

ELECCIONES 2006: LA DEMOCRACIA EN JAQUE

NÚMERO ESPECIAL 3 - SEPTIEMBRE / OCTUBRE 2006. QUITO - ECUADOR. 2 DÓLARES

Las desventuras del Estado Unitario

Santiago Ortíz Crespo

(In)Seguridad ciudadana en Ecuador

Fernando Carrión M. y Jorge Nuñez Vega

La derrota de Israel

Julián Quito

EXPERIMENTANDO ARTICULACIONES



FOTO: SANTIAGO GONZALEZ B.



(In)Seguridad ciudadana en Ecuador

Fernando Carrión M.*
Jorge Núñez Vega *

La violencia en Ecuador

La violencia en Ecuador es un fenómeno complejo que en la última década muestra incremento y cambios significativos. Primero, aumentaron los distintos tipos de violencia, medidos por los indicadores clásicos. Segundo, apareció una diversidad de expresiones de violencia y también se visibilizaron otras. Tercero, las transformaciones en determinadas econo-

mías ilegales condicionaron el surgimiento de nuevos actores de la delincuencia.

El incremento de la violencia se expresa claramente al observar la evolución histórica del fenómeno. Según el INEC, en 1990 la tasa de homicidio en Ecuador fue de 10 por cada cien mil habitantes, cuestión que para 1996 creció en un 40%, y en 2005 este indicador alcanzó los 16 homicidios por cada cien mil habitantes. Si bien la tasa no es la más alta de la región, su incremento es bastante preocupante. Adicionalmente, de acuerdo con las estadísticas sobre denuncias de la Policía Judicial, la tasa de delitos contra la propiedad aumentó desde el año 1995 de 320 denuncias por cada cien mil habitantes a 471,5 en el año 1999, mostrando ligeros descensos en los siguientes años, hasta llegar 369,5 en el año 2004. Todo esto revela no el descenso del delito sino el descrédito de las instituciones que deben controlarlo.

* Académicos del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO.

En el caso de la violencia intrafamiliar se aprecia un incremento en la producción de estadísticas y estudios de caso sobre el tema. También se observa una preocupación institucional por enfrentar el problema, sobre todo a nivel local y, aún más, en el ámbito de la sociedad civil que tiende a reivindicar el tema con fuerza.

Las crecientes preocupaciones por la seguridad ciudadana han permitido considerar fenómenos de violencia que antes no eran tomados en cuenta. En el caso de la violencia intrafamiliar se aprecia un incremento en la producción de estadísticas y estudios de caso sobre el tema. También se observa una preocupación institucional por enfrentar el problema, sobre todo a nivel local y, aún más, en el ámbito de la sociedad civil que tiende a reivindicar el tema con fuerza. Como resultado se tiene el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas al fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia.

La expansión de las economías ilegales, la contracción del mercado laboral formal, la retirada del Estado en materia de políticas sociales y las múltiples conexiones económicas y culturales a nivel mundial generadas por la globalización, configuraron un escenario que facilitó el surgimiento de actores e industrias delictivas altamente estructuradas. Esto ha generado la constitución de organizaciones criminales y la articulación de múltiples

espacios y actividades delincuenciales a nivel nacional, regional e internacional.

En este sentido, Ecuador participa de la economía política del narcotráfico a nivel regional como un país de tránsito de drogas ilegales, lo cual ha determinado que el acceso de las personas a la industria se restrinja a los eslabones más bajos de la cadena de producción. No obstante, la política antidroga del país ha seguido el modelo policial y carcelario diseñado por Estados Unidos para toda la región Andina.

Las políticas públicas de seguridad ciudadana

Las políticas públicas para enfrentar la inseguridad ciudadana en el país han sido casi exclusivamente de carácter represivo; es decir, la mayoría de las respuestas se han definido en función de los sistemas de policía, justicia y cárceles, donde el primero tiene preeminencia sobre los otros. Esta característica impide que el Estado y los gobiernos locales cuenten con mecanismos alternativos de gestión de la seguridad ciudadana. La mayoría de herramientas de política pública implementadas para enfrentar la inseguridad ciudadana se usan en tareas de control de la población.

Debido a que no todas las personas acceden a la condición de ciudadanía plena, entendiendo por tal a la capacidad individual y colectiva de participar en decisiones y procesos que definen los usos de la ciudad en el día a día de la gente, la seguridad ciudadana pasa de ser un derecho de todos/as a un privilegio de pocos/as. A ello debe sumarse el proceso de privatización de la seguridad que ha introducido el factor mercantil en la posibilidad de acceso a la seguridad. Además, es muy preocupante que la expansión del dispositivo de seguridad pública (policía, judicial y cárceles) ha colonizado

y reducido sustancialmente el espacio público de la ciudad y la inseguridad ciudadana sigue en escalada.

Esta política de seguridad pública represiva e ineficiente responde a tres factores concretos. Uno, relacionado con la perspectiva de seguridad manejada por las instituciones del Estado. Otro, determinado por la pérdida de soberanía nacional en la gestión pública de la seguridad. Y un tercer factor que incide en el accionar del Estado es la demanda de seguridad de amplios sectores ciudadanos que se han visto amenazados por la violencia.

En este sentido, el concepto de seguridad ciudadana no ha logrado sustituir al tradicional concepto de seguridad pública definido en función de la doctrina de seguridad nacional. Por eso, hasta ahora no ha sido viable realizar una reforma policial acorde con las necesidades de la ciudadanía, tampoco se ha podido integrar al sistema judicial penal en una perspectiva más amplia de prevención de la delincuencia, y no se presenta ninguna salida a la profunda crisis penitenciaria que atraviesa el país.

Adicionalmente, las políticas públicas de seguridad ciudadana dependen de agendas de política exterior ajenas a la realidad del país. Por un lado, los "paquetes de ayuda" internacional en materia de seguridad que recibe Ecuador de otros países, principalmente de Estados Unidos, se dirigen a los temas prioritarios de sus políticas de seguridad, como son el narcotráfico, terrorismo y coyoterismo; reduciendo al mínimo la capacidad de acción del Estado en la definición de problemas, metas y objetivos del sector seguridad pública y ciudadana.

Esto se expresa en la asimetría existente entre los tipos de delitos existentes en el código penal, los delitos que se denuncian y los hechos que se persiguen y que terminan con la sanción carcelaria. Por otro, la cooperación internacional canaliza recursos hacia la sociedad civil para pro-

...no se debe olvidar que existe una demanda real de seguridad por parte de la ciudadanía; en gran medida dicho interés se relaciona con la percepción de inseguridad que en los últimos años llega al 80% de los habitantes en las ciudades más grandes del país.

yectos de seguridad sin ningún control de las autoridades y en muchos de los casos dichas intervenciones han agravado la situación en lugar de mejorarla.

Finalmente, no se debe olvidar que existe una demanda real de seguridad por parte de la ciudadanía; en gran medida dicho interés se relaciona con la percepción de inseguridad que en los últimos años llega al 80% de los habitantes en las ciudades más grandes del país. En la configuración de este imaginario de miedo intervienen varios elementos entre los que se pueden citar: a una opinión pública atrapada por la crónica roja de los medios de comunicación, a las mismas instituciones del Estado que lideran acciones irresponsables donde se pretende convertir al ciudadano en un policía más y a las propias campañas electorales donde el terror termina convertido en programa de gobierno.

Las alternativas y salidas a la inseguridad ciudadana

La complejidad política y social en el que se inscribe el problema de la seguridad ciudadana en Ecuador no permite proponer salidas simples ni inmediatas; sin embargo, las soluciones son más bien

...se debe considerar que la delincuencia se reducirá únicamente si se implementan políticas de carcer preventivo. Esto implica que es necesario trabajar directamente sobre la multiplicidad de economías ilegales que existen en el país con estrategias que permitan reducir su capacidad de incorporar gente al delito.

sencillas pero requieren de voluntad y legitimidad política.

Primero, se debería recuperar un mínimo de soberanía en lo que respecta al manejo estatal del sector seguridad. Ello implica renegociar la participación del país en estrategias de carácter internacional como la política antidroga y del delito transnacional; asunto sobre el cual hasta ahora ningún candidato se ha pronunciado. Habría que preguntar a los aspirantes a la presidencia si están dispuestos a impedir que las políticas de seguridad ciudadana se definan fuera del país.

Un segundo punto que se debe considerar es la necesidad urgente de reformar institucionalmente el conjunto del sector seguridad (policía, justicia y cárcel). La denominada reforma policial no puede interpretarse como un proyecto de modernización de la institución, sino como un proceso de democratización y desmilitarización; es decir, la policía debe someterse al control y fiscalización de la sociedad civil (transparencia y rendición de cuentas), lo cual también implica una reorganización de la burocracia gubernamental responsable de la seguridad (eficiencia y modernización); ya que el Ministerio de Gobierno ha demostrado ser ineficaz e inoperante frente a la violencia y la delincuencia. La desmilitarización implica la supresión de estructuras de organización basadas en jerarquías castrenses; en otras palabras, la policía no necesita un Comando Conjunto para funcionar; la distribución de la infraestructura bajo otros criterios, la conversión en una policía de justicia.

Tercero, el Congreso Nacional debe reformar el sistema de justicia penal de tal manera que el uso de la cárcel sea reducido al mínimo. El debate tiene que plantearse en torno a la despenalización de algunos delitos y la búsqueda de sanciones alternativas a la prisión. También es necesario reorganizar la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, no es posible que bajo la actual legislación el Ministerio Público esté encargado de perseguir el delito y de rehabilitar al delincuente. Hay que discutir en el Congreso el presupuesto de la seguridad ciudadana.

Finalmente, se debe considerar que la delincuencia se reducirá únicamente si se implementan políticas de carcer preventivo. Esto implica que es necesario trabajar directamente sobre la multiplicidad de economías ilegales que existen en el país con estrategias que permitan reducir su capacidad de incorporar gente al delito. Además, se debe impulsar proyecto de reinserción laboral de las personas que trabajan en mercados ilegales o han pasado por el sistema de cárceles.

Pero más importante aún es considerar que, si el objetivo es mejorar la seguridad ciudadana; entonces se debe tomar en serio el concepto de desarrollo preventivo de la violencia, el cual puede entenderse como una política de seguridad ciudadana definida en función de los obstáculos y las necesidades concretas que tiene el conjunto de la población para acceder al estatus de ciudadano con pleno derecho.