

Seguridad multidimensional en América Latina

Fredy Rivera Vélez, editor

Seguridad multidimensional en América Latina



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador

Avenida Colón y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 2903 763

www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta:

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: junio 2008

Índice

Presentación	9
Estudio introductorio	
Seguridad multidimensional en América Latina	11
<i>Fredy Rivera Vélez</i>	
 FRONTERAS, MIGRACIONES Y SEGURIDAD	
Alambres, mojados y trampas: seguridad fronteriza y diversidad de los circuitos de migración legal	37
<i>Mario Constantino Toto</i>	
La Triple Frontera y la amenaza terrorista	
¿Realidad o mito?	57
<i>Josefina Lynn</i>	
La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador	81
<i>Paulina Larreátegui B.</i>	
La seguridad internacional como concepto multidimensional: conflicto Argentina-Uruguay por las papeleras	99
<i>Ana Laura García</i>	
Nuevos escenarios de viejas disputas: olvido y memoria en las relaciones uruguayo – argentinas	121
<i>Alba Goycochea</i>	

FUERZAS ARMADAS, SOCIEDAD Y POLÍTICA

Towards A New Understanding of Civil-Military Relations 143
Thomas C. Bruneau, Steven C. Boraz y Cristina Matei

Las Fuerzas Armadas y la construcción de un espacio social más democrático 179
Martha Vicente Castro

Las Fuerzas Armadas y las elecciones en el Perú 191
Ivette Castañeda García

Impacto de los procesos de DDR en la vida y seguridad de las mujeres 219
Luz Piedad Caicedo

Del cuartel a Miraflores: relaciones civil – militares y el inicio de una nueva era política en Venezuela 237
Xavier Rodríguez Franco

La carrera armamentista en Sudamérica 261
Gustavo Ernesto Emmerich

NARCOTRÁFICO

Dificultades para un régimen multilateral efectivo contra el narcotráfico en la zona andina 279
Anna Ayuso

La política de la Unión Europea de lucha contra las drogas: ¿cuál prioridad en la agenda para la cooperación con los países andinos? 307
Marie-Esther Lacuisse

VIOLENCIA, SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES

Instituciones viejas, necesidades nuevas. Transformaciones educativas y subjetivas en las violencias escolares en Argentina y Ecuador 325
Norma Alejandra (Marcia) Maluf

Violencia, seguridad y el Estado: los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica	351
<i>Peter Peetz y Sebastian Huhn</i>	
Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana	369
<i>Claudia Patricia Gómez Rojas</i>	
Relación entre convivencia y seguridad ciudadana	395
<i>Myriam Román Muñoz</i>	
El aporte del Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá a la governabilidad de la seguridad urbana	413
<i>Elkin Velásquez M</i>	
Representaciones de la (in)seguridad y la violencia urbana. La mirada de los jóvenes en la Ciudad de México	433
<i>Natalia Gontero</i>	
La reforma policial en el Ecuador: un tema relegado al olvido	451
<i>Daniel Pontón C.</i>	
 COOPERACIÓN, INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD REGIONAL	
Instituciones y cooperación subregional del Cono Sur frente a amenazas transnacionales. Una comparación con la experiencia en Haití	483
<i>Elsa Llenderrozas</i>	
La Seguridad: una prioridad en la agenda de las Américas	499
<i>Ana Marcela Mungaray Lagarda</i>	

La reforma policial en el Ecuador: un tema relegado al olvido

Daniel Pontón C.*

Introducción

A propósito del ambiente reformista que ha copado en gran medida la agenda política y opinión pública en el Ecuador en los últimos años como una respuesta a las recurrentes crisis sociales, políticas y económicas, los intentos y debates respecto a la reforma policial son prácticamente inexistentes y poco entendidos en su verdadera importancia en los procesos de democratización de las sociedades.

Varios han sido los proyectos de reforma policial iniciados en América Latina desde los años 1990 donde se destacan las experiencias de México, El Salvador, Haití, Guatemala y Honduras, Colombia, Argentina, Chile y Brasil. Según Frühling (2003) los intentos por reformar a las policías en América Latina son influidos por tres factores que condicionan sus características y contenidos: los procesos de democratización de la región ocurridos en los años 1980 y 1990 donde se pone en evidencia la incompatibilidad existente entre las normas democráticas y la actuación y características de la policía; el crecimiento del crimen y la violencia en casi todos los países latinoamericanos; y por último, la descentralización de funcio-

* Licenciado en Sociología, realizó la Maestría en Políticas Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador (tesis en realización). Actualmente se desempeña como investigador del Programa Estudios de la Ciudad de FLACSO Sede Ecuador. dponton@flacso.org.ec

nes hacia los gobiernos locales y regionales que tiene que ver con transformación del Estado a nivel global y en América Latina.¹

En el caso ecuatoriano, el tema de la reforma policial parece ser un tema relegado al olvido pese a que este país inicia un proceso de democratización institucional a la par de otras experiencias latinoamericanas a principio de los 1980; presenta un incremento sostenido de los índices de violencia por homicidios desde mediados de los años 1980² y las autonomías y la descentralización administrativa del estado ecuatoriano es uno de los temas de mayor debate e importancia en las agendas políticas de los gobiernos tanto nacional como local, actualmente.³ Esto convierte al Ecuador en un caso *sui generis* si lo comparamos con el resto de la región y nos lleva directamente a la pregunta: ¿Por qué el Ecuador no ha iniciado un proyecto de reforma policial si tenemos los elementos condicionantes de los países en mención?

Si bien el objetivo de este trabajo no es analizar a profundidad los procesos de reforma policial en América Latina, se busca exponer, indagar y analizar algunos elementos o pistas comparativas que nos permitan descifrar los motivos por los cuáles el Ecuador no ha iniciado aún un proceso de reforma policial. A manera de hipótesis podemos decir que a pesar de tener contextos similares en América Latina que presentan las condiciones favorables para un proyecto de reforma policial, la configuración institucional de la Policía Nacional de Ecuador actúa como un actor más o menos autónomo (manera de variable independiente) que incide y restringe el proceso de cambio.

1 Según este mismo autor, la confluencia de estos tres factores históricos explican el por qué los proyectos de reformas actuales tienen poca relación con esfuerzos anteriores que pueden haberse producido en otras circunstancias.

2 En el Ecuador, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en los años 1990 era del 10.3 y en el año 95 era del 14.8, lo que significa que la tasa de homicidios había crecido en más del 45% en cinco años. Si bien la tasa de homicidios en Ecuador es inferior a la media regional, su ritmo de crecimiento es importante (Carrión, 2004: 110, 111). Actualmente la tasa en Ecuador es de aproximadamente 16 homicidios por cada cien mil habitantes.

3 En este sentido se puede decir una expresión notoria del proceso de transformación institucional y administrativos del estado se expresa en la Ley de Descentralización Administrativa aprobada en septiembre de 1997. Por otro lado, actualmente se discute fuertemente el proyecto de ley sobre autonomías administrativas de los gobiernos locales en el congreso nacional.

El enfoque neoinstitucional

A partir de la década de los años 1990 en el mundo académico anglosajón, se empieza a desarrollar una corriente teórica que ha causado expectativa en los análisis sociales comparativos espaciales (comparación entre países, estados y gobiernos) y temporales (estudios históricos de gran y mediana escala). Esta tendencia se ha venido trabajando con gran interés en los estudios políticos influidos por autores como March y Olsen (1993), Almond, Flanagan y Mundt (1993), Skocpol y Weir (1993) entre otros; y en el campo económico, especialmente el aporte del premio Nobel de economía de North (1993).

Este resurgir de las instituciones –denominado neoinstitucionalismo– asume que estas reducen incertidumbre a la vida cotidiana; es decir, son reglas de juego de una sociedad que incluyen todo tipo de limitaciones que los humanos crean para dar forma a la interacción humana (North, 1993: 13-14). Esta teoría parte del supuesto de rescatar el rol de las instituciones en los análisis sociales,⁴ el papel más o menos autónomo de las instituciones en los entendimientos de los procesos y el involucramiento de instituciones informales (costumbres, prácticas,) al análisis institucional (North, 1993).

El fundamento principal de esta corriente teórica es argumentar que el marco institucional (formal e informal) es un contrapeso importante frente a la dinámica del cambio que implica la libre actuación de los individuos (Zurbriggen, 2006: 67)⁵. El neoinstitucionalismo nos permite además incorporar nuevos elementos de análisis para la comprensión de un proceso social. Esto hace posible tener una mirada más amplia de las instituciones más allá de las clásicas formas institucionales (estudios de cons-

4 Esto debido principalmente a que las instituciones sociales, políticas y económicas se han hecho considerablemente más complejas y eficaces, y más importantes para la vida colectiva (March, Olsen, 1993: 2).

5 En este sentido, cada uno de los aportes de las teorías neoinstitucionalistas parten de diferentes presupuestos acerca de la capacidad de reflexión e intencionalidad del actor y, por tanto, de la influencia de las instituciones en el resultado. De forma general se puede decir que existen institucionalismos centrados en el peso de la estructura más proclive a explicaciones de índole histórico culturalista, e institucionalismos racionalistas más proclives al estudio del actor, el agente y la elección. En el primer caso es más difícil pensar en un proceso de cambio que en el segundo donde se privilegia la decisión y la gestión de los actores. Para ver más revisar: (Zurbriggen, 2006).

tuciones, leyes, organizaciones). Si bien el análisis de las formas es importante dado que son referentes estructurales que condicionan prácticas en última instancia, no son autosuficientes al momento de entender las propias necesidades institucionales que promueven el cambio o la resistencia al mismo como por ejemplo, las lógicas de los agentes o coaliciones con capacidad de decisión y veto, o las prácticas, motivaciones o respuestas institucionales a contextos específicos.

Reforma policial y cambio institucional

El campo de la seguridad pública ha sido poco abordado por el neoinstitucionalismo en América Latina salvo contadas excepciones como el trabajo de Föhrig y Palomares (2004) en la Policía argentina. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la policía junto con la función judicial son al mismo tiempo las instituciones más conservadoras y usualmente las últimas en cambiar en un periodo de transición a la democracia (Hanashiro, 2006). Esto lo convierte en un campo interesante de análisis para el enfoque de cambio institucional, ya que si bien es lógico suponer una natural propensión de restricción al cambio, este detalle nos permite obtener un buen indicador para saber el alcance y la magnitud de los procesos de democratización y de cambio institucional de los estados y sociedades (Hanashiro, 2006).

En América Latina el modelo policial hegemónico, herencia de la vieja Doctrina de la Seguridad Nacional, ha estado caracterizado por un fuerte desprestigio institucional (salvo algunas excepciones como Chile) debido principalmente a un sentimiento generalizado de descontrol y desprotección del accionar delincuencia, un crónico distanciamiento con la comunidad y constantes denuncias de violaciones de derechos humanos y de corrupción (Cheves, 2003). Esto ha hecho pensar en la necesidad de establecer transformaciones institucionales a los aparatos policiales de los respectivos países latinoamericanos como una respuesta a esta crisis de la seguridad pública y ciudadana con el objetivo de obtener una mejora en la eficacia operativa de la policía en la prevención y represión del crimen, mejorar las relaciones con la comunidad, mejorar el diseño de estrategias

modernas de administración de recursos que garanticen la eficiencia institucional (Frühling, 2005) y mejorar el fortalecimiento del valor del espíritu democrático en el accionar cotidiano.⁶

Esto dio como resultado que en América Latina se inicien algunos proyectos o intentos de reforma policial que a pesar de que en mucho de los casos han tenido en su aplicación elementos contradictorios que los aleja considerablemente del espíritu o fin de la misma (esto no se pretende evaluar en este artículo); son una buena muestra de la nueva mirada y voluntad política de los actores en los distintos países, por establecer cambios al sistema de seguridad pública dentro del proceso de democratización de los estados.⁷ Según Dammert y Bailey (2005a), se pueden evidenciar tres procesos claramente definidos: la creación de nuevas instituciones policiales en aquellos países que sufrieron guerras civiles como el caso de El Salvador, Guatemala, Honduras y Haití; reformas parciales con el objetivo de establecer medidas contra la corrupción e ineficacia policial como en el caso de Colombia, Argentina y Perú; e iniciativas de modernización policial e implementación de policía comunitaria como en el caso de Chile y Brasil.

Por otro lado, si bien los elementos que definen esta reestructuración constituyen un campo demasiado extenso —los cuales se pueden clasificar en aspectos doctrinarios (democratización, despartidización y desmilitarización); orgánicos/administrativos (descentralización, controles internos

6 “El fracaso actual de la institución policial frente a la crisis de la inseguridad urbana estaba cifrado en un lenguaje del déficit. En primer lugar, déficit de recursos materiales. En segundo lugar, déficit de recursos humanos y de allí, la demanda de incorporar mayor cantidad de personal policial. En tercer lugar, déficit de facultades legales y de allí, la demanda de reformar textos legales —muchas veces, apenas sancionados en el proceso de “transición democrática”- para transformar en lícitas viejas prácticas policiales abolidas...” (Sozzo, 2007). A esto habría que añadir un déficit en la racionalización de la provisión del servicio policial y de allí la demanda por incorporar el paradigma contemporáneo de política pública donde lo que se busca es maximizar beneficios y minimizar costos, establecer parámetros de sustitución de las preferencias y agregar criterios pluralistas para la toma de decisiones.

7 Según Frühling (2005) estos cambios, se podría decir, aún se encuentran en su etapa inicial y mucho de los cambios han dado marcha atrás después de un tiempo. Esto hace un poco complicado analizar las reformas en su real dimensión o impacto; sin embargo, se han realizado varios esfuerzos importantes por evaluar y caracterizar a nivel de países y regionalmente este proceso. Para ver más revisar Frühling (2003) y (2005), Rico y Chinchilla (2005), Dammert y Bayley (2005b), WOLA (2000), Neild (2002).

y externos); funciones (desconcentración de competencias); estratégicos/operativos (investigación criminal, policía preventiva y policía comunitaria); y culturales o formativos (convocatoria, selección y capacitación del personal)—; estos cambios no tendrían sentido si no se pensara en establecer nuevos tipos de relación policía/comunidad como respuesta a los serios problemas que enfrenta la región en materia de seguridad pública. En este sentido, si partimos del escenario que en los procesos de democratización actualmente existe, es complicado pensar que el éxito de una política gubernamental se de sin el compromiso, la aceptación y la responsabilidad ciudadana que legitime su accionar; es lógico suponer que el mejoramiento en la protección de los derechos y libertades civiles, adoptar mecanismos de evaluación de eficiencia institucional y mejorar la eficacia en la prevención y represión del crimen es difícil lograrlo sin la capacidad de rendir cuentas ante múltiples actores a través de varios mecanismos (Neild, 1998).⁸

En América Latina, se podría decir, la mayoría de los procesos de reforma (sean estos radicales, parciales o planes de modernización) han incorporado algún tipo de control civil al accionar policial que se canali-

8 Entiéndase por este proceso todas aquellas acciones o mecanismo destinados a evaluar el trabajo policial no solamente en materia de su eficacia en el combate al crimen y el delito sino también en el rendimiento de cuentas en cuanto a los procedimientos y medios utilizados para este efecto. En el campo de la literatura especializada sobre reforma policial hay quienes dicen que el eje medular de la reforma es el tema de los controles internos de la policía pues es un indicador importante del grado de voluntad de responsabilidad policial para responsabilizar, regular y sancionar a su personal; aparte de ser la forma más efectiva de control que no siempre se logra con los controles externos. Sin embargo, consideramos que en el espíritu mismo de la reforma policial en un contexto de democratización está involucrar mecanismos de rendición de cuentas a agentes externos a la policía, ya que la policía en última instancia es responsable ante el público más que al jefe de la policía y debido también a una larga historia de desconfianza de los procesos disciplinarios internos de la policía en la región.

9 En este sentido se podría hablar de los Concejos u organismos afines de Seguridad Ciudadana creados en distintos países de la región como Chile, Colombia, Perú, México, El Salvador que se constituyen en mecanismos de planificación y monitoreo de políticas de seguridad ciudadana. Por otro lado, los mecanismos para el control de la violencia policial, que pueden ser externos: defensorías del pueblo, procuradurías y veedurías ciudadanas como en el caso de Brasil, El Salvador, Colombia, que supervisan el trabajo policial y la protección de los Derechos Humanos, entre otras acciones más (Neild, 200); y controles internos: legislación y puesta en marcha de mecanismos y procedimientos internacionales para el control de violencia y abuso policial como el caso de Brasil, Argentina, Chile.

za a través de reformas institucionales⁹; sin embargo, como dije anteriormente, este tipo acciones no nacen y mueren con la reformas institucionales (vistas estas como instituciones formales); sino que están condicionadas a una serie de elementos que inciden o no en un proceso de cambio institucional de la policía, como los son las motivaciones generales de los actores ligadas a contextos específicos y las prácticas que expliquen la capacidad o voluntad de cambio de los actores con capacidad de veto y decisión.. Una sociedad democrática necesita de cierto orden y seguridad; pero también necesita libertad. De ahí que es necesario tener un equilibrio escrupuloso entre los poderes indispensables para el cumplimiento de la misión y el derecho de todos los ciudadanos (Rico, 2006: 74).

Este artículo buscará centrarse en analizar las restricciones institucionales (sean formales o informales) que han provocado que el Ecuador tenga un retraso histórico en materia de control civil al accionar policial frente a otras realidades con contextos similares. El problema de la rendición de cuentas, si bien no es exclusivo del campo de la seguridad pública y la policía sino del aparato público en general, se evidencia con mayor fuerza en el trabajo de la policía, en parte influido por lo que muchos autores denominan la subcultura policial propia de la inercia misma del trabajo policial en cualquier sociedad del mundo, pero exacerbada en gran medida por las prácticas imperantes, herencia del modelo de la Doctrina de la Seguridad Nacional en América Latina; sin embargo, esta dinámica muestra comportamientos y ritmos diferentes dependiendo de cada país.

El modelo policial ecuatoriano

A pesar de algunos cambios nominales de la Policía Nacional del Ecuador desde sus inicios en 1884, su estructura institucional no ha sufrido cambios sustanciales ni profundos a través de la historia. En el regreso a la democracia tanto en la constitución de 1979 como la de 1998 (en curso), la Policía Nacional del Ecuador mantiene su estructura y doctrina militar. Según la Ley Orgánica de la Policía Nacional de 1998, ésta es una institución profesional y técnica organizada bajo el sistema jerárquico discipli-

nario. Los títulos de oficiales, así como los valores que orientan la institución; son militares.¹⁰ Los miembros de la Policía Nacional al igual que los militares, están sujetos a fuero especial para el juzgamiento de las infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones profesionales, salvo en casos de infracciones comunes, las cuales estarán sujetas a la justicia ordinaria. Por otro lado, se les niega al igual que a los militares los derechos reconocidos a los funcionarios civiles, como el derecho a organizarse en sindicatos y asociaciones, derecho al voto, entre otras.

La Policía Nacional es un órgano estatal centralizado y único, dependiente del Ministerio de Gobierno; pero dispone de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera. Según la constitución, el Presidente de la República es la autoridad máxima de la Policía Nacional; sin embargo, el órgano máximo de comando y administración es el Comandante General de Policía, quien es nombrado directamente por el Presidente de la República bajo pedido o sugerencia del Ministro de Gobierno, de entre los tres generales más antiguos de servicio antiguo. A nivel nacional, la Policía Nacional está dividida en cuatro comandos distritales y 22 comandos provinciales. Las cabezas de cada comando (los Comandantes distritales y provinciales) son nombrados directamente por el Comandante General de la Policía Nacional, lo cual demuestra su estructura altamente centralizada y jerárquica.¹¹ Además posee varias unidades especiales de apoyo táctico donde se destacan el GIR (Grupo de Intervención y Rescate), el GOE, (Grupo de Operaciones Especiales) el GAO (Grupo de Apoyo Operacional), entre otras. Las áreas de competencia y control de la Policía Nacional son diversas. En sus funciones específicas, aparte de la represión y prevención de los delitos, están el control de la migración y el tránsito (a excepción de la provincia del Guayas donde opera la Comisión de Tránsito del Guayas), mantener el custodia por fuera de las prisiones en el Ecuador, apoyar al Ministerio Público en la investigación criminal a

10 La constitución en el artículo (183) establece que la Policía Nacional es una fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas en la defensa de la soberanía nacional.

11 Dentro de las competencias del Comandante General de la Policía está la de resolver y disponer sobre las altas, asensos, transitorias, bajas de del personal de policiales así como destinar a personal de oficiales y policías para cargos comisiones, etc. También tiene una alta discrecionalidad sobre los destinos de los recursos sujetándose a las leyes y reglamentos pertinentes (Ley Orgánica la Policía Nacional).

través de la Policía Judicial y mantener el control del uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes.

A breves rasgos, se puede decir que el modelo policial ecuatoriano no difiere en gran medida de lo que ha sido tradicionalmente el modelo latinoamericano. Según Rico (2006), con la excepción de los países federativos como Argentina, Brasil y México y algunos otros como Costa Rica y Venezuela, los servicios policiales latinoamericanos suelen ser instituciones centralizadas de acuerdo con la organización política administrativa del país, con una estructura de mando centralizada, rígida y subordinada al mando superior jerárquico. Esta característica militar de las policías latinoamericanas tanto en su dependencia orgánica (Colombia, Chile y Honduras, México) como en su organización y prácticas (Perú, Ecuador, Argentina) ha generado que estas instituciones se presenten muy poco susceptibles a incorporar mecanismos de rendición de cuentas, debido principalmente a la debilidad institucional y democrática de la región; lo cual, puede ser por considerado sí solo una explicación fundamental para entender este constreñimiento al cambio de la policía ecuatoriana;¹² sin embargo, nos dice mucho en cuanto a las especificidades y ritmos de cada país.

Contextos, imaginarios y motivaciones

A pesar de que los contextos no son autosuficientes al momento de explicar el cambio social en un análisis institucional, estos pueden ser de gran ayuda para entender las características o pistas relevantes de diferencia-

12 Según Beato (2001) citado por Fruhling (2005) el carácter militar de la estructura de funcionamiento de los cuerpos militares puede tener ventajas o desventajas pero, en esencia, no es incompatible con el régimen democrático. En este caso tenemos las policías de Europa continental como la *gendarmérie* francesa, los *carabinieri* italianos y la guardia civil española que son estructuras organizativas militarizadas dentro de sistemas democráticos más consolidados que el latinoamericano. En este sentido lo que se pone en cuestión en este artículo, no es el tipo de organización que impera sino el tipo de prácticas y la forma de enfocar el manejo de la seguridad pública en la región latinoamericana que no siempre muestra una clara diferencia entre trabajo policial y militar; producto entre muchos factores más, de la Doctrina de la Seguridad Nacional imperante en muchos países de América Latina décadas atrás. De todos modos se puede decir que en América Latina la estructura militar dificulta el establecimiento de mecanismos de controles y cambio profundos a la estructura policial.

ción en cada país. En América Latina los procesos de reforma policial no se podrían entender sin las motivaciones que propician las innovaciones políticas para dar respuestas a las demandas creadas por la crisis de seguridad pública en la región. Estas reformas han dependido de las características del contexto en el que operan y las prioridades establecidas por cada región (Rico, 2006: 40) o país.

Establecer una tipología coherente, sólida y única de estas motivaciones es algo complicado, debido a la complejidad y amplitud del tema en sí; a grandes rasgos se puede decir que los elementos que han impulsado y sobre los que ha sostenido la implementación de mecanismos de control y rendición de cuentas a la policía son: la lucha contra la corrupción como el caso de Colombia y México y Buenos Aires, la desmilitarización y la lucha por la despartidización de las policías luego de conflictos internos como en el caso de algunos países de Centroamérica, la incorporación de mecanismos y programas destinadas a erradicar la violencia policial producto de la herencia de regímenes autoritarios como el caso del cono sur y establecer elementos para el mejoramiento de eficacia y eficiencia de la actividad policial en el combate al crimen como el caso de Belo Horizonte, El Salvador y Colombia y Chile¹³.

Ahora bien, si estos contextos se presentan de manera general como los elementos propiciadores o motivadores de innovaciones prácticas e institucionales destinadas a generar un procesos de reforma en América Latina, esta misma caracterización nos permite adoptar un buen elemento metodológico que nos explique el por qué en el Ecuador no se ha iniciado aún un proceso de reforma, a través de la pregunta: ¿Cómo se han mirado colectivamente estos problemas en Ecuador desde su regreso a la democracia? ¿Qué tipo de elementos restrictivos al cambio podemos encontrar al contestar esta pregunta? ¿Existen verdaderas motivaciones?

A mi juicio existen dos imaginarios colectivos que han permeado la institucionalidad de seguridad pública en el Ecuador y que han servido de

13 No se pretende bajo ningún motivo establecer una relación de causa y efecto. Varias de estas motivaciones planteadas pueden ser al mismo tiempo propiciadoras de reforma en un determinado país o región. Lo que se busca es darles cualitativamente mayor peso a ciertas motivaciones sobre las cuáles se han centrado y girado los procesos de reforma en cada país; aunque esto, repito, no significa desmerecer otros aspectos de la reforma.

contrapesos y restricciones de cambio estructural en la policía en el tema de corrupción, abusos, politización de la policía y crecimiento de la violencia y el crimen. Por un lado, “el Ecuador es una isla de paz”, imaginario muy común y repetido en el Ecuador hasta muy entrados los años 1990 consecuencia de una visión histórica comparativa frente a la violencia vivida en Colombia y Perú producto de sus conflictos políticos y sociales internos; y por otro lado, “ el Ecuador no ha tenido dictaduras sino dictablandas” imaginario que hace referencia a que en el período de las dictaduras de los años 1960 y 1970 en Ecuador, no se reportaron grandes escándalos de violencia política y violaciones a los derechos humanos como si los tuvieron algunos países en América Latina, sobre todo en el cono sur.¹⁴

Esto puede ser un factor explicativo al momento de analizar el crecimiento del crimen y la violencia como factor que promueve cambios profundos en la institución policial ya que si bien Ecuador ha presentado incrementos significativos en la tasa de homicidios en los últimos 25 años,¹⁵ el imaginario de la “isla de paz” parece ser la razón principal para que la dimensión política de la violencia y el delito no sea percibidos como un asunto prioritario y trascendental en la agenda pública sino hasta finales de los años 1990¹⁶; época en que se registran incrementos significativos en los delitos contra la propiedad (delitos considerados de mayor impacto en la percepción de inseguridad ciudadana de la población), principalmente en Quito y Guayaquil. Prueba de ello es que a partir del año 2000, recién se empieza a tomar acciones aisladas por parte de los gobiernos locales de estas

14 Entiéndase esto como imaginario colectivo y no como verdad absoluta. Esta aclaración la hago debido a que podría haber malas interpretaciones respecto a esta afirmación, ya que el tema de los derechos humanos y violencia política es un tema controversial en la historias de los países, sobre todo cuando se ha vivido una etapa de dictadura. De todos modos, hablar de imaginarios colectivos es un poco difuso y complicado en términos concretos y aún relacionar su incidencia en algún aspecto en la sociedad. Es por esto que voy a hablar en términos supositivos de ahora en adelante.

15 Ver Carrión (2002).

16 A diferencia de países como el Salvador, Brasil, Colombia donde a mediados de los años 80 y principios de los 90 el tema de la criminalidad empieza a ser una asunto trascendental en las agendas públicas debido a la escalada de la violencia cuyo principal indicador se expresa en número de homicidios por cada cien mil habitantes. Muchas ciudades de estos países reportaron tasas superiores a los 100 homicidios por cada cien mil habitantes en esa época.

dos ciudades en materia de seguridad ciudadana, como una forma de hacer frente a esta crisis de seguridad pública experimentada en el país.¹⁷ A esto hay que sumar en el año 2000 la entrada del Plan Colombia, que ha modificado sustancialmente la estructura de presencias en materia de seguridad pública de los ecuatorianos; así como los imaginarios colectivos.¹⁸

En el caso de abusos, violencia policial y corrupción tanto las “dictablandas” (idea de que no hay una fuerte herencia o costumbre histórica de violencia policial en la institución) y de “isla de paz” (idea de poca actividad policial y exposición a la violencia debido la naturaleza pacífica del territorio), también podrían actuar de manera restrictiva al explicar la poca presencia de denuncias sistemáticas que originaría un proceso de reforma. Con respecto a esto, en el año 1997 fue creada bajo ley (desde 1998 tiene carácter institucional) la Defensoría del Pueblo con el objetivo, entre otras cosas, más de defender y excitar la observancia de los derechos fundamentales que la Constitución garantiza y observa la calidad de los servicios públicos. Entre los años 2003 hasta la fecha se reportaron 1700 quejas contra la institución policial de 165.000 aproximadamente, que corresponden al 1,03 % del total de quejas recibidas (aquí se incluyen quejas a la Policía Nacional, la Policía Judicial, y la Dirección Nacional de Migración). De este total sólo existen en estos años, 30 quejas por tortura y 20 por inviolabilidad de domicilio y no se reportan quejas por temas de corrupción directamente. Esto nos indica un bajo nivel de denuncias presentadas si establecemos relaciones comparativas con otras instituciones y otro tipo de derechos vulnerados.

Los dos imaginarios podrían ser razón suficiente para explicarnos este bajo nivel de denuncias; sin embargo, esto no explica las causas reales para

17 Tanto en Quito, como en Guayaquil se empieza a tomar acciones para enfrentar la delincuencia y la inseguridad ciudadana en esta época. En Quito se consolida un modelo más institucional del Municipio con la creación de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana y posteriormente el Observatorio y la tasa de Seguridad Ciudadana. En Guayaquil se privilegió las acciones emergentes ante la crecida de la ola de violencia e inseguridad en la ciudad como declaratorias de planes de emergencia, dotación de recursos y personal a la policía, contratos con empresas de guardianías privadas, entre otras cosas.

18 Este cambio en la estructura de preferencias puede ser producto de nuevas formas de palpar y ver las amenazas e inseguridad que tradicionalmente estuvieron subordinadas al conflicto limítrofe con el Perú, a un nuevo tipo de amenaza proveniente de las actividades ilegales relacionadas al conflicto colombiano, mucho más afín a temas de seguridad interna y policial.

que esto suceda; es decir, que si estos bajos niveles de denuncias son por motivos reales (ligados al verdadero trabajo policial en la sociedad), o más bien son producto del desinterés o indiferencia ciudadana hacia estos temas producto de imaginarios contruados socialmente. De todas formas, es un poco complicado determinar el factor real de esta tendencia dado la opacidad y poco desarrollado trabajo en cuanto al tema de derechos humanos y trabajo policial en el Ecuador. Prueba de ello es que ningún exceso, previo al retorno a la democracia, ha sido investigado en el Ecuador por parte del estado en los 27 años de democracia. Esto demuestra lo oscuro del tema.

Una pista esclarecedora a este problema parece ser el tema de la corrupción policial. Según la encuesta ENACPOL realizada a nivel nacional en el año 2005, el 72,6% de los encuestados respondieron tener poco y nada de confianza en la Policía Nacional, la cual la convierte en una de las instituciones peor evaluadas en el país conjuntamente con la función judicial. Esta desconfianza parece estar ligada a una falta de credibilidad del trabajo policial debido principalmente al tema de la corrupción. Según la encuesta de victimización realizada en el año 2003 por FLACSO Ecuador, el 44,5% de los encuestados respondió que las actitudes más negativas identificadas en el cuerpo policial eran la corrupción y la recepción de coimas. Estos datos no difieren mucho de la encuesta Latinobarómetro (2004), según la cual, el Ecuador ocupa el cuarto lugar, junto a Brasil, en la lista de países en los que según la encuestados, existe mayor probabilidad de sobornar un policía con un total de 52% de la población.

De esta forma, podemos decir que no existe correspondencia alguna entre los altos niveles de corrupción, según la percepción ciudadana, con los bajos niveles de denuncias presentadas en la Defensoría del Pueblo contra la Policía Nacional. Esto nos conduce a pensar que el tema de la corrupción en Ecuador es percibido como un asunto de poco interés e indiferente para la población, a pesar de que es considerado el factor principal de desprestigio de la policía y un problema real de la cotidianidad ecuatoriana; lo cual nos hace suponer que la verdadera razón para la no denuncia pasa más por imaginarios sociales contruados culturalmente (expresando cierto nivel de aceptación y conformidad ante el problema) que por factores reales. Si aplicamos arbitrariamente esta relación, po-

dríamos inferir que existe este mismo problema en el caso de los abusos y la violencia policial, no tanto en su magnitud como problema cotidiano, sino en las razones para los bajos niveles de denuncias y de una cierta aceptación o resignación ciudadana frente a estos temas. Aquí encaja muy bien la idea de los imaginarios como un factor que explique esta indiferencia ciudadana a la denuncia sistemática.

En conclusión estos imaginarios colectivos podrían ser un buen elemento para comprender este retraso histórico en materia de reforma policial en Ecuador desde el punto de vista de las motivaciones colectivas para el cambio; sin embargo, hace falta mirar más allá de los contextos para entender en detalle las lógicas institucionales de los actores del cambio.

Actores, prácticas e innovaciones

Hasta ahora nos hemos fijado en los contextos y las motivaciones generales que propician una reforma pero no en los actores específicos de la misma; sin embargo, considero que los imaginarios colectivos de la “dic-tablandas” y la “isla de paz” estarían presentes de manera restrictiva no solamente en las motivaciones o miradas colectivas al problema de los abusos, corrupción o violencia policial sino también en el tipo de respuesta institucional y las innovaciones políticas de cambio.

Según North (1993, citado por Zurbriggen, 2006: 68, 69), las instituciones no pueden ser entendidas como una agregación equitativa de preferencias individuales de los agentes. Las instituciones formales e informales no son creadas para ser eficientes sino para regular, estabilizar y reducir la incertidumbre en provecho propio de los agentes que tienen poder. Levy (1990, citado por Föhring 2004: 231) sostiene que las instituciones reflejan una particular distribución de recursos de poder. Por ello las instituciones cambian cuando la distribución del poder se modifica. En este sentido, si partimos del hecho de que el problema policial en América Latina no nace y muere con la policía misma sino que esta tiene que ver con una compleja red de relaciones entre actores del estado y la sociedad, esta afirmación nos resulta útil para preguntarnos ¿de qué tipo de actores estamos hablando?

Las reformas policiales en América Latina no pueden comprenderse sin los actores o agentes que la propician y asumen un papel protagónico o de liderazgo en el proceso. Estos se pueden clasificar en: externos: cuando el proceso es liderado por agentes externos a la institución policial, el cual puede ser por liderazgo político como en el caso de la Policía de Buenos Aires, injerencia internacional como en el caso de El Salvador y Haití; y algún agente u organización de la sociedad civil; internos: cuando el liderazgo de cambio surge al interior de las fuerzas policiales como en el caso de Colombia y Nicaragua.¹⁹ Ahora bien, si partimos del hecho de que en el Ecuador la institución policial no ha iniciado un proceso de reforma aún, que involucre ciertos mecanismos de rendición de cuentas y controles civiles, hasta el punto que ha permanecido intacta en el tiempo, pese a las múltiples crisis y reformas políticas del estado en general, ¿qué tipo de relación de poder mantienen estos actores potenciales que nos explique o nos de pistas del constreñimiento al cambio?

Al evaluar los estamentos de poder externos a la policía capaz de influir o liderar un proceso de reforma, se hace necesario mirar en primer lugar su relación con el poder político. Este tipo de relación debe ser visto en el marco de ciertas formas históricas de ejercicio del poder como el clientelismo, autoritarismo, corrupción, en un sistema social altamente inequitativo y excluyente como el ecuatoriano. Esta relación con el poder político está marcado por un proceso contradictorio de doble vía: una continua autonomía y descuido por parte de los gobiernos a la institución policial desde su regreso a la democracia; y por otro lado, una politización eventual, pero no por eso no recurrente, del poder policial para fines políticos.

En el primer punto, pese a que la Policía Nacional constitucionalmente está subordinada al Gobierno Central a través del Ministerio de Gobierno y la Subsecretaría de Policía adscrita al mismo, el hecho de

¹⁹ En todo caso, al igual que en las motivaciones, estas no pueden entenderse de forma pura ya que un proceso de reforma policial que se llame ambiciosos no puede tener efectividad sin un trabajo conjunto y de cooperación de estos niveles; caso contrario podría verse truncado como en el caso de Perú, Guatemala y Argentina. Es decir, una reforma policial no se podía lograr sin el apoyo político necesario y una adecuada predisposición de las instituciones policiales para implementar cambios. De todas formas lo que se busca es resaltar cualitativamente el rol protagónico de los actores que han liderado el cambio en América Latina.

dependen orgánicamente de un Ministerio que por su propia naturaleza está más ocupado y preocupado de los aspectos políticos que de la cuestión policial en sí, es una de las causas principales para que la policía se encuentre inercialmente aislada del control y planificación del poder político. A esto se suma la inestabilidad y fragilidad política del Ecuador en estos 27 años de democracia, lo cual ha hecho aún más difícil la posibilidad del control político del trabajo policial debido a la alta rotación de las autoridades políticas²⁰, y debido también a la constante renuencia de las autoridades políticas a involucrarse en temas delicados y con un alto costo político como lo son las reformas profundas al sistema de seguridad pública.

Según Alexis Ponce (vocero oficial de la Asociación Permanente de Derechos Humanos APDH)²¹, este abandono se debió también en parte al menosprecio histórico de la Policía Nacional por parte de las élites ecuatorianas. El personal de la Policía ha estado compuesto principalmente por personas provenientes de las capas populares de la sociedad, especialmente de la región Sierra del Ecuador, lo cual, asociado a una mala imagen de la institución en los años 1980 debido principalmente al problema de la corrupción, condujo a esta institución al estereotipo de la lumpenización.²² Según Jorge Villarroel (ex Comandante General de la Policía 1998-2000)²³ la Policía Nacional nunca formó parte de la planificación del extinto Concejo Nacional de Desarrollo (CONADE), institución símbolo de la modernización del Estado en los años 1970 y vigente en Ecuador hasta el año 1992. Esto puede ser a su vez causa del descuido histórico del Ecuador a la Policía Nacional, pero también efecto de un tipo de prácticas donde la Policía siempre fue considerada hasta práctica-

20 Un ejemplo de ello es que en este periodo democrático pasaron un total de 13 presidentes de los cuales 8 estuvieron presentes en los últimos 11 años; provocando también una alta rotación de Ministros de Gobierno (considerados ministros fusibles), los cuales en el último periodo presidencial llegaron a 7 en un poco más de año y medio. Promedio de un Comandante de la Policía Nacional, tomando en cuenta que por prescripción legal sólo pueden durar 2 años en sus funciones, desde el año 1984 acá, es de un Comandante Nacional de la Policía cada 7 meses. De estos, solamente 2 Comandantes cumplieron su periodo de dos años.

21 Entrevista realizada en Agosto de 2007.

22 Se refiere a la idea de personas de grupos sociales marginados que viven al borde del crimen y el delito.

23 Entrevista realizada en junio de 2007.

mente finales de los años 1990 la última rueda del coche por parte de los gobiernos de turno y la sociedad.

Por otro lado, en cuanto a la politización de la policía, a pesar que como dije anteriormente, puede resultar contradictoria a la idea de autonomía y abandono del poder político al aparato policial, podemos decir que en la práctica son procesos complementarios, si partimos que la idea de abandono y descuido de la policía es producto de una decisión política con lógicas y objetivos concretos. Tal vez el momento donde más se ha evidenciado esta práctica, fue en las caídas de tres presidentes en los últimos 11 años, cuando la policía participó en la labor de contención, disuasión y represión de grupos humanos que protestaron en las calles pidiendo la salida del Presidente de la República. Este acto llegó a su máxima expresión los días, 19, 20 y 21 de Abril de 2005, cuando se removieron tres Comandantes Generales en tres días por parte del Presidente con el objetivo de lograr mantener el control a través de una represión nunca antes vista en el Ecuador por parte de la policía antimotines, que previamente había sido entrenada en Francia meses atrás para estas actividades, y que terminó con varios cuadros de asfixia y un muerto producto de los enfrentamientos.²⁴

En todo caso, la politización de la policía no puede ser evidente solamente en los momentos en que el poder policial es usado para enfrentar opositores a los gobiernos, sino en las lógicas que se persiguen para evitar cambios que posibiliten reformas estructurales al interior de la policía a través de una política responsable y comprometida con la causa democrática. En este sentido, un ejemplo claro de este tipo de prácticas en el Ecuador ha sido al momento de enfrentar los escándalos públicos. No solamente la cantidad de denuncias sistemáticas puede causar una moti-

24 Otro gran momento de politización de la policía fue en el gobierno de León Febres Cordero 1984-1988 cuando la policía antisubversiva, a través de una política claramente definida aniquiló, con relativo éxito, cualquier intento de levantamiento y crecimiento del grupo subversivo Alfaro Vive Carajo. Esta época marcó un hito importante en la historia de la Policía ecuatoriana, no tanto por los abusos y exceso cometido en esta época producto de esta política, donde el caso de los hermanos Restrepo fue el de mayor relevancia, ni tampoco porque marcó un hito importante en el auge de los grupos de los derechos humanos en Ecuador; sino porque constituyó el clímax más evidente de la vigencia del modelo proveniente de la Doctrina de Seguridad Nacional de los años 1970 en la nueva etapa democrática del Ecuador.

vacación o restricción para la reforma policial. Un solo caso pudo desatar una crisis institucional motivando un proceso de reforma o ser la gota que derrame el vaso, como el caso de la violación de una niña al interior de un cuartel o la relación de estas mismas policías con el narcotráfico en Colombia o con la relación de las policías con la industria del secuestro en México.

Según Jorge Villaroel, en Ecuador, el tipo de repuestas institucionales a los escándalos de gran magnitud pública²⁵ han estado encaminadas al establecimiento de comisiones investigadoras que han sido muy poco evaluadas en sus resultados y que han servido más bien como mecanismo apaciguador ante la crisis coyuntural. En 27 años de democracia en Ecuador han existido solamente cuatro comisiones de la verdad para investigar escándalos de abuso y corrupción de la policía, además de una serie de comisiones o informes especiales creados bajo decreto presidencial o ministerial para algún tema coyuntural específico y que no han tenido la incidencia ni el seguimiento para establecer reformas sustanciales al interior de la policía. Muchas de estas comisiones o intentos de las mismas, han estado atravesadas muchas veces por tintes políticos o electorales como un mecanismo de hacer frente o apaciguar al poder político de Febres Cordero, a quien se le acusa de haber cometido la mayor cantidad de excesos policiales en la etapa de su gobierno.²⁶

Este descuido y a la vez politización funcional de la policía ha generado que el tipo de respuestas de los gobiernos de turno al incremento de la inseguridad ciudadana debido al crecimiento de algunos delitos contra la propiedad y las personas en el país a finales de la década de los años 1990 estuviese encaminado a un incremento significativo del aparato represor, sin plantearse la necesidad de un reingeniería institucional de gran calado que posibilitase una racionalización del combate al crimen y la inseguri-

25 Como por ejemplo el caso de la desaparición de los hermanos Restrepo en 1988, el caso Putumayo, el caso FYBECA, el caso del Notario Cabrera, el caso Caranquí fueron verdaderos hechos de trascendencia internacional que causaron gran impacto público y crisis al interior de la policía.

26 Otra forma de apaciguar los escándalos se da a nivel de mandos policiales al momento de definir estrategias para aplacar escándalos. Un ejemplo de ello es la invisibilización de funcionarios policiales comprometidos en escándalos públicos en puestos de poca trascendencia institucional y pública.

dad ciudadana en Ecuador; así como a una democratización y transparencia de sus funciones.²⁷ Esto se hace evidente ya que Ecuador aún, pese a los esfuerzos aislados de los gobiernos locales de Quito y Guayaquil, no dispone aún de una Ley Nacional de Seguridad Ciudadana que garantice la institucionalidad del proceso²⁸; y los planes de modernización de la policía, como el Plan Siglo XIX lanzado en el año 2004, se han quedado a medio camino y en muchos casos en el mero papel ante la imposibilidad de implementación debido, principalmente, y según las autoridades policiales, a la falta de recursos para su ejecución.

Así, a partir del año 2002, el entonces presidente Gustavo Noboa y su ministro Marcelo Merlo implementaron un plan que se proponía incorporar cada año 4.000 nuevos uniformados (hasta llegar a 20.000), quienes tenían que pasar un entrenamiento de seis meses. Además, entregar 1500 vehículos, con el objetivo de no dar tregua a la delincuencia (Diario el Comercio, 2007). “El plan se basó en la norma internacional que señala que tres policías trabajen por cada 1 000 habitantes. Entonces, se proyectó que la Policía tenga 46.000 uniformados hasta el 2007”, dijo el ex jefe policial, Jorge Molina, quien se encargó del plan. En este sentido, se ha duplicado en términos absolutos el número de policías desde el años 2001 y la tasa por cada mil habitantes ha llegado a los niveles propuestos por el plan. Actualmente de los 42.000 miembros de esta institución 6.897 cumplen labores administrativas y alrededor de 32.000 efectivos cumplen tareas operativas. Los restantes se dividen entre civiles (800 aprox.) y alumnos de la institución (alrededor de 2.043). La carga presupuestaria a esta tarea también ha tenido incrementos dramáticos, pasando de 150 millones de dólares en el año 2000 a más de 500 millones presupuestados en el año 2007 (Salazar y Lastra, 2006).

27 A mi juicio esta práctica tiene dos lógicas definidas y no necesariamente excluyentes: Por un lado, se hacía necesario una rápida y fácil respuesta para hacer frente a este problema que por lo general residió en la táctica de combate al crimen y el delito; pero por otro lado, mostrando un reconocimiento tácito del abandono histórico, desconocimiento y falta de compromiso del poder político a los temas de seguridad pública.

28 En el año 2006, el Gobierno de Alfredo Palacios mediante decreto gubernamental, creó la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana que depende orgánicamente del Ministerio de Gobierno como una respuesta a las grandes presiones provenientes de la ciudad de Guayaquil para tomar acciones que controlen la violencia y el delito; sin embargo, esta subsecretaría no dispone aún los recursos suficientes para liderar un plan de seguridad ciudadana a nivel nacional.

A nivel legislativo quienes potencialmente pueden crear, reformar leyes, así como también cumplir con tareas de fiscalización y control del trabajo policial, el descuido y abandono del trabajo policial ha sido evidente debido entre otras cosas a las lógicas de poder descritas anteriormente y que permean la actividad legislativa, desinterés por implementar cambios que pueden estar justificados por los imaginarios de la sección anterior. De todos modos, no existen proyectos de ley importantes de reforma en los últimos periodos legislativos, salvo el presentado por el diputado Luis Fernando Torres en noviembre de 2006, donde se le pretendió dar estructura orgánica al Consejo Nacional de Policía, previsto en la Constitución, para que supervise, evalúe y controle a la Policía Nacional. Este documento no pasó del primer debate y una de las objeciones principales a la que se enfrentó, residió en que este carecía de consistencia jurídica por no estar clara la relación de dependencia y subordinación de la policía, es decir, si estaba subordinada al Presidente de la República o al Consejo de Policía. Por otro lado, la comparecencia del Comandante Nacional de Policía al plenario del Congreso Nacional y a la Comisión de lo Civil y Penal son eventuales y generalmente éstas se concretan en cuestiones muy puntuales y de poca relevancia en cuestiones de cambios sustanciales.

Esta escasa labor y protagonismo legislativo en establecer reformas estructurales a la policía, ha tenido gran impacto en el rendimiento de la justicia policial, lo cual, puede actuar como un verdadero desincentivo ciudadano para que se amplíe el número de denuncias. El Congreso Nacional aún no ha determinado los mecanismos para cumplir la unidad jurisdiccional; es decir, la transición de la administración de justicia policial, al sistema judicial común dispuesto en la constitución. La grave falencia del sistema policial consiste en la utilización de leyes caducas como la aplicación del sistema inquisitivo, en lugar del sistema procesal penal acusatorio como modelo de investigación penal, mucho más eficiente (Martínez, 2007: 24,25). Esto ha traído consecuencias directas a los rendimientos institucionales. Según Hanashiro y Pontón (2006) la Constitución, la Ley Orgánica de la Policía y el Código Penal son ambiguos en relación al juzgamiento de infracciones comunes cometidas en el ejercicio de las labores profesionales. Gran parte de las denuncias aún son

llevadas a las cortes policiales en parte por la reticencia de la justicia común de hacerse cargo de esos casos, sea por el gran número de casos que maneja de la justicia ordinaria, lo cual, implica una gran carga de trabajo; o por no querer involucrarse en casos relacionados a una institución tan sensible a controles externos. Esto pone en evidencia lo dicho por el informe de amnistía internacional en el año 2005 alegando un “espíritu de cuerpo” en la sanción y condenas de las violaciones y abusos policiales por parte de los juzgados policiales a pesar de que estos están formados de manera mixta aunque no equitativa por jueces policiales y civiles.²⁹

En América Latina, es fundamental comprender el papel de la cooperación internacional como un actor que ha propiciado o patrocinado los procesos de reformas policiales en diferentes países. A pesar que es un poco complicado hablar de una sola agenda a nivel internacional, puesto que los intereses y prioridades de atención de las diferentes agencias de cooperación y organismos internacionales son muy variados, se puede decir que estas jugaron un protagonismo importante en los procesos de reforma policial en El Salvador, Haití y Guatemala, cuyo principal interés radicaba en el aspecto de la desmilitarización de la policía. En el caso de Colombia, si bien la reforma se inicia bajo una decisión interna a la policía, es clave entender las presiones internacionales por controlar la corrupción policial involucrada con la industria del narcotráfico y que terminó con el despido de 7.000 efectivos policiales.

En el Ecuador, pese a que el tema de la cooperación internacional y la cuestión policial es un asunto que no se ha tratado con mayor profundidad, amplitud y detalle, a breves rasgos se puede decir, que la política antidroga de Estados Unidos y la Unión Europea ejercen una gran determinación en la agendas y prioridades de la policía y la seguridad pública en general por encima de otras. Esto se hace evidente cuando en Ecuador más del 60% de los presos en las cárceles están pagando condena por algún delito relacionado al narcotráfico y por otro lado, el rendimiento institucional de la Fiscalía del Ecuador nos diga que mientras los delitos

²⁹ La Ley Orgánica de la Función Judicial prevé que la Corte Nacional de Justicia Policial, así mismo como las Cortes Distritales Policiales, estén compuestas por tres oficiales generales o superiores en servicio pasivo y dos doctores en jurisprudencia o abogados civiles.

por estupefacientes apenas alcanzan el 0,66 % del total de denuncias, las sentencias por este mismo delito alcanzan un 26,62 % del total de sentencias (Simon, 2006). En este sentido, a pesar de que no existe una cuantificación exacta sobre los montos de esta cooperación, gran parte de este gasto (84% y 73% en el 2003 y 2004 respectivamente)³⁰ fue destinado a la actividad policial especialmente en labores destinadas a la reducción de la oferta. Esto ha generado que la policía antidroga se convierta en una de las facciones de élite mejor preparadas y tecnificadas al interior de la policía³¹ marcando una diferencia con otras áreas de la institución.

De este modo, es evidente que la agenda internacional ha estado mayormente interesada en ejercer liderazgo o patrocinio en ciertas áreas puntuales, especialmente focalizada en cuestiones reactivas y operativas de la policía; y no en generar capacidades institucionales para crear un proceso de reforma y control democrático del accionar policial en general. Sin embargo, este tipo de prácticas no es un asunto nuevo. Durante los años 1980 en el gobierno de León Febres Cordero fue pública la preparación y asesoramiento que tuvo la Policía Nacional por parte de la policía israelí en la lucha antisuversiva. En los años 1990 fue la policía española y francesa quienes capacitaron a la policía ecuatoriana en la lucha antimotines. Paradójicamente, junto con la policía antinarcóticos, son las facciones más eficaces y exitosas de la policía en esta era democrática.

Por otro lado, en cuanto a actores civiles o extragubernamentales que lideren un proceso de reforma, se puede decir que es un tema controversial en Ecuador, ya que si bien han tenido presencia (sobre todo organizaciones de derechos humanos) en las comisiones de la verdad o investigativa creadas por el poder político sobre excesos o abusos policiales, la ausencia de reformas profundas es una señal más que evidente de una ritualización de la participación del poder civil para fines político definidos. De todos modos, la ausencia del desarrollo de mecanismos técnicos (tales como observatorios, veedurías) para la evaluación del trabajo policial en Ecuador de largo alcance y no coyuntural, se muestra en ciernes. Prueba de ello es que Ecuador no ha desarrollado aún instrumento de

monitoreo y control de la violencia policial en las calles. No se dispone de manera abierta y transparente de información y peor de indicadores sobre la letalidad ciudadana durante acciones policiales, como si los disponen otros países de América Latina como Brasil en el caso del Estado de Sao Paulo y Argentina. Esto en parte puede entenderse debido a las restricciones institucionales propias de la policía a transparentar información, ya que ellos en última instancia terminan siendo juez y parte de la propia justicia policial³², pero por otro lado se explica en el poco interés que suscitan los temas de seguridad pública en el Ecuador.

Esto también es evidente en la academia, donde Ecuador mantiene un déficit con respecto a otros países de la región en materia de producción sobre temas de reforma policial, hasta el punto de ser un tema relegado al olvido. En este sentido, gran parte del interés ha sido captado por los aspectos del nuevo rol militar y policial en el manejo de la seguridad interna relacionada al conflicto colombiano en la frontera norte y no en aspectos concretos sobre reforma policial. Por otro lado, en las postrimerías de la nueva Asamblea Constitucional, no se observan aún propuestas claras de los candidatos para una reforma integral al sistema de seguridad pública en Ecuador.

Por último, parece ser que por el lado policial en Ecuador se han dado los pasos más avanzados en materia de modernización de los servicios y de sus funciones, pese a que su estructura orgánica y su relación con el poder político y civil ha permanecido intacta. Esto no tanto debido a un liderazgo protagónico de la policía sino propio de la inercia misma del desgaste institucional y político provocado por la crisis de la seguridad pública en Ecuador. A partir del año 2003 la Policía Nacional, por iniciativa propia y como una respuesta a la presencia de las brigadas barriales que en un momento fueron propiciadas por ellos mismos, creó el Programa de Policía Comunitaria como un plan que buscaba mejorar la aceptación y el servicio policial a la ciudadanía. Para la realización de este proyecto la policía recibió apoyo y asesoramiento de la policía española y

30 Para ver más: (Torres, 2006)

31

32 En un sistema de justicia policial donde todavía opera un sistema oral inquisitivo, es necesario el informe policial para las denuncias por abusos y excesos policiales. A esto se suma la ausencia del poder coercitivo de la Defensoría.

se han realizado convenios con la sociedad civil y universidades para establecer procesos de capacitación al personal; sin embargo, a cuatro años de su implementación es muy poco lo que se puede decir respecto a este programa, pues no existe aún una evaluación profunda sobre su impacto en la ciudadanía ni en el interior de la policía. Es decir, no se sabe a ciencia cierta si la Policía Comunitaria se puede constituir en un instrumento que desde abajo vaya sentando las bases para un cambio en las relaciones policía/comunidad que es hacia adonde apunta todo proceso de reforma policial en el mundo. A breves rasgos, uno de los principales problemas que afecta a este programa es la alta rotación de personal, una vieja práctica de la institución policial.³³ Esto no permite lograr la búsqueda familiarización de la comunidad con la policía ni ejercer y legitimar el liderazgo policial del que tanto se habla en estos planes. Por otro lado, también se habla de una ausencia completa de recursos tanto para la operatividad de la policía, comunitaria (gasolina, equipos) como para inversión en bienes de capital (retenes, cuarteles) que le permita mejor sus condiciones de vida.

En el año 2004 se realizó el plan estratégico de modernización para el siglo XXI con la participación de varios actores de la sociedad civil en Quito, Guayaquil, Cuenca y Ambato. Según Carlos Calahorrano (ex Comandante General de la Policía Nacional)³⁴, este plan marcó un hito en la historia policial y un quiebre con el sistema anterior ya que se evidenció la predisposición y apertura policial a compartir criterios y generar vínculos con la sociedad civil en la planificación de sus actividades. Sin embargo, se debe reconocer que si bien es importante este avance, no es suficiente para un cambio de modelo, ya que este fue más un proceso construido de arriba hacia abajo que de abajo hacia arriba. Por otro lado, esta planificación generó ciertas mejoras sustanciales al interior de la policía como la desconcentración de cuarteles, la creación de unidades de vigilancia en prácticamente todas las ciudades del país; aunque una de sus limitantes principales, según la policía, ha sido la permanente falta de

33 Mucha de esta rotación se debe a los niveles de corrupción registrados al interior de la policía para, a través de coimas, comprar pases y reubicación del personal. A esto se suma que el personal de policía comunitaria no se siente a gusto en su mayoría en esas labores, lo que en última instancia eleva aún más el nivel de rotación.

34 Entrevista realizada en el mes de julio de 2007).

recursos para su ejecución y la concreción de muchas actividades. Esto demuestra una vez más la vigencia del modelo anterior, ya que hasta ahora no se ha pensado en la posibilidad de una reingeniería institucional profunda que optimice los recursos utilizados.

Con la llegada de Rafael Correa al poder en Enero de 2007, una luz parece encenderse con respecto al tema de la reforma policial en Ecuador. En febrero de este año se creó la Comisión de Modernización de la Policía Nacional, la cual está conformada por cuatro ex generales en servicio pasivo, y cuatro personas de distintas instancias de la sociedad civil con el objetivo de asesorar y marcar las líneas directrices para una futura modernización policial en Ecuador. Tras algunas sesiones se han redactado hasta el momento tres documentos donde se establecen planes emergentes para mejorar la actividad policial sin mejoras legales, (poniendo énfasis en la participación ciudadana y la policía comunitaria), un documento donde se propone reformas constitucionales para ser tomadas en cuenta en la próxima Asamblea Constitucional, y reformas al sistema de capacitación policial para una desmilitarización y desconcentración de la policía; sin embargo, no se puede decir ni evaluar algo que todavía no se ha puesto en práctica y que está sólo en papel. De todas formas, se muestra en cierta medida un cambio de actitud de los actores políticos e institucionales respecto a los temas policiales aunque aquí se le llame modernización y no reforma.

Conclusiones

Las prácticas de una policía democrática con altos niveles de responsabilidad en el respeto a los derechos humanos no deben ser vistas como antagónicas a la eficacia y eficiencia en el control al crimen y el delito, sobre todo en países en transición democrática con una fuerte herencia de policías autoritarias. Las mejores policías del mundo son las que se enmarcan dentro de una línea donde sus prácticas van apegadas a los lineamientos del estado de derecho y un alto profesionalismo. Esto debe ser visto como un ideal a donde toda policía debe apuntar; sin embargo, esto solo se logrará con un correcto compromiso institucional y ciudadano en la vigilancia y fiscalización de la policía.

Las reformas no sólo buscan cambios en los sistemas jurídicos, sino también en las prácticas de los actores. Estas incluso pueden cambiar antes que el marco institucional formal. Esto nos da la idea de que la reforma policial (entendida como una nueva relación policía / comunidad) es un proceso y que no nace y muere con reformas legales u orgánicas solamente. Por otro lado, encontramos casos donde se ha dado reformas legales y se han mantenido ciertas prácticas. La teoría neoinstitucional (entendida como instituciones formales e informales) creemos que es un buen elemento teórico y metodológico, que nos permite analizar los diferentes ritmos históricos del cambio social, analizando el comportamiento de las instituciones y sus relaciones con la sociedad en general, en determinados espacios o lugares.

En Ecuador, creemos que tanto el marco legal, como ciertas prácticas apegadas a ciertos contextos específicos son restrictivos al cambio. Esto ha generado que el Ecuador mantenga un retraso histórico en materia de seguridad pública.

Muchas de las razones dadas en este artículo para explicar la restricción al cambio de la policía pueden ser arbitrios conceptuales que carecen de consistencia y comprobación científica, como en el caso de los imaginarios; sin embargo, hemos preferido prescindir de lo científico para enfocarnos en atributos funcionales que nos expliquen la restricción al cambio, desde una visión comparativa. Las relaciones de poder de los actores que pueden liderar un proceso de cambio no nos dicen mucho comparativamente con los otros países latinoamericanos antes de la reforma e incluso después de la misma. Algunas de estas pistas pueden ser incluso tautológicas al momento de buscar variables dependientes e independientes, ya que los comportamientos de estos actores son más o menos parecidos en distintos contextos. Por ejemplo, un poder político poco comprometido con la cuestión policial, una sociedad civil que clama por mayores espacios que por lo general son poco abiertos en toda América Latina, y una policía enfocada o anquilosada en mantener viejas prácticas, entre otras cosas. A pesar de ello nos hemos concentrado en describir las relaciones de poder que se dan en el Ecuador con respecto a la policía para encontrar ciertos elementos o atributos valiosos que nos expliquen el retraso pese a que somos conscientes de esta limitante. En otras palabras

preguntarse el ¿por qué no hay reforma? puede ser fácilmente contestado: porque los actores no cambian; ¿y por qué los actores no cambian?: porque no hay reformas. Es difícil establecer en un análisis como una explicación causa efecto, pero si hacemos una suma de estos factores restrictivos analizados en este artículo, encontraremos una buena aclaración y pistas para explicar ese retraso histórico.

Tal parece que actualmente las condiciones están dadas en Ecuador para que se den cambios importantes en la policía como parte integral de los cambios al sistema de seguridad pública que ya se inició en el año 2000 con el proceso de reforma judicial y la creación del Ministerio Público. Sin embargo, el desafío pendiente del actual gobierno y de la Comisión modernizadora es entender que no se puede hablar de una modernización de la policía sin establecer cambios profundos en la estructura policial; es decir, para modernizar hay que reformar.

Bibliografía

- Almond, Gabriel A., Scott C. Flanagan y Robert J. Mundt (1993) "Crisis elección y cambio" en: *Zona Abierta*, No 63/64, Madrid: Editorial Pablo Iglesias, pg 45-71.
- Asamblea Nacional Constituyente (1998) Constitución *Política de la República del Ecuador*, Decreto Legislativo No. 000. RO.
- Carrión, Fernando M (2004) "La inseguridad ciudadana en la comunidad andina", en *ICONOS*, No. 18, Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Congreso Nacional del Ecuador (1998) *Ley Orgánica de la Policía Nacional*, Registro Oficial 368-VII-98, Quito.
- Corporación Latinobarómetro (2004) *Un informe-resumen latinobarómetro 2004 una década de mediciones*, Santiago de Chile, www.latinobarometro.org
- Cheves, Raúl Marcelo (2003) "El modelo policial hegemónica en América Latina", *Gobernanza y Seguridad Sostenible*, www.iigov.org/ss/article.drt?edi=180823&art=180829

- Dammert, Lucía y John Bailey (2005a) (coordinadores). *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*, México: Siglo Veintiuno Editores.
- _____ (2005b) “Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina” en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, No 1, pp 133-152 www.fasoc.cl/files/articulo/ART43622189c08b8.pdf
- Diario el Comercio (12 de Julio de 2007) *Los problemas de fondo de la policía siguen pendientes*, Quito.
- Föhriq, Alberto y Julia Palomares (2004) “Las reformas policiales desde las teorías del cambio institucional: los intentos de transformación de la policía de la provincia de Buenos Aires” en Hugo Fruhling y Azun Candina (editores) *Participación ciudadana y reforma a la Policía en América del Sur*. Santiago: Centro de Estudios para el desarrollo (CED).
- Fruhling, Hugo (2004) “Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿Cuál es su impacto?”, en Hugo Fruhling y Azun Candina (editores), *Participación ciudadana y reforma a la Policía en América del Sur*. Santiago: Centro de Estudios para el desarrollo (CED).
- Fruhling, Hugo (2005) “La reforma de la policía y el proceso de democratización” en Hugo Fruhling y Joseph S. Tulchin, (editores). *Crimen y Violencia en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Colombia.
- Hanashiro, Olaya (2006) “Policing democracy” capítulo de la tesis, *The regional dimension in promoting human rights and the rule of law in the new democracy: case in Ecuador and Poland*, Mimeo.
- Hanashiro, Olaya y Daniel Pontón (2006) “Elementos para una reforma policial en Ecuador”, en *Boletín Ciudad Segura*, No 4, Quito: FLACSO Sede Ecuador, pg 4-8.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1993) “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política” en *Zona Abierta*, No 63/64, Madrid: Editorial Pablo Iglesias, pg 1-43.
- Martínez, Ramiro (2007) “¿Deben ser los policías iguales ante la ley? el fuero policial” en *Revista Enlace Policía-Sociedad*, No 10, Escuela de Estado Mayor de la Policía Nacional del Ecuador, Quito, pg 22-25.

- Neild, Rachel (1999) “De la Seguridad Nacional a la Seguridad Ciudadana”, Derechos y Democracia, www.ichrdd.ca/espanol/comm-doc/publications/neild/segurCiudadE.html
- _____ (2000) “Controles externos policiales”, en Wola *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública: una guía para la sociedad civil*, Washington D.C, Ciudad de Guatemala, San Salvador, www.wola.org/media/Security%20Policy/pub_security_themesdebates_4externalcontrols_sp.pdf
- _____ (2002) *Sosteniendo la Reforma: “policía democrática en América Latina”*, WOLA, www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Policia%20democratica%20en%20Centroamerica.pdf
- North, Douglass C. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea.
- Rico, José María y Laura Chinchilla (2006) *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*, Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Salazar, Pablo y Alexandra Lastra (2006) “El presupuesto de la seguridad” en *Boletín Ciudad Segura*, No 5, Quito: FLACSO Sede Ecuador, pg 4-8.
- Simon, Farith (2006) “Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana: la ley del más débil”, en *Boletín Ciudad Segura*, No 6, Quito: FLACSO Sede Ecuador, pg 4-8.
- Sozzo, Máximo (2007) *¿En el nombre de la democracia? Exploraciones en torno a los procesos de reforma policial en la Argentina*, Universidad del Litoral, Mimeo.
- Torres, Andreina (2006) “Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias y contradicciones” en *Boletín Ciudad Segura*, No 11, Quito: FLACSO Sede Ecuador, pg 4-9.
- Weird, Margaret y Theda Skocpol (1993) “La estructura del Estado: una respuesta <<Keynesiana>> a la Gran Depresión”, en *Zona Abierta*, No 63/64, Madrid: Editorial Pablo Iglesias, pg 73-153.
- WOLA (2000) *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública: una guía para la sociedad civil*, Washington D.C, Ciudad de Guatemala, San Salvador. www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=391&Itemid=2

Zurbriggen, Cristina (2006) “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica al estudio de las políticas públicas” en *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26/ No 1, pg 67-83, www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n1/art04.pdf