

Oswaldo Jarrín, compilador

Memoria del proyecto
**Política Pública de
Seguridad Ciudadana**
Primera fase



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



REF. 103110
103110

103110

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: 15 Sept. 2004
Compra:
Proveedor:
Código:
Donación: FLACSO Ecuador

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

Fundación Grupo Esquel
Av. Colón 1346 y Foch
Edificio Torres de la Colón
Mezzanine, of. 12
Telf: (593-2) 2520001
www.esquel.org

ISBN:-

Índice

Presentación	11
Prólogo	
El Proyecto “Política Pública de Seguridad Ciudadana”	13
Oswaldo Jarrín	
Introducción	
<hr/>	
Encuesta de victimización	
Área Urbana Quito, Guayaquil y Cuenca	17
Nilhda Villacrés	
La Seguridad Ciudadana a partir de la justicia social	65
Cornelio Marchán	
Responsabilidad social en la Seguridad Ciudadana	69
José Castro	
Perspectivas locales de Seguridad Ciudadana	
<hr/>	
Seguridad y convivencia	77
Juan Carlos Melián	
El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana	81
Lorena Vinueza	

Temas transnacionales en las agendas de seguridad de la Región Andina	87
Adrián Bonilla	
Modelo de gestión pública para la seguridad en Bogotá	93
Hugo Acero	
Diagnóstico y propuestas para la seguridad ciudadana de Guayaquil	99
Gaitán Villavicencio	
Seguridad Ciudadana: la falsa neutralidad del concepto	105
Xavier Andrade	
De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana	111
Lucía Dammert	
Policía exitosa, policía indolente: nuevas tendencias en Seguridad Ciudadana	119
Juan Carlos Ruiz	
Hacia una propuesta de política pública de Seguridad Ciudadana	129
Alexei Páez	
Perspectivas nacionales de Seguridad Ciudadana	
<hr/>	
Fuerzas Armadas, seguridad y sociedad	139
Germán Montenegro	
El plan de prevención del delito urbano en Argentina	145
Mariano Ciafardini	
Estrategia nacional de Seguridad Ciudadana: lo local y lo nacional ..	151
Fredy Rivera	
Modelo de gestión pública para la ciudad de Bogotá	157
Claudia Gómez	

Estructura del sistema, políticas a nivel nacional para la gestión administrativa de la seguridad y convivencia ciudadana	169
Beatriz Otero	
La Junta de Seguridad Ciudadana: el caso de Sucumbíos	177
Oswaldo Jarrín	
La reforma policial en Colombia	189
Estela Baracaldo	
Lineamientos de política integrada nacional para la seguridad	197
Philip Hughes	
.....	
Guardia Nacional y “Homeland Security”	201
Tom Leonard	

Anexos

Anexo 1. Discursos

Paco Moncayo, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito	205
Fernando Carrión, Director de FLACSO Sede Ecuador	207
Gaitán Villavicencio, representante de la Universidad de Guayaquil ...	211
Carlos Castro, Vicealcalde de Cuenca	213

Anexo 2. Talleres

Quito	217
Guayaquil	225
Cuenca	232
Coloquios en Nueva Loja y Tulcán	241

Anexo 3. Acuerdo de Tabacundo	244
--	-----

Anexo 4. Editoriales	247
-----------------------------------	-----

Responsabilidad social en la seguridad ciudadana*

José Castro**

Dada la coyuntura actual, la seguridad se ha vuelto un tema de interés público. Voy a explicar por qué llamé a mi ensayo *La casa tomada*, que es el título de un cuento de Julio Cortázar. En ese relato hay algo dentro de la casa que se va tomando todos los espacios —los dormitorios, los pisos, la sala— y arrinconando en un espacio más reducido a un simple y silencioso matrimonio de hermanos, que finalmente terminan saliendo de la casa por la ventana y tirando las llaves en la alcantarilla para que nadie vuelva a entrar en ella. Cuando me propuse escribir el ensayo, hice una analogía con este problema de la seguridad y me pregunté qué es lo que nos va arrinconando a nosotros los ecuatorianos a un espacio cada vez más reducido. Y la respuesta fue directa: el temor, el miedo. No obstante, como dice Ernesto Sábato, los seres humanos no podemos representar nunca las angustias metafísicas solamente con puras ideas, sino que debemos encarnarlas. ¿Dónde se encarna ese temor? Para mí, en la sensación de inseguridad cotidiana: caminamos por un barrio por el que hemos pasado durante diez años, y ahora miramos continuamente hacia atrás porque tenemos ese temor a nuestras espaldas.

Antes de explicar por qué se produce esta relación entre temor e inseguridad, cabe señalar que entre las distintas entradas para este tema de la seguridad pública yo he decidido optar por tratar de entender el concepto de seguridad y el cambio que ha sufrido frente a los nuevos escenarios y las nue-

* Ensayo ganador del concurso universitario “Responsabilidad social en la seguridad ciudadana” organizado por la PUCE y propiciado por el Proyecto “Política Pública de Seguridad Ciudadana”.

** Estudiante de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

vas realidades. Luego, dentro de este nuevo marco, intentar establecer cuál es la relación entre las dos entidades de seguridad, o sea las Fuerzas Armadas y la Policía. Y, finalmente, ubicar cuál es la importancia de la participación ciudadana en este nuevo contexto.

En el debate actual sobre la seguridad sobresale la premisa de que es el sistema político el que debe dar respuestas a este tipo de problemas. La nueva visión de seguridad no se concibe solamente como un asunto de presupuesto o de equipamiento o de creación de cuerpos especiales, sino que se enfoca en la necesidad de elaborar una política de seguridad clara, que no violenta ni contradiga los principios de la democracia, entendida ésta no sólo como la democracia formal o sea como el óptimo funcionamiento de los sistemas de elección o el ejercicio de los derechos políticos, sino como un sistema que rescate el derecho al bienestar y a la seguridad de la población.

La elaboración de una política pública de seguridad es esencial, pero será el concepto mismo de seguridad sobre la cual ésta se desarrolle el que determine las circunstancias que permitan acciones de protección llevadas a cabo por instituciones estatales destinadas a este fin. Antes de abordar esto quiero citar dos cambios fundamentales que se han producido: primero, no es para nadie desconocido que el fin de la guerra fría marcó un nuevo contexto que aceleró, profundizó o mejoró los procesos de democratización en América Latina y que modificó las prioridades que tenía el Estado hasta antes de 1989. Al reducirse el número de sospechosos en la sociedad y la paranoia estatal y social que existía en ese entonces, se abre la posibilidad de discutir el tema de la seguridad como un problema público, como un problema de la sociedad y hacer participar a la sociedad respecto de cómo quiere que se trate el tema. Segundo, hay que considerar que existe una diferencia fundamental entre lo que es seguridad interna y lo que es seguridad externa o, poniéndolo en términos institucionales, lo que son las Fuerzas Armadas y lo que es la Policía. En el caso de esta última, su objetivo fundamental es mantener el orden público y garantizar la protección y derechos de la persona. En lo que concierne a las primeras, la seguridad externa, que le compete, tiene otro referente: otro estado o un actor disidente del sistema, que se convierte en una posible amenaza.

Esta distinción es común en América Latina, aunque en países como República Dominicana la diferencia entre estos dos espacios no es muy notoria. Sin embargo, en el Ecuador se introduce la distinción entre los roles y

las responsabilidades de cada una de estas dos instituciones en la Constitución de 1945. Concretamente, el Art. 120 se refiere de modo expreso a que la Policía es una institución civil –y yo recalco lo de civil–, sin fuero especial, destinada principalmente a garantizar el orden interno y la seguridad individual y colectiva. Por su parte, a las Fuerzas Armadas les quedaron reservadas la seguridad y la defensa nacionales, considerando la presencia real o hipotética, actual o potencial de algún enemigo externo.

Pese a la distinción que se establece entre seguridad interna y externa, en el Ecuador ha existido la tendencia a identificar a la seguridad interna con la externa, lo que ha causado confusión entre las funciones de los militares y de los policías, llegándose inclusive a que una institución invada los espacios de la otra. Este desconcierto que se produce en la sociedad crea también distorsiones en los mecanismos a los que recurren ambas instituciones a la hora de tratar el tema de la seguridad. Las secciones conjuntas de las Fuerzas Armadas y la Policía son consideradas como normales en los nuevos escenarios, donde los conflictos y los delitos comunes y de la vida cotidiana se mimetizan con problemas globales o internacionales más inclusivos como el terrorismo, el narcotráfico, la guerrilla. Todo esto constituye, además, un síntoma de la incapacidad de los gobiernos para aplicar políticas preventivas e integrales de control.

En este contexto, la colaboración institucional entre Fuerzas Armadas y Policía se presenta siempre en situaciones de crisis y precisamente por ello concitan la simpatía de la sociedad civil. Si bien es cierto que en términos de popularidad esto es aceptable, a nivel institucional genera un grave problema: la modificación de las estructuras tanto de la Policía como de las Fuerzas Armadas. En el ámbito policial los cambios pueden verse en el incremento de los métodos militares que ha asimilado la institución y que se evidencian en la creación de grupos especiales como el GOE, el GIR, las unidades antisequestros y antidrogas que, curiosamente, tienen relación con la DEA de los Estados Unidos.

Los cambios en el ámbito militar también presentan problemas, sobre todo en lo atinente a la ampliación de sus funciones, que se justifica bajo el nuevo concepto de seguridad, entendida ésta como prevención de conflictos. Obviamente, tal ampliación permite a las Fuerzas Armadas actuar de una manera directa en el control de la población, intentando modificar las circunstancias sociales que subyacen a la violencia. Con esta idea, en las

campañas de seguridad, educación, alimentación, de vivienda que realizan los militares, las Fuerzas Armadas aparecen como puntal de apoyo a la seguridad nacional, es decir se identifica seguridad con desarrollo, identificación muy peligrosa para la democracia, principalmente porque la seguridad puede ser vista únicamente desde el punto de vista militar y, por supuesto, se puede llegar a responder con soluciones militares a problemas que no deben tenerlas, por ejemplo la migración.

Si bien la militarización de los métodos policiales podría verse justificada por el aumento de la delincuencia organizada, en lo ideal las técnicas deberían ser eminentemente policiales, es decir estar destinadas a restituir el orden. La diferencia de percepción entre lo militar y lo policial es muy clara: en la visión de los militares la delincuencia y el conflicto social aparecen ligados a la idea de guerra interna. En esa misma visión, la guerra se gana aniquilando al enemigo. Por esta razón, si la Policía utiliza métodos militares, por lo menos tratemos de que estos aseguren un principio de protección de la vida humana y, en última instancia, que esta protección de la vida humana sea la razón de ser de toda política pública de seguridad. Desafortunadamente la falta de precisión de este tipo de políticas ha hecho que en lugar de promover la racionalización de los recursos destinados a la defensa y su reorientación hacia el entrenamiento, equipamiento o incremento de las capacidades de la fuerza policial, los gobiernos han tendido más bien a transferir las funciones militares hacia las de la Policía. En este punto es importante la participación ciudadana, precisamente porque la construcción de un espacio de discusión debe buscar concienciar a la sociedad civil sobre esta problemática a fin de ayudar a corregir las distorsiones que ahora existen entre estas dos entidades de control.

La participación ciudadana busca, a mi juicio, que el temor fundado que tiene la ciudadanía sea desterrado de los espacios cotidianos, de los barrios. La presión social debe estar encaminada:

1. A que el Estado aclare cuáles son las funciones específicas de cada institución, determinando los espacios sobre los cuales actuará cada una de ellas y los mecanismos de que dispondrán para hacerlo.
2. A lograr mayor transparencia institucional. No se puede justificar la reserva amparada en el viejo discurso de la seguridad. No se debe dejar espacios a especulaciones que desgastan la imagen institucional y generan desconfianza en la sociedad civil.

3. A buscar una transformación estructural en la organización del Estado, que lleve a los miembros de estas instituciones a cumplir con su misión constitucional.

La Policía es una institución de carácter civil –recalco nuevamente– que debe contar con la colaboración de la sociedad civil. En la sociedad civil hay que emprender verdaderos procesos de educación ciudadana sobre seguridad, a la vez que es necesario elevar el nivel profesional de las instituciones de control estatal. En el caso de la Policía, sobre todo en lo que tiene que ver con el aprendizaje de métodos que restituyan las relaciones ciudadanas y el orden, que no sean punitivos ni represivos precisamente porque si se confunden, no restituyen y tienden a ser mucho más represivos, llegando inclusive a generar procesos y mecanismos antidemocráticos que pueden atentar contra los derechos humanos.

La creación de una conciencia en la sociedad civil debe apuntar a que si bien la institución especializada para la seguridad es la Policía, no solamente en ella recae la responsabilidad de alcanzarla. El papel de la sociedad debe ser uno de reciprocidad con la institución policial en pequeñas cosas: otorgar información precisa al ser interrogada, no intentar evadir responsabilidad ciudadana por la vía de los sobornos que no hacen sino alimentar ese círculo vicioso que todos conocemos como corrupción. No involucrarnos en la discusión de las políticas de seguridad, nos señala como parte del problema. La indiferencia frente a este tipo de temas ha permitido que la sociedad viva en un ambiente donde la violencia y la inseguridad se están apoderando, con intensos sonidos, de mayores espacios.

Tampoco debemos permitir que la alta criminalidad se convierta en un factor de control de la población. Por pretender que la seguridad sólo le compete al Estado, éste se ha acostumbrado a aplicar mecanismos paliativos y solamente coyunturales y en lugar de buscar restaurar el orden, pretende eliminar las causas del desorden, aplicando métodos más cercanos a la represión que a la protección.

Finalmente, considero que el problema más grave de la seguridad es precisamente que no se la ve como un problema. La convocación a este tipo de seminarios ayuda a que la seguridad sea tratada como lo que es: una política pública.