

POLICÍA • SOCIEDAD ENLACE

N° 003

JULIO DE 2003

QUITO-ECUADOR

AÑO II

Revista de la Escuela de Estado Mayor de la Policía Nacional del Ecuador



Cambio de Mando

**Los Derechos
Humanos de los
Policías en el
Ecuador**

**IX Ejercicio de
Manejo de Crisis: Su
importancia**

**Policía Comunitaria
y Desarrollo Nacional**

**La violencia urbana y
sus nuevos escenarios**



Contenido

ENLACE • SOCIEDAD

Revista de la Escuela de Estado Mayor
de la Policía Nacional del Ecuador

Director

- **Rodrigo Cartagena Alvaro**
Coronel de Policía de E.M.

Subdirector

- **Vinicio Proaño Salazar**
Tcnl. de Policía de E.M.

Asesores

- **Mario Chaves Gallardo**
Gral. de Policía (SP)
- **Dra. Jackeline Chacón Msc.**

Responsables de Edición

- **Jorge Navarrete Rivadeneira**
Tcnl. de Policía
- **Lino Proaño**
Tcnl. de Policía

Fotografía

- **César Moreno**
- **Marco Sandoval**

Edición, Diseño y Diagramación



PUBLIASESORES
SERVICIOS Y CONSULTORÍA EJECUTIVA

Pje. Alonso Jerves 127 y Av. Orellana
Telf.: (593-2) 255-5140 / 254-6244
e-mail: publiasesores@access.net.ec
Quito

Impresión



Print & Promo

Telf.: (593-2) 250-5425 / 09 800-8186
Quito

Los Derechos Humanos de los Policías en el Ecuador	10
Universidad Técnica Policial	13
Cambio de Mando	15
Policía Comunitaria y Desarrollo Nacional	16
La Dirección Nacional de Tránsito y los Convenios Interinstitucionales	19
Inteligencia Estratégica	21
IX Ejercicio de Manejo de Crisis: Su importancia	24
La Planificación, pilar de las Operaciones Policiales	26
El Sistema Educativo Policial	29
La violencia urbana y sus nuevos escenarios	32
La paz, la agresividad humana y la vigencia de la ley	39
Problemas sociales que produce la migración ecuatoriana	40
El altruismo, valor que se educa	42
Los ferrocarriles, su futuro en el Ecuador	44
La seguridad ciudadana, factor del progreso socio económico urbano	47
La microempresa, una fuente de trabajo	48
Posibles preguntas y respuestas al SRAS	50
Nuevas expectativas del genoma humano	55
Angustia	59
La seguridad en Santo Domingo de los Colorados	65
Las musas se apoderan de Quito	68



Fernando Carrión M.
Director de la FLACSO
EDITORIALISTA DEL DIARIO HOY

y sus nuevos escenarios

La violencia urbana



El predominio de la población urbana, el incremento del número de ciudades y la generalización de la urbanización en el territorio latinoamericano, llevan a concluir que la región se ha convertido en un continente de ciudades. Esta realidad trae nuevos problemas, entre los cuales se debe mencionar el incremento significativo de la violencia delictual urbana.

La crisis económica y las políticas implantadas, generalizan la **inseguridad social y económica**, y contribuyen a reducir los mecanismos de representación, a limitar los espacios de solución de los conflictos, a mercantilizar las relaciones sociales y a restringir las manifestaciones culturales, propias de la condición de ciudadanía. De allí que la restricción del origen y fuente de la ciudadanía lleve al incremento de la violencia urbana y, por esta vía también, al crecimiento de la **inseguridad ciudadana** y a la reducción de la calidad de vida de la población.

Conforme el fenómeno delictual aumenta, es la población -como víctima colectiva- que lo reconoce como uno de sus problemas centrales. Una encuesta aplicada por Informe Confidencial en 1994 en Quito, permite

comprobar que el primer problema percibido por la población es la inseguridad (20.7%), el segundo el agua potable (20.6%) y el tercero el costo de vida (16.9%). Esta constatación no es la excepción, sino por el contrario, la regla de la ciudad latinoamericana.

DELINCUENCIA SEGÚN DÍA, CLASE Y LUGAR

La violencia urbana tiene un rostro con una geografía delictiva que en el centro es distinta a la periferia; una cronología diferenciada por meses, días y horas; una sociedad que le afecta por grupos sociales según clase, género y edad; una utilización de medios diversos de armas blancas o de fuego; una forma cultural lúdica en la que el alcohol y las drogas juegan un papel central; unas motivaciones de la más variada índole. El enfrentamiento al hecho delictivo arroja resultados preocupantes. Desde la sociedad civil se observa una erosión de la ciudadanía, por cuanto los habitantes, primeras víctimas del fenómeno, empiezan a asumir mecanismos de autodefensa que modifican su conducta cotidiana: cambios en los horarios habituales; transformación de los senderos y espacios transitados; restricción

de las relaciones sociales, por que todo desconocido es un sospechoso; reducción de la vulnerabilidad personal adquiriendo armas, perros, alarmas -que ya son parte del paisaje urbano- o aprendiendo defensa personal.

Pero cada una de estas acciones de autodefensa de la población es a su vez, causa y efecto de un nuevo comportamiento social: angustia, desamparo, aislamiento, desconfianza, agresividad, individualismo. Y, por si fuera poco, la ciudad en construcción pierde espacios públicos y cívicos, y generaliza la urbanización privada-amurallada que segrega aún más lo social, espacial y temporal; con lo cual, la población pierde la condición de ciudadanía y la ciudad reduce la calidad de vida.

DOS SALIDAS EQUÍVOCAS: CONTROLAR Y PRIVATIZAR

Para hacer frente a la violencia urbana, las autoridades han planteado dos salidas: el control y la privatización. La primera, ha servido para justificar el fortalecimiento de una vía represiva y la segunda, ha permitido el desarrollo de empresas de guardiana privada, escuelas de defensa personal, la justicia por la propia mano y el incremento del porte de armas, entre otros.



Mientras ciertos sectores sociales reclaman mano dura para que se protejan sus bienes y vidas, y conciben al Estado (policía, ejército, justicia) como el garante de la protección colectiva, éste lo asume como seguridad pública. En los últimos años se ha duplicado la población carcelaria en el Ecuador. Hay mas o menos un policía por cada 500 habitantes, a lo cual deberían sumarse las policías municipales, las privadas, de tránsito, el ejército y los de grupos civiles y paramilitares. Existen no menos de 280 empresas de seguridad privadas formales y más de dos cientos informales. Los resultados de esta política no son los mejores y están a la vista: la violencia aumenta, la Policía se deslegitima, la justicia acumula más casos de los que ventila y la institucionalidad en general se erosiona.

Pero no se puede negar la existencia de una visión alternativa a la anterior, que ve con preocupación la renuncia del Estado de su rol de corrector de las desigualdades a todo nivel, de su condición de árbitro de resolución de los conflictos y de garante del interés colectivo. Lo cual está desarrollando una propuesta de seguridad ciudadana.

LA VIOLENCIA NO ES UN PROBLEMA. ES UNA RELACIÓN SOCIAL

La violencia no es una patología, es una relación conflictiva que surge de intereses y poderes que no encuentran soluciones distintas a la fuerza. Es un nivel del conflicto que no puede procesarse dentro de la institucionalidad vigente porque; por ejemplo, el sistema político está construido sobre la base de una representación social que

tiene muchos vicios, la legitimidad de los gobernantes se erosiona rápidamente, el clientelismo -como expresión de la privatización de la política- tiene sus límites, las relaciones de poder se fundan en la exclusión del oponente antes que en la inclusión, el consenso, la concertación y el acuerdo.

La impunidad abierta o diferenciada son la forma más clara de la caducidad de los mecanismos de procesamiento de conflictos que conduce al descrédito de la policía, de la justicia, y de toda la institucionalidad. Pero la cosa no queda allí, ya que se va legitimando la justicia por la propia mano, sea bajo formas encubiertas de los "escuadrones de limpieza antidelictiva" que se les atribuye varios asesinatos de delincuentes o de modalidades abiertas, como los linchamientos periódicos que se observan en muchas ciudades.

EL FANTASMA DE LA VIOLENCIA URBANA

La violencia como fenómeno social que tiene expresión en las ciudades, existe desde tiempos inmemoriales. Sin embargo, en la actualidad se ha convertido en uno de los problemas más importantes de la ciudad contemporánea. A los problemas del transporte, de los servicios, de los equipamientos, de la vivienda, de la gobernabilidad urbana, etc., se debe incorporar el de las violencias. Tal hecho comporta el requerimiento imprescindible del diseño de nuevos mecanismos de política social y urbana que las contemplen. Porque no sólo que es un problema adicional, sino que lo es en sí mismo.

De un tiempo a esta parte, aparecen

nuevas violencias, inéditas manifestaciones de las antiguas y el incremento de todas ellas. Allí tenemos, por ejemplo, las denominadas pandillas juveniles, el narcotráfico y sus secuelas, los "caracazos" con sus distintas versiones, el secuestro, el desarrollo tecnológico y la organización del delito.

Como resultado se tiene que en Colombia las tasas de homicidio se triplicaron en el período 1983-92, que en el Perú se quintuplicaron entre 1986-91 y que en Panamá se duplicaron entre 1988-90. De igual manera, en México los años de vida potencialmente perdidos representaron el 8 por ciento y el Salvador el 21 por ciento y en el Ecuador se duplicó la tasa de homicidios en 15 años.

LOS JÓVENES PRINCIPALES ACTORES

La situación es más dramática si se tiene en cuenta que en América Latina los jóvenes (grupo poblacional entre 15 y 25 años) son los principales actores, en cuanto agentes de las violencias y víctimas principales. En la mitad de los países de la región, para este grupo el homicidio es la segunda causa de muerte. Ello significa que nuestra juventud se merma moral y cuantitativamente, lo cual repercutirá en el futuro del país.

De esta manera hemos llegado a la alarmante situación que prácticamente no hay dominio de la vida donde las violencias no hayan penetrado y dejado sus efectos devastadores. Tan es así que las encuestas de opinión de la población urbana empiezan a plantearla de forma creciente como uno de los problemas centrales de nuestras ciudades. Es que para nadie escapa lo riesgosa

que se ha convertido la vida urbana. Sin embargo, los gobiernos locales y nacionales todavía no lo asumen con la debida propiedad. Y más aún, es poco el conocimiento que tenemos sobre el problema, al grado de que la relación violencia-ciudad se nos presenta poco clara. Por ejemplo, se ha encontrado que no hay una correlación directa entre el tamaño de una aglomeración, la calidad y cobertura de los servicios, con respecto a los niveles de violencia.

Partimos del hecho que la violencia no es exclusiva de la ciudad y de que es preferible conocer los efectos de las violencias sobre la ciudad, que de ésta a la anterior. Asumiendo que la ciudad es el espacio principal para la construcción social, la constitución de la ciudadanía y la formación de una identidad colectiva, convendremos que las violencias generan niveles contrarios a la convivencia social, tales como el individualismo, la angustia, la inseguridad y el marginamiento. Esto ocurre porque hay características de la ciudad que tienen directa relación con la violencia: por ser la ciudad el lugar privilegiado de concentración de la diversidad y de la heterogeneidad, es el espacio donde se potencian los conflictos.

La conflictividad no es mala ni buena. El problema radica no en la conflictividad y sí en la existencia de canales institucionales para procesarla pacíficamente, de tal manera que no asuma formas violentas.

LA VIOLENCIA ES MULTIFORME Y MÚLTIPLE

Las violencias que se desarrollan en las ciudades son variadas y multicausales. Hay violencias políticas que provienen de agentes organizados que buscan desestabilizar la institucionalidad estatal vigente. También se

encuentra la violencia común que lleva a erosionar la ciudadanía. Sin embargo, a la hora de enfrentarlas, el Estado no establece diferencias entre ellas, porque las inscribe dentro de los conceptos de seguridad nacional y seguridad del Estado.

Y el caso es que en la actualidad las violencias afectan más a los ciudadanos y a sus instituciones que al Estado y sus órganos. En una constatación todavía por medirse estadísticamente, se puede señalar que la mayoría de las violencias se dirigen hacia la población y una minoría de ellas hacia el Estado. Pero lo que más llama la atención es que la acción del Estado es inversamente proporcional.

LA TRANSNACIONALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA

Durante los últimos años se percibe un incremento y transformación de la violencia urbana, al grado de convertirse en uno de los temas más importantes del momento. Solo en Guayaquil, según Villavicencio (CERG), hay alrededor de 30 bandas organizadas dedicadas a asaltar bancos, comercios y casas, con un promedio de dos asaltos grandes por semana. Hay 50 bandas que roban entre 5 y 8 vehículos diarios. Hay 1500 pandillas que producen 30 asaltos diarios.

La delincuencia y la criminalidad han asumido nuevas formas en el país. Se observa un incremento significativo de los actos delictivos como: asalto a buses,

saqueo a camarógrafas, robo a establecimientos comerciales, homicidios, secuestros, etc.. Se percibe que una parte de esta actividad se ha "modernizado" a través de organizaciones con criterio empresarial y más complejo, con mayores y más variados recursos, y con una mayor infiltración en la sociedad y el Estado. En general operan a través de economías ilegales (no informales) bajo reglas impuestas por la propia violencia. Son escenarios sociales donde se comercian armas, drogas ilícitas, sexo, artículos robados, o se desarrolla la "industria" del secuestro y del "ajuste de cuentas". Las nuevas formas de la violencia acarrearán el nacimiento de nuevos actores y la transformación de los anteriores. No sólo la ausencia de horizontes y la profusión de imágenes de consumo y placer está creando un nuevo tipo de delincuente, sino que la propia organización del delito requiere de otros personajes: el sicario, el pandillero, el gamín, etc.. La importancia creciente de la violencia no tiene relación con el bajo nivel de conocimiento que tenemos y menos aún con la importancia que se le concede, porque no se le ha incorporado en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida urbana, con la urgencia y la prioridad que se merece.

VIOLENCIA Y MEDIO DE COMUNICACIÓN

De un tiempo a esta parte, se percibe una transformación de la escena urbana y su trama de relaciones sociales, que hace que las instituciones en las cuales la ciudadanía se expresa, representa y constituya se transforme. Ello da lugar a una organización social e identidad cultural donde la población busca su rol en un marco diverso y de reacomodo cultural de los actores. El debilitamiento de lo



público, como instancia de socialización y de mediación de lo individual, se encuentra en franco proceso de deterioro. Por ello, los problemas de las identidades, como base de la articulación social y del sentido de pertenencia, tiende a redefinirse en ciertos grupos de la sociedad, como la juventud, y en algunos de los ámbitos sociales.

En este contexto, las tradicionales instituciones de socialización de la juventud pierden eficacia como articuladores sociales y evidencian la crisis en que se encuentran. No se puede dejar de señalar, entre ellas, a la ciudad, la familia, la comuna, la escuela, la fábrica y la iglesia ^[2]. Frente a ello surge la transformación de las instituciones; el apareamiento de múltiples lugares no institucionales, que juegan un rol fundamental en los procesos de socialización de la población; y la consolidación o fortalecimiento de nuevas.

Los espacios de socialización que dejan las instituciones tradicionales son asumidos por nuevos **escenarios** como la televisión, la calle, el parque o la cárcel. La calle para el gamin es el escenario de trabajo, de educación y de vínculo social. La cárcel para el joven presidiario es la escuela de su vida. Pero es la televisión el escenario de socialización más importante para la juventud, tanto por el tiempo que la dedican como por la producción de un proceso de homogeneización cultural fundado en la violencia y el consumo. Los niños colombianos pasan casi dos horas viendo televisión por cada hora de clase. Los niños franceses entre dos y diez años de edad ven 1200 horas de televisión al año frente a las 900 que pasan en la escuela. En Bucaramanga los niños de ocho años ven 3650 horas al año (Espinosa, 1993).

Ciertos periódicos y revistas especializadas venden la violencia a un nivel primario, lo cual permite construir una percepción a todas luces distorsionada del fenómeno, no sólo porque magnifican una realidad sino, porque insensibilizan a la población y banalizan la violencia al insertarla en la vida cotidiana en vez de ayudar a erradicarla. De igual manera, la televisión difunde conductas

violentas y genera modelos, valores y técnicas delictivas. En muchos programas se exalta la violencia bajo múltiples formas, se esquematiza la realidad a través de una confrontación maniquea entre buenos y malos, y se modifican los tiempos de la vida real, con lo cual los paradigmas sociales se transforman notablemente. Indudablemente que es la juventud la que se encuentra más directamente vinculada a esta situación. A los 16 años, un niño colombiano habrá visto 150.508 actos violentos,



17.520 asesinatos y 224.640 comerciales (Boletín ATVC, 1993)^[3].

La televisión se ha convertido en el espacio de socialización más importante que la escuela, que está produciendo un proceso de homogeneización cultural fundado en la violencia. En los Estados Unidos, según de Roux (OPS), al finalizar la escuela primaria un joven habrá visto un promedio de 8.000 asesinatos y 100 mil actos violentos. Al salir del bachillerato, habrá estado frente al televisor el doble de horas que en el salón de clases y presenciado alrededor de 16.000 homicidios. Los programas infantiles de fin de semana muestran un promedio de 18 actos violentos por hora.

ALGUNAS PROPUESTAS

Sin lugar a dudas es un problema nacional de interés colectivo y público, que compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones (no sólo a la Poli-

cía). Siendo la ciudadanía fuente y fin de la violencia urbana se requiere su participación en la solución del problema. Pero también una nueva institucionalidad que la asuma, en la que debe participar la Municipalidad por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil. En esta perspectiva, sería interesante que las municipalidades creen comisiones especiales de seguridad ciudadana en las que participen concejales, policía, intendencia, justicia, comisiones de derechos humanos.

Pero no será suficiente si no se hace control de la apología de la violencia que realizan algunos medios de comunicación y en especial la televisión, si no se modifican los factores de la cultura lúdica basada en el alcohol, el control de las armas de fuego, el desarme de la población y el ejercicio del monopolio de la fuerza por parte del ejército y la policía. En el campo penal se debe avanzar más en la búsqueda de una racionalidad jurídica fundada en el derecho ciudadano, en la desburocratización y agilidad de la justicia que en el incremento de las penas que hoy se discute. Hay que diseñar mecanismos que tiendan a resolver conflictos y espacios donde la ciudadanía pueda conciliar y hacer justicia. En suma, se requiere de una institucionalidad que procese los conflictos, sobre la base de una pedagogía de la convivencia ciudadana inscrita en una estrategia de orden público democrático.