

EDICIÓN  
GRATUITA  
**12**  
OCTUBRE  
2014

# Defensa y Justicia

Revista Institucional de la Defensoría Pública del Ecuador

CÓDIGO ISSN 1390-8707

## *La seguridad ciudadana en un estado de derechos*



*Ecuador da un giro  
humano a la política  
criminal antidrogas*

P. 4

*Los espejismos  
de la (in) seguridad  
jurídica*

P. 6

*La militarización de la  
seguridad ciudadana  
en el Ecuador*

P. 24



## MISIÓN

“Defender gratuitamente a las personas en condición económica, social y cultural de vulnerabilidad o en estado de indefensión, garantizando su acceso a la justicia, a un juicio justo y el respeto a los derechos humanos”.

## VISIÓN

“Somos una institución que fortalece el ejercicio de los derechos, exige el cumplimiento de las garantías del debido proceso y promueve una cultura de paz”.

# Editorial

Este mes, la Defensoría Pública del Ecuador pone en circulación la revista Defensa y Justicia número doce. Hemos cumplido dos años con este proyecto editorial cuyo propósito ha sido contribuir al debate nacional sobre los temas relacionados a la justicia y a los derechos. Nuestra revista desde sus inicios ha analizado hechos de coyuntura que están en el tablero público. Ejemplo de ello son las publicaciones sobre la problemática de drogas, el Código Orgánico Integral

Penal, la propuesta de reforma constitucional y la situación de los adolescentes en conflictos con la Ley penal.

En esta línea, la edición número doce se centra en la seguridad ciudadana, un tema de profunda preocupación para la sociedad sobre el cual el Gobierno Nacional ha implementado una política con varias aristas y, además, ha considerado la integración de las Fuerzas Armadas al combate de la delincuencia. La Revista, desde un enfoque de derechos y justicia, analiza este tema y otros como

la seguridad jurídica, el significado de las estadísticas sobre la inseguridad y la participación de la ciudadanía.

Nuestra Revista académica ha tenido una acogida positiva; se ha convertido en un espacio referente sobre el pensamiento jurídico del país. Con humildad agradecemos la confianza de los lectores y mantenemos nuestro compromiso de continuar aportando al debate con altura, con propuestas significativas y con críticas constructivas que sirvan para la toma de mejores decisiones.

Defensa y Justicia es una revista de la Defensoría Pública del Ecuador, dedicada al debate, análisis y reflexión sobre los temas de la justicia y del derecho. Es de circulación gratuita y bimensual.

CÓDIGO ISSN 1390-8707

Ernesto Pazmiño Granizo  
Defensor Público General

Teresa Ovando  
Subdirectora de Cooperación  
y Comunicación

Amelia Ribadeneira  
Directora Defensa y Justicia

#### Comité editorial:

Ernesto Pazmiño  
Julio Ballesteros  
Jorge Paladines  
Marlo Brito  
Luis Ávila

#### Corrección editorial:

Andrea Benalcázar  
María José Lasso

#### Articulistas:

Jörg Alfred Stippel  
Joffre Mora  
Lautaro Ojeda Segovia  
María José Lasso

#### Diseño:

Cristian Colina Velasco  
Comunicación Defensoría Pública

#### Fotografía Portada:

César Acuña Luzuriaga

#### Fotografías:

César Acuña  
Eduardo de León  
(www.labarraespaciadora.com)

#### Contáctenos

comunicaciondp@defensoria.gob.ec

Teléfono Quito: 02-3815270  
www.defensoria.gob.ec

#### Dirección

El Universo E8 - 115 y Av. De los Shyris  
Quito - Ecuador

## CARTA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Agradezco el envío de estas revistas que se constituyen en una fuente de información, análisis y reflexión sobre temas de la justicia y del derecho.

Pamela María Martínez Loayza  
Asesora Presidencial

## Índice



4 Ecuador da un giro humano a la política criminal antidrogas.

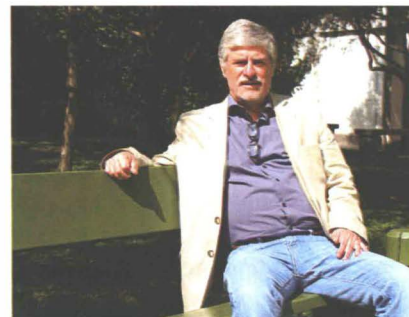
8 "Los espejismos de la (in) seguridad jurídica"



14 Participación social en la seguridad ciudadana

11 Seguridad ciudadana y defensa de los privados de libertad

19 Estadísticas y mapas de seguridad/inseguridad: alcances y limitaciones



16 "No se puede seguir pensando en la violencia sino en las violencias"

22 "Justicia y seguridad: significantes en conflicto"

24 Estado de excepción sin excepción: acerca de la militarización de la seguridad pública en Ecuador

# *“No se puede seguir pensando en la violencia sino en las violencias”*

María José Lasso



**F**ernando Carrión, académico e investigador sobre seguridad ciudadana de la Flacso, analiza la política de seguridad aplicada en el Ecuador.

**¿Cuáles son las nociones básicas de seguridad ciudadana que todo gobierno debe tener en mente?**

Hoy en día hay, una profusión de definiciones de seguridad, de manera que uno podría incluso llegar a decir que la seguridad es un concepto polisémico, porque hay distintos sentidos que se le asigna a esta palabra. Pero hay un común denominador para encontrar tres o cuatro diferencias básicas: primera, la seguridad nacional que tiene que ver básicamente con defender la soberanía, ahí actúan principalmente las Fuerzas Armadas. La segunda es la seguridad pública que se relaciona con el orden estatal interno, es decir, el control de lo que los teóricos llaman “el enemigo interno”. Y la tercera, que ha cobrado fuerza durante los últimos 20 años en América Latina y el mundo, es

la seguridad ciudadana que no es otra cosa que el derecho que tienen las personas a vivir bajo normas que les den cierta protección, es una reivindicación que tiene la ciudadanía frente al Estado. Entonces, el primero es un problema de soberanía, el segundo de la estabilidad pública y el tercero es un asunto de convivencia, de las relaciones interpersonales regidas por el marco jurídico estatal.

**¿Dónde empieza el proceso de construcción de seguridad ciudadana?**

Uno puede decir que es consustancial a la existencia del ser humano, pero se pueden encontrar momentos determinados a lo largo de la historia. Por ejemplo, en América Latina durante estos últimos 20 o 25 años, ha habido un incremento significativo de la violencia, que se expresa en el aumento de las tasas de homicidios, de los delitos contra la propiedad, sexuales, de secuestros, etc. y esto tiene que ver básicamente con un hecho que se desarrolla en general en América Latina: la reforma al Estado.

**¿Cuál es la relación?**

Hay al menos dos componentes de esta reforma que conducen a este hecho. Por un lado, el proceso de privatización que hace que también la seguridad se privatice. En el Ecuador y en América Latina no teníamos guardianía privada de la manera que tenemos hoy en día. Ahora, en América Latina uno de cada tres policías es público, dos de cada tres son privados. En otras palabras, la seguridad de las personas no está bajo la égida del Estado, sino de un negocio; por eso el que tiene capacidad económica de acceder a ese mercado es el que tiene seguridad y el que no, no tiene seguridad. Aquí se ha trastocado el principio de ciudadanía, pues el ciudadano se ha convertido en consumidor. Lo mismo ocurre con la privatización de armas, no es el caso del Ecuador, pero sí de otros países del mundo. En la actualidad Latinoamérica está inundada de armas. En el Ecuador también existe una cantidad considerable, producto de los



Fotografía: César Acuña

cional, que es la necesidad de poner ciertos diques en el espacio público para que no se cometan los hechos delictivos. Pero ¿qué es lo que ocurre? Si bien los hechos delictivos se siguen cometiendo en el espacio público, no son los lugares fundamentales donde suceden. Como los robos a los bancos que ya no se hacen en el banco, sino en el espacio virtual.

Esa estrategia o línea de la prevención situacional nació en Inglaterra hace muchos años y ha llegado a América Latina desde Chile, creyendo que esta es la panacea. Yo creo que, a lo sumo, lo que podrá mejorar son percepciones de seguridad, pero no reducir las tasas de delitos, por lo menos yo no conozco evidencias de que eso haya sucedido en ningún lugar del mundo.

La segunda forma de prevención es la social, que tiene que ver con las políticas, principalmente, mejorar educación, salud, etc. Eso me da la impresión de que en un momento determinado pudo haber tenido sentido, pero actualmente, cuando uno mira cómo operan los mercados ilegales, por ejemplo alrededor del narcotráfico, y vemos que existe gente con un nivel de preparación profesional altísima, empezamos a dudar también de este tipo de prevención.

#### ¿Por qué?

Porque el delito que tenemos en la actualidad no es el que tradicionalmente se cometía antes, que era básicamente en el espacio público, en la noche, en la oscuridad. Hoy día es el crimen organizado, la red de redes que operan a través de *holdings*, y que funcionan con un nivel de calificación impresionante. Hay casos como el de la mafia *Ndrangheta* de Italia, en el que ellos tienen una universidad (la de Messina), financiada por ellos. Ahí califican y forman sus propios cuadros. También hemos visto como los hijos de los grandes capos del narcotráfico están en las mejores universidades del mundo.

Entonces, a ese tipo de políticas de prevención hay que relativizarlas un poco por el nivel y estado de la violencia que tenemos este rato en Ecuador y en América Latina.

**En nuestro medio escuchamos todo el tiempo que la gente pide más policías en las calles para sentirse más segura ¿Qué tan real es**

#### **que el incremento de policías puede ayudar en el tema de seguridad?**

En América Latina la primera demanda que existe es la de seguridad y la lógica que tiene la ciudadanía es la "mano dura". Detrás de ella hay por lo menos dos elementos claves: Uno, desde la perspectiva policial, que es poner más policías y es paradójico porque en muchas encuestas que se han hecho, lo primero que dice la gente es que el problema de la seguridad es la policía y la solución para la violencia es la policía.

El segundo elemento clave o demanda que tiene la población es lo que se ha llegado a denominar el populismo penal. Entonces la "mano dura" tiene por un lado más presencia policial y por otro lado una mayor tipificación del delito, una baja de la edad de imputabilidad penal (que cada vez se sancione a personas que tienen menos años) y el incremento de penas. Lo que ocurre es que nuestros gobernantes de alguna manera, de acuerdo a las encuestas de satisfacción pública que hacen, tienden a satisfacer estas demandas. Pero esta práctica, por lo menos de lo que yo conozco, no ha servido para aminorar o detener el crecimiento de violencia en la región.

#### **Si existen más policías en las calles uno pensaría que probablemente existirán más personas privadas de libertad.**

No necesariamente, pero lo que sí ocurre es que, por ejemplo, en el caso del Código Orgánico Integral Penal se ataca las dos demandas que tiene la población, pero el sistema penal tiene tres patas: la Policía, la Justicia y la cárcel, que generalmente es invisibilizada. Para la población, mientras más años les tengan presos o si les pueden hacer desaparecer a los responsables de los delitos, mejor. Entonces ¿qué es lo que ocurre? Si la Policía es más eficiente, va a haber más gente presa; si la justicia es más efectiva va a haber gente presa por más tiempo. Lo que ocurre es que de estas dos etapas de eficiencia, los responsables de los delitos terminan en la cárcel y hoy día lo que tenemos en América Latina es una crisis, francamente impresionante, del sistema carcelario.

#### ¿Cómo es esta crisis?

En general, en América Latina las políticas carcelarias básicamente han estado destinadas a construir cárce-

mercados negros que se desarrollan justamente gracias al proceso de privatización.

Por otro lado, en esta misma coyuntura, está el proceso de globalización que conlleva a un desarrollo científico tecnológico nunca antes experimentado a escala planetaria, en todo lo que tiene que ver con la revolución científico-tecnológica en el ámbito de las comunicaciones.

#### **¿Cómo ha afectado este desarrollo a la seguridad?**

Eso ha hecho que ciertos delitos que existían antes, crezcan, por ejemplo los mercados ilegales; y por otro lado también ha influido en la aparición de los delitos informáticos, vinculados a la tecnología.

**Se habla mucho de que se puede construir seguridad desde el espacio público. ¿Qué tan real es esa perspectiva? O, ¿es realmente una visión muy romántica?**

Dentro de la tesis de la prevención hay dos líneas principales: la primera, denominada la prevención situa-

les, en otras palabras, supuestamente resolver el principal problema que es el hacinamiento. Pero este problema no se produce por los pocos metros de construcción que hay, sino por el tipo de policía y de justicia que tenemos.

### **¿Qué piensa de la política de seguridad ciudadana del Ecuador?**

En términos generales, hay cosas muy interesantes. Uno de los grandes problemas que ha tenido históricamente el Ecuador es el Ministerio de Gobierno. Esta Secretaría de Estado era básicamente un ministerio de la política y lo que hacía es manejar la relación con el Congreso dejando de lado todo el tema policial y de seguridad. El hecho de haber separado la política del tema de seguridad, es decir, construir el Ministerio del Interior, fue una decisión muy buena.

También me parece interesante que hayan creado el Ministerio de Justicia. Eso significa, de alguna manera, tener una instancia de alto nivel que vele por el tema de las cárceles y eso creo que está dando resultados interesantes. Haber creado el Ministerio de Coordinación de la Seguridad también me parece que es interesante, porque da la posibilidad de que varios ministerios puedan coordinar en el ámbito de las políticas públicas. En otras palabras, la construcción, reconstrucción o el nuevo diseño del marco constitucional me parece que ha sido acertado.

### **¿Y medidas como la política de detención de “Los Más Buscados”?**

El crimen es fundamentalmente organizado, porque un celular que nos roben aquí y ahora, en unos dos o tres días estará en la calle, lo cual implica que hay un circuito de comercialización y hay una articulación. Este ejemplo que pongo es para evidenciar que los delitos de robo o hurto están vinculados a razones económicas y para que haya una economía ilegal, se necesita actores de ese hecho.

Frente a ello, lo que está ocurriendo con “Los Más Buscados” es que se ha convertido en una política del marketing. No se sabe cuántos son, ni quiénes son; por ahí aparece cualquiera y resulta que ha estado en la lista de los más buscados. La población reivindica que a alguien se le ponga en la lista de los más buscados, porque generalmente los más buscados son los más encontrados.

### **¿En qué medida el COIP será un importante instrumento para frenar la delincuencia?**

En el ámbito legislativo, creo que han habido algunos problemas. Uno, es el Código Orgánico Integral Penal (COIP). Me parece que está inspirado en el populismo penal. Hay muchísimas infracciones que hoy terminan en la cárcel. Por ejemplo, las infracciones de tránsito o aquellas de la seguridad social. Entonces, ¿qué es lo que está ocurriendo? Que todos los caminos terminan en la cárcel y eso en un plazo relativamente corto va a ser un problema mucho más complicado de lo que es en la actualidad.

#### **Pero hay una política carcelaria.**

La política de cárceles es muy necesaria, sobre todo, en cuanto a crear nuevas infraestructuras, no obstante, aún falta desarrollar un modelo,

---

**“La violencia de género es básicamente una asimetría de poder en términos culturales que ha sido construida históricamente”.**

---

un sistema donde se clasifiquen a los presos por tipos de delitos.

Creo, además, que esas cárceles tan grandes no son buenas por lo que se ha visto ya históricamente en América Latina. Pues hay un consenso entre los técnicos de que las cárceles no deberían ser para más de 500 personas, porque manejar una población carcelaria de esa magnitud es muy conflictivo. La experiencia brasileña, chilena y venezolana nos muestra justamente ese hecho.

En la construcción del sistema carcelario es donde se está fallando, porque no hay rehabilitación ni reinserción. Incluso, en el modelo carcelario lo más importante es la reinserción, porque si ese preso no puede reinsertarse al medio del cual salió, lo que va a ocurrir es que a la vuelta de la esquina regresará a la prisión.

### **¿Cómo aportará la incorporación de las Fuerzas Armadas a las políticas de seguridad ciudadana?**

Hay una confusión entre lo que es seguridad nacional y seguridad ciudadana, porque la logística es distinta, la formación es distinta. El militar está formado en la guerra, en la defensa; y el policía está formado en la convivencia, en la relación interpersonal. Me parece que está bien el marco constitucional, pero el marco jurídico está enfocado hacia otro tipo de instituciones.

### **¿Cómo construir seguridad en el espacio privado para frenar la violencia intrafamiliar y sexual?**

En primer lugar, hay que establecer que ya no es un espacio privado, es un espacio público porque hay normas jurídicas bajo las cuales, los hechos de violencia que se cometan en el espacio doméstico, que no es privado, son actos públicos. Uno de los problemas que existe en general en América Latina y también en particular en el Ecuador, es que todavía no tenemos políticas claramente definidas para los tipos de delitos. Un ejemplo: no tenemos políticas frente a la violencia del fútbol, que es una violencia distinta a la violencia de género. La violencia de género es básicamente una asimetría de poder en términos culturales que ha sido construida históricamente, la del fútbol es un problema de identidades y esta es distinta a la violencia juvenil, donde lo que tenemos básicamente es una asimetría de relaciones generacionales.

La violencia juvenil, además, es distinta a la violencia escolar (que también es de jóvenes) y a la violencia pandillera. Las pandillas son distintas, porque también incluye un problema muy fuerte de identidades, se trata de un momento específico de la vida de una persona cuando está definiendo su sexualidad, su sentido profesional, sus gustos, su relación con la familia, etc.

No se puede seguir pensando en “la violencia” sino que hay que pensar en “las violencias” y en ese sentido me da la impresión de que la violencia no solo que va cambiando históricamente, sino que la violencia es plural y entonces, para cada tipo de violencia hay que tener políticas específicas.

*María José Lasso es periodista, comunicadora y defensora de los derechos humanos y de la naturaleza.*