

Seguridad pública, agenda para el Ecuador y el Hemisferio

Denys Toscano Amores*

INTRODUCCIÓN

La seguridad pública y el desarrollo humano sostenible son interdependientes. Para armonizarlos se requieren acciones y políticas simultáneas sobre sistemas de seguridad y defensa, políticas sociales que contribuyan a la cohesión e inserción social, y otras medidas que permitan mejorar la gobernabilidad democrática, incluyendo la estructuración de mecanismos de información y participación ciudadana.

Conceptualmente, si la seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todos los seres humanos de forma que garantice su libertad y plena realización; entonces, la inseguridad y

la violencia que rompen este equilibrio provienen de actividades criminales relacionadas con el tráfico ilícito de drogas, trata de personas, tráfico de migrantes, tráfico ilícito de armas y municiones, pandillaje, secuestro, violencia familiar y corrupción. Muchos de estos delitos son cometidos por grupos delincuenciales transnacionales que rebasan las capacidades instaladas de los Estados para enfrentarlos¹. Otros, como la violencia intrafamiliar, están en los hogares. Mientras tanto, la corrupción se hace endémica y motor del sistema cuando existe fragilidad institucional.

En la casuística, los estándares habitualmente aceptados para reconocer la

* Denys Toscano Amores es diplomático de carrera del Servicio Exterior Ecuatoriano. Ha ejercido varias funciones dentro y fuera del Servicio.

1 «Huntington (1973) in a seminal article in *World Politics*, defined a transnational organization according to three criteria: that they are complex organizations internally, that they are functionally specific and they operate, intentionally, across state frontiers». Evans, p. 542.

existencia de una epidemia hablan de 10 casos por cada 100 mil habitantes. Según el Informe Mundial de Violencia elaborado por la Organización Mundial de la Salud, en América Latina y el Caribe el promedio de homicidios era ya de 22.9 personas por cada 100 mil habitantes en 2002. Esa sola evidencia convierte a esta región en el escenario de una verdadera epidemia que acaba con más vidas que cualquier enfermedad que se propague hoy en día. Es decir, América Latina y el Caribe es la región donde se registran los índices de violencia más altos del mundo.

Se trata de una situación que es aún mucho más grave en un número importante de grandes ciudades, en donde las tasas de homicidios oscilan entre 40 y 120 cada 100 mil habitantes. En este marco, Centroamérica tiene 36 por cada 100 mil habitantes. En El Salvador, según datos oficiales, las denuncias por homicidio alcanzaron en 2006 a 55,3 cada cien mil habitantes; en Jamaica a 49,1; en Guatemala a 45,2, en Venezuela a 45, en Honduras a 42,9 y en Colombia a 37,3. Otro tanto ocurre en el Caribe en donde si bien las tasas son algo menores a las de América del Sur, también superan holgadamente el promedio mundial.

Esta realidad es todavía más complicada entre los jóvenes. Ellos tienden a

ser víctimas principales de la violencia al grado que es la primera causa de muerte en promedio en toda la región para jóvenes de entre 15 y 29 años, con una tasa que alcanza a 83,2, y es aún más alta entre los jóvenes de los estratos medios y bajos entre los cuales se eleva a más de 100 casos cada 100 mil habitantes. El apareamiento de las pandillas juveniles no es un brote delincuencial en sí, es la consecuencia de la extinción de lazos familiares y afectivos en niños y jóvenes que han sido abandonados por diversas causas, sin que la sociedad los haya acogido.

América Latina y el Caribe sufren la extrema violencia debido también a los homicidios, provocados principalmente por el tráfico de drogas y por otros hechos delictivos cotidianos como los robos con violencia, los secuestros, los abusos sexuales, el pandillaje juvenil criminal e incluso la violencia en el hogar. Salvo el último hecho, los demás obedecen al crecimiento y fortalecimiento de las redes de la delincuencia organizada transnacional, que rebasan los espectros fronterizos y las mismas capacidades de los países para enfrentarlos.

Es verdad que existen grandes diferencias entre los países de la Región en cuanto a la magnitud y gravedad del fenómeno. Sin embargo, son fuertes las

conexiones de violencia y criminalidad que existen entre subregiones y países. El mejor ejemplo de ello es el tráfico de drogas ilícitas y delitos conexos, la trata de personas y el tráfico de armas.

Por tanto, sin descuidar la esfera del control, es indispensable renovar los paradigmas sobre los cuales se aborda la problemática de la seguridad pública, orientándolos a una visión más de desarrollo social y cultural.

Si bien hay contribuciones académicas, de la sociedad e incluso gubernamentales sobre la seguridad y sus diversos matices conceptuales, no es menos cierto que el tema ha sido desatendido a nivel oficial, ciertamente porque los Estados americanos han tenido perspectivas sesgadas y limitadas para afrontar la criminalidad vía represión y control policial, sin incorporar también métodos de prevención e inclusión social. Y, en muchos casos, esas políticas de interdicción han fracasado porque mantienen lineamientos teóricos y prácticos caducos de teorías de seguridad impuestas por países hegemónicos, desadaptados a la realidad regional y de cada país, y por ende, sin modernizar la visión y capacidad de los cuerpos policiales y de los sistemas de justicia.

CAUSAS Y COSTOS

DE LA DELINCUENCIA Y VIOLENCIA

Las causas del fenómeno tienen que ver, en primer lugar, con la delincuencia organizada, principalmente el tráfico de drogas y delitos conexos, y la corrupción que genera. Muchos hechos violentos que ocurren en las calles y que afectan a los ciudadanos están relacionados con este flagelo y se puede afirmar que ningún país de la región escapa por completo a él.

Un efecto preponderante en el apareamiento de estos delitos tienen los factores socioeconómicos. Si bien la pobreza por sí sola no es un factor explicativo, sí existe una correlación muy clara cuando ésta interactúa con otros factores como la desigualdad, la marginación y la exclusión en las que vive una parte importante de la población. De allí que la única manera de superar la violencia y delincuencia será con el establecimiento de políticas que involucren no sólo la interdicción, sino la prevención, rehabilitación y plena cohesión social, en un marco de desarrollo humano sostenible y estable.

También aparecen causas vinculadas a los procesos de urbanización. Las ciudades latinoamericanas y caribeñas en su gran mayoría han crecido sin orden y con servicios básicos insuficientes o en ciertos casos inexisten-

tes. En esas grandes ciudades se generan, además, ambientes en los que el Estado está ausente y que dan lugar a la llamada «informalidad». Se trata de ambientes económicos, sociales y culturales ajenos y hasta impenetrables para las leyes y las instituciones. En casos extremos, esta situación está llegando a significar la existencia de barrios enteros controlados por el crimen organizado.

Inclusive existen factores psicoculturales y de valores. El consumismo y materialismo del mundo contemporáneo genera patrones de prototipos de personas de éxito siempre relacionadas con la cantidad de dinero que poseen. En ese marco la gran ciudad pone en evidencia de manera más intensa el contraste entre las opciones y beneficios de la vida moderna y la imposibilidad de muchos para acceder a ellos de forma legal.

Otro aspecto importante que incide sobre la situación general de inseguridad en la región está relacionado con la situación familiar de muchos ciudadanos. Un porcentaje muy alto de familias enfrentan los problemas de hogares monoparentales, maternidad y paternidad adolescentes, descendencia

numerosa, carencia de sistemas de protección social y viviendas hacinadas que inducen o intensifican las situaciones de conflicto, abuso y violencia, especialmente en los sectores más necesitados de la sociedad.

También es fundamental considerar la situación concreta de los jóvenes. De acuerdo a la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA, en América Latina y el Caribe el 21 por ciento de los jóvenes no estudia ni trabaja. Para ellos protagonizar o ser víctima de la violencia es una posibilidad cotidiana debido a la falta de oportunidades laborales, la imposibilidad de una educación de calidad y el nulo acceso a espacios de recreación o al desarrollo de una vida comunitaria sana. En ese contexto no debe extrañar tampoco que el impacto de las drogas y el alcohol entre los jóvenes de la región, incluso entre menores de edad, vaya en aumento².

Asimismo, la cultura de falta de respeto a las leyes que impera en general en las sociedades latinoamericanas, así como la práctica de la resolución de conflictos por cuenta propia, generalmente por medio de la violencia, son factores que influyen en esta problemática.

2 OEA, Informe presentado por José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA, en la ceremonia de inauguración de la Primera Reunión Ministerial y de Altas Autoridades en Materia de Seguridad Pública en las Américas, Ciudad de México, 7 de Octubre de 2008.

tica. En este marco, la impunidad empieza a tener vigencia, pues un enorme número de delitos pequeños o graves quedan sin sanción, lo cual agrava la percepción de indefensión y la humillación de las víctimas. La carencia de sanción a los hechos criminales es un estímulo para que éstos se extiendan y repitan.

Mención especial merecen las ya mencionadas dificultades que enfrenta la Policía. Ellas llevan a que, con demasiada frecuencia, ésta tienda a ser asociada a ineficacia y carezca de credibilidad y confianza.

Con el mismo nivel de importancia es necesario mencionar el problema carcelario. En las cárceles existe sobrepoblación, desorden, falta de regularización en la distribución o clasificación de los reos, con el consecuente deterioro de la infraestructura y el hacinamiento. Uno de los mayores problemas es la incapacidad misma de control interno en las prisiones, lo que ha llevado a que múltiples actividades delictivas se repitan en su interior y, lo que es más grave, que algunos fenómenos delictivos mayores sean manejados desde estos recintos. Las prisiones constituyen el punto más débil del sistema penal regional y el lugar en donde se concentran las mayores violaciones a los derechos humanos. Es lo

que permite entender la existencia de una población penitenciaria con fuerte propensión a la violencia, con altos índices de adicción a las drogas, con epidemias de sida u otras enfermedades y altas tasas de suicidios, entre otros graves problemas.

Debe entenderse que la inseguridad ciudadana es, básicamente, un clima de temor e incertidumbre que impide a la gente ejercer plenamente sus derechos y libertades. Un clima causado por la generalización de conductas violentas y prácticas delictivas que afectan real o potencialmente la vida, la integridad física y el patrimonio de la mayoría de los miembros de una comunidad y que en muchos casos quedan impunes.

Esta inseguridad ciudadana genera grandes perjuicios a todos los países de la región. Se trata de costos humanos, sociales, políticos y económicos que paga la sociedad entera, especialmente la población más pobre y vulnerable.

Estos costos pueden ser concebidos de acuerdo al grado de impacto y correlación con estas actividades delictivas. Este hecho, sin duda, demuestra la gravedad del problema y presenta a los Estados y ciudadanía en general la necesidad de abordar conjuntamente medidas de solución a este problema.

Ante esta realidad, el primer deber a cumplir es aceptar que la violencia y criminalidad es un fenómeno que ha rebasado la capacidad de los Estados a enfrentarlo en forma individual y, en segundo término, comprender que estos fenómenos afectan drásticamente la calidad de vida de la población y generan un clima de temor generalizado, que amenaza directamente la solidez de la democracia y las condiciones para el desarrollo económico y social. Entonces, se dice que los costos directos afectan al sistema de salud, de justicia, policial, vivienda y servicios sociales, mientras que existen costos indirectos o correlacionados que afectan a ciertas actividades productivas, sobre todo al turismo y la recreación, elementos fundamentales en el bienestar de la sociedad.

Como consecuencia del crimen y la violencia, en América se pierden más de cien mil vidas humanas al año. Son parte de este costo humano, también, los millones de víctimas directas de los actos delictivos no-letales, que por esa causa sufren perjuicios serios y duraderos. También es parte del costo humano la existencia de casi cuatro millones de personas privadas de libertad, muchas de ellas condenadas por la justicia, otras atrapadas en interminables procesos judiciales y no pocas con condena cumplida pero que por

ineficiencia del sistema continúan en prisión. En el Ecuador esta situación ha sido endémicamente patética.

En el terreno político, la grave preocupación por la delincuencia y la percepción generalizada de que el Estado es incapaz de enfrentar el problema de manera eficaz, intensifican la crisis de legitimidad y confianza en la aún reciente institucionalidad democrática hemisférica. La delincuencia, igualmente, tiende a poner en riesgo la cultura de derechos y libertades y a generar nuevas amenazas a los derechos humanos. El temor e indignación que los ciudadanos tienen frente a los hechos delictivos puede llevarles a pensar que las libertades y los derechos son más bien armas a favor de los delincuentes. Puede ocurrir también que las regulaciones a la actuación de los cuerpos de seguridad se perciban como frenos a su efectividad. Incluso se puede dar la situación que se reclame contra derechos fundamentales, como la presunción de inocencia o las garantías en los procesos judiciales, porque se piense que favorecen a los criminales.

La inseguridad ciudadana acarrea también importantes costos en la forma en que las personas se relacionan entre sí y se organizan como sociedad. La segregación social y espacial de la población se acentúa y es común que, por temor, barrios enteros se cierren al

acceso y tránsito del resto de los ciudadanos. Otro efecto social importante está vinculado a los prejuicios e incluso la estigmatización de amplios sectores de la población, lo que puede llegar a ser muy grave cuando se trata de minorías, como inmigrantes o grupos étnicos. Caso especial de analizar es el Ecuador, pues en un amplio sector de la opinión pública ecuatoriana, la inseguridad de los últimos años está directamente asociada con la migración de ciudadanos colombianos y peruanos, sobre todo.

El crimen y la violencia tienen un alto costo económico para las sociedades con un impacto importante en el gasto fiscal. Adicionalmente, en todos los estratos sociales la población vive la necesidad de gastar parte del presupuesto familiar en proveerse de medidas propias de seguridad. El clima general de inseguridad afecta negativamente a decisiones financieras y a oportunidades de inversión, con sus consecuentes efectos en el desarrollo. Según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, la suma de los costos económicos del fenómeno de la violencia podría llegar a significar hasta 14 puntos del PIB en América Latina y el Caribe.

VIOLENCIA Y DELINCUENCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La delincuencia organizada transnacional ha ganado terreno en los últimos años con el aumento en el consumo de drogas, la fácil adquisición de armas de fuego, acceso a sistemas modernos de comunicación y bancarios, la presencia de fronteras porosas, la corrupción policial y un poder judicial que, según encuestas de opinión, es considerado ineficiente, lento y poco justo en casi la totalidad de los países de la región.

En este escenario, las ganancias que genera el crimen organizado son enormes. De acuerdo con la Oficina Federal de Investigaciones de los Estados Unidos, la trata de personas, por ejemplo, genera ingresos anuales por 9.500 millones de dólares en todo el mundo. En la misma categoría de actividades criminales que han aumentado su incidencia y efectos, se consideran el tránsito de armas de fuego y municiones y los secuestros de personas y sus diversas modalidades asociadas. El tráfico de armas y el narcotráfico son los mayores negocios, solo apenas superados por el comercio legítimo del petróleo.

La delincuencia organizada lleva a la corrupción de personas e instituciones debido a los grandes ingresos que estas actividades delectivas generan. El

Índice de Percepción de la Corrupción 2008 de Transparencia Internacional indica que 20 de 28 países del Hemisferio tienen una puntuación inferior a 5, lo cual refleja un serio nivel de corrupción percibida en el ámbito nacional. Además, 11 países tienen una puntuación igual o inferior a 3, lo que indica una percepción de corrupción endémica.

Un alto número de países de América Latina y el Caribe sufren en su territorio las actividades de pandillas delictivas y criminales, varias de las cuales originalmente tuvieron el carácter de juveniles. A lo largo de los años estas pandillas han variado en sus características y formas de operar y en la actualidad se pueden encontrar en ellas integrantes de edades tan tempranas como los 8 años, su sector más «duro» está constituido por adultos de más de 21 años de edad y hasta de 40 y 50 años. Su manera de operar se asemeja al crimen organizado y cometen delitos que van desde el narcomenudeo hasta el secuestro.

De igual manera preocupan los altos niveles de violencia intrafamiliar o doméstica, principalmente contra mujeres y niños, pero también contra adultos mayores. En América Latina la violencia doméstica afecta entre el 25 y el 50 por ciento de todas las mujeres.

Los hechos violentos tienen lugar no sólo en el hogar de forma cotidiana, sino también en el espacio de la escuela. Estudios realizados en diferentes países de la región revelan altos niveles de violencia, agresión y castigo físico en los colegios, llegando a afectar severamente la capacidad misma de concentración de los jóvenes estudiantes.

La pérdida de bienes es también una de las principales preocupaciones de la ciudadanía. Más allá de la violencia de la que suelen ser víctimas en estos casos, las pérdidas simbólicas y materiales asociadas a estos delitos dejan una profunda huella que redefine la cotidianidad y aumenta el sentimiento de inseguridad. En la mayoría de los países de la región la denuncia por este tipo de delito se ha incrementado durante los últimos años.

La inseguridad se encuentra entre los primeros dos o tres problemas de mayor preocupación, superado, en algunos casos, sólo por la pobreza o el desempleo.

En el plano institucional se puede observar que los Ministerios responsables de la seguridad pública, en la mayoría de los países, tienen por lo general otras responsabilidades además de las vinculadas estrictamente al tema y esa es una de las razones por las que les es difícil consolidar un liderazgo efec-

tivo en la materia. A ello contribuye también el limitado desarrollo de sus capacidades técnicas, la precariedad institucional, la limitada estabilidad del personal y el escaso o nulo seguimiento y evaluación de los programas e iniciativas que se implementan. Todo esto se agrava con la carencia de políticas de Estado que establezcan metas y objetivos claros con relación al tema. En algunos países se han elaborado Planes Nacionales que no se han traducido en procesos efectivos de seguimiento de metas o han sido modificados sustantivamente en poco tiempo. La mayoría de los países carece completamente de planes o políticas de seguridad.

Superar la carencia de información de calidad y asegurar cierta uniformidad en los datos que permita la comparación de la información disponible es otro serio desafío que enfrentan los Ministerios. Se puede observar que, a diferencia de otras áreas, en seguridad pública existe una ausencia de parámetros que establezcan estándares internacionales a seguir y garanticen uniformidad y continuidad en la toma de decisiones. Los organismos internacionales han desarrollado planes que no han producido los resultados esperados.

De acuerdo al Departamento de Seguridad Pública de la OEA, las dos he-

rramientas básicas para relevar información acerca del delito y otros aspectos vinculados son, actualmente, los registros de denuncias y las encuestas de victimización. Según la información disponible, diversos países de América Latina han comenzado a desarrollar sistemas de registro de denuncias que permitan generar información de manera integrada. Por ejemplo, en Chile existe desde 1999 el Sistema Nacional de Información Delictual y en México se ha impulsado la «Plataforma México». En Ecuador, el Ministerio de Gobierno estableció la Unidad Técnica Ejecutora del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, dentro de la cual se construyó el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana.

Los estudios sobre victimización tienen como objetivo proporcionar información sobre la victimización de manera complementaria a los datos policiales, con la finalidad de caracterizar los hechos delictivos que las denuncias no pueden abordar. El Departamento de Justicia de los Estados Unidos produce desde 1972 el National Crime Victimization Survey (NCVS) y desde 1988 en Canadá existen encuestas completas de victimización. En América Latina y el Caribe sólo un pequeño grupo de países ha establecido mecanismos de recolección de información sobre victimización de manera com-

plementaria al sistema de registro delictual. Uno de estos países es Argentina, por intermedio de la Dirección Nacional de Política Criminal, que entre 1997 y 2003 aplicó dicho instrumento en las ciudades más importantes del país. Colombia, por su parte, mantiene desde 1996 una encuesta de victimización realizada conjuntamente por la Cámara de Comercio de Bogotá y la Alcaldía Mayor de la Ciudad. El Distrito Metropolitano de Quito también ha realizado encuestas sobre victimización en los años 2003, 2004 y 2008. La Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana desarrollada por el Ministerio del Interior de Chile y el Instituto Nacional de Estadísticas de ese país ofrece un adelanto significativo al proporcionar información anual de carácter nacional con énfasis en áreas urbanas.

Las instituciones más importantes en el combate a la delincuencia y la violencia son la Policía y el Ministerio Fiscal, ambas instituciones deterioradas en capacidad e imagen en prácticamente toda la región.

En cuanto a la institución policial, se han visto procesos de reformas durante los últimos años y aumentos significativos en sus recursos. Los incrementos presupuestarios también han sido importantes y si bien los prin-

cipales componentes de ese gasto han estado destinados a salarios, también se ha buscado el desarrollo de infraestructura y tecnología. Finalmente se debe destacar que los procesos de democratización, y en especial las reformas de la justicia realizadas en los últimos años, han llevado a la creación de instituciones civiles dedicadas a la investigación en muchos de los países de la región.

ESTADO DE SITUACIÓN EN EL ECUADOR

El Ecuador, en términos generales, ha logrado por un largo tiempo, ser un país de relativa tranquilidad, a pesar de compartir fronteras con Colombia y Perú, vecinos en los que han existido y existen aún movimientos subversivos, grupos guerrilleros y paramilitares y donde la violencia se ha expandido al punto de convertirse en estructural. Sin embargo, se tiene información, aunque muy escasa, que durante la última década, las tasas de homicidios, robos y otros indicadores de violencia han aumentado significativamente, llevando a un sentimiento generalizado de inseguridad entre los ciudadanos. Según la encuesta Latinobarómetro 2007, por ejemplo, «sólo 7% de los ecuatorianos dice pensar que vive más seguro cada día, mientras que el 77% dice estar muy preocupado y que pien-

san que pueden llegar a ser víctimas de un delito perpetrado con violencia»³.

El sentimiento de inseguridad proviene de varias causas, entre las más importantes están el tráfico de drogas, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas pequeñas, trata de personas, etc. Asimismo, la proliferación de las pandillas urbanas, cuyos miembros son jóvenes entre 15 y 29 años, habitualmente cometen hurtos, homicidios y, en muchos casos, están involucrados con el tráfico de drogas. Según cifras estimadas de la Policía Especializada en Niños y Adolescentes (Dinapen) para el año 2004, sólo en la ciudad de Quito había unos 155 grupos pandilleros, que pueden estar compuestos entre 20 hasta 1.500 jóvenes. A nivel nacional, de acuerdo a los estimados realizados por la Organización «Ser Paz», en el año 2005 operaban en el país 1.050 pandillas que movilizaron alrededor de 65.000 jóvenes sólo en la ciudad de Guayaquil.

El aumento de las pandillas en Ecuador también coincide con el aumento de incidentes con armas de fuego. De acuerdo a datos de la Policía Nacional⁴, 402 menores murieron por incidentes con armas de fuego entre 2000 y 2005, y la tendencia de menores a portar ar-

mas está creciendo a ritmo acelerado, ya que los cabecillas de las pandillas proveen de las mismas a sus miembros para que estos puedan cometer hurtos y conseguir más armas y dinero, en un verdadero «círculo vicioso». Y aunque estos grupos delictivos todavía sean menores y menos organizados que en Centroamérica, las pandillas ecuatorianas han expandido sus operaciones y muchas de ellas son consideradas hoy grupos «transnacionales», con actuación en el tráfico internacional de drogas y de armas, principalmente a través de la frontera con Colombia, y en algunas ciudades de Italia, España y Estados Unidos.

Es menester resaltar que no sólo las pandillas mantienen vínculos con el tráfico ilegal de drogas y armas. Oswaldo Jarrín considera que las poblaciones en las fronteras cada vez más se vinculan a las actividades del narcotráfico y otros actos delictivos por «contagio, presión social o amenaza directa de las organizaciones delictivas». Por otro lado, estos vínculos también atienden a una lógica comercial. Como señala Jarrín, «La frontera ecuatoriana, especialmente norte y nororiental, ofrece las mejores condiciones para el comercio fuera de la ley, del que en grande

3 Democracia y seguridad ciudadana/Índice/Panorama General de la Seguridad Ciudadana.

4 Ministerio de Gobierno: www.gobierno.gov.ec./seguridad

parte se benefician los grupos ilegales armados de Colombia»⁵. Además de bienes, se venden armas y precursores químicos, estos últimos destinados por contrabando a los productores de cocaína, fundamentalmente de los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo.

El flujo de drogas y armas a lo largo de la frontera ecuatoriano-colombiana ha causado un número creciente de homicidios y otros delitos, lo cual ha obligado al Estado a tomar una serie de medidas para controlar estos fenómenos, incluida la militarización de la zona. Por ejemplo, las ciudades fronterizas de Esmeraldas y Sucumbíos tienen las tasas más altas de homicidios en el Ecuador en encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INEC) en 1990, 1995 y 1999.

Sin embargo, puede señalarse que la tasa de homicidios ha aumentado de manera general en el país. Como muestra un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, a lo largo de la década de los años noventa, la tasa de homicidio en Ecuador creció un 43,1%, pasando de 10,3% en 1990 a 14,8 % por cada 100.000 habitantes en 1999⁶. Y como muestran los datos

más recientes del INEC, la tasa de homicidios sigue creciendo, con un índice de 17,6 % por 100.000 habitantes para el año 2006.

De igual manera, robos, hurtos, violaciones, corrupción, se han vuelto temas cotidianos para gran parte de la población del país. Es lamentable observar cómo las ciudades y su gente se amurallan para protegerse del crimen y la violencia.

Esta evaluación coincide con las estadísticas, aunque escasas y aún no comprobadas, que dispone la Policía Nacional. Conforme sus informes oficiales, la delincuencia y violencia en el Ecuador mantuvo en el 2008 los altos índices de incidencia de los años anteriores. Pues, si bien los robos de vehículos, de casas y homicidios han disminuido en estas cifras oficiales, los asaltos a personas y vehículos, carterismo, y otros delitos han aumentado en forma considerable. El delito del secuestro tiene una significativa presencia, lamentablemente sin datos ciertos, tal como lo reconocen las más altas autoridades en la materia.

Ante esta realidad, se han adoptado algunas medidas para tratar de controlar este fenómeno delictivo. Se ha

5 Jarrín, Oswaldo, «La Junta de Seguridad Ciudadana: el caso de Sucumbíos», 2004.

6 BID, «Magnitud y Tendencias de la Violencia en Ecuador, 1990-1999», en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/>

reforzado a la Policía y a la administración de justicia con reformas legales, con resultados insuficientes. Por ello, la ciudadanía ha encontrado otras fuentes de protección, sea a través de las agencias de seguridad privada⁷, o en su defecto «policializando» las comunidades, en lugar de integrarlas. Un ejemplo de lo dicho son las «brigadas barriales» creadas en Quito en los últimos años, que buscan contener a la delincuencia ejerciendo un papel pasivo al limitarse a contribuir económicamente para disponer de patrullas barriales. De igual manera, el actual Municipio de Guayaquil y otros, han decidido asumir la función de proveedores de la seguridad pública ante los resultados nulos de acciones gubernamentales en la materia.

Ahora bien, el enfoque sobre el problema varía dentro de los actores sociales y políticos. Por ejemplo, se destacan las declaraciones del ex Ministro de Gobierno, Fernando Bustamante, quien en una entrevista en televisión, recogida en el periódico virtual Ecuador Inmediato, el 7 de mayo de 2008⁸, manifestó que «estaría en marcha una

“industria del miedo y un plan político” para desprestigiar a la Policía».

En estas declaraciones, el Ministro confirmó la ausencia de estadísticas confiables sobre los índices de la delincuencia en el Ecuador. Argumentó que la percepción de inseguridad de la ciudadanía en el país es una de las más altas de la región, lo cual atribuyó a varios factores como la «industria del miedo», que busca demostrar a la gente que necesita comprar seguridad, concluyendo que el auge de la seguridad privada deriva precisamente de esto.

El ex Alcalde de Quito, por su parte, declaraba que la opinión pública exageraba y no había necesidad de alarmarse por la seguridad en la ciudad, pues las medidas implementadas por el Cabildo eran suficiente y efectivas para controlarla. Mientras tanto la población se mantiene nerviosa e insegura por los brotes de violencia y delictivos.

Esto demuestra la necesidad de hacer frentes comunes en base del reconocimiento de que en el Ecuador la inseguridad, la delincuencia y la violencia se han enquistado peligrosamente.

7 Como señala Raúl Borja, existe la tendencia en los medios policiales de ver la violencia como un problema estructural que no puede ser cambiado a corto plazo y que, por lo tanto, exige erradicar las manifestaciones individuales y patológicas de la violencia con acciones que van desde la profilaxis (limpieza) hasta la «policialización» de personas y grupos civiles organizados, que son convertidos en «informantes» de lo que se pasa en sus comunidades.

8 Ecuador Inmediato: www.ecuadorinmediato.com, 7 de mayo, 2008.

El concepto de percepciones no deja de ser subjetivo, y lo que la sociedad demanda son acciones concretas y objetivas.

En todo caso, resulta interesante que en el 2008 se adoptara y esté en proceso de implementación el *Plan de Seguridad Ciudadana*, presentado por el propio Ministerio de Gobierno.⁹

El Plan en mención propone una serie de objetivos y esquematiza a breves rasgos ciertas acciones a adoptar para cumplirlos en el plazo de 4 años (2008-2012). En este marco conceptúa a la «Seguridad Ciudadana» como «el derecho de los ciudadanos y ciudadanas de vivir en un entorno que garantice la convivencia democrática y armónica, generado por sistemas efectivos de justicia, rehabilitación social y orden público que se enfocan en la prevención, información, participación y corresponsabilidad».

En un breve análisis de de este proyecto, caben mencionar que el título mismo contiene un vicio de definición. Si bien el término ciudadano tiene una

definición genérica, generalmente es asociada a la población que vive en las ciudades¹⁰, y en este sentido se estaría dejando de lado a la población rural. Por tanto, para dar una definición más cabal, se deberían adoptar conceptos y definiciones aceptados internacionalmente, que en este caso sería el de «Seguridad Pública», por ser más incluyente y porque define el objeto y la responsabilidad del Estado en este tema¹¹.

El Plan acepta que los fenómenos delictivos son geográficamente diversos, así reconoce la existencia del delito de abigeato en las zonas rurales, hecho que demuestra la contradicción señalada en el párrafo anterior.

También el Plan reconoce la falta de capacitación y de método de la Policía Nacional, busca reducir los niveles y percepción de inseguridad, tratando de integrar a la sociedad en esta lucha, que debe guardar estricto apego a la ley y a la vigencia de los derechos humanos.

Un elemento que constituye un avance notorio en políticas de segu-

⁹ www.mingobierno.gov.ec/seguridad

¹⁰ El Diccionario de la Real Academia de la Lengua y la Enciclopedia SALVAT, conceptúan a ciudadano(a) como «Natural o vecino de una ciudad».

¹¹ En el Ecuador se repiten este tipo de errores por la falta de rigurosidad en la adopción de terminologías específicas. Asimismo, cuando se buscaba crear un Plan Nacional contra la Trata de Personas, muchos funcionarios de diversas instituciones públicas se referían al tráfico de personas, cuando «tráfico» es un término que en tratados y acuerdos internacionales hace referencia a la migración, por ello es propio hablar de tráfico de migrantes.

ridad es el objetivo de mejorar la relación policía-comunidad, para en la práctica elevar los niveles de respuesta mediante la inversión en comunicación y cambio de imagen, programas de formación y bienestar, equipamiento básico y especializado, mejoramiento del parque automotor, de la infraestructura física, proyectos tecnológicos, campañas y programas preventivos, así como análisis y consultorías.

De todas maneras será necesario que este Plan de Seguridad sea adecuadamente promocionado o «socializado» en toda la población ecuatoriana y deberá ser complementarlo con otras políticas de corte social, cultural y económico que permitan mayor cohesión social, respeto a las tradiciones y potenciación de la cultura y del bienestar económico y social del pueblo ecuatoriano.

Hay otros planes que se han adoptado y se implementan con diferentes índices de efectividad y eficacia en el país. Entre ellos, el *Plan Nacional contra la Trata de Personas*, cuyo origen se concentra en los esfuerzos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos Sociales, que desde el año 2003 buscó dar cumplimiento a la obligación internacional luego de la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuen-

cia Organizada Transnacional (Convención de Palermo, 2000), con la adaptación de la normativa legal y procedimental del país para luchar contra este flagelo.

Asimismo, opera el Consejo Nacional de la Mujer, que busca, entre otros fines, la eliminación de la violencia intrafamiliar espacialmente contra la mujer. El INNFA realiza acciones de protección a los sectores poblacionales más vulnerables, niños y ancianos, con diversos niveles de eficiencia, dependiendo de la administración de turno. A nivel judicial, se ha capacitado a jueces y funcionarios de cortes y juzgados. En materia legal, se han endurecido las penas, se han reformado leyes generales y especiales a fin de contar con un marco jurídico más adecuado para esta lucha. Se ha reformado y mejorado el Ministerio Fiscal, entre otras medidas que verifican que en el Ecuador hay conciencia de la existencia de estos delitos. Falta mejorar la coordinación, recopilación y procesamiento de la información, participación de la población y disposición de políticas de Estado que superen la inmediatez de acciones de gobiernos de turno, que lastimosamente no construyen sobre la base de las experiencias aprendidas, sean estas buenas o malas, sino que obedecen a presiones y aspiraciones generalmente clientelares.

UNA PROPUESTA DE AGENDA HEMISFÉRICA

La Primera Reunión de Ministros y Altas Autoridades en materia de Seguridad Pública de las Américas¹² concluyó en la necesidad de que cada Estado, como ente soberano, y todo el hemisferio en su conjunto cree, implemente y coordine políticas y acciones comunes eficaces para erradicar la violencia y la delincuencia, al tratarse de fenómenos que afectan a todos los países, debido a las redes criminales que se han creado transnacionalmente y que han rebasado las capacidades y estructuras estatales.

Si se considera que la seguridad es elemento importante de la vigencia de los derechos humanos, igualmente trascendente resulta la vigencia del Estado de Derecho; por tanto, deberán implementarse acciones para prevenir y reducir la incidencia actual de la violencia y la delincuencia.

Para cumplir con este objetivo y en base de lo expuesto, toda acción debe ser implementada en el marco de la vigencia de la democracia encuadrada estrictamente en la Constitución de los países y en los tratados internacionales; entre las acciones debe considerarse la aplicación de las siguientes:

a. Encargar a la policía debidamente formada y capacitada, dotada de la

infraestructura y especialización suficiente para no solo controlar el delito, sino para recibir la confianza de la ciudadanía. Elemento fundamental será su adiestramiento en temas como derechos humanos, estudio de normas jurídicas, pero también mejorando las condiciones salariales y de dotación de materiales suficientes para hacer frente a la delincuencia;

b. Generar niveles óptimos de captación de información. Una de los principales problemas existentes, en países como el Ecuador, es la falta de información y estadísticas veraces, técnicamente diseñadas, comparables y verificables. Solo hay aproximaciones;

c. El Estado debe comprometerse, sea directamente o a través de los gobiernos locales, a financiar adecuadamente las medidas ha implementarse.

d. Las políticas deberán ser obligatoriamente equitativas y sobre todo incluir a los grupos poblacionales de mayor riesgo, incluso tomando en cuenta una perspectiva de género;

e. Mejorar la eficacia de la administración de justicia para que ningún delito que atenta a la seguridad pública quede en la impunidad;

f. La gestión en seguridad pública debe ser integral, para combinar ade-

¹² OEA, Ciudad de México, 11 al 13 de octubre de 2008.

cuadramente políticas de control e interdicción con políticas de prevención y rehabilitación de víctimas y de los propios reos, siempre considerando la participación de la sociedad y de la empresa privada.

g. La gestión debe ser incluyente dirigida a todos los actores sociales, públicos, privados, sociedad civil, medios de comunicación y a toda la población;

h. La prevención debe ser un componente esencial de toda política pública de seguridad;

i. Las políticas públicas de seguridad deben también ser transparentes, tanto en la información que las sustenta como en sus resultados. Sus diferentes aspectos y etapas deben estar sujetos a fiscalización con las mismas características, garantías y restricciones que tienen las demás funciones que el Estado ejecuta y deben contar con mecanismos formales y regulares de rendición de cuentas a la comunidad. Las excepciones y áreas en que la información es reservada deben estar limitadas a lo estrictamente necesario y claramente definidas en cada circunstancia; solo así se evitarán abusos y violaciones a procedimientos y normas jurídicas;

j. Debe buscarse eficacia y eficiencia inmediatas, pero también gestarse acciones de mediano y largo plazo. Solo de esa manera se podrá hablar de polí-

ticas de Estado, que rebasen la coyuntura gubernamental y que permitan institucionalizar la continuidad de los procesos;

k. Las políticas nacionales deben complementarse con las de otros países, sobre todo vecinos, para enfrentar transnacionalmente a un problema transfronterizo y transnacional. Asimismo, la cooperación efectiva de organismos internacionales y otros Estados será determinante en esta lucha, pues la capacidad instalada de la delincuencia transnacional supera muchas veces los presupuestos de varios Estados. El compromiso debe ser de todos, entendiendo y respetando las características propias de este fenómeno en cada país, su soberanía y su capacidad de gestión y reacción.

Es del caso subrayar los criterios vertidos por un grupo de académicos latinoamericanos: será necesario que a nivel de gestión política, se consolide la competencia del Estado como el responsable de la seguridad pública, para evitar que la sociedad deba recurrir a otras alternativas, tales como la seguridad privada y se deberán mejorar ostensiblemente los niveles de profesionalización y gestión de las Policías Nacionales y de los ministerios fiscales.

En este sentido, se propone crear un *Complejo de Seguridad*, que per-

mita a los países contar con capacidad propia y la solidaridad y cooperación de los demás países de la región¹³. Tal como Buzan manifiesta, será un grupo de Estados que colaboran entre sí, sobre preocupaciones básicas relativas a la seguridad, y que por ende requieren adoptar marcos de acción estructuralmente comunes, o al menos no tan diferenciados, para así enfrentar a la delincuencia transnacional sobre una base de racionalidad soberana, pero al mismo tiempo complementaria.

CONCLUSIONES

1. Los últimos debates llevados a cabo en el seno de la comunidad internacional se han centrado en el reto de la inseguridad y los conflictos como barreras que impiden el desarrollo político, económico y social. Si los Estados deben crear condiciones que les permitan salir de una espiral en la que la inseguridad, la delincuencia y el subdesarrollo se refuerzan mutuamente, deben abordar simultáneamente las esferas socioeconómicas y de seguridad. La responsabilidad de la seguridad pú-

blica recae en el Estado, no en instituciones privadas, que lamentablemente proliferan en los países.

2. El concepto tradicional de seguridad pública se ha redefinido para incluir no sólo la estabilidad del Estado y la seguridad de las naciones, sino también un enfoque claro que la enlaza directamente con el bienestar de sus poblaciones. Por ende, se debe reconocer la interrelación entre desarrollo y seguridad, pues a menor atención de las necesidades básicas y de recreación de la población, mayores opciones de fertilización de brotes de violencia y delincuencia¹⁴.

3. Para analizar la realidad de la inseguridad pública en las Américas se debe poner en un lugar central la necesidad de llevar a cabo un cambio de paradigma y promover la prevención como uno de los ejes centrales de las políticas públicas que la enfrenten. Ninguna actividad de exclusivo control podrá alcanzar el máximo de eficiencia social ante el problema del crimen y la violencia si no es complementado por una adecuada estrategia de prevención.

13 Término usado por Buzan (1991) para facilitar el análisis que deben asumir los Estados en determinadas regiones sobre seguridad. Evans, p. 492.

14 «La reforma del sistema de seguridad se ha convertido en un componente esencial de los esfuerzos para superar la fragilidad y los conflictos en varios países... En el marco de la cooperación, el reto reside en cómo asegurar su apoyo a los procesos de reforma que son sostenibles; respaldar la reducción de la pobreza mediante una mejora de la prestación de servicios; y contribuir a desarrollar sistemas de seguridad y de justicia, eficaces y responsables». OCDE, 2007.

4. Los gobiernos locales deberían ser los actores naturales de las acciones de prevención y control de la violencia. El gobierno local es el más cercano al problema y es también el espacio donde el ciudadano transmite sus quejas y preocupaciones, así como demanda soluciones. El gobierno local, por otra parte, está en mejores condiciones de trabajar junto con la comunidad en las tareas de prevención. El éxito del combate contra el crimen y la violencia exige, por todo ello, de una colaboración fluida y flexible entre el gobierno central y los gobiernos locales.

5. En el Ecuador, el Gobierno debería proponer un amplio espacio de consensos y asociaciones con las prefecturas y municipios. Aceptando el hecho de que no son meras percepciones o suposiciones, tal como dicen las altas esferas gubernamentales, convendría consensuar acciones tanto estatales como locales sin recelos y únicamente teniendo como norte el afianzamiento de la seguridad pública, que insisto, es responsabilidad del Estado, no de empresas privadas. 

BIBLIOGRAFÍA

AECID, Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo, *Pensamiento Iberoamericano. Inseguridad y violencia en América Latina*, Madrid, Segunda Época, N° 2, 2008, p. 480.

Banco Interamericano De Desarrollo, BID, *Magnitud y Tendencias de la Violencia en Ecuador, 1990-1999*, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=908545>

Borja, Raúl, «Violencia y Seguridad Ciudadana», Quito, Ediciones Gallo Rojo, 2004.

Buvinic, Mayra, «Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones de prevención». Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2006, p. 22.

COAV Newsroom, «Easy Access to guns increasas juvenile violence in Ecuador», 11 de Julio, 2005.

Evans, Graham y Newham, Jeffrey, *Dictionary of International Relations*, Londres, Penguin Books, 1998, p. 623.

Jarrín, Oswaldo, «La Junta de Seguridad Ciudadana: el caso de Sucumbíos», en Memoria del proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana-Primera fase, Oswaldo Jarrín, Compilador, FLACSO Sede Ecuador y Fundación Esquel, Quito, 2004.

OCDE, Manual del CAD-OCDE sobre la reforma del sistema de seguridad, Washington, OCDE, 2007.

OEA, «Aportación de académicos y expertos de América Latina, para la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas», Washington, OEA/MISPA/Inf. 2/08.

OEA/Secretaría de Seguridad Multidimensional: www.oas.org

Rojas Aravena, Francisco, «Globalización y violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano», FLACSO, San José, 2007, p. 34.

SALVAT, *La Enciclopedia*, Madrid, Salvat Editores, 2004.

Servin, Andrés, *La sociedad civil ante la violencia y los conflictos en América Latina y el Caribe*, CRIES, Buenos Aires, p. 21.