

Nuevas problemáticas en seguridad ciudadana

CIUDAD SEGURA

Volumen 3

Jenny Pontón y Alfredo Santillán compiladores

Nuevas problemáticas en seguridad ciudadana



Programa Estudios de la Ciudad

El programa Estudios de la Ciudad tiene como finalidad investigar la problemática urbana, formular políticas de desarrollo local y formar investigadores/as y funcionarios/as que cuenten con los instrumentos cuantitativos y cualitativos para comprender y actuar en los procesos que se desarrollan en las ciudades.

Empresa Municipal de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana

EMSEGURIDAD –Q es una persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro, con finalidad social, teniendo como fin primordial el apoyo y soporte logístico a entidades de derecho público y privado, para la prevención de la violencia, para la seguridad humana, la gestión de riesgos y la convivencia ciudadana.

Director de FLACSO sede Ecuador: Adrián Bonilla

Coordinador del Programa Estudios de la Ciudad: Alfredo Santillán

Compilación del Libro Ciudad Segura Volumen 3: Jenny Pontón y Alfredo Santillán

Coordinación del Boletín Ciudad Segura: Jenny Pontón

Temas Centrales: Johanna Espín, Mauricio Abril Donoso, Alex Tupiza Aldaz, Ximena Tocornal, Antonio Frey, Juan Carlos Parra, Jaime Erazo Espinosa, Oscar Raúl Ospina, Andrea Betancourt, Jenny Pontón Cevallos, Henry Allan, Verónica Supliguicha, Grace Vásquez, Paola Jácome, Farith Simon Campaña, Juan Pablo Aguilar, Olga Vallejo Rueda, Sara Lofberg.

Colaboradores: Fernando Carrión, Blanca Armijos, Jenny Pontón Cevallos, Alfredo Santillán

Edición: Noemí López P

Diseño y diagramación: Antonio Mena

Impresión: Crearimagen

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Augusto Barrera

Alcalde Metropolitano de Quito

Eco. Lourdes Rodríguez

Secretaria de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad

Lic. Guadalupe Estévez

Gerente General de EMSEGURIDAD-Q

Paco García

Coordinador del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana

ISBN: 978-9978-67-247-1

FLACSO sede Ecuador

La Pradera e7-174 y Diego de Almagro

PBX: (593-2) 323 8888

ciudadsegura@flacso.org.ec

www.flacso.org.ec

Quito-Ecuador

Primera edición: Octubre 2008

Índice

Presentación	13
Introducción: Explorando temáticas nuevas en Seguridad Ciudadana	15
<i>Alfredo Santillán C.</i>	
I ECONOMÍA Y DELITO	
Delitos contra la propiedad	
Los bienes robados: un asunto económico	33
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Delitos contra la propiedad: el mayor problema de inseguridad ciudadana en el DMQ	35
<i>Johanna Espín M.</i>	
Tecnologías de la información y la comunicación en la prevención del delito	49
<i>Blanca Armijos</i>	
Solo delitos violentos: un requisito de difusión	51
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
Intervenir sobre los objetos y las organizaciones criminales	53
<i>Alfredo Santillán</i>	

Delitos contra vehículos

El robo de vehículos ¡un negocio que prende motor!	61
<i>Fernando Carrión M. y Ximena Tocornal</i>	
Delitos contra vehículos: el caso de Quito y Guayaquil	63
<i>Mauricio Abril Donoso y Alex Tupiza Aldaz</i>	
Robos de vehículos en el Gran Santiago	79
<i>Ximena Tocornal y Antonio Frey</i>	
Análisis comparado del robo de vehículos en Quito, Guayaquil y Santiago	94
<i>Ximena Tocornal, Mauricio Abril, Alex Tupiza</i>	

Mercado de bienes robados

<i>Cachinerías</i> : espacio de encuentro de la demanda y la oferta de bienes robados	105
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Análisis económico del comercio ilícito en el DMQ	107
<i>Juan Carlos Parra F.</i>	
Delitos de receptación en Chile	120
<i>Blanca Armijos</i>	
Informalidad, cachinerías y decomisos: aspectos confusos en la prensa	122
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
La circularidad de las economías ilícitas	124
<i>Alfredo Santillán</i>	

Vivienda y seguridad

La ciudad de intramuros: temor y violencia	131
<i>Fernando Carrión Mena</i>	

Ciudad afuera, mercado al centro, vivienda adentro	133
<i>Jaime Erazo Espinosa y Oscar Raúl Ospina</i>	
Lima: una metrópoli cercada	154
<i>Blanca Armijos</i>	
Vivienda, temor y medios: fusión que promueve el encierro	156
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
¿Son seguros los enclaves urbanos?	158
<i>Alfredo Santillán C.</i>	

II VIOLENCIA Y VULNERABILIDAD SOCIAL

El suicidio en la seguridad ciudadana

Suicidio	167
<i>Fernando Carrión M.</i>	
El suicidio en el Ecuador: un fenómeno en ascenso	169
<i>Andrea Betancourt</i>	
Muertes autoinfligidas: una perspectiva regional	187
<i>Blanca Armijos</i>	
Tratamiento del suicidio en los medios: pautas para su prevención	189
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
Prevenir el suicidio: sugerencias desde una perspectiva social	191
<i>Alfredo Santillán</i>	

Femicidio en el Ecuador

Femicidio: ¿un asunto exclusivo de mujeres?	199
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Femicidio en el Ecuador: realidad latente e ignorada	201
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	

Reingeniería judicial para combatir el
femicidio en Ciudad Juárez 219
Blanca Armijos

Violencia femicida en los medios: de la
visibilización al adecuado tratamiento 221
Jenny Pontón Cevallos

Visibilizar, prevenir y sancionar el femicidio 223
Alfredo Santillán

Regeneración, seguridad y tolerancia

Centros de tolerancia que generan intolerancia 231
Fernando Carrión M.

Reordenamiento urbano, seguridad ciudadana y
centros de tolerancia en Quito y Guayaquil 233
Henry Allan

Trabajo sexual en Europa: entre la abolición y la legalización 251
Blanca Armijos

Centros de tolerancia y regeneración:
debate ausente en la agenda mediática 253
Jenny Pontón Cevallos

Las regulaciones sobre los centros de tolerancia 255
Alfredo Santillán

Trata de personas

El trato de la trata de personas 263
Fernando Carrión M.

Trata de personas: historias que invisibilizan verdades 265
Verónica Supliguicha, Grace Vásquez, Paola Jácome

Esclavitud laboral en la industria textil argentina	280
<i>Blanca Armijos</i>	
Trata de mujeres en los medios: ¿cómo se trata?	282
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
Acciones sociales y penales sobre la trata de personas	284
<i>Alfredo Santillán C.</i>	

III NORMAS Y PRÁCTICAS DE CONTROL SOCIAL

Seguridad ciudadana e impunidad

Impunidad	293
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Proceso penal e impunidad	295
<i>Farith Simon Campaña</i>	
Corte Penal Internacional: vigilante ante la impunidad	314
<i>Blanca Armijos</i>	
Justicia, impunidad y libertad de expresión	316
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
Criterios generales para evitar la impunidad	318
<i>Alfredo Santillán</i>	

Constitución y seguridad

Constitución, leyes y políticas garantistas de seguridad ciudadana	325
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Nueva Constitución ¿Nueva seguridad?	327
<i>Juan Pablo Aguilar</i>	

Reformas legales a la seguridad en Venezuela	346
<i>Blanca Armijos</i>	
Constitución, seguridad y comunicación	348
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
El desafío de poner en práctica la ley	350
<i>Alfredo Santillán C.</i>	
Participación comunitaria en seguridad	
La participación en seguridad: ¿deseo ineludible o dilema por develarse?	357
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Participación comunitaria en la seguridad ciudadana: la experiencia de Quito	359
<i>Olga Vallejo Rueda</i>	
La Castrina: una experiencia de integración social por la seguridad	375
<i>Blanca Armijos</i>	
Comunidad, participación y seguridad en los medios	377
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
La participación no es vigilantismo	379
<i>Alfredo Santillán C.</i>	
Video vigilancia pública	
OJO: le estamos filmando	387
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Ojos de águila: una primera aproximación al sistema de video vigilancia en Quito	389
<i>Sara Löfberg</i>	

La video vigilancia: un sistema de seguridad que requiere de control y regulación	407
<i>Andrea Betancourt</i>	
Tele-vigilancia y primicia: espectáculo de lo real	409
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
Los dilemas de la video vigilancia	411
<i>Alfredo Santillán</i>	

Presentación

La presente publicación es el resultado de la combinación de esfuerzos entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con la Secretaría de Gobernabilidad y Seguridad, y FLACSO-Ecuador, a través del Programa de Estudios de la Ciudad. Esta sinergia ha sido posible gracias a la identificación de un interés común primordial: la necesidad de comprender los fenómenos de inseguridad ciudadana como requisito indispensable para la implementación de Políticas Públicas en esta materia.

Frente al pragmatismo con que las instituciones públicas responden a la presión social generada por la demanda de seguridad, el apostar por la producción de conocimiento es un esfuerzo poco reconocido por la opinión pública inclinada generalmente a exigir recetas mágicas para lograr la tan anhelada seguridad. A pesar de esto, estamos convencidos de que el gobierno responsable de las distintas problemáticas urbanas, entre ellas el tema de la inseguridad, solo es posible reconociendo la complejidad de sus causas y la diversidad de efectos que éstas producen.

La actual Alcaldía Metropolitana ha re-direccionado el trabajo en seguridad, a partir de introducir la participación y el compromiso ciudadano como un eje fundamental de la producción colectiva de seguridad. Los temas abordados en este libro aportan elementos importantes para llevar a cabo esta iniciativa y refuerzan la propuesta de mejorar la seguridad ciudadana, a partir de mejorar la convivencia en la ciudad.

Augusto Barrera
Alcalde
DMQ

Adrián Bonilla
Director
FLACSO-Ecuador

Introducción:

Aportes para una agenda ampliada de investigación en Seguridad Ciudadana

Alfredo Santillán C.¹

El volumen 3 del Libro Ciudad Segura es una compilación de los artículos del boletín del mismo nombre, correspondientes a los números del 25 al 36, publicados por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO entre mayo del 2008 y junio del 2009. En este periodo el Comité Editorial del boletín se planteó como estrategia diversificar los temas que constituyen el debate académico y político respecto a la seguridad ciudadana, pues durante los dos primeros años de vigencia, esta publicación se dedicó a tratar los temas que se habían convertido en paradigmas de la problemática, como son los concernientes a las instituciones propias de la política penal: la Policía, las Cárceles o el Sistema Judicial. Si bien en los 24 números anteriores aparecieron ya problemáticas innovadoras como las ofertas de seguridad en campañas electorales, los linchamientos urbanos, la relación entre fútbol y violencia urbana, entre muchos otros temas, es en la etapa entre el 2008 y el 2009 en la que el Boletín Ciudad Segura se ha propuesto visibilizar fenómenos de violencia y criminalidad poco reconocidos por los actores de las políticas públicas en este campo.

Esta búsqueda de temas no responde a una planificación simple, sino que ha sido construido en el camino entre los intereses de conocimiento de la entonces CORPOSEGURIDAD (ahora EMSEGURIDAD) y el Programa de Estudios de la Ciudad, dentro de las coyunturas que marcan la opinión pública. Sin embargo, la compilación de los artículos para esta publicación no resultó demasiado complicada, pues se hicieron evidentes las líneas de reflexión trazadas para comprender el fenómeno de la inseguridad en el contexto urbano.

A continuación se presentará una descripción general de los artículos que conforman Ciudad Segura 3, dentro de problemáticas más amplias como

son los temas relacionados con la dimensión económica del delito, la violencia y las condiciones de vulnerabilidad social, para finalmente tratar los que tienen que ver con las normas y prácticas de control social.

1. Economía y delito.

Uno de los ejes transversales que atraviesa la producción de conocimiento llevada a cabo por el Programa de Estudios de la Ciudad, es lo referente a pensar el delito desde la variable económica. Esta variable no solo aparece de manera recurrente en el perfil de la criminalidad propia de la ciudad de Quito, surge también de manera tangencial en el abordaje de otras temáticas.

Delito a la Propiedad

En el capítulo referente al delito a la propiedad, se aprecia claramente que es el tipo de delito de mayor denuncia en la capital. Según los datos presentados por Johanna Espín en el artículo central, Pichincha representa el 35% de las denuncias de esta clase de delito a nivel nacional, y a su vez constituye el 64% de todas las denuncias registradas en la Provincia. Con estos datos, no es una exageración pensar que el delito a la propiedad es el mayor problema de inseguridad ciudadana en la capital. Además, es importante señalar que si se desglosan los datos de delitos a la propiedad entre los años 2005 y 2007, por tipo de afectados (personas, domicilios y empresas), vemos que ha crecido dramáticamente la diferencia entre los ataques a las personas relacionados con el robo y los perpetrados contra domicilios y empresas, a tal punto que las denuncias de personas son el doble que las cometidas contra bienes inmuebles. Esto quiere decir que los individuos se han convertido en el blanco del delito que tiene como fin la propiedad.

En contraste con este cambio fundamental, los datos presentados muestran que no hay correspondencia entre el incremento significativo de las denuncias, con los detenidos por este tipo de delito, tomando en cuenta que se mantienen en los mismos niveles. Este desfase es remarcado por los artículos complementarios que apuntan a la manera tardía en que las intervenciones responden a los cambios de las dinámicas delictivas.

Robo de vehículos

El segundo capítulo de este acápite presenta un estudio comparado del robo de vehículos entre las dos principales ciudades del Ecuador: Quito y Guayaquil, en relación con Santiago de Chile. Este capítulo fue elaborado por Mauricio Abril y Alex Tupiza para las ciudades ecuatorianas, y Ximena Tocornal y Antonio Frey para la capital chilena. Un primer rasgo importante es el alto nivel de denuncia de este delito, el valor del mismo bien junto a la extensión del aseguramiento a través de compañías privadas, explican la casi ausencia de cifra negra en el robo a automotores. El análisis comparado muestra el carácter netamente urbano de este tipo de delito, ya que en el caso de un país poli-céntrico como es el Ecuador, las dos ciudades principales alcanzan el 58% de las denuncias; en el caso de Chile, un país uni-céntrico, sólo la ciudad de Santiago representa el 66% de las denuncias. Otra semejanza importante es que la tendencia de este tipo de delito es creciente entre los años 2006 y 2008, lo que no necesariamente va a la par del crecimiento del parque automotriz en cada ciudad.

Uno de los datos más significativos que vale la pena remarcar es la modalidad de robo. Tanto en Quito como en Santiago la gran mayoría de los robos de vehículos se producen en la vía pública mientras el automóvil está estacionado. Pasa lo contrario en Guayaquil, el mayor porcentaje de robos se producen cuando el vehículo está circulando. Esta diferencia no es superficial, pues la modalidad de robo mientras el vehículo circula requiere un mayor despliegue de violencia y por ende genera mayores estragos a las víctimas.

Finalmente cabe señalar la diferencia entre la capital y el puerto principal, a más de la discrepancia en cuanto a la modalidad del robo de vehículos, es claro que en Quito hay un mayor parque automotor que en Guayaquil; sin embargo en el Puerto Principal el robo de vehículos es mayor y en los últimos años ha crecido significativamente el hurto de motocicletas. Tanto por la modalidad de robo, como por la mayor incidencia, es claro que este tipo de delito es mucho más acuciante en Guayaquil y se ha convertido en uno de los mayores problemas de inseguridad ciudadana.

Mercado de bienes robados

El análisis de los mercados de bienes robados comprueba fehacientemente la relación entre economía y delito. Siguiendo la exposición de Juan Carlos Parra autor del artículo central, en primer lugar, la zona de mayor flujo comercial es la que concentra los mayores índices de delitos a la propiedad reportados, lo que implica que las dinámicas delictivas se concentran siguiendo la concentración de los flujos económicos. En segundo lugar, el costo económico del delito reproduce también la lógica de valor agregado en la producción de mercancías. Así, se ha producido un crecimiento del robo de objetos de alto valor tecnológico (mayor valor agregado), como son computadoras portátiles, cámaras, celulares, filmadoras, etc. Dentro del análisis de los afectados, los datos recabados muestran que los robos a personas, a cabinas telefónicas y centros educativos se han incrementado tanto en número de eventos como en el valor promedio de cada uno.

Quizás el análisis del perjuicio económico de los hechos delictivos sea el más revelador de todos los datos de este capítulo. Para este tema, el problema de las fuentes de información es una limitante fundamental, pero si se considera el análisis del autor en base a las denuncias que contienen una valoración de las pérdidas por parte de los afectados, el valor promedio de cada robo en Quito prácticamente se ha duplicado en lo que respecta a personas, centros educativos y cabinas telefónicas entre los años 2006 y 2008. Sin embargo, el monto promedio sustraído a empresas o bancos disminuye considerablemente en el mismo periodo. Este fenómeno amerita análisis más profundos que expliquen mejor la correlación entre nivel económico y vulnerabilidad al delito. Si bien los bancos y las empresas son lugares que por su volumen económico pueden ser más atractivos para el acometimiento de delitos, esta misma condición les ha llevado a tomar medidas de resguardo relativamente efectivas. Esto no sucede con las actividades comerciales menos significativas o simplemente con el patrimonio personal o institucional, pues por lo visto en los datos económicos, el robo a personas o empresas de menor cuantía se ha convertido en una actividad altamente rentable.

Vivienda y seguridad

Finalmente el tema de la incorporación de dispositivos de seguridad como parte fundamental de la nueva oferta inmobiliaria en la ciudad de Quito, muestra la otra cara de la relación entre economía y delito. El auge de artefactos de seguridad como rejas eléctricas, alarmas, videocámaras, etc, más el servicio de guardiana privada, se han convertido en uno de los cambios en el paisaje urbano que reflejan las relaciones sociales que están primando en una ciudad como la capital ecuatoriana. Los artículos de este capítulo señalan que la sensación de inseguridad ha sido rápidamente captada por el mercado inmobiliario, tanto así, que la oferta de seguridad justifica en buena medida la selección de un inmueble. De este modo, la seguridad no es únicamente una mercancía, sino que se convierte cada vez más en un aditamento intrínseco al objeto vivienda.

Según los datos obtenidos por los autores del artículo central, Jaime Erazo y Oscar Ospina, las principales revistas de oferta inmobiliaria afirman que cerca del 60% de los nuevos proyectos inmobiliarios en Quito ofertan servicios de seguridad. Esto no significa que el restante 40% no tenga dispositivos de seguridad similares a los promocionados por la oferta anterior, sino que no lo hacen explícito en su estrategia promocional. Los autores señalan que la generalización del barrio o conjunto cerrado como modelo de vivienda propio de las ciudades actuales, ha convertido a la seguridad en un mecanismo de homogeneización, al promover directa o indirectamente la convivencia entre iguales, y al mismo tiempo es un componente de diferenciación social, ya que mantienen lejos a “los otros”. En definitiva, los artículos del boletín antes que mostrar cifras o datos cuantitativos, recalcan la transformación cualitativa de la segregación residencial que contribuye a la disminución de la construcción de ciudad como proyecto colectivo.

2. Violencia y vulnerabilidad social.

Los temas que componen este segmento del libro, tienen como denominador común visibilizar la relación entre distintas formas de jerarquización social y la preeminencia de ciertos fenómenos de violencia. A diferencia del análisis económico del delito en el que se muestra el conflicto en torno a la propiedad como uno de los principales focos de la violencia urbana, el análisis de temas como el suicidio, el femicidio, la reubicación de los centros de

tolerancia y la trata de personas, permiten extender el abanico de los problemas de inseguridad y mostrar violencias ocultadas de carácter estructural que refuerzan las distintas formas de exclusión social.

Suicidio

Dentro de este enfoque el análisis del suicidio muestra algunas cuestiones relevantes. Una de las mayores ventajas en el estudio de este fenómeno, es que Quito cuenta con datos confiables, debido al seguimiento que se hace del tema por parte del Observatorio de Seguridad Ciudadana. De esta forma los datos recabados por Andrea Betancourt en el artículo central, pese a ser relativamente bajo en Quito, muestra una tendencia creciente que lo vuelve preocupante. Los datos existentes muestran que su incidencia se concentra en la población joven y de la tercera edad. El género también es una variable altamente significativa en las tendencias de esta problemática: los hombres se suicidan cuatro veces más que las mujeres, pero las mujeres presentan intentos de suicidio cuatro veces más que los hombres. Estos datos permiten relacionar el suicidio con ciertas dificultades en la integración social y/o con el déficit de reconocimiento producto de la jerarquía generacional adulto-joven-anciano, o de género hombre-mujer.

Sin embargo, este tipo de análisis no puede profundizarse debido a que dentro del enfoque epidemiológico no se exploran a profundidad las principales razones por las cuales las personas toman la decisión de atentar contra su propia vida. Por otro lado, los artículos del capítulo señalan que la mayor dificultad para el estudio de este fenómeno son los prejuicios sociales, muchas veces de carácter religioso, relacionados con la estigmatización de las personas y las familias con casos de suicidio. Este prejuicio no solo que lleva al silencio sobre el tema tanto a nivel privado como público, sino que llega incluso al ocultamiento de información mediante casos de suicidios reportados por los familiares como “accidentes”.

Femicidio

El segundo capítulo dentro de esta clasificación de temas es el femicidio, el cual emerge como una nueva categoría analítica que apunta a evidenciar el

componente de género en los asesinatos a mujeres. Este esfuerzo que aún está en construcción, logra mostrar los vacíos en el registro de las muertes de mujeres por su condición de género, que en general se incluyen indistintamente en el concepto de homicidios. El artículo principal a cargo de Jenny Pontón, señala que la falta de información en los registros oficiales hace imposible establecer la magnitud de este fenómeno. La introducción del concepto de femicidio de por sí es sugerente, ya que desafía a las instituciones a mirar el problema desde la base misma del registro, como principio que nombra y ordena la realidad. Aunque falta mucho camino por recorrer, tanto en el registro de estos eventos, como en el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana, esta categoría igualmente desafía las estructuras jerárquicas de género que conducen a la impunidad de los crímenes sobre las mujeres.

Según la información oficial que muestra la autora, los crímenes contra mujeres representan el 10% del total de homicidios del país, sin embargo, no se puede decir cuántos de estos son efectivamente casos de femicidio. Debido a esta dificultad, la autora utiliza la prensa escrita como fuente de seguimiento de crímenes a mujeres, a partir de la cual se registran 44 casos ocurridos en el 2008. Si bien la información de prensa deja también varios vacíos, aparecen significativamente motivos ligados a la dimensión de género de estas muertes, como es el tema de los celos, pues en esta relación se materializan tanto el “deber ser hombre”, mediante ideas como “hacerse respetar”, como el “deber ser mujer”, representado en la fidelidad y la sumisión. Si bien en el Ecuador y en la ciudad de Quito se ha desarrollado paulatinamente una sensibilidad social e institucional relacionada a la violencia de género, el femicidio evidencia la persistencia de la jerarquía de género que llega incluso a desvalorizar la vida misma de las mujeres.

Centros de tolerancia

El tercer tema tratado dentro del paraguas amplio de la vulnerabilidad social es la reubicación de los Centros de Tolerancia de Quito y Guayaquil. Este proceso genera múltiples debates desde el campo de la seguridad ciudadana. Como lo muestra el trabajo de Henry Allan, según las estadísticas disponibles no es posible establecer una relación directa entre presencia de Centros de Tolerancia e índice delincencial, pues las zonas en las que existen mayor

cantidad de estos centros no coincide con las zonas que más reportan delitos como homicidios y delitos a la propiedad. Por este motivo, detrás del tema de la supuesta inseguridad que generan estos sitios, hay temas relacionados con la estigmatización social tanto de lugares como los prostíbulos, como también de personas como las trabajadoras sexuales o los grupos GLBT. El mayor problema que enfrenta la constitución de estos espacios, es el rechazo de los moradores de las zonas en las que se les pretende ubicar, esta presión legitima los dispositivos de ubicación espacial propios del ordenamiento urbano: el encierro al interior de la ciudad o el desplazamiento hacia las periferias. Estos dispositivos antes que un problema técnico de funcionamiento de los espacios, reflejan claramente el estigma sobre estos centros; el aislamiento para no contaminar el resto de espacios urbanos.

Los artículos complementarios de este capítulo señalan la necesidad de una política con respecto a estos centros, que al mismo tiempo evite la estigmatización –que no es sino otra forma de violencia– y garantice los derechos de las personas que trabajan dentro de ellos, tomando en cuenta que su clandestinidad fomenta las redes de delitos articuladas a fenómenos como la trata de personas para fines de explotación sexual, la prostitución de menores de edad, el acoso sistemático a personas de orientación sexual distinta al patrón heterosexual. Justamente aquí, se ve las condiciones de vulnerabilidad social que se reconvierten en formas de violencia directa, pues estos delitos que generalmente son invisibilizados en el discurso y la práctica de la seguridad ciudadana, se constituyen en importantes problemas de inseguridad para las poblaciones vulnerables.

Trata de personas

Justamente esta problemática aparece con fuerza en el capítulo cuarto de esta sección dedicado a la trata de personas. El primer dato relevante que se extrae de este capítulo, es que este delito pese a ser una actividad ilícita que maneja volúmenes económicos muy significativos, similares al tráfico de drogas y/o armas, se mantiene como un fenómeno altamente invisibilizado. La mayor dificultad en el tratamiento de esta problemática es que se entrecruzan varias vulnerabilidades como son las variables generacional y de género, el estatus migratorio, la etnicidad, la baja cualificación escolar, entre otros factores. Para que una persona esté sometida a condiciones de esclavitud, su

situación reúne varias de estas condiciones, ya que se encuentra despojada de redes sociales de protección (familia, vecinos, amigos) que puedan reclamar por esas personas. Tampoco goza de existencia social plenamente reconocida, a fin de garantizar su integridad por parte del Estado, como es el caso de las personas con estatus migratorio irregular.

El artículo central de este capítulo, producto colectivo de Verónica Supliguicha, Grace Vásquez y Paola Jácome, profundiza más el aspecto social de la problemática y muestra también información importante respecto al marco legal ecuatoriano que en sintonía con los acuerdos internacionales, contempla las herramientas jurídicas necesarias para enfrentar esta problemática. Sin embargo, estas herramientas resultan insuficientes si no tienen soporte en la voluntad política de enfrentar las mafias organizadas en torno a un negocio ilícito altamente rentable.

3. Normas y prácticas de control social

La tercera sección del libro está dedicada a explorar la situación y los efectos de algunos dispositivos formales (leyes, códigos), e informales (asociaciones y recursos tecnológicos), de lo que la criminología denomina “control social”, que no es otra cosa que las distintas formas coactivas y coercitivas de regulación y adecuación de las conductas dentro de una sociedad. Dentro de esta lógica se exploran los alcances y limitaciones de temas vinculados a la justicia, como son la impunidad y la nueva Constitución ecuatoriana aprobada en el 2008, y dos de los mecanismos más frecuentes en las intervenciones en seguridad ciudadana. Por un lado las organizaciones barriales y la denominada “participación comunitaria”, por otro lado se analiza el papel de los dispositivos tecnológicos como las cámaras destinadas a video-vigilancia.

Impunidad.

Los artículos que conforman este capítulo muestran el alto nivel de impunidad del sistema judicial ecuatoriano. La investigación central a cargo de Farith Simon revela datos contundentes: en el país durante el año 2007 el sistema judicial dio respuesta tan solo al 37,10% de las denuncias presentadas incluyendo las desestimaciones; más aún, de las denuncias no desestimadas, el sis-

tema produjo sentencias al 0,74% de ellas. Si se desagregan los datos, por ejemplo en delitos contra la propiedad, delitos contra las personas, delitos relacionados con el narcotráfico, etc, vemos que la impunidad es diferenciada en relación al tipo de delito, ya que frente a los delitos de narcotráfico el sistema es mucho menos ineficiente que respecto a los delitos contra la propiedad.

Desde la óptica de la seguridad ciudadana, se ve claramente la desarticulación del sistema punitivo respecto de los mayores problemas de inseguridad del país, pues los delitos de mayor connotación social son los menos sancionados por el sistema judicial, con lo que se podría plantear que la impunidad es quizás el principal problema de inseguridad del país. Se debe reflexionar además, que el sistema actual es producto de un proceso de reforma procesal penal que instauró como modelo el sistema “acusatorio”, y que los resultados muestran que es menos ineficiente que el anterior sistema “inquisitorio”. Esto lleva a pensar que el problema es de carácter estructural, que requiere una reestructuración completa de las instituciones que conforman el sector justicia, con la implicación de un esfuerzo por cambiar la óptica exclusivamente policial de la seguridad ciudadana, que prima tanto en las políticas de intervención como en la opinión pública.

Nueva Constitución

El análisis del nuevo marco constitucional vigente en el Ecuador desde el 2008, propuesto por Juan Pablo Aguilar, muestra la complejidad del campo jurídico, ya que parte del principio de que el diseño de normas no puede pensarse aisladamente fuera de las prácticas institucionales reales encargadas de aplicarlas. Desde este punto de vista, los artículos resaltan el hecho de que si bien hay lo que podríamos llamar “avances” en la legislación pertinente para los temas de seguridad ciudadana, estas innovaciones jurídicas no garantizan por sí mismas cambios en la producción de seguridad. La experiencia muestra que si las reformas legales no van acompañadas de cambios institucionales en las organizaciones encargadas de interpretar, ejecutar y efectivizar esas normas, las mejores leyes servirán de muy poco. Pese a esto, los escritos señalan algunos puntos relevantes, como por ejemplo, la norma vigente que amplía significativamente las garantías legales orientadas a la protección de derechos. El texto constitucional explícita las figuras jurídicas destinadas a proteger los derechos consagrados en el mismo cuerpo normativo.

Sin embargo, a la luz de la aplicación de la justicia, el aparente incremento de garantías se relativiza, pues no tienen mayor novedad los nuevos planteamientos jurídicos, ya que existían en forma de ley antes de la nueva constitución. Explicitar la defensa constitucional de esos derechos (“constitucionalizar normas que antes tenían rango de ley” como señala Juan Pablo Aguilar en su artículo), le da un mayor alcance y muestra por lo menos la aspiración del nuevo cuerpo jurídico, lo que no deja de ser un esfuerzo valioso. Por otra parte, son importantes los cambios respecto a las fuerzas del orden, pues la nueva constitución enfatiza el carácter civil de la Policía Nacional, rompiendo con su tradicional vinculación como fuerza auxiliar del Ejército, situando la función de estas dos instituciones como protectoras de derechos, libertades y garantías.

Tanto el tema de impunidad como el de la nueva constitución, revelan la fragilidad de la institucionalidad jurídica en el país para convertirse en el pilar del control social. Desde la perspectiva sociológica, las llamadas “sociedades modernas” se caracterizan por las relaciones contractuales y despersonalizadas entre individuos, en las que los controles tradicionales del comportamiento social (familia, gremio) van cediendo terreno frente a los controles burocráticos racionalizados (sistema judicial). Así, la violencia legítima del sistema penal se convertiría en el principal referente normativo para el control social. Sin pretender ahondar mayormente en la idealización de este sistema de control social por su supuesta “racionalización” en el uso de la violencia, vale la pena traer a colación esta reflexión, para pensar la privatización del recurso de la violencia (guardianía privada, policiamiento civil, justicia por mano propia) como respuesta al vacío dejado por el aparato judicial. Al menos dos manifestaciones de este fenómeno son exploradas en los dos últimos capítulos del libro.

Participación comunitaria

El abordaje del tema de la participación comunitaria en tareas vinculadas a la seguridad ciudadana, revela información crucial para entender las formas en que se materializa el discurso frecuente de que la “seguridad ciudadana es una responsabilidad de todos”. En el caso de Quito esta corresponsabilidad se ha construido a partir de la formación de las llamadas “brigadas barriales”, que consisten en una suerte de delegación de acciones policiales como el

patrullaje y vigilancia en manos de los habitantes del barrio. Según Olga Vallejo, autora del artículo central, los mecanismos de participación en la ciudad muestran que si bien por un lado ésta existe en el discurso de la administración municipal, se mantienen vínculos verticales y sobre todo clientelares. A más de esta característica general, en el caso de la seguridad ciudadana en la capital, existen una superposición de organizaciones, por un lado las brigadas barriales conformados por la Policía Nacional y por otro, los Comités de Seguridad impulsados por las administraciones municipales.

Si bien no existen datos mayores sobre el funcionamiento de estas organizaciones, sí llama la atención la bifurcación de las organizaciones, frente a lo cual surgen más preguntas que respuestas. ¿Los enfoques entre los dos tipos de organizaciones son similares o contradictorios? ¿Cómo se definen los roles de la población civil en el trabajo en seguridad? La información que sí sale a la luz en los artículos de este capítulo, es que desde el punto de vista de las organizaciones barriales, la visión que se tiene desde las instituciones de gobierno de la seguridad sobre la participación comunitaria, es la utilidad que puedan significar para sus agendas y no tanto la visión de rendición de cuentas y gestión participativa de un problema. Es decir, que estas organizaciones serían vistas como apoyo al trabajo de las instituciones formales y por ende su participación termina avalando las líneas de acción institucionales antes que confrontándolas. Otra pregunta que surge de este tema es justamente ¿cómo se negocian en este mecanismo de participación los requerimientos de seguridad de la sociedad civil?

Video vigilancia

Los artículos dedicados al tema de video vigilancia remarcan el hecho de la popularidad que han tenido estos dispositivos en la ciudad de Quito, sin que existan pruebas contundentes a nivel internacional acerca de su efectividad. El artículo central de Sara Lofberg, recoge los debates internacionales sobre el tema, con la clara muestra de criterios discrepantes a la hora de determinar la eficacia de estos dispositivos como elementos de prevención o disuasión del delito. En el mejor de los casos, su efectividad es señalada para ciertos delitos y lugares, como es el caso del robo de vehículos en parqueaderos. A pesar de que en el caso de Quito no existe una evaluación base de la efectividad de las videocámaras instaladas en espacios públicos, el estudio explo-

ratorio muestra un déficit importante en el monitoreo de las imágenes captadas por las cámaras, pues la disponibilidad de monitores y personal que los opera es inferior a la cantidad de cámaras instaladas, lo que evidentemente le resta efectividad al sistema.

En este capítulo se evidencia también que algunos usos de la cámaras van más allá de la prevención del delito, como son el monitoreo de eventos como el tráfico o situaciones de emergencia (inundaciones). Además de esto, se usan las videocámaras para las labores de inteligencia que lleva a cabo la Policía Nacional sobre la venta de estupefacientes en lugares públicos. Este uso de los dispositivos de video intensifica el debate ético sobre la video-vigilancia, ya que el derecho a la seguridad entra en conflicto con otros derechos como la libertad y privacidad. Sobre este punto también reflexionan los artículos de este capítulo, ya que al no haberse comprobado su efectividad para prevenir delitos, su uso se convierte en una forma de vigilancia social legitimada por la primacía de la noción de seguridad.

Tanto el tema de la participación comunitaria como el de la video-vigilancia, plantean problemas profundos respecto a los cambios en los mecanismos de control social en las ciudades contemporáneas. Por un lado se anhela el control vecinal (comunitario) como parte del derecho de los habitantes a procurarse su propia seguridad ejerciendo vigilancia sobre “sus” territorios, por otro, se naturaliza la vigilancia omnipresente y anónima mediada por la tecnología por parte de las instituciones responsables de la seguridad. Esta doble tendencia no es necesariamente contradictoria, más bien refleja justamente la ambivalencia de los mecanismos de control social actuales: la incumplida promesa del Estado como garante de la seguridad lleva al intento por recuperar cierto poder de lo local a través de la participación y el “empoderamiento” de la comunidad en las tareas de seguridad, pero al mismo tiempo, el paradigma del Estado como el monopolio del uso de la fuerza capaz de vigilar a los ciudadanos, se mantiene como un referente fundamental en el discurso y la práctica de la seguridad ciudadana, siendo el gobierno en sus distintos niveles nacional y local el mayor responsable de los problemas de inseguridad ciudadana.

Notas

- 1 Sociólogo, Máster en Antropología Social. Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador.