencia como en Perú y Colombia, países que supuestamente tenían altas tasas de violencia debido a los conflictos políticos y sociales que vivían.

Esta apreciación es difícil de mantener por tres razones: primero, porque el delito ha construido su propio espacio por encima de las fronteras; segundo, por el desborde del conflicto militar y la violencia social colombiana que impactan en la tasa de violencia en el país; y tercero, porque el Ecuador tiene una violencia que le es propia en su dimensión y características.

Resultado de ello tenemos que tres de las cuatro provincias que presentan las tasas de violencia más altas en el país están localizadas en la frontera con Colombia: Esmeraldas, Sucumbíos y Carchi. A ello se debe añadir que Pichincha es la provincia que ha experimentado el mayor crecimiento.

Esto daría a pensar en dos elementos importantes: el uno, en términos espaciales, en la constitución de una región de forma triangular, que iría desde el vértice de la provincia de Pichincha hacia la base conformada por las tres provincias de la frontera; y el otro, en términos temporales, que mostraría un ascenso significativo de la violencia en estos últimos años. Si en 1990, Los Ríos ocupaba el primer lugar en las tasas de homicidios, Esmeraldas el segundo, Sucumbíos el tercero y Carchi el noveno; diez años después la situación es la siguiente: Esmeraldas es primera, Sucumbíos segunda y Carchi cuarta. Hoy en día, después de la aplicación del Plan Colombia (2000) y Plan Patriota (2005), estas provincias se han consolidado como las que tienen las tasas de homicidios más altas del país.

Las violencias en las tres provincias de la frontera son heterogéneas. Así, tenemos que en Esmeraldas, provincia de la costa, predominan los conflictos interétnicos; en el Carchi, provincia de la sierra, se desarrollan las economías vinculadas al contrabando; y en Sucumbíos, provincia amazónica, el peso del narcotráfico es singular. En las tres zonas del lado colombiano operan fuerzas irregulares de distintas organizaciones. Hay que remarcar el caso del Carchi donde las tasas son más bajas debido a la existencia de una institucionalidad consolidada y a una frontera viva en los dos lados. También debe quedar claro que la violencia en la zona de frontera es plural y que, por tanto, el conflicto militar no es la única fuente de transmisión de la violencia.

En este contexto, combatir las violencias de manera homogénea y exclusivamente con políticas de seguridad nacional y pública ha hecho que la seguridad ciudadana -que lleva a fortalecer la ciudadanía- no exista

La gestión municipal de la seguridad ciudadana en los diarios

Jenny Pontón Cevallos

La seguridad ciudadana es un concepto que toma a los/as habitantes como centro de la seguridad; es decir, prioriza la defensa de las personas por sobre la de los estados, ya que implica vivir libres de temor, de amenazas y de ser víctimas de actos de violencia o de hechos que vayan en contra de los derechos humanos. Sin embargo, la diferenciación entre seguridad ciudadana y seguridad nacional se torna ambigua y difusa cuando se trata de contextos fronterizos, en los cuales es muy difícil delimitar la competencia de cada una de estas definiciones; más aún cuando la población de un lado se ve obligada a enfrentar problemas existentes en el otro. Tal es el caso de la frontera norte ecuatoriana, que se encuentra afectada directamente por los problemas de la guerrilla, el narcotráfico y el paramilitarismo del país vecino. Así, el 15 de octubre pasado, un nuevo hecho marcó la seguridad ciudadana en la zona limítrofe: el ejército colombiano mató a dos ecuatorianos (Blanca Vega y Héctor Monar) que habitaban en la provincia de Sucumbíos al confundirlos con líderes de la Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas – FARC. ¿Qué información recibe el resto del país sobre la situación actual fronteriza, considerando que son zonas que se encuentran bastante alejadas de las principales ciudades? ¿Qué tipo de cobertura están brindando los medios de comunicación escritos con respecto a este tema?

El Comercio es el diario que mayor importancia le ha dado a la situación, lo cual se refleja tanto en el número de artículos publicados (en relación con diario El Universo 16 y 2 respectivamente), como en el seguimiento detallado de las diferentes reacciones que generó el

caso. Sin embargo, estas noticias han estado centradas en lo diplomático; es decir, en las quejas y reclamos del Ecuador al gobierno colombiano, y en las justificaciones y contradicciones presentadas por este último ante la "equivocación" cometida. No se ha reflexionado en la prensa escrita sobre lo más grave, el asesinato de dos seres humanos ecuatorianos por parte del ejército colombiano; acto que no solo viola la soberanía nacional al intervenir en territorio ajeno, sino principalmente la seguridad ciudadana de la población fronteriza, la cual constantemente debe experimentar abusos y pérdidas irreversibles que no se solucionan con indemnizaciones; al contrario de lo que mostró El Comercio en su artículo del 26 de octubre "15 entes apoyan el reclamo a Colombia".

Los medios de comunicación deben denunciar y reflexionar sobre las graves implicaciones del combate a la guerrilla colombiana al interior del territorio ecuatoriano, lo cual va más allá de lo que dicen las autoridades políticas, pues poco se conoce lo que piensan los/as habitantes de la frontera. No es posible que los crímenes y las violaciones a los derechos humanos cometidos por "otro" Estado queden en la impunidad, considerando que la muerte de Blanca Vega y Héctor Monar es el segundo caso en lo que va del año, ya que el comerciante Víctor Enríquez murió de manera similar en julio pasado, cuando un soldado colombiano le disparó mientras se trasladaba desde Tulcán a Ipiales.

Políticas de seguridad ciudadana para las provincias fronterizas

Jorge Núñez Vega

Aunque las tres provincias de la frontera norte ecuatoriana tienen tasas de violencia superiores a los promedios nacionales, uno de los supuestos que debe abandonarse para el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana en esta área limítrofe con Colombia, es la idea de una zona de frontera homogénea y continua. Cada provincia, Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, presenta particularidades que deben ser consideradas a la hora de tomar decisiones sobre intervenciones en temas de violencia. La relación sociopolítica que más ejemplifica esta afirmación es la diversidad en las relaciones fronterizas entre Ecuador y Colombia. Mientras en Esmeraldas la variable étnica y las relaciones de parentesco definen la estructura social en la que se asienta la frontera (estatal-nacional); en Carchi la dinámica está marcada por relaciones comerciales, legales e ilegales, de larga data; mientras en Sucumbíos el narcotráfico es parte de la vida cotidiana de sus habitantes. No obstante, es pertinente apuntar que las tres provincias son afectadas por el conflicto interno colombiano, donde las fumigaciones son el caso más visible y perverso.

Además de las especificidades derivadas de las condiciones estructurales en la frontera norte, es necesario considerar que la presencia del Estado en la zona es limitada en términos de infraestructura y acciones de política social, y más bien son las FFAA las que participan de la vida social de las provincias cumpliendo funciones estatales, en el marco de una racionalidad con la que actúan, dentro de los parámetros de la política de seguridad y defensa nacional. Esto puede observarse claramente en el papel que juegan los comandantes de los

pabellones militares de frontera en las decisiones políticas de las provincias fronterizas. En este sentido, los hacedores de políticas de seguridad ciudadana deben considerar que el alcance de sus intervenciones dependerá en gran medida de la estrategia militar que el Estado implemente en la zona.

De lo anterior se infiere que las políticas de seguridad ciudadana en la frontera, si están buscando ser efectivas y no agravar más aún la situación, deben ser de carácter preventivo. Ahora bien, el tipo de prevención requerido por estas provincias no es el mismo que se aplica en Quito, Bogotá o Santiago. Si se toma en cuenta que los índices de pobreza son extremos en la zona y los mercados laborales legales integran a un mínimo de la población, entonces se debería trabajar desde una perspectiva de desarrollo preventivo de la violencia; es decir, la estrategia no puede desligarse de ninguna manera de políticas sociales como salud, educación, vivienda y trabajo. En el caso contrario, las intervenciones estatales en materia de seguridad ciudadana sólo servirán para fortalecer el aparato represivo del Estado, y con ello, incrementar los indicadores de la violencia.

Finalmente, en la frontera norte y en todo el país es necesario tomar acciones sobre la xenofobia hacia personas de nacionalidad colombiana. Este es un fenómeno de violencia que no sólo se manifiesta en la ciudadanía, sino que se encuentra enquistado en las instituciones estatales. No se puede definir una política de seguridad ciudadana sin tomar en cuenta que el Estado ecuatoriano despliega rutinariamente prácticas racistas y xenofóbicas que, en el caso de la frontera, se dirigen hacia las personas colombianas

Libros:

**Valarezo Galo, Ramón Torres
y Víctor Hugo Dávila (2004)**

Frontera Norte Ecuatoriana: Desafío de la Gobernabilidad.

Quito: Abya-Yala- COMUNIDEC pp. 128. ISBN: 9978-22-401-7

El tema de este libro es la gobernabilidad local en la Frontera Norte del Ecuador; enfocado en los municipios, las experiencias de la sociedad civil local y en sus relaciones recíprocas, teniendo como horizonte temporal los últimos cuatro años.



OIPAZ (2002)

Testimonio de frontera:: Efectos del Plan Colombia en la frontera colombo-ecuatoriana.

Quito: OIPAZ. pp. 95.

Esta publicación presenta la situación en las provincias de la frontera colombo-ecuatoriana, a raíz de la ejecución del Plan Colombia. El informe es una producción colectiva del Observatorio Internacional por la Paz, OIPAZ, y presenta datos, testimonios y análisis del impacto del Plan Colombia en la vida cotidiana, seguridad, economía familiar y derechos humanos en las provincias de Sucumbios, Carchi y Esmeraldas. Su objetivo es desarrollar un diagnóstico de un fenómeno con características regionales e internacionales, ya sea para implementar políticas gubernamentales, fortalecer la participación ciudadana y la organización social o incidir en los centros de poder. (Fuente: UASB)

<http://www.uasb.edu.ec/padh/revista3/publicaciones.htm> ser ignorados o para incidir en los centros de poder con voz e imagen propias.

Páginas web:

UNHCR/ACNUR.

La Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados
<http://www.acnur.org/>

Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte
<http://www.udenor.gov.ec/>

Observatorio Internacional por la Paz
<http://www.serpaj.org.ec/oipaz/index.html>

Colegio de la Frontera Norte
www.colef.mx

Seguridad ciudadana y gobiernos locales

Fernando Carrión M.

Desde hace no mucho tiempo los gobiernos locales en América Latina empezaron a incorporar la competencia de seguridad ciudadana dentro de su accionar de política pública; este hecho no es casual, se debe al menos a tres factores: (i) El primero es que en la región se vive de manera creciente un proceso de reforma del Estado en el que uno de sus componentes centrales es la descentralización, situación que ha llevado al desarrollo de proyectos específicos, cambios institucionales, reformas constitucionales y mutaciones legales significativas. (ii) En segundo lugar, han aparecido nuevas políticas de seguridad que dan cuenta del paso de la seguridad pública (la cual contaba con un marco institucional de carácter nacional compuesto por la policía, la justicia y la cárcel para enfrentar a un enemigo interno que cuestionaba al Estado como orden público) a la seguridad ciudadana, donde los órganos tradicionales se han ido transformado apareciendo otros nuevos en el enfrentamiento de los problemas de las relaciones interpersonales (convivencia); entre estos últimos están de manera preferente los municipios, lo cual significa que las instituciones se han multiplicado. (iii) El tercer factor alude a que desde mediados de la década de años 80 del siglo pasado se está viviendo un significativo incremento y transformación de la violencia en la región. Ésta ha crecido y se ha urbanizado en más de un 50%, pasando de la modalidad *tradicional* que constituye una estrategia de sobrevivencia, a la modalidad *moderna* donde existe una predisposición explícita al delito organizado, al desarrollo de la tecnología y a la internacionalización del crimen. Este último tipo de violencia ha con-

ducido a que la seguridad se convierta en un el requerimiento social hacia los gobiernos locales, así como la principal demanda urbana de la población.

En esta transición institucional encontramos varias tendencias a nivel Latinoamericano. En el caso de Ecuador existe una orientación hacia la descentralización tanto de la policía como de las cárceles; por otro lado, Chile mantiene el sistema centralista de estas dos instituciones; Colombia por su parte posee una modalidad mixta donde la policía rinde cuentas al gobierno central mientras los alcaldes son los comandantes en cada región, por lo cual existen cárceles tanto locales como nacionales; finalmente Brasil posee policías y cárceles estatales.

Este cambio institucional que demanda a los municipios asumir la competencia de seguridad ciudadana en su seno, ha llevado también a transformaciones importantes en su accionar. Se pueden señalar, al menos, dos tremendamente significativas: (i) la primera, que es factible por primera vez en este contexto, se refiere a introducir estructuralmente las políticas de prevención de la violencia por encima de las políticas históricas de represión y control; y, (ii) la segunda, tiene que ver con las modificaciones institucionales dentro de los municipios que conducen a la creación de instancias especializadas para enfrentar el delito.

De todas maneras este proceso está en ciernes, ya que hay que tomar en cuenta que no todas las violencias pueden ser enfrentadas en el ámbito local. La tendencia del crimen es a internacionalizarse, por lo que existen ciertos segmentos del mismo que deben ser enfrentados en escenarios locales, nacionales e internacionales. Esto significa que la competencia de la seguridad ciudadana es concurrente y no exclusiva de ningún nivel; por lo tanto, se trata de diseñar un sistema en el que coexistan distintos nodos, tanto estatales y sociales, locales y nacionales, así como públicos y privados

Descentralización y/o desconcentración de la seguridad ciudadana

Lautaro Ojeda Segovia

El aumento significativo de los índices de violencia y criminalidad en el país, ha generado una seria y sostenida preocupación de inseguridad en la mayoría de ciudadanos/as, pero a la vez una creciente demanda pública de acciones del Estado y de los gobiernos locales; incluso esto ha llevado a plantear la posibilidad de que sean transferidas, vía descentralización o desconcentración, determinadas atribuciones y funciones de la seguridad ciudadana a los gobiernos locales que la soliciten.

Las posibles implicaciones jurídicas y operativas, respecto de la descentralización y/o desconcentración de la competencia de seguridad ciudadana, son, precisamente, el centro de las reflexiones formuladas en este artículo. Más aún cuando el Estado, el sistema político y los gobiernos locales han dado pocas muestras de interés y atención a este tema. Desinterés –estatal y local– que se expresa en la inexistencia de una política pública, de una estructura institucional y de recursos que viabilicen las demandas, planes y proyectos en seguridad ciudadana.

A la gravedad y complejidad de este problema, se suma la ausencia de un debate público sobre el contenido, el alcance y las perspectivas de la seguridad ciudadana. Por el contrario, la sociedad recibe cotidianamente un bombardeo de hechos y denuncias sobre actos violentos y delincuenciales a través de los medios de comunicación, particularmente la televisión, que en lugar de orientar respecto de las formas de prevenir o combatir este fenómeno, alimentan la sensación y percepción de inseguridad.

El contexto de la seguridad ciudadana

La demanda, todavía incipiente, de algunos municipios para que les sean transferidas atribuciones y funciones en seguridad ciudadana, requiere ser ubicada en el contexto de la crisis del Estado; de la creciente impunidad pública y privada; del deterioro de las instituciones relacionadas con la justicia, la prevención y la represión de los delitos; y, del sostenido aumento de privatización de la seguridad. Amerita, asimismo, analizarse en el marco de un proceso de recuperación de la confianza, en buena parte, de los gobiernos locales.

Los cambios ocurridos en la etiología y fenomenología de la violencia y delincuencia, así como en la trascendencia e influencia de los medios de comunicación en la percepción ciudadana, son otros factores en los que debe inscribirse el análisis de la seguridad ciudadana. En el caso de los medios, particularmente de la televisión, la universalización, velocidad y casi instantaneidad con la que actúan, dificulta la capacidad de comprensión y de conceptualización de estos fenómenos, estrechamente asociados a la subjetividad de las personas.

En este sentido Santiago Escobar (2006:12)¹ destaca que esta nueva percepción de la realidad, especialmente de la violencia y delincuencia, se halla dominada por la teleacción y las tecnologías de control de la velocidad del tiempo real. En síntesis, la demanda de descentralización de la seguridad ciudadana, se ubica en un contexto caracterizado por las siguientes manifestaciones: (i) expansión y profundización de la impunidad pública y privada; (ii) generalización de la inseguridad, violencia, delincuencia, agresividad, desamparo ciudadano y, por lo tanto, incremento de la presión ciudadana de atención hacia el Estado; (iii) descrédito y pérdida de confianza y credibilidad en la Policía Nacional, en el Poder Judicial y en el mismo Estado; (iv) crecien-

1 Escobar, Santiago, 2006. "La seguridad ciudadana como política de Estado. El cambio de paradigma en seguridad", en *Políticas de Seguridad Ciudadana y Comunicación. La agenda ausente en el Cono Sur*, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Friedrich Ebert Stiftung, Santiago de Chile.

te demanda pública de acciones inmediatas y represivas al Estado, a la policía y a los gobiernos locales; (v) ausencia de una estructura pública encargada del tema; (vi) tendencia creciente a la privatización de la seguridad y al aumento de la autodefensa (extendido uso de armas de fuego); (vii) falta de transparencia, dispersión e ineficiencia en el uso de los recursos orientados a la seguridad, especialmente los dedicados a la policía; (viii) incremento y sobrepoblación carcelaria; (ix) ausencia de estudios y debate acerca del contenido, alcance y perspectivas del tema.

El ámbito problemático

Durante las dos últimas décadas, la seguridad ciudadana ha adquirido su propio ámbito y especificidad; esto es, la seguridad individual y colectiva vinculada a los derechos humanos y, más claramente, a la convivencia social. Sin embargo, el concepto se halla en pleno proceso de construcción, lo cual explica su incertidumbre, indeterminación e incluso su confusión; además de su frecuente vinculación con el enfrentamiento o tratamiento de la delincuencia y de la criminalidad. Esta conexión, no obstante, se deriva de un equívoco que desconoce que el núcleo de la seguridad ciudadana radica en la protección, convivencia y paz social, sin que ello implique desconocer la problemática de la delincuencia y criminalidad.

La seguridad ciudadana debe entenderse desde su carácter multi-causal y multidimensional, debido a su estrecho vínculo con la inequidad y el desorden social, económico y político. La complejidad y carácter multifacético de ésta, obligan a concebirla desde una visión y unas acciones integrales, con responsabilidades compartidas; exige, asimismo, tratarla como un sistema que incluye no solo al Estado, sino también a instituciones y organizaciones vinculadas con la seguridad individual y colectiva, las cuales enfatizan su accionar en la convivencia social, la prevención, la solidaridad y la participación ciudadana.

En el marco descrito, la seguridad ciudadana enfrenta un imperativo ineludible: definir sus alcances y sus responsabilidades, así como las capacidades de los diversos actores que intervienen en este tema; articulando los discursos, los intereses y los compromisos en la consecución de la misma a fin de lograr una aproximación más real y cotidiana a esta competencia. Para esto puede ser de gran utilidad desglosar las atribuciones y las funciones que contiene; y, sobre la base de ese conocimiento, definir cuáles podrían ser transferidas eventualmente a los gobiernos locales. La decisión respecto de qué atribuciones y funciones delegar, impone un detenido y responsable conocimiento de los posibles efectos y consecuencias de esta posibilidad, así como de la capacidad operativa para ejercer esta competencia de manera eficiente.

Alcance y contenido de los conceptos de base

Descentralización y desconcentración

La descentralización no es un tema nuevo en la historia política y administrativa del Ecuador. Desde la época de la independencia, el centralismo y localismo estuvieron presentes; este último, entendido como el poder político de las comunidades ante la invasión del gobierno central.

Durante muchos años, los gobiernos locales perdieron paulatinamente sus espacios de autonomía y cedieron terreno al gobierno central, lo que impidió su consolidación como poder compensador y estructura reproductora de democracia y participación social. Sin embargo, el agotamiento, la inoperancia y el descrédito del Estado centralista ha dado lugar a un proceso inverso; esto es, de recuperación del prestigio y credibilidad de los gobiernos locales en el marco de una creciente demanda de transferencia en las competencias, las responsabilidades y los recursos asignados a ellos.

En principio la transferencia de competencias impulsa el fortalecimiento de la acción pública en el ámbito territorial y la ampliación de

los espacios de participación democrática de la población; además de brindar una respuesta eficaz a las demandas de satisfacción de las necesidades básicas y de servicios de la población local.

En este sentido, la descentralización está generalmente referida a la distribución de competencias entre los distintos entes territoriales de un estado: "Transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, de las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos..."²; mientras la desconcentración se entiende como la delegación y distribución del espacio administrativo y de los recursos: "Mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento."³

Competencia

Jurídicamente la competencia se concibe como la aptitud legal que tiene un órgano administrativo para obrar dentro de sus atribuciones en el área de su responsabilidad; es decir, es el conjunto de funciones que un órgano puede ejercer legítimamente. De esta manera, la competencia determina las materias que entran en la esfera propia de cada autoridad, ya que nace exclusivamente de la constitución y de la ley; por lo cual representa al mismo tiempo una autorización y una limitación.

Atribuciones privativas

Uno de los aspectos centrales del debate sobre la descentralización y/o desconcentración de la competencia de seguridad ciudadana es el

2 Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, Art. 3.

3 IBID

carácter privativo que tiene un estado respecto del uso de la fuerza. Asimismo, es motivo de análisis la índole multicausal y multidimensional de este ámbito, ya que involucra a un conjunto de instituciones públicas y a la sociedad civil, lo cual exige la participación y la complementariedad en el financiamiento, la planificación y la administración de la seguridad ciudadana.

A propósito del uso privativo de la fuerza en el estado moderno, Max Weber en su libro *Economía y Sociedad*⁴ (1969: 1056) plantea el "monopolio de la coacción física legítima", para afirmar que la coacción no es en modo alguno el medio normal y único del Estado, pero sí su medio específico. Así, sólo el estado puede conceder el derecho de la coacción física en la medida en que él lo permita, puesto que éste se considera como fuente única del "derecho" de coacción.

La Carta Política del Ecuador en su artículo 184 dispone que: "La fuerza pública se debe al Estado. El Presidente de la República será su máxima autoridad y podrá delegarla en caso de emergencia nacional, de acuerdo con la ley"⁵. No obstante, el Estado y sus instituciones, en particular la Policía Nacional, el Poder Judicial y la Judicatura, incumplen su objetivo básico en el orden público y la seguridad, en buena medida porque han perdido credibilidad y confianza de la ciudadanía.

Por otro lado, el sistema político suele abordar el problema de la seguridad ciudadana desde una perspectiva represiva, de endurecimiento de la legislación penal e incluso de reclamo de la pena de muerte para los casos extremos. Asimismo, éste tiende a brindar un exacerbado tratamiento coyuntural a los temas de seguridad ciudadana, lo cual conduce a proponer medidas y operativos instantáneos, como por ejemplo, incrementar el número de policías y de armamento.

4 WEBER, Max 1969. *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económico, México Tomo II,
5 Constitución Política de la República del Ecuador. 1998. Quito. Documento electrónico, <http://www.ecuanex.net.ec/constitucion/titulo07.html>

Atribuciones concurrentes

Las atribuciones concurrentes son ejecutadas por varias instituciones y pueden ser compartidas entre diferentes entidades; éstas se aplican en sectores complejos desde un punto de vista técnico y financiero, tal es el caso de los servicios de salud y educación (CONAM, GTZ: 2001: 16)⁶ y también, los de determinadas atribuciones de la convivencia social. En relación con la competencia de seguridad ciudadana, la Ley Orgánica de Régimen Municipal (art. 63, N. 48) incorpora, entre las atribuciones del Concejo: "contribuir a la formulación de políticas de protección, seguridad y convivencia ciudadana, a la definición de las normas de coordinación de la municipalidad con la Policía Nacional y otros organismos responsables..."⁷. Sin embargo, existe el peligro de que esta atribución produzca ambigüedad en la concurrencia, ya que podría ocasionar serios conflictos, descoordinación, superposición y, ausencia de responsabilidad en determinados aspectos y manifestaciones de la seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana y los gobiernos seccionales

La Constitución del Ecuador de 1998 en su artículo 228 introduce el concepto de gobiernos seccionales autónomos: "...serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas."⁸

6 CONAM, GTZ. 2001. Competencias: ¿Qué descentralizar?. Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador. Quito

7 Ley Orgánica de Régimen Municipal. 2005. Quito. Documento electrónico, <http://www.estadec.org/Documentos/legislacion/Codificacion%20Ley%20de%20Regimen%20Municipal%20RO%20159%205%20dic.%202005.txt>

8 Constitución Política de la República del Ecuador: 1998. Quito. Documento electrónico: <http://www.ecuanex.net.ec/constitucion/titulo07.html>

El genérico de gobiernos seccionales agrupa a los organismos del régimen seccional autónomo: concejos provinciales, municipios y juntas parroquiales rurales; aunque se utilizan indistintamente los términos de régimen seccional autónomo y gobiernos seccionales.⁹ En ninguna parte de la Carta Magna, ni en las posteriores leyes relacionadas con tales organismos, se definen y explicitan con precisión las competencias y relaciones de cada uno de ellos. No obstante, el cambio de denominación de municipio o consejo provincial a "gobierno local" demanda una revisión profunda del concepto de Estado y del papel que los organismos integrantes desempeñan dentro de sus circunscripciones territoriales correspondientes. Exige, además, cambios en la estructura municipal y, por cierto, en la estructura de poder local. Tales modificaciones requieren tiempos medianos o largos para su concreción.

En una época de cuestionamiento del papel y función del Estado – e incluso de la existencia de la díada Estado-Nación – y de constatación de las complejas e inequitativas relaciones entre lo local y lo global, se anuncia un conjunto de peligros y riesgos que cuestionan el papel aparentemente paradigmático y articulador de lo local. Justamente dicha complejidad agudiza la polémica entre los argumentos a favor y en contra de lo local.

La Ley de Régimen Municipal y Seguridad Ciudadana precisa, en el artículo 154, cinco ámbitos de relación entre las municipalidades y la Policía Nacional: (i) formulación de políticas locales sobre protección, seguridad y convivencia ciudadana; (ii) definición de formas de coordinación; (iii) contribución – de acuerdo a sus posibilidades– al financiamiento de la seguridad ciudadana; (iv) participación en los procesos de evaluación; y, (v) elaboración y ejecución de planes de protección a la población en riesgo.¹⁰

9 El inciso segundo del Art. 231 de la Constitución dispone que "Los recursos correspondientes al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto del Estado, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley."

10 Ley Orgánica de Régimen Municipal. 2005. Quito. Documento electrónico, <http://www.esta-de.org/Documentos/legislacion/Co-dificacion%20Ley%20de%20Regimen%20Municipal%20RO%20159%205%20dic.%202005.txt>

Seguridad ciudadana

La corrupción y la impunidad diariamente publicadas o escondidas son, sin duda, factores de mayor incidencia en el enfrentamiento de la delincuencia y criminalidad. Estos fenómenos, explican – aunque no justifican – las frecuentes acciones de la población en ajuste de cuentas y en justicia con mano propia. En este sentido, los esfuerzos que se realicen en el combate a la delincuencia y la disminución de la violencia serán mitigados o neutralizados si, a la par, no se producen cambios profundos en el cumplimiento de la ley y en la legislación penal.

Pero la tarea no queda ahí. El carácter multicausal, polivalente y multidimensional de la violencia y la delincuencia ha rebasado el tratamiento sectorial que proporcionan la Policía Nacional, el Sistema Judicial, la Fiscalía y la Dirección de Rehabilitación Social. Este carácter explica, además, las limitaciones del alcance en las decisiones que adopta la municipalidad en este tema, especialmente en el nivel operativo. Cabe destacar que estas restricciones han sido procesadas, en la medida de lo posible, por los organismos creados por el Distrito Metropolitano de Quito - DMQ y, en particular, por el Alcalde, cuyo liderazgo en este ámbito es incuestionable.

A partir del progresivo involucramiento y empoderamiento del DMQ en los temas de seguridad y convivencia ciudadana, ha sido posible establecer con mayor claridad las diferencias y especificidades respecto del ámbito que comprende la seguridad pública o nacional, cuyo objetivo básico es el mantenimiento del orden público del Estado, a través de la eliminación del llamado “enemigo interno” a cargo de las Fuerzas Armadas. A pesar de ello, quedan todavía ámbitos y tareas de acción que aún no alcanzan a ser clarificadas, al punto que existe, especialmente en otras ciudades, reclamos y demandas de intervención de las Fuerzas Armadas (principalmente en el campo del control y represión de la delincuencia).

Desde el ámbito local, al parecer, existen determinadas condiciones favorables para que sean los municipios los que asuman esta competencia; en este sentido se afirma que: (i) el gobierno local se ha

constituido – o debe constituirse – en el espacio privilegiado para llevar a cabo esfuerzos sistemáticos de elevación de la calidad de vida de las mayorías sociales de una localidad; (ii) el municipio, dada la cercanía a la población y a sus problemas específicos, y la posibilidad de control-vigilancia directa de los proyectos por parte de la población local, es el llamado a asumir aquellas competencias que requieren de la atención cotidiana y urgente del gobierno local; (iii) el municipio es el mejor horizonte de factibilidad socio-política, económica y técnica al ser el ámbito territorial más apropiado para el desarrollo multisectorial, en tanto privilegia problemas antes que sectores, una perspectiva que permite superar las rigideces divisionista; (iv) el municipio proporciona mayores y mejores márgenes de "maniobra social", en especial respecto de la posibilidad de lograr mejores oportunidades de concertación entre los ámbitos público y privado. En otras palabras, se afirma que el municipio es un escenario de concertación más concreto.

Principios de la transferencia de competencias

Capacidad operativa para asumir una competencia

La Constitución del Ecuador en el artículo 226 dispone que la descentralización sea obligatoria cuando la entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla. A este propósito, la Ley Orgánica de Régimen Municipal dispone que: "El concejo cantonal respectivo determinará la capacidad operativa para asumir nuevas competencias" (art. 19, inc. 2do).

Con la descentralización de la competencia de seguridad ciudadana, inevitablemente aparecen algunas preguntas, como producto del desconocimiento de la magnitud de la competencia. ¿Cuánto le cuesta al Estado la competencia de seguridad ciudadana y cuánto le costaría transferir esta competencia? ¿Cuánto le podría costar al gobierno local asumir dicha competencia? Precisar la magnitud de asumir

este ámbito supone determinar la cantidad de servicios que el gobierno local tiene a su cargo, los costos del personal, las inversiones para la adecuación de sistemas organizacionales; y, los costos ocultos, como son: coordinación, aprendizaje y transacciones, y riesgo financiero, especialmente cuando no se eliminan los gastos en el ámbito central. En este contexto, la experiencia de descentralización de determinadas competencias a través de convenios con los gobiernos seccionales ha sido, en general, desastrosa.

Argumentos a favor de la transferencia de la seguridad ciudadana

Los argumentos más poderosos para descentralizar y desconcentrar las competencias y recursos a favor de los gobiernos seccionales son el agotamiento, la inoperancia y el descrédito del Estado centralista; además de la necesidad de recuperar el prestigio y credibilidad de los administraciones locales. Al parecer, la transferencia de la seguridad ciudadana facilitaría una respuesta eficaz a la demanda de la población en este tema, fortalecería la acción pública en el ámbito territorial y, ampliaría los espacios de participación democrática.

Lo local es el ámbito de la solidaridad, de la amistad y la cotidianidad; en el territorio vivido hay pertenencia a un lugar, a la vez que es el espacio del poder en el que se dan relaciones de cooperación - competencia, dominación y control social (no solo micro sino macro) con el mundo mayor regional y nacional. Lo local es un campo relacional que permite descubrir lo espacial como territorio organizado.

El enfoque de lo local proporciona elementos para descubrir la complejidad de los procesos sociales que se dan en ese micro mundo, permite encontrar la dinámica de las relaciones sociales y ambientales en toda su compleja y contradictoria expresión. Desde lo local es más factible reconstruir la sociedad regional, puesto que es el punto de partida de la identidad, que al mismo tiempo contribuye a la construcción del sentido de pertenencia micro, regional y provincial.

Argumentos en contra de la transferencia de la seguridad ciudadana

Entre los principales argumentos contra la transferencia de la seguridad ciudadana a los gobiernos seccionales está el que desde los estrechos espacios de lo local los fenómenos externos a éste, como el crimen organizado y el narcotráfico, difícilmente pueden ser afrontados o neutralizados; pues son problemas de mayor dimensión que trascienden lo local. Asimismo, es cuestionable que fenómenos como la violencia y la delincuencia se resuelvan en el ámbito local, ya que su carácter multicausal y multidimensional requiere además del cuidado municipal, la atención del Estado. En este sentido, existe el riesgo de limitar la seguridad ciudadana a temas muy específicos únicamente superables con recursos locales. Bajo tales circunstancias, es evidente la necesidad de que las estrategias y políticas de las administraciones seccionales se enmarquen en políticas nacionales y cuenten con los recursos transferidos por el gobierno central.

Por otra parte, también se advierte a lo local como un espacio geopolítico que puede reproducir, en micro, algunas deformidades estatales tales como burocratismo, clientelismo, caciquismo y nepotismo. Puede a la vez facilitar un ambiente propicio para la feudalización, la creación o fortalecimiento de micro oligarquías y grupos de poder, encargados de distribuir y/o concentrar hegemonía entre los mismos actores/as sociales de siempre y, por lo tanto, afianzar en forma directa ("cara a cara") sus intereses privados, que además los presentarán (por razones político-ideológicas) como colectivos.

Participación del DMQ en seguridad ciudadana

En referencia a la participación que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito – MDMQ ha tenido en el ámbito de la seguridad ciudadana, uno de los aspectos que más reflexiones y aprendizajes concitó fue su relación con la Policía Nacional. Los sucesos de la

rebelión de abril de 2005 revelaron que la policía es más cercana a las necesidades del gobierno de turno que a las de la ciudadanía, sin ni siquiera considerar que el Municipio de Quito había dotado de buena parte del equipamiento e incluso de gastos operativos a la Policía Comunitaria.

El flujo, cada vez mayor, de financiamiento privado para las fuerzas policiales puede llevar a que su atención y recursos se dirijan con mayor frecuencia a los sectores que los proporcionan, situación que ya ha ocurrido en otros países latinoamericanos. La ausencia de una reglamentación que imponga restricciones a este tipo de financiación, así como la crisis estructural y, por cierto operativa de la Policía Nacional, contribuye al deterioro de la confianza de la población frente al trabajo de esta entidad. Sin embargo, bajo la premisa de que la policía es el principal instrumento para la aplicación de la ley, se ha impulsado la descentralización de la estructura de mando de la enti-

Cuadro 1
Corporación metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana
Proyectos financiados por Corposeguridad durante el año 2002 al 2006

Proyecto	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Sistema Ojos de Águila	781.669,56	878.000,00	623.000,00	246.334,00	276.830,04	2.805.833,60
Central Metropolitana de atención		1.023.713,00	488.320,00	382.868,00	290.754,14	2.185.655,14
Operación y logística (camionetas, motos, combustible)		228.000,00	1.027.186,00	1.268.000,00	1.872.508,12	4.395.694,1
Seguridad zonas turísticas (c. histórico, mariscal)	47.743,36	80.000,00	100.000,00	45.449,93	81.461,59	354.654,88
Vigilancia aérea (Helicóptero)			760.000,00			760.000,00
Policía montada		125.600,00	18.000,00	30.000,00	71.760,00	245.360,00
Construcción de cuarteles y UPC		1.500.000,00	3.260.000,00	962.000,00	855.156,31	6.577.156,31
Otros proyectos						
Convivencia ciudadana*		529.000,00	823.000,00	1.220.000,00	1.749.283,50	4.321.283,50
Administración		283.000,00	491.000,00	380.000,00	450.830,67	1.604.830,67
Total recursos entregados	829.412,92	4.647.313,00	7.590.506,00	4.534.651,93	5.648.584,37	23.250.468,22

Fuente: Corposeguridad MDMQ

* (Casas de justicia, Observatorio, RED-UFA-VIFG-MI, alarmas comunitarias, gestión riesgos, etc.)

Gráfico I
Distribución de la inversión de la
Tasa de Seguridad Ciudadana por institución, 2002 - 2006



Fuente: Corposeguridad MDMQ 2006

dad en miras a estrechar las relaciones entre la policía y la comunidad y, fortalecer los mecanismos de supervisión para vigilar el comportamiento de sus funcionarios.

La creación de la Tasa de Seguridad Ciudadana refleja la capacidad del MDMQ de generar ingresos locales dentro de sus posibilidades; esta tasa ha constituido un factor clave de apoyo y soporte económico al Sistema de Seguridad del Distrito, en especial a la Policía Nacional, ya que se la ha dotado de equipamiento, vehículos, cuarteles, capacitación, tecnología, combustibles y, mantenimiento. Asimismo, a través de la tasa se ha contribuido al desarrollo de proyectos relacionados con la convivencia ciudadana y, fundamentalmente, se ha propiciado el compromiso de la ciudadanía a través de la participación y la consecuente vigilancia de los mecanismos para revertir estos recursos en beneficio de la comunidad, en el ámbito de la seguridad.

En términos generales, la experiencia de Quito en el ámbito de la seguridad ciudadana muestra que es posible abordarla en forma compartida con la Policía Nacional, dentro de una perspectiva integral. Sin

embargo, esta tarea bien puede ser un pretexto para que el gobierno central descargue su responsabilidad constitucional y legal de proporcionar recursos, especialmente económicos, para responder a esta obligación; conlleva asimismo el riesgo de trasladar las demandas y presiones de seguridad al gobierno local, especialmente por la contribución económica de la ciudadanía a través de la Tasa de Seguridad. Ello implica que el Municipio dé cuenta plenamente de todos los factores que generan o incentivan la violencia y delincuencia, lo cual no libera a las demás instituciones y actores que integran el sistema de seguridad ciudadana de sus obligaciones y responsabilidades en el tema.

La experiencia en asumir esta competencia, por otra parte, ha permitido confirmar el carácter multicausal, polivalente y multidimensional de la violencia y delincuencia; tal constatación ratifica el tratamiento integral o sistémico con el que debe enfrentarse este fenómeno, corroborando la importancia del liderazgo de la autoridad municipal. Sin el apoyo constante del alcalde, difícilmente sería posible coordinar y potenciar determinados proyectos y acciones. Son evidentes, sin embargo, las limitaciones legales e institucionales que tiene la autoridad local frente a la autonomía de las instituciones involucradas en este fenómeno; hecho que, en no pocos casos, vuelve ineficaz e improductiva la acción municipal.

Desafíos y propuestas

La seguridad ciudadana constituye un tema multicausal, vinculado al desorden social, económico y político. Su complejidad y carácter multidimensional requiere una visión y acciones integrales, y responsabilidades compartidas. Sin embargo, el concepto de seguridad ciudadana se encuentra todavía en construcción. Esto ha dado lugar a que se incluyan en él atribuciones y funciones que corresponden a otras competencias, o a ninguna. Por lo tanto, su tratamiento debe enfocarse como sistema.

La descentralización puede contribuir a una simplificación del marco institucional; no así la desconcentración, que mantiene las estructuras administrativas existentes. Aunque la principal ventaja de la desconcentración consiste en que su implementación requiere, desde el punto de vista jurídico, únicamente de la decisión unilateral de un ente superior frente al inferior. En este sentido, la complementariedad entre descentralización y desconcentración de determinadas atribuciones y funciones de la competencia de seguridad ciudadana, debería tener en cuenta los principios de subsidiariedad y flexibilidad. La primera determina que las competencias de una organización local se realicen con mayor efectividad, o sea, con más propiedad a ésta que a una organización central. Por su parte, la flexibilidad significa que la descentralización debe ajustarse a las características de cada localidad; es decir, la prestación de servicios no debe realizarse de manera uniforme, en circunstancias de diversidad.

La transferencia de atribuciones, en forma indeterminada, puede ser motivo de serios conflictos, descoordinaciones, superposiciones o vacíos, al no precisar responsabilidades en determinados aspectos y manifestaciones de la seguridad ciudadana. En esta dirección, hay que considerar que ciertas atribuciones y funciones pueden ser concurrentes o compartidas; por ejemplo, el ámbito de la convivencia social. No ocurre lo mismo con el uso y manejo de la fuerza; este es un aspecto privativo del Estado.

En materia de seguridad ciudadana, es necesario precisar el rol del gobierno central, definir las atribuciones y funciones exclusivas y concurrentes, así como los mecanismos de relación con los otros niveles de actuación del Estado. Dicha precisión implica un detenido y responsable conocimiento no solo de los posibles efectos y consecuencias que implica esta posibilidad, sino de la capacidad operativa para poder ejercerla con eficiencia; la cual se refiere al manejo de herramientas en diversos ámbitos como son el jurídico, fortalecimiento institucional, diseño y gestión de procesos, potenciación de recursos humanos, manejo de sistemas de información, planeación institucional, etc.

Probablemente sea conveniente descentralizar o desconcentrar

atribuciones y funciones de la seguridad ciudadana, en ámbitos y funciones, como: (i) la facultad de formular criterios generales, establecer prioridades y estrategias. Esta atribución incluye también la expedición de normas legales y técnicas, estándares y reglamentos necesarios; (ii) el control social y la fiscalización, entendido como la facultad de supervisar el cumplimiento de las normas y la calidad de los servicios; (iii) la planificación local de la seguridad ciudadana; es decir, la facultad de decidir acerca de las políticas y estrategias locales de acción, y sobre las actividades relacionadas con el aprovisionamiento y prestación de servicios; y, (iv) la administración de la prestación directa de determinados servicios de seguridad ciudadana, así como el cofinanciamiento de la prestación de ciertas funciones.

En este contexto, es fundamental construir una cultura ciudadana de solidaridad, de autoayuda y de ayuda mutua, para lograr que la ciudadanía participe en la estructuración de su propia sociedad, y no la habite como simple consumidora de servicios. Al respecto, cabe señalar que la participación no se impone verticalmente o desde arriba; las personas deben involucrarse como ciudadanas, como individuos y como comunidades. Por su parte, el gobierno central debe asumir la responsabilidad de impulsar y fortalecer la autonomía de los/as individuos y de las comunidades, debe brindarles el apoyo, la confianza, las capacidades y los activos que necesitan para asumir esa responsabilidad. Sin embargo, no faltan autoridades locales que plantean que el conocimiento y la capacidad “se forja al andar”, en la práctica. La experiencia en otras competencias no confirma necesariamente este criterio; al contrario, afirma la necesidad de fortalecer la capacidad técnica, social y administrativa, particularmente de operadores/as de las competencias transferidas.

No se trata por tanto de solicitar y asumir la competencia de seguridad ciudadana sino de estar en capacidad real, no solo política, de responder técnica y, en la medida de sus posibilidades, asumir parte de los costos que demanda la operación de esta competencia.

Perspectivas

Si bien, la seguridad ciudadana, constitucional y normativamente, es responsabilidad prioritaria del Estado a través de la Policía Nacional, en razón del crecimiento de la violencia y la delincuencia (y sus efectos nocivos en la vida cotidiana, la paz y la convivencia ciudadana), constituye una de las preocupaciones prioritarias de los gobiernos locales. La protección, prevención y, en general, la seguridad individual y colectiva son actualmente indiscernibles en la calidad de vida de la población. Sin embargo, no hay que perder de vista que las bondades, vicios y problemas que enfrenta el poder central, se reproducen, en buena medida, en los niveles subnacionales provinciales y municipales (como la inoperancia e ineficiencia administrativa, precariedad económica y manejo político clientelar y micro-oligárquico); y que lo local es susceptible de presiones de los más diversos intereses particulares.

Como conclusión, la seguridad ciudadana enfrenta un imperativo ineludible; esto es, articular discursos, intereses, capacidades y compromisos diversos en la consecución de un fin, del cual los actores y actoras involucrados extraen beneficios individuales y colectivos

Distritalización de la policía en Perú

Manuel Dammert Guardia

En un contexto marcado por la entrada de Luis Alva Castro (miembro del partido de gobierno – APRA- de larga trayectoria) al gabinete para ocupar la cartera de Interior en reemplazo de Pilar Mazetti; el presidente de Perú, Alan García, lanzó el 28 de Febrero del presente año el Plan de Distritalización de la Policía Nacional en Lima, el cual está basado en la experiencia llevada a cabo en Chile conocida como el Plan Cuadrante. En este sentido, los objetivos que perseguiría serían parecidos al ejecutado por los carabineros chilenos; es decir, aumentar el número de efectivos policiales en la calle a partir de la limitación de áreas territoriales de control (en este caso los distritos serían la unidad básica), logrando un acercamiento entre la policía, la "comunidad" y las autoridades locales, e incorporar el papel de esta "comunidad" en la prevención del crimen. O en palabras del propio García "Necesitamos concentrar en los distritos, que es donde vive la gente, el mayor número de policías y vehículos (...) por eso me complace que se traiga a la epidermis de la ciudadanía al personal de las grandes direcciones administrativas".

De acuerdo a la oficina de comunicación social del Ministerio del Interior², la estructura será la siguiente: se constituirán dos divisiones territoriales en Lima y otra en el Callao, las cuales tendrán a su cargo cierto número de jefaturas distritales. Cada una de estas jefaturas tendrá una central de operaciones policiales a cargo de un coronel y contará con los servicios de emergencia y patrullaje motorizado, seguridad y patrullaje a pie, tránsito, investigación criminal y drogas y, la oficina de participación ciudadana. De esta manera, la función de las

comisarías se restringirá a la recepción de denuncias, atención y solución los hechos policiales, realización de investigaciones por faltas y delitos de menor cuantía, accidentes de tránsito y violencia familiar.

Para el Instituto de Defensa Legal – IDEELE³, los peligros de la ejecución del Plan de distritalización de la policía es que “se termine añadiendo una capa burocrática más: la de los coroneles en sus jefaturas, con desmedro de las facultades de los comisarios. Que los coroneles no terminen sirviendo al plan sino el plan a los coroneles”. Asimismo, según diversos analistas, unas de las principales debilidades de este proyecto es la falta de mecanismos para luchar contra la corrupción presente en todos los niveles de la institución policial. Finalmente, es necesario señalar que antes de iniciar la ejecución del plan en el resto del país, es preciso evaluar detalladamente los efectos que pueda tener su implementación en Lima y el Callao, tomando en cuenta los privilegios en la asignación de recursos presentes en estas zonas debido a la lógica centralista del gobierno

1 www.agenciaperu.com

2 www.mininter.gob.pe

La gestión municipal de la seguridad en los diarios

Jenny Pontón Cevallos

El Ecuador a partir de su última Constitución Política de 1998 (artículos 228 y 230), faculta y da autonomía a los gobiernos locales para la adopción de medidas descentralizadas. Esta disposición ha permitido a los municipios (principalmente de Quito, Guayaquil y Cuenca) tomar la posta en la creación de ordenanzas, tasas y políticas para resolver diferentes problemáticas urbanas, particularmente las relacionadas con la violencia e inseguridad existente, en razón de la gran demanda ciudadana por mejorar la convivencia social. Sin embargo, hasta el momento los esfuerzos realizados por las alcaldías para contribuir a la solución de este problema han sido aislados, en vista de que en el Ecuador es el Estado el que aún concentra los plenos poderes en materia de seguridad; y, esta condición legal limita los alcances de las políticas creadas por los gobiernos seccionales, pues no existe una ley de seguridad ciudadana que rija a nivel de país y que articule las necesidades y propuestas de cada región.

No obstante, la población desconoce el tema y exige a las autoridades municipales soluciones inmediatas en cuanto a protección y resguardo. Por esta razón, en este artículo analizaré las noticias que los medios de comunicación escritos publican sobre este aspecto, y si éstas están contribuyendo a que la opinión pública reflexione sobre la importancia de descentralizar la seguridad ciudadana en el país. Para esto, me remitiré únicamente a los Diarios El Comercio y El Universo, ya que son las fuentes a las que constantemente les doy seguimiento para la realización de esta columna; por lo cual me centraré especifi-

camente en las noticias que estos diarios difundieron en el 2006 sobre la gestión municipal en seguridad de Quito y Guayaquil.

En el caso de Quito los contenidos se basaron de manera general en la descripción de la inversión y el apoyo brindado a la Policía Nacional, fueron muchos los artículos que enfocaron su atención en el número de pistolas, fusiles, submetralladoras, radios, camionetas, motos, helicópteros y demás equipos donados. En el caso de Guayaquil también se difundieron una gran cantidad de noticias del mismo tipo; sin embargo, lo relevante en relación a esta ciudad fue el tratamiento otorgado a dos hechos concretos de delincuencia urbana: el caso "Pichi Cedeño" (abril) y "la muerte de la niña Natalia Fabara" (junio). Las impactantes primeras planas sobre estos acontecimientos incidieron evidentemente en la percepción de inseguridad de la población y en la presión que la ciudadanía ejerció (a través de protestas y marchas en vista del terror colectivo) sobre la municipalidad para que tome acciones en este tema. El resultado de todo esto fue la creación de una Subsecretaría de Seguridad Ciudadana que hasta el momento carece de presupuesto y de un programa concreto a nivel nacional y, la asignación anual de tres millones de dólares por parte del Gobierno Central al Municipio de Guayaquil para combatir la inseguridad.

La importancia de la descentralización de la seguridad ciudadana es un tema ausente en la prensa pese a su urgencia, puesto que cada vez los problemas son más locales. En este sentido, los medios de comunicación deben promover el debate para la creación de políticas de largo plazo, y no únicamente contribuir a la presión por medidas de corte inmediato e improvisado. La elaboración de una ley nacional de seguridad ciudadana que delegue a las autoridades seccionales la responsabilidad de este tema, es un aspecto clave para avanzar en la búsqueda de soluciones en el ámbito de la seguridad, de lo contrario las acciones de los municipios seguirán teniendo un alcance limitado y el gobierno atenderá inequitativamente este problema a nivel regional

Reglas claras para las agendas locales de seguridad ciudadana

Alfredo Santillán

Históricamente el Ecuador se caracteriza por una tensión permanente entre el poder central y los gobiernos seccionales. En este marco, el tema de la descentralización suele reabrirse cíclicamente en relación a las coyunturas políticas, convirtiéndose en un tema donde generalmente los líderes políticos prueban fuerzas desde las trincheras en las que se ubican y de acuerdo a los intereses en disputa. Esta situación, sin duda, es un obstáculo para un debate profundo en materia de descentralización, especialmente al momento de toparse con el tema de seguridad, por cuanto este servicio está intrínsecamente asociado al Estado como el principal responsable de garantizar la seguridad interna y externa del país, gracias al monopolio del uso de la fuerza represiva.

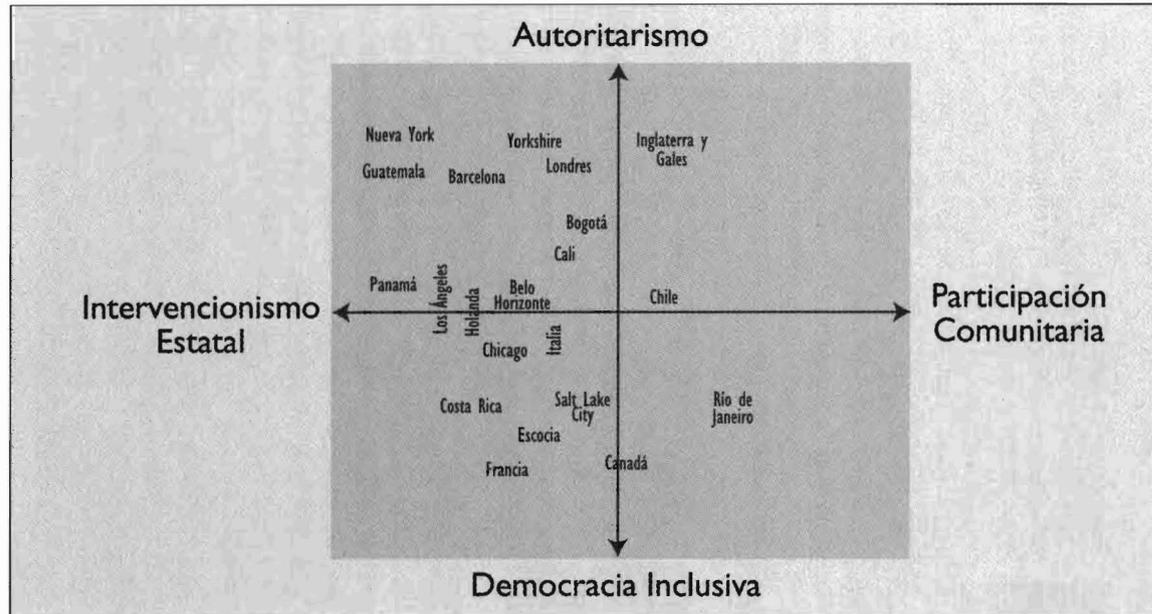
En este contexto ¿Qué principios debe seguir un proceso de traspaso de competencias a los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana?

Una primera consideración parte del concepto de seguridad ciudadana como una noción integral que cubre un amplio espectro de fenómenos de riesgo para la población, entre los cuales se encuentran la delincuencia, los desastres naturales, la violencia intrafamiliar, etc. Desde esta perspectiva cada localidad tiene necesidades y prioridades diferenciadas en cuanto a seguridad, las mismas que se tornan imposibles de atender desde una política pública centralista y homogenizante. Por lo tanto, se requiere implementar agendas locales de seguridad ciudadana, para lo cual es necesario que los gobiernos secciona-

les cuenten con herramientas como capacidad técnica y presupuesto, con el objetivo de definir y gestionar las políticas públicas que consideren más apropiadas a sus requerimientos.

Sin embargo, no se debe desconocer que el tema de seguridad puede ser manejado de acuerdo a intereses políticos, y por ende caer en las prácticas clientelares y populistas. En este sentido, la transferencia de competencias puede convertirse fácilmente en un discurso autoritario y represivo que reduce el tema de la seguridad ciudadana a los problemas ocasionados por el aumento de la delincuencia, sin tomar en cuenta las causas sociales de este incremento. Este enfoque reduccionista generalmente termina privilegiando las acciones punitivas frente al delito en detrimento de acciones preventivas a mediano y corto plazo.

Por este motivo, es necesario delinear reglas claras para la transferencia de competencias específicas en materia de seguridad ciudadana, para lo cual se pueden considerar los siguientes criterios: en primer lugar, toda decisión debe implementarse tomando como referencia datos confiables y no únicamente los miedos, estereotipos y las percepciones de inseguridad que generalmente sobredimensionan algunos problemas como la delincuencia y, ocultan otros, como los riesgos naturales o la violencia doméstica. En segundo lugar, toda agenda de seguridad ciudadana debe provenir de un proceso participativo, de tal forma que las prioridades se establezcan a partir de consensos, las responsabilidades se delimiten entre todos los actores y actoras involucrados en la seguridad (no solo en la policía) y, se organicen mecanismos de rendición de cuentas sobre la efectividad de las acciones emprendidas. Finalmente, toda agenda local de seguridad ciudadana debe tomar en cuenta líneas normativas generales, como el respeto a los derechos humanos y otros acuerdos internacionales como el Derecho Internacional Humanitario; y tomar en cuenta las garantías constitucionales de ciudadanos/as en caso de las acciones punitivas, como es el derecho al debido proceso



Este cuadro representa uno de los pocos esfuerzos realizados en clasificar y tipificar las experiencias en seguridad ciudadana a nivel mundial, a través de un detallado y minucioso proceso de revisión de documentación sobre la temática. La clasificación, en mucho de los casos, habla de experiencias locales de ciudades específicas y en otras sobre países en general. En el vértice autoritarismo e intervencionismo estatal se incluyen las experiencias donde se privilegia la perspectiva meramente policial en el manejo y control del delito, lo cuál implica una alta dosis de represión en las prácticas tales como crecimiento en el número de detenciones, aumento de la población penitenciaria, entre otros. En el vértice de participación comunitaria y autoritarismo se ubican las experiencias de enfoque vigilanista que pueden oscilar desde la conformación de grupos paramilitares o de vigilancia privada de tipo represivo, hasta los enfoques de vigilancia comunitaria (patrullajes o alarmas comunitarias) con instrumentos disuasivos. En el vértice de intervencionismo estatal y democracia inclusiva se ubican todas las experiencias que están más próximas a los Estados de Bienestar en los cuales se busca la protección de la paz de población a partir de la intervención estatal. El vértice de la participación comunitaria y democracia inclusiva reúne todas las experiencias que se salen del marco vigilanista y se enfocan en el manejo de lo social desde la perspectiva de la participación y cooperación comunitaria. (Pacheco, 2005: 183)

Libros:

**Sugerencias boletín 12:**

Lucía Dammert (ed.) (2004) Seguridad Ciudadana: Experiencias y desafíos. Red 14 URB-AL, Valparaíso. ISBN: 956-299-304-3

Este libro es producto del intercambio de experiencias entre los municipios y centros de investigación que conforman la red 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad" del Programa URB-AL. Por lo tanto, el énfasis está puesto en los desafíos que enfrenta la gestión local de la seguridad. De esta manera, el volumen compila los estudios y visiones de especialistas en este campo, analizando perspectivas conceptuales, políticas públicas, y diversas experiencias en la región.



Santiago Escobar et al. (2005) Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas. Friedrich Ebert Stiftung / Nueva Sociedad, Caracas. 237 pp. ISBN: 980-317-214-X

Este volumen aborda la violencia desde una perspectiva múltiple. En primer término, desde el ángulo de los derechos humanos; en segundo lugar, desde una dimensión política, considerando el defectuoso desempeño del Estado en la preservación de la seguridad pública y el monopolio de la fuerza. Estos aspectos están vinculados con una tercera dimensión, la justicia social en la medida que la criminalidad es indisociable de la marcada desigualdad que reina en América Latina. De esta manera, el trabajo coloca en la palestra un debate de fondo sobre las visiones contrapuestas de la izquierda y la derecha sobre la violencia criminal y sus soluciones (Fuente: Nueva Sociedad).

Páginas web:

- **Red I4 “Seguridad Ciudadana en la Ciudad” URB-AL**
<http://www.urbalvalparaiso.cl>
- **Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya**
<http://www.iigov.org>
- **Comunidades Seguras: red de ideas y prácticas en seguridad ciudadana.** <http://www.comunidadesequera.org>

Enlaces con publicaciones recomendadas:

- Boletín + Comunidad + Prevención. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana Chile:
<http://www.comunidadyprevencion.org/documentos.shtml>
- Revista Nueva Sociedad. Friedrich Ebert Stiftung Argentina:
<http://www.nuso.org/revista.php?n=207>
- Portal Nueva Mayoría. Centro de Estudios Nueva Mayoría Argentina:
<http://www.nuevamayoria.com/ES/>
<http://www.iigov.org/ss/index.drt>
- Revista Gobernanza y Seguridad Sostenible. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña
<http://www.iigov.org/ss/index.drt>
- Boletín Sociedad Sin Violencia. PNUD Salvador
<http://www.violenciaelsalvador.org.sv>

- El Plan integral de seguridad y convivencia implementado por la administración local de Bogotá desde 1995 tiene como uno de sus principales resultados la disminución de la tasas de homicidios en la ciudad, pasando de 4.352 en el año 1993 a 1.582 en el año 2004.
- La iniciativa de intervenir la Comuna 13 de Medellín en el año 2002 la llevó a cabo el alcalde de ese entonces Luis Pérez junto a diversos organismos estatales, lo cual dio como resultado la disminución de 717 homicidios en el año 2003 a 173 en el año 2004 en esa comuna.

Epílogo

Alfredo Santillán Cornejo

La reedición de los trabajos de investigación que componen este libro se produce en un momento de alta expectativa en el país por la instalación de la próxima Asamblea Nacional Constituyente. Este proceso ha ido generando paulatinamente una redefinición de la agenda de discusiones públicas, y en este marco el tema de la seguridad ciudadana ha tenido un despliegue inusitado, pues en ningún momento histórico similar los temas concernientes a la seguridad han ocupado lugares destacados en los debates y campañas políticas. Incluso en la historia más reciente la seguridad ciudadana a pesar de ser un tema latente a nivel nacional desde hace varios años, aparece muy tibiamente en la última campaña presidencial en el año 2005, y su presencia es aún menor en los procesos electorales anteriores sea nacionales o seccionales. Muchos factores podrían explicar la emergencia de este tema, uno de ellos la desmitificación del imaginario del Ecuador como "isla de paz" difundido en el país desde el retorno a la democracia en 1979.

Es oportuna esta referencia histórica porque nos da cuenta de cambios sociales profundos en un lapso no mayor a 20 años, sería prácticamente un disparate decir en estos momentos que vivimos en una "isla de paz" y no por el crecimiento del azote delincencial, pues las tasas de delitos comenzaron a crecer a partir justamente de los años 80 en que primaba dicho imaginario, sino por cómo ha cambiado la sensibilidad social ante este fenómeno. El carácter vertiginoso de este cambio ayuda a explicar lo poco familiarizados que están los

actores políticos que participaron en el actual proceso constituyente sobre los temas de seguridad y ciudadanía, tanto así que las propuestas más directas sobre esta temática recurrieron a fórmulas altamente demagógicas resumidas en la metáfora de "mano dura" al delito, sin considerar en lo más mínimo la información disponible sobre su aplicación en otros países. Por otra parte los discursos "alternativos" que intentan escapar a la seducción del populismo punitivo, recurren a las tradicionales políticas de bienestar, salud, educación y empleo, como soluciones al problema. Si bien estas políticas tendientes a mejorar la calidad de vida de la población son importantes como acciones preventivas de la violencia, no existen a nivel internacional pruebas contundentes que demuestren su eficacia en el control del delito, pues como señalan varios especialistas, las condiciones que producen el incremento de los índices delictivos tienen que ver con las contradicciones producidas por los cambios generados por la configuración de las sociedades contemporáneas asentadas sobre el capitalismo post-industrial.

El énfasis represivo en las políticas neoliberales de control delincuencia puede haber significado un retroceso con respecto a los debates del "welfarismo penal" de los años 70's y 80's, un claro ejemplo es la sustitución de la imagen del delincuente como alguien que "necesita ayuda" por la de alguien que "merece castigo". Sin embargo su rápida aceptación por los círculos políticos de países como Inglaterra y Estados Unidos se debió a que las políticas welfaristas resultaban cada vez más insuficientes para contrarrestar los niveles de violencia, en tanto que recargaban al Estado-Nacional la responsabilidad de resolver un problema que tiene sus raíces en las propias fuerzas desplegadas por la globalización y que trascienden las fronteras nacionales.

Estas ideas son pertinentes en la coyuntura actual para hacer un ejercicio profundo de reflexión sobre la seguridad ciudadana en el rediseño estructural del Estado al que apunta el actual proceso constituyente, considerando que hasta el momento han quedado trancos los intentos por crear un marco jurídico sobre el tema. Al momento

las propuestas planteadas por partidos y movimientos políticos evidencian la falta de un debate maduro e informado al respecto, y considerando las propuestas electorales se puede esperar en la Asamblea un debate intenso y polémico de carácter penalista, lo que seguramente atraerá la atención de los medios de comunicación posicionando en la agenda pública nacional el tema de la seguridad y la convivencia ciudadana.

Dos puntos podrían iluminar este escenario y son necesarios considerar para evitar debates infructuosos acerca de la relación entre seguridad y ciudadanía. Como se mencionó en la introducción, el despliegue irreflexivo de tema de la seguridad ciudadana puede ser contraproducente para el mismo ejercicio de la ciudadanía, pues legitima actitudes y medidas autoritarias e intolerantes con el fin de resguardar a los/as ciudadanos/as. Hemos visto como bajo la consigna de la seguridad las personas pueden estar dispuestas a sacrificar libertades básicas y derechos fundamentales, por lo que no se pueden dejar de lado en la discusión las tensiones y contradicciones que provoca la "seguritización" de la vida social.

Para evitar estas contradicciones es indispensable considerar en primer lugar que la seguridad es una necesidad humana cuya satisfacción es indispensable para desarrollar a plenitud las capacidades de los individuos, usando el lenguaje del Desarrollo Humano. En este sentido la seguridad se constituye en un derecho fundamental, pero el punto medular es que al igual que el resto de necesidades convertidas en derechos no pueden funcionar aisladamente y más aún ninguna puede ser un fin en sí mismo. Con esto se pretende desmontar la visión ideológica que antepone el tema de la seguridad como el valor social prioritario sin el cual los demás valores dejarían de tener sentido. Esto es propio de los estados de excepción en los que se anulan los derechos ciudadanos para salvaguardar al Estado y su población. Sin embargo, lo paradójico es que los estados de excepción son los momentos de mayor vulnerabilidad de los derechos ciudadanos, pues conllevan la anulación de las libertades básicas. Por ende un marco jurídico que incorpore el tema de seguridad ciudadana debe necesari-

riamente pensar en la interdependencia entre este derecho y el resto de garantías ciudadanas que componen una vida digna.

En segundo lugar una legislación sobre este tema debe partir de que la seguridad ciudadana es un trabajo mancomunado, lo que implica superar la lectura policial del tema. Esta co-responsabilidad es fundamental pues los estudios sobre el tema muestran claramente las dimensiones objetiva y subjetiva del sentimiento de inseguridad. Ambas dimensiones son simplemente artificios intelectuales para comprender el fenómeno de la percepción de inseguridad, pues en la realidad vemos que ambas dimensiones se retroalimentan de tal forma que se vuelven indisolubles. En este sentido el temor ciudadano se construye en múltiples espacios, desde el rumor cotidiano hasta los medios de comunicación masivos. Por tanto la Policía, el Sistema Judicial, y las cárceles no pueden ser las únicas instituciones responsables de garantizar la seguridad de las personas, sino que son indispensables acuerdos entre diversos actores e instituciones. Si bien estos acuerdos no se los puede crear *ad hoc* en el marco jurídico de una constitución, sí es posible plantear una visión integral de la seguridad que involucre la responsabilidad y la participación de la mayor cantidad de actores posibles. En esta dirección cabe preguntarse ¿Qué responsabilidades tienen instituciones como el sistema educativo, los medios de comunicación, las ONG's, los gobiernos locales, la cooperación internacional, en la seguridad ciudadana?

El espacio de la Asamblea Constituyente es el más competente para resolver éstos y otros temas problemáticos que desentrañan los capítulos de este libro como son la regulación de las empresas de seguridad privada, la coordinación interinstitucional en el control de armas en manos de civiles, las competencias de los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana, la distribución del presupuesto en seguridad, por citar algunos de los más importantes. Queda esperar que la instalación de la Asamblea impulse el debate de los temas de seguridad ciudadana de forma democrática no solo entre los/as asambleístas sino también en los espacios de opinión pública.