

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Marzo 2012 • No. 11

www.revistaurvio.org.ec



Editorial

¿Populismo penal o falta de creatividad?	7-8
---	-----

Andrés Gómez

Resumen

.....	9-16
-------	------

Investigación

Delincuencia sexual y populismo penal en Colombia	19-32
--	-------

Rafael Velandia Montes

Barrios seguros para las mujeres	33-42
---	-------

Fernando Carrión M.

Inseguridad y “populismo penal”	43-51
--	-------

Karina Mouzo

¿Qué evade el populismo penal? En busca de su antónimo	52-65
---	-------

María Ignacia Arriagada y Romina Nespolo

El pasado judicial, una clara propuesta de populismo penal	66-76
---	-------

Raúl Ernesto Cadena Palacios

Artículo

Reformas del sistema nacional de seguridad pública en México (2006-2011)	79-92
---	-------

Carlos Barrachina y Juan Ignacio Hernández

Gestión de una política de seguridad ciudadana en la frontera de México con los Estados Unidos bajo la iniciativa Mérida	93-97
---	-------

José María Ramos García

Medición de la violencia homicida: El índice de incidencia del homicidio	98-106
---	--------

Jorge Giraldo Ramírez y José Antonio Fortou Reyes

Comparativo

Por Marianela Ávila, Fernanda Proaño y Andrés Gómez

109-114

Entrevista

Entrevista Máximo Sozzo: “Qué es el populismo penal?”

117-122

Por Andrés Gómez y Fernanda Proaño

Reseña

Pavarini, Massimo (2009). *Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad*. Quito: Flacso.

125-127

Adriana Sepúlveda Jiménez

Fanny Añaños, Coordinadora (2010). *Las mujeres en las prisiones. La Educación Social en contextos de riesgo y conflicto*. Barcelona: Gedisa.

128-129

Elena Azaola

Bibliografía y enlaces

132-133

Política editorial

134-135

Contents



Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • March 2012 • No. 11

Editor's note

¿Penal populism or lack of creativity? 7-8
Andrés Gómez

Summary

..... 9-16

Research

Sexual delinquency and penal populism in Colombia 19-32
Rafael Velandia Montes

Safer neighborhoods for women 33-42
Fernando Carrión M.

Insecurity and penal populism 43-51
Karina Mouzo

¿What avoid penal populism? Searching its antonym 52-65
María Ignacia Arriagada and Romina Nespolo

The Judicial record, a penal populism's proposal 66-76
Raúl Ernesto Cadena Palacios

Article

Reform to the public security national system in México (2006-2011)
..... 79-92
Carlos Barrachina and Juan Ignacio Hernández

Management on citizen security policy in the EEUU-Mexico border under the Merida Initiative 93-97
José María Ramos García

Measuring homicidal violence: An Index of Homicide Incidence 98-106
Jorge Giraldo Ramírez and José Antonio Fortou Reyes

Comparative section by Marianela Ávila, Fernanda Proaño y Andrés Gómez	109-114
Interview	
Interview to Maximo Sozzo: “¿What is penal populism?”	117-122
By Andrés Gómez and Fernanda Proaño	
Book reviews	
Pavarini, Massimo (2009). <i>Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad</i> . Quito: Flacso.	125-127
Adriana Sepúlveda Jiménez	
Fanny Añaños, Coordinadora (2010). <i>Las mujeres en las prisiones. La Educación Social en contextos de riesgo y conflicto</i> . Barcelona: Gedisa.	128-129
Elena Azaola	
Bibliography and links	132-133
Editorial policy	134-135

Contents

El pasado judicial, una clara propuesta de populismo penal

The Judicial record, a penal populism's proposal

■ Raúl Ernesto Cadena Palacios¹

Resumen

El presente trabajo intenta despejar el velo asociativo empírico que ha envuelto a la inmigración con la inseguridad ciudadana mediante la valoración de la implementación del pasado judicial como medida adoptada por el gobierno de Lucio Gutiérrez -2004- al ingreso de ciudadanos colombianos al Ecuador desde la percepción nacional que relacionó su presencia en el país con los altos índices de criminalidad. El análisis contiene una aproximación histórica y conceptual de la inmigración internacional y su inserción en el escenario nacional en donde se construyen mitos y estereotipos a su alrededor. Se aborda el tema del populismo penal en cuya doctrina se incorpora una inspección actual en las aspiraciones de reforma penal en el Ecuador, finalmente se presenta los resultados cuantitativos de la aplicabilidad y eficacia del pasado judicial.

Palabras claves: inmigración, inseguridad ciudadana, amenaza, percepción, pasado judicial, populismo penal.

Abstract

This paper attempts to reveal the empirical association of immigration with the insecurity by assessing the implementation of the pasado judicial as a measure adopted by the government of Lucio Gutiérrez -2004 - related to the entry of Colombian citizens into Ecuador from the national perception of linking their presence in the country with high crime rates. The analysis contains a historical and conceptual approach of international migration and its inclusion on the national stage where myths and stereotypes are built around them. It addresses the issue of penal populism whose doctrine includes a current inspection on the aspirations of penal reform in Ecuador, finally presents the quantitative results of the applicability and effectiveness of the pasado judicial

Keywords: immigration, insecurity, danger, perception, judicial record, penal populism.

¹ Licenciado en Ciencias Públicas y Sociales, y Abogado de la Universidad Central del Ecuador; Magíster en Relaciones Internacionales con mención en Economía y Política Internacional de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), Especialista en Administración de Justicia con mención en Derecho Criminal, San Ramón Valley College, California-Estados Unidos. Correo electrónico: dr_cadena_p@hotmail.com

El movimiento migratorio internacional y su transfiguración en el escenario nacional.

Hace un par de años el debate nacional de la inseguridad ciudadana giraba en torno a la percepción relacional de la delincuencia común con la inmigración extranjera especialmente colombiana. La pobreza, la falta de recursos económicos y sociales, las condiciones políticas y la falta de perspectivas de desarrollo, la violencia y la guerra han sido las causas que han motivado a los individuos a buscar medios de subsistencia lejos de sus países de origen. Según palabras del presidente del gobierno de Canarias: “Las migraciones irregulares son, en primer término el resultado de una tragedia. Los desplazamientos de población en el mundo están provocados por causas diversas: la pobreza, la presión demográfica, los conflictos étnicos, la guerra, la destrucción ambiental y se produce siempre de países o continentes pobres hacia los ricos o al menos más ricos que los de origen (Iglesias, 2008:78).

En el caso de América Latina, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay han sido tradicionalmente grandes receptores de migraciones provenientes de todo el mundo. Este fenómeno en la actualidad se manifiesta a través de dos grandes vertientes: una de carácter intrarregional fronteriza y otra que se dirige hacia los países desarrollados como Estados Unidos y Canadá, España e Italia en Europa. En las últimas dos décadas el mayor movimiento de población en la subregión andina se ha producido entre Colombia, Ecuador y Venezuela, siendo éste último el mayor receptor y Colombia el mayor emisor. En Colombia el desplazamiento forzado como salida de una localidad hacia otra región ha constituido una respuesta obligada al conflicto armado. La cifra de desplazados -principalmente de los departamentos del Cauca, Valle, Antioquia

y Chocó- sobrepasa el millón y medio de personas en los últimos cinco años (Sunkel, 2005: 52). El fenómeno de desplazamiento forzado afecta de especial manera a los pobladores de los departamentos fronterizos de Putumayo, Nariño, Norte de Santander y Chocó (éste último no fronterizo), que viven en la mayor pobreza y huyen del conflicto cruzando la frontera. De acuerdo con un estudio publicado por la Defensoría del Pueblo en 2004, un total de 13.186 colombianos se refugiaron el año 2003 en Ecuador, Venezuela y Panamá (Peña, 2009:76).

El caso específico de la inmigración colombiana hacia el Ecuador ha estado relacionado de varias maneras con la historia económica nacional. En las primeras décadas del siglo XX la explotación del caucho y madera en las provincias de Esmeraldas y Napo se constituyó en la principal actividad económica de los colombianos que ingresaron al territorio nacional. Posteriormente en los años sesenta y setenta se caracterizaron por un desarrollismo ligado al proceso de reforma agraria y colonización, se impulsaron las fronteras vivas y se dinamizó la ocupación del suelo en áreas de expansión agropecuaria como en el caso de Santo Domingo de los Tsáchilas. Aquellas motivaciones de índole laboral, comercial, de parentesco, se transformaron y se alteraron a fines de la década de los noventa por la presencia de flujos no típicos de inmigrantes colombianos, esta vez motivados por los conflictos internos violentos que no han podido ser resueltos por los diferentes gobiernos colombianos. En esta perspectiva, el Ecuador se convierte en país receptor de cientos y miles de inmigrantes forzados colombianos motivados por la violencia interna de su país que buscan refugio y protección humanitaria debido a las amenazas provenientes de los distintos actores armados y la conjunción de la aplicación militar del Plan Colombia en 1999. Se trata en su mayoría de campesinos pobres, jornaleros, indígenas, pequeños productores; es evidente también la presencia de personas vinculadas a los grupos irregulares

de Colombia, delincuentes y narcotraficantes. Lamentablemente existe una gran dificultad para controlar el ingreso irregular pues existen a lo largo de 630 kilómetros de frontera, 72 pasos que se utilizan ilegalmente (Baca, 2006: 244). Efectivamente en el caso concreto de la inmigración colombiana al Ecuador, aquella ha merecido un tratamiento de especial atención no solamente en razón de la ubicuidad geográfica por la frontera que comparten ambos países, en la que por un lado se desarrolla un conflicto armado y en el otro se pasa la factura de lo que muchos autores han denominado “el derrame” de aquel conflicto cuyos costes ha tenido que asumir obligatoriamente el Ecuador, sino que precisamente estas consecuencias han sido percibidas como amenazas para la seguridad interna del Estado².

Tabla 1.- Ingreso de ciudadanos colombianos al Ecuador

AÑO	INGRESO DE COLOMBIANOS
2001	210.000
2002	194.321
2003	193.808
2004	164.094
2005	124.763
2006	175.570
2007	201.546
2008	200.328
2009	160.173
2010	203.884

Fuente: Dirección Nacional de Migración del Ecuador. Elaboración: Raúl Cadenas, 2011

La vida en sociedad del Ecuador desde su separación de la Gran Colombia -1830- se acondicionó a una suerte de inestabilidad política y

repercusiones de carácter social y económico. El común denominador al parecer ha sido el desorden manifestado a través de golpes de estado, poca observancia de la ley y el derecho, distanciamiento con la democracia y el autoritarismo, y el despotismo se ha denotado en algunos hechos; los más recientes, que no escapan a la memoria de los ecuatorianos son los producidos en el gobierno de Febres Cordero (1984-1988) en el que se perpetraron violaciones a los derechos humanos, muertes, desaparecidos, propio de una dictadura civil; las repetidas caídas y destituciones de presidentes elegidos democráticamente Bucarám (1997) Mahuad (1999) Gutiérrez (2005). Sin embargo, Ecuador había gozado de una relativa paz social y política y no estaba alertado a la posibilidad de una amenaza externa que ponga en riesgo elementos sociales, culturales, económicos, políticos y ecológicos de la reproducción cotidiana de muchos ecuatorianos/as no solo de la frontera sino de todo el país (Montufar, 2003:211).

El fenómeno de la droga³, el movimiento forzado de colombianos que han buscado refugio en nuestro país huyendo de la violencia, son resultados evidentes que el conflicto interno armado ha generado a la vez que ha sido percibido de un tiempo acá en una “amenaza” para varios países de la región. Pero una amenaza no en los términos clásicos de enfrentamiento entre estados, sino de los efectos que la acción de actores irregulares puede tener sobre los países colindantes (Vargas, 2006:136). La problemática de las migraciones se analizaba tradicionalmente como consecuencia de conflictos internos o externos de los países, en particular por el

2 El Título I del Libro II del Código sustantivo penal ecuatoriano en vigencia refiere aquellos delitos que comprometen la seguridad exterior e interior del Estado, y al parecer mantiene la posición tradicional que privilegia la atención del Estado antes que del individuo dado su orden en el texto normativo, de todas formas querría hacer hincapié en que la inmigración no es considerada como un tipo penal que atente contra la supervivencia del Estado.

3 El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- en su libro “Nuestra Democracia 2010” señala que la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado constituye un desafío fundamental para la democracia de ciudadanía y la sociedad de bienestar en América Latina. El fenómeno de la delincuencia organizada representa un gran problema que deviene de la fragilidad de las instituciones que conforman el Estado de derecho.

movimiento de los refugiados que conllevaba. Hoy esta visión es más amplia y tiene nuevos matices: se convierte la migración en un fenómeno social con gran importancia en la agenda internacional y en un tema de política exterior en consideración a su carácter generalizado (todos los países se ven afectados por el fenómeno), permanente (en la medida en que está adquiriendo un papel estructural tanto en países de origen como de destino), y de gran impacto social, económico y cultural. Según esa visión moderna, el fenómeno se fortalece en y con la globalización, lo cual no hará extraño que profundice la tendencia a eliminar las fronteras y que las respuestas del estado se enmarquen en procesos de cooperación e interdependencia. Por lo tanto, las migraciones se empiezan a estudiar y analizar bajo marcos donde la prioridad de los estados es la de garantizar la seguridad y de potenciar el desarrollo (Lara, 2009:211).

El movimiento migratorio internacional cada vez más intenso ha sido vinculado erróneamente con la inseguridad ciudadana, acusándolo de incidir en la delincuencia. La construcción de las imágenes y de la percepción se alimenta por análisis objetivos así como elementos subjetivos acerca de cómo los inmigrantes se ven e integran a las sociedades receptoras. Por ejemplo, si dos inmigrantes son vinculados a actos delictivos, se asimila por generalizaciones que los inmigrantes son delinquentes. En este proceso participan diferentes actores y dinámicas. Por un lado, están los actores sociales que son los portadores mismos de las percepciones y que ejercen opinión o presión en función de éstas. Por otro lado, la opinión pública, a través de los medios de comunicación y análisis de opinión, contribuyen a resaltar las percepciones. En un último lugar, aparece el contexto político y cultural en el que se conforman dichas percepciones e imágenes del inmigrante. Para los últimos años, y en particular después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, a partir de los cuales se fortalece la relación de las migraciones con

el terrorismo, la respuesta espontánea de las sociedades de recepción con respecto a la percepción que se tiene del inmigrante es, por lo general, negativa (Lara, 2009:13).

Según el estudio “Auditoría de la Democracia Ecuador 2006” del Latin American Public Opinion Project de la Universidad de Vanderbilt, el 74% de los ecuatorianos no están de acuerdo con la llegada de inmigrantes colombianos a Ecuador porque los percibe como amenaza a la seguridad personal y económica del país, aunque el 49% tolera la llegada de colombianos a causa del conflicto armado en Colombia, y el 73% considera que les quitan el trabajo a los ecuatorianos (Vargas, 2006: 168). Desde la perspectiva académica se ha disgregado aquella inicua asociación migración-inseguridad, señalando que el tema de la inmigración colombiana al Ecuador ha sido satanizado y sobredimensionado. Son los sectores políticos y los medios de comunicación incluso de aquellas autoridades policiales que irresponsablemente han influido negativamente en la opinión nacional y han creado ese imaginario de afectación y estigmatización en contra del ciudadano colombiano, que al asentarse en suelo ecuatoriano lo adquiere forzosamente. Y no solamente hemos mezclado problemas, sino que hemos generado otros más como xenofobia y discriminación, que han afectado al propio nacional en su convivir diario. Lo preocupante ha sido, es y será cuando los sectores de interés “politizan” el tema y demagógicamente lo aprovechan para sus réditos propios; los medios de comunicación sensacionalistas y parciales que satisfacen sus intereses y distorsionan la información real sólo han creado más problemas, han incrementado la percepción destructora de la ciudadanía en general, traducándose esto en sentimientos de rechazo y discriminación en contra del extranjero colombiano. En ese escenario se construyó el imaginario colectivo de la sociedad ecuatoriana cuya percepción relacionó los índices de violencia con la presencia de inmigrantes colombianos marcando estereotipos degradantes como

“no deseables” y “peligrosos”; sin embargo, es menester aclarar que estos estereotipos no siempre fueron negativos, una mirada atrás nos permite apreciar al colombiano “emprendedor”, “trabajador”, “entrador”, “de negocio”, a quien incluso se lo admiraba por dichas cualidades y se constituía en un fuerte referente para el compatriota ecuatoriano, sin dejar de destacar las relaciones bilaterales entre ambas naciones de amistad, cooperación, comercio y turismo. Gran responsabilidad como se advirtió anteriormente, se atribuye a los medios de comunicación y autoridades de gobierno por la irreflexión y no sinceridad en el tema. Aquí el papel de los medios es especialmente importante por la cantidad de noticias recogidas donde los inmigrantes son actores de actos delictivos relacionados con prostitución, droga, robos y delincuencia en general. ¿Es realmente la nacionalidad de las personas que cometen los actos delictivos un dato muy importante? ¿Estaban realmente seguros de la nacionalidad o era una intuición o especulación? Pensamos que este estereotipo puede ser perfectamente combatido poniendo de manifiesto qué porcentaje representan los actos delictivos cometidos por inmigrantes y cuántos de ellos son realmente delincuentes (Vásquez, 2006:7).

En programas televisivos de opinión los debates sobre seguridad ciudadana coincidían en la necesidad de exigir visa para aquellos colombianos que deseaban ingresar al país⁴,

4 En el programa de opinión “Detrás de la noticia” transmitido por Ecuavisa -21 de marzo de 2004- el Alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot instó al gobierno de Gutiérrez en adoptar alguna medida para frenar la delincuencia en el país, aduciendo que delincuentes de alta peligrosidad del área andina se infiltran al Ecuador, ante lo cual consideró que era necesario solicitar a los extranjeros visa, pasaporte o record policial, señalando que esta omisión perjudica a la sociedad ecuatoriana en general, lo propio señaló Alberto Dassum como Presidente de la Federación de Cámaras de Industrias del Ecuador; al afirmar que la adopción de la visa sería un mecanismo plenamente válido de control específico sobre ciudadanos de otros

rápidamente se reprodujo ese juego en la percepción y el imaginario de la sociedad ecuatoriana en general. Estos procesos suponen la producción de significados, la generación de un discurso que consiste en imágenes con las que identificamos a los otros (inmigrantes) frente al nosotros (sociedad de acogida). Con estas imágenes orientamos nuestro comportamiento y nuestra forma de actuar (Vásquez, 2006:13). Nuestro medio no escapaba del afán estigmatizador que rotulaba a los colombianos como los causantes de la intranquilidad ciudadana, incluso se tejió a su alrededor historias discriminatorias –nadie quería arrendar un departamento, contratar servicios, o peor aún mantener algún tipo de negocios con ellos, además al parecer hasta su acento juega en contra, que a decir del imaginario de la gente causa temor y desconfianza-, y aquellas actitudes xenofóbicas se legitimaron en las esferas institucionales de gobierno.

Las esferas políticas tampoco han podido desbandarse de esta construcción discursiva discriminatoria; tal es el caso del gobierno de Gutiérrez 2003-2005 cuya estrategia de seguridad estuvo orientada a alentar el Plan Colombia, y es que precisamente su activación parece haber coadyuvado a empujar cientos y miles de colombianos hacia el lado ecuatoriano. Este fenómeno –la inmigración– es un indicador del derrame del conflicto

países que ingresan al Ecuador como parte de una decisión soberana. En otro programa similar de opinión “Cero Tolerancia” también transmitido por la cadena Ecuavisa, se discutieron las causas que generan la inseguridad ciudadana, los participantes entre ellos el ex Comandante General de Policía del Ecuador, General Jorge Poveda señaló que uno de los factores que incrementa la delincuencia es la presencia de elementos extranjeros, en especial de Colombia, pues según mencionó ciertos delitos como el secuestro, el sicariato son industrias colombianas, sugiriendo la necesidad de exigirles visa y el certificado de antecedentes penales a los colombianos que requieran su ingreso al Ecuador.

interno colombiano y que se ha constituido en una preocupación nacional que no hay que olvidar; la frontera norte es el escenario en el que se desarrolla las dinámicas de este conflicto transnacional -recordemos el 2005 como el año de la ofensiva militar de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas -FARC- y de su combate por parte del gobierno de Uribe- tráfico de armas, sustancias estupefacientes y psicotrópicas, precursores químicos, presencia de insurgentes, economía ilegal -laboratorios clandestinos de procesamiento de drogas, compra de víveres, venta de uniformes militares- entre otros.

La adopción del Pasado Judicial como parte del repertorio discursivo de la inseguridad ciudadana

El movimiento migratorio colombiano hacia el Ecuador conllevó incluso a discusiones en torno a la defensa de la mano de obra nacional, en temas de índole laboral - otro estereotipo sobre la valoración de la inmigración- que obligaron al gobierno ecuatoriano de Gutiérrez a adoptar acciones y medidas destinadas a frenar el flujo de inmigrantes colombianos y su aparente asociación con la inseguridad ciudadana: la presentación del “pasado judicial” como requisito para aquellos colombianos que ingresen al Ecuador, la militarización del cordón fronterizo, restricciones a procesos de regularización de población extranjera, controles laborales a extranjeros y limitaciones en el campo laboral, restricciones en los procesos de solicitudes de refugio, etc., que acarrió la subvaloración de los derechos fundamentales, fomentó la discriminación y la explotación laboral.

El Pasado Judicial, se adopta bajo una contradicción dentro de los acuerdos regionales -Comunidad Andina de Naciones CAN- los cuales permiten el libre ingreso o tránsito de personas dentro de la comunidad andina, y es que precisamente los países andinos han decidido sumar esfuerzos para lograr que sus

habitantes puedan circular libremente por la subregión, ya sea cuando lo hagan por razones de turismo, trabajo, o cualquier fin que implique cambio de residencia actual⁵. La política exterior de Gutiérrez fue considerada ambigua, el pueblo ecuatoriano rápidamente percibió que lo habían traicionado una vez más: nepotismo, Corte Suprema ilegítimamente constituida, despotismo, apego incondicional a la política norteamericana como el “mejor aliado” entre otros, fueron los factores que determinaron su caída y que comportaron a que ciudades como Quito especialmente, a través de marchas autodenominadas “forajidos” iniciaran una serie de rebeliones que culminaron con el derrocamiento del “gutierrezismo” del poder el 20 de abril de 2005.

Desde el 01 de mayo de 2004 los ciudadanos colombianos que ingresen al Ecuador deben presentar el certificado de antecedentes penales denominado “pasado judicial” lo que en nuestro país equivale al “récord policial”. El referido documento se expide en el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, en Colombia, en el que se recoge el comportamiento judicial de los ciudadanos del vecino país del norte.

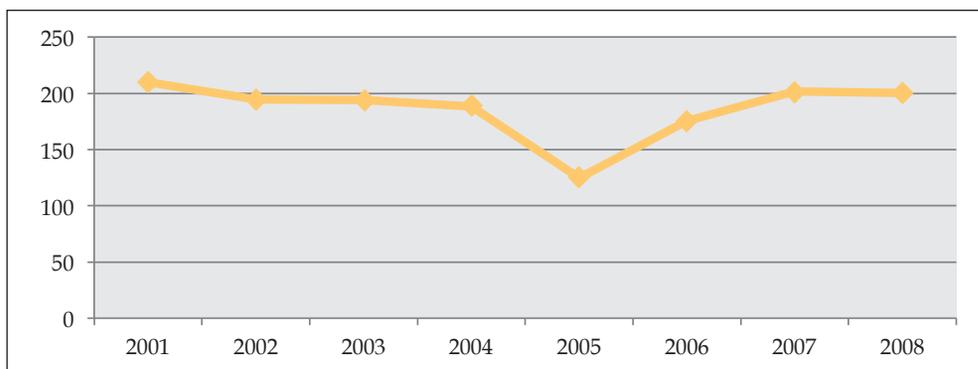
Un nuevo episodio en el marco de las relaciones internacionales con Colombia se inaugura con el gobierno de la “Revolución Ciudadana” que asume el poder desde el 15 de enero de 2007. Después de que el ejército colombiano bombardeara un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano el 01 de marzo de 2008 en donde fallecieron cerca de 26 personas entre ellos Raúl Reyes el segundo al mando de este grupo guerrillero, el Presidente Rafael Correa asume una posición extrema

5 Decisión 503 de junio de 2001, reconoció que los documentos nacionales de identificación son el único requisito para que los nacionales y extranjeros residentes en los países miembros puedan viajar por la subregión en calidad de turistas. Posteriormente, la Decisión 504 de mayo de 2006, estableció el Pasaporte Andino como documento válido para la movilidad dentro de la subregión andina.

de ruptura de las relaciones político-diplomáticas con Colombia. Romper relaciones por un incidente de frontera no es normal. Estamos llenos de ejemplos de incidentes de esta naturaleza en muchísimas partes del mundo sin que eso produzca una ruptura de relaciones. La revista Vanguardia escribió en su momento “un posicionamiento de esta naturaleza tiende a dar créditos internos. Aquí se está manejando esto en términos de opinión pública para fortalecer la posición del gobierno en este período electoral” (Vanguardia, 2008). Entre tanto las relaciones comerciales entre ambos países se mantuvieron, tal es el caso de la decisión adoptada por el gobierno ecuatoriano en febrero de 2008 de promover los vínculos que unen a los ciudadanos ecuatorianos y colombianos —comercio y turismo— bajo el principio de la libre circulación de las personas a través de la eliminación del pasado judicial -1 de junio de 2008- lo que significó que a partir de esa fecha los ciudadanos colombianos que ingresaron al Ecuador lo hicieron sin la necesidad de presentar su documento judicial. Sin embargo, transcurrido cinco meses de su eliminación, en noviembre del mismo año, el gobierno de Correa justificado en los altos índices e inseguridad que registra el país en especial en la zona de frontera, restablece la exigencia del pasado judicial a todos los colombianos que ingresen al Ecuador, pues a decir del propio Canciller de ese entonces, Fander Falconí era necesario retomar aquella medida a fin de controlar el posible ingreso de delincuentes y salvaguardar a los colombianos de bien que están en el Ecuador. El propio mandatario ecuatoriano acusa al gobierno colombiano de ser el culpable del ingreso de ciudadanos colombianos con registros delictivos al Ecuador por mantener descuidada su frontera. En esta perspectiva la agenda exterior del Presidente Correa ha sido calificada como “personalista” ahondando aún más el problema de las percepciones que tenemos los ecuatorianos sobre nuestros vecinos colombianos.

El populismo se refiere a un modo de participación que se aleja de las reglas de etiqueta o ‘modales de mesa’ de las élites políticas sin pedir disculpas por su brusquedad. Su imagen arquetípica es la de un aficionado del fútbol que reacciona ruidosamente ante las victorias y derrotas de su equipo, a veces de manera violenta, sin preocuparse mayormente por las formalidades de la civilidad. Sea como una reacción contra la política convencional o como una respuesta ante los fracasos de la democracia elitista, esta modalidad de la intervención populista tiene el potencial de renovar y a la vez perturbar los procesos políticos, sin que ello siempre o necesariamente implique rebasar el formato institucional de la democracia. Su acción se despliega en los bordes más ásperos del orden democrático liberal. En todo caso, resulta evidente que con ello el espectro comienza a distanciarse de la modalidad anterior, donde era una suerte de compañero de ruta de la representación liberal democrática en su forma mediática. Más bien aparece como una presencia inquietante y comienza a generar cierta incomodidad en la clase política, la prensa y la intelectualidad. El populismo revela el potencial más ominoso de la metáfora de la sombra. Aquí el espectro ya no se refiere a una visita sino a una amenaza que pone en peligro a la democracia. Por ejemplo, la desconfianza, e incluso, el desapego hacia los procedimientos institucionales y las complejidades del proceso legislativo —desconfianza que Oakeshott identifica como uno de los rasgos de la política de la fe—, se trasmuta en una interpretación discrecional de las normas del Estado de Derecho. Previsiblemente, cuando esto ocurre, el populismo se desliza fácilmente hacia el terreno del autoritarismo. Si están en función de gobierno, esto multiplica los conflictos con la judicatura y otros poderes del estado, y si están en la oposición, desdibuja la frontera entre la movilización de la multitud y la arbitrariedad de la turba. Lo curioso es que un comportamiento antidemocrático violenta el derecho pero no implica necesariamente la pérdida de legiti-

Gráfico I.- Ingreso de ciudadanos colombianos al Ecuador. Enero 2001-Diciembre 2008



Fuente: Dirección Nacional de Migración del Ecuador
Elaboración: Raúl Cadena, 2011

midad o de apoyo popular. Para mantener ese apoyo, el repertorio discursivo del populismo cuenta con la explotación de los miedos de la gente —apelando al chauvinismo nacionalista o a la xenofobia— y la propensión a formular promesas demagógicas. Esto, claro, requiere un gobierno fuerte y decisivo, exigencia que puede funcionar como coartada para justificar acciones arbitrarias en nombre de una causa superior como la lucha contra élites corruptas y egoístas que han perdido el contacto con el pueblo. Pueden salirse con la suya, al menos en el corto plazo, siempre y cuando sus acciones sean percibidas como una expresión de la voluntad popular (Arditi, 2006:98).

Bajo esa práctica populista, se recogen las demandas sociales, como es el caso de la inseguridad ciudadana y se traduce en la oferta y promoción de propuestas tendientes supuestamente a minimizar el fenómeno⁶;

6 Reposan en la Asamblea Nacional proyectos de ley Reformativos al Código Sustantivo Penal y Código Adjetivo Penal, Código de la Niñez y Adolescencia, Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, Código Orgánico de la Función Judicial, como acciones de carácter inmediato y en los cuales se pretende tipificar nuevos delitos como es el caso del sicariato, atribuir responsabilidad penal a los adolescentes infractores, extensión de los plazos de la caducidad de la prisión preventiva, aumento de las penas, etc. en cuya tela de fondo esconde su ineficacia, y su ningún impacto en la prevención y disminución del delito. Vale resaltar, el argumento que mantiene la legislatura nacional cuando señala que la violencia delictiva que

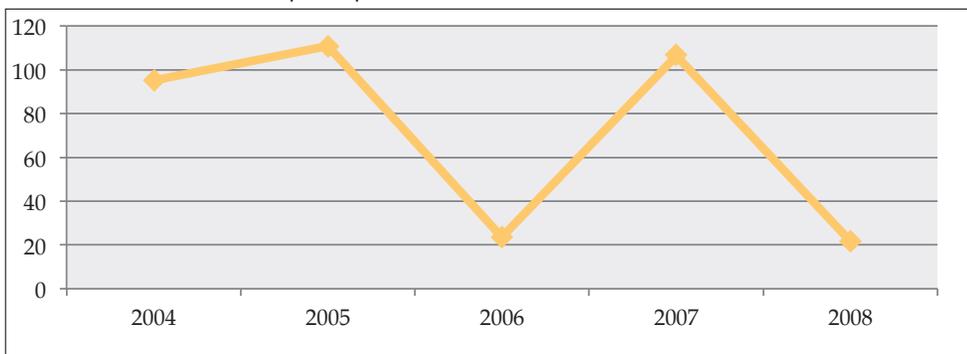
en otros casos se convierte en una “estrategia de campaña” a la orden de políticos para sus propios intereses. El visado para nueve países de África y Asia: Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia, implantado bajo el régimen actual de Correa, constituye indiscutiblemente una medida dentro de la “doctrina” populista penal en referencia, considerado como un “acto humanitario” a decir del Subsecretario de Asuntos Migratorios del Ecuador, a fin de prevenir y evitar la utilización del Ecuador como puente en tránsito hacia terceros países de bandas internacionales.

Funcionamiento y resultados del Pasado Judicial entre enero de 2004 y diciembre de 2008

El Sistema Informático Integral de la Policía Nacional a través del Departamento de Estadísticas de la Dirección Nacional de Migración, reportó un total de 786.629 colombianos que hicieron su ingreso en el período comprendido 2001-2004, correspondiendo a 210.010 colombianos en 2001 como el año con mayor flujo migratorio, seguido por 2002 con 194.321, 2003 con

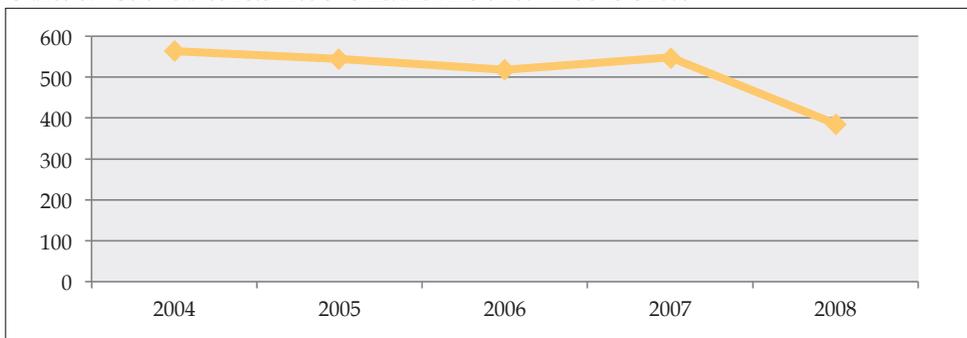
durante los últimos años vive el país se debe a la irrupción de una cultura delictiva extranjera —colombiana— importada por una minoría criminal que aprovecha las facilidades geográficas que brinda la frontera común entre ambos países, incrementando la delincuencia en general.

Gráfico 2.- Denuncias a nivel República por diferentes delitos. Enero 2004-Diciembre 2008



Fuente: Dirección Nacional de Migración del Ecuador
Elaboración: Raul Cadena, 2011

Gráfico 3.- Colombianos detenidos en el Ecuador. Enero 2004-Diciembre 2008



Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial del Ecuador
Elaboración: Raul Cadena, 2011

193.808 y 2004 con 188.490 colombianos. En el periodo comprendido de 2005 a 2008 se calculó un total de 702.207 ciudadanos colombianos, correspondiendo a 124.763 en 2005, 175.570 en 2006, 201.546 en 2007 y 200.328 colombianos en 2008. En el gráfico 1 se puede observar que los años 2001, 2007 y 2008 reflejan un mayor índice de ciudadanos colombianos que inmigraron al Ecuador. Los periodos 2001-2004 y 2005-2008 registran un comportamiento casi similar entre ellos; en el primer periodo el Ecuador ha recibido a un total de 786.629, en tanto que el segundo 702.207 colombianos. En esta figura también podemos apreciar que después de la implementación del pasado judicial -01 de mayo de 2004- sólo 2005 presenta una tendencia decreciente en el ingreso de ciudadanos colombianos al Ecuador; los subsiguientes 2006, 2007 y 2008 se manifiestan con picos altos.

En el gráfico 2 se observa que los años 2004, 2005 y 2007 reflejan altos índices inseguridad. La sección de estadísticas de la Dirección Nacional de la Policía Judicial del Ecuador, registró en 2004 un total de 95.272 denuncias a nivel nacional por diversos delitos. En 2005 se registró un total de 110.950 denuncias a nivel nacional, mientras que 2007, 106.263. Recordemos que 2005 fue un año agitado políticamente y de gran ebullición social, derrocado el régimen de Gutiérrez en su lugar Alfredo Palacio quien se desenvolvía hasta ese momento como Vicepresidente asumió la primera magistratura del país iniciando un periodo de transición el mismo que termina el 15 de enero de 2007 con la posesión de Rafael Correa como nuevo Presidente de los ecuatorianos bajo el auspicio del movimiento político creado por él y denominado "Alianza País". Los periodos 2005 y 2008 muestran comportamientos

Investigación

bajos de violencia a nivel república, 23.567 y 21.675 respectivamente. 2005 y 2008 se muestran con índices bajos de denuncias a nivel nacional, 23.567 y 21.675 respectivamente. Si sumamos el total de denuncias registradas en el período 2004-2008 obtenemos un resultado de 357.727 frente a 2.560 colombianos detenidos en el mismo período lo que en otras palabras equivale a un 0,71% en relación a las tasas de inseguridad ciudadana, menos del 1%.

Como se demuestra en el figura 3, durante 2004 la Policía Nacional ha detenido a 563 colombianos por diversos delitos, 2005 registró un total de 545 ciudadanos colombianos detenidos, 2006, 518, 2007, 548 y 2008, 386 detenidos colombianos, sumando en este período 2.560 detenciones. Es importante señalar que aquellos colombianos que fueron detenidos en el precitado período en su gran mayoría obedecen a delitos cometidos contra la propiedad: asaltos, robos de domicilios, robos de vehículos, y en otros casos de estafa. Un análisis comparativo nos permite encontrar que durante 2004 ingresaron al Ecuador un total de 188.490 colombianos, y en ese mismo período se detuvieron a 563 colombianos por la comisión de algún tipo de delito. En 2005, ingresaron 124.763 colombianos al Ecuador de los cuales fueron detenidos 545, en 2006 ingresaron en un número de 175.570 con 518 colombianos detenidos, en 2007 ingresaron 201.546 con 548 detenidos, y finalmente en 2008 se registró un total de 200.328 colombianos con un número de 386 colombianos detenidos por la Policía del Ecuador. Lo expresado representa un 0,28% de detenidos sobre el total de colombianos que han ingresado al país durante período 2004/2008; es decir, menos del 1%, porcentaje que de ninguna manera refleja los índices de inseguridad que se manifiesta en el Ecuador en los períodos evaluados.

Conclusiones

Referirnos a la inmigración ya de carácter intrarregional o hacia los países desarrollados sugiere necesariamente una mirada a los factores que la motivan, pero al mismo tiempo invitan a la reflexión que de ella subyace en el escenario nacional como una especie de transfiguración en el que se tiende un velo asociativo empírico que engañosamente lo ha envuelto con la inseguridad ciudadana entre otros mitos y estereotipos tejidos a su alrededor.

El Ecuador no ha escapado de aquel escenario de transfiguración nacional en el que la inmigración internacional hacia nuestro país, especialmente colombiana a propósito de su conflicto armado, se ha convertido en una dimensión real que ha tenido impacto en la convivencia social ecuatoriana, al menos durante la última década. En este sentido, el desplazamiento forzoso constituye un proceso generador de fragmentaciones espaciales y de fronteras internas, provocadoras de dinámicas de construcción y reconstrucción de referentes, de identidad y de territorio que se constituyen en nuevos códigos de relacionamiento social (Sunkel, 2005: 52), códigos que lamentablemente se los interpreta en formas de discriminación, estigmatización, explotación y xenofobia en contra de aquellos extranjeros que han traspasado la frontera ecuatoriana.

En esta sociedad de acogida –Ecuador- el índice delincencial, el estado de violencia, el perfeccionamiento en la perpetración de hechos delictuales, el pánico o la alarma social se incrementaron coincidentemente con la activación del Plan Colombia de 1999, por lo que la protección de las personas y sus bienes rápidamente no sólo que se han colocado dentro de las prioridades sociales sino que han sido recogidas como parte de una estrategia política dentro de prácticas populistas que han desviado y desvalorizado la dimensión relevante que merece la inseguridad ciudadana, hoy por hoy constituida en una necesidad

insatisfecha por parte del Estado ecuatoriano. Una breve inspección de aquellas prácticas se manifiesta en la ineficacia de la adopción y funcionamiento del pasado judicial acompañada de una serie de ofertas y propuestas tendientes aparentemente a mitigar dicho fenómeno.

Se exige al estado se aparte de la práctica engañosa de este tipo de acciones de carácter inmediato que lejos de coadyuvar a satisfacer aquella necesidad ahora imperiosa y prioritaria –seguridad ciudadana- deja ver su ineficacia, sin ningún impacto en la prevención y disminución del delito; así también, un redireccionamiento arduo y profundo que combata la delincuencia y que se adecúe bajo los estándares de la instrumentación jurídica internacional lo que permitirá de hecho el aseguramiento de la gobernabilidad democrática mediante la reconstrucción del frente de seguridad a través del diseño de una verdadera política integral multidimensional no reactiva como erróneamente se adopta y en la que se inserte a la comunidad en general sobre la base de los derechos individuales o colectivos y no en argumentos de conveniencia particular o político. □

Bibliografía

- Arditi, Benjamín (2006). “El populismo como espectro de la democracia: una respuesta a Canovan”. En: *Red Revista Mexicana de Investigación Educativa*.
- Baca, Raúl y Alejo Vargas (2006). *Elementos para una política de extranjería. La Política de los países vecinos, respecto a Colombia*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Iglesias, Salvador (2008). *La inmigración: el reto del siglo XXI*. Madrid: Dykinson.
- Lara, Ana (2009). *Migraciones internacionales, seguridad y xenofobia: los límites del modelo francés de integración*. Red Oasis.
- Montufar, Cesar y Teresa Whitfield (2003). *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Navarro, Antonio (2008). “Quito y Bogotá muy lejos de la frontera”. En: *Vanguardia* N.º 27: 28.

Peña, Rocío (2009). “Migración de colombianos: ¿una expresión moderna de orfandad?”. En: *Red Revista Estudios Socio-Jurídicos*.

Sunkel, Guillermo (2005). *Cultura, Conflictos y formas de Convivencia. América Latina, otras visiones desde la cultura*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.

Vásquez, Octavio (2006). *Negro sobre blanco: inmigrantes, estereotipos y medios de comunicación*. Andalucía: Editorial Red comunicar.

Yépez, Fernando (2001). *Política Internacional del Ecuador en el siglo XXI*. Quito: Impresión artes gráficas.