

Oswaldo Jarrín, compilador

Memoria del proyecto
**Política Pública de
Seguridad Ciudadana**
Primera fase



ACECSO

SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



**Fundación
Esquel**

REF. 103110
103110

103110

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: 15 Sept. 2004
Compra:
Proveedor:
Código:
Donación: FLACSO Ecuador

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

Fundación Grupo Esquel
Av. Colón 1346 y Foch
Edificio Torres de la Colón
Mezzanine, of. 12
Telf: (593-2) 2520001
www.esquel.org

ISBN:-

Índice

Presentación	11
Prólogo	
El Proyecto “Política Pública de Seguridad Ciudadana”	13
Oswaldo Jarrín	
Introducción	
<hr/>	
Encuesta de victimización	
Área Urbana Quito, Guayaquil y Cuenca	17
Nilhda Villacrés	
La Seguridad Ciudadana a partir de la justicia social	65
Cornelio Marchán	
Responsabilidad social en la Seguridad Ciudadana	69
José Castro	
Perspectivas locales de Seguridad Ciudadana	
<hr/>	
Seguridad y convivencia	77
Juan Carlos Melián	
El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana	81
Lorena Vinueza	

Temas transnacionales en las agendas de seguridad de la Región Andina	87
Adrián Bonilla	
Modelo de gestión pública para la seguridad en Bogotá	93
Hugo Acero	
Diagnóstico y propuestas para la seguridad ciudadana de Guayaquil	99
Gaitán Villavicencio	
Seguridad Ciudadana: la falsa neutralidad del concepto	105
Xavier Andrade	
De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana	111
Lucía Dammert	
Policía exitosa, policía indolente: nuevas tendencias en Seguridad Ciudadana	119
Juan Carlos Ruiz	
Hacia una propuesta de política pública de Seguridad Ciudadana	129
Alexei Páez	
 Perspectivas nacionales de Seguridad Ciudadana	
<hr/>	
Fuerzas Armadas, seguridad y sociedad	139
Germán Montenegro	
El plan de prevención del delito urbano en Argentina	145
Mariano Ciafardini	
Estrategia nacional de Seguridad Ciudadana: lo local y lo nacional ..	151
Fredy Rivera	
Modelo de gestión pública para la ciudad de Bogotá	157
Claudia Gómez	

Estructura del sistema, políticas a nivel nacional para la gestión administrativa de la seguridad y convivencia ciudadana	169
Beatriz Otero	
La Junta de Seguridad Ciudadana: el caso de Sucumbíos	177
Oswaldo Jarrín	
La reforma policial en Colombia	189
Estela Baracaldo	
Lineamientos de política integrada nacional para la seguridad	197
Philip Hughes	
.....	
Guardia Nacional y “Homeland Security”	201
Tom Leonard	

Anexos

Anexo 1. Discursos

Paco Moncayo, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito	205
Fernando Carrión, Director de FLACSO Sede Ecuador	207
Gaitán Villavicencio, representante de la Universidad de Guayaquil ...	211
Carlos Castro, Vicealcalde de Cuenca	213

Anexo 2. Talleres

Quito	217
Guayaquil	225
Cuenca	232
Coloquios en Nueva Loja y Tulcán	241

Anexo 3. Acuerdo de Tabacundo	244
--	-----

Anexo 4. Editoriales	247
-----------------------------------	-----

Temas transnacionales en las agendas de seguridad de la Región Andina

Adrián Bonilla*

El propósito de esta presentación es tratar de ubicar el contexto en el cual se van enunciando varias de las políticas de seguridad en la región andina. Se trata de identificar diversas transformaciones en el orden internacional que han producido una confusión en los roles de las Fuerzas Armadas y de la Policía y una superposición de las agendas convencionales de seguridad nacional –que se refieren básicamente a la seguridad externa– y las que corresponden a la seguridad interna.

Este es un largo fenómeno de transición que no tiene en estos momentos visos de resolverse rápidamente y que remite a varios hechos sobre los cuales las sociedades de los países andinos y sus gobiernos no tienen control. Uno de ellos es la redefinición del orden internacional luego de la guerra fría. En América Latina, particularmente, el tránsito hacia gobiernos de carácter civil –desde los gobiernos militares de la década de 1970 y 1980– y el cambio que se va operando en las percepciones de amenaza que tienen las entidades que hacen seguridad del Estado. Las amenazas convencionales que enfrentaron estas sociedades durante la guerra fría y durante los primeros años de la década de 1990 se referían a agendas de defensa que respondían a la potencial hostilidad de los Estados entre sí. En el hemisferio occidental, la imagen de preservarlo de la presencia de una potencia extracontinental –la Unión Soviética– con articulaciones y aliados en cada una de las sociedades domésticas impacta en la forma como se concibe la seguridad nacional y en la formulación de percepciones de amenaza, que cons-

* Subdirector académico de FLACSO Sede Ecuador

truyen la imagen de enemigos externos y enemigos internos relacionados entre sí.

Esto justifica una serie de políticas que asocian la idea del desarrollo a la idea de seguridad y legítima —en la lógica de la guerra fría— la participación, la intervención de la fuerza pública, particularmente de las Fuerzas Armadas en América Latina, en los asuntos políticos, económicos y sociales, partiendo de la presunción de que la seguridad supone desarrollo y de que el desarrollo puede significar seguridad. Esta ecuación no es cierta en todos los casos: no siempre ha habido sociedades prósperas y al mismo tiempo seguras. Creo que el ejemplo más claro de lo que ha sucedido es el de Colombia, que fue siempre una sociedad muchísimo más desarrollada que la ecuatoriana o la boliviana, pero al mismo tiempo muchísimo más insegura.

Estas agendas internacionales de seguridad y defensa se dirigían contra la presencia soviética, contra la subversión, pero se transforman luego de la guerra fría. Se modifican, además, por el proceso de democratización o de gobernabilidad civil que vive América Latina y particularmente los países de la región andina, regida por gobiernos civiles, eventualmente de políticos con diferente percepción de la seguridad que la que tenían los jefes o caudillos militares, y porque desaparece la idea de una amenaza extracontinental y, de una u otra manera, la violencia política organizada ligada a lo que representaba o se imaginaba como subversión en la década de los 1980 y principios de los 1990 va desapareciendo y desarticulándose paulatinamente.

Hoy en día, en América Latina y particularmente en la región andina, tenemos dos casos de persistencia de esta violencia, que no necesariamente puede ser calificada en todos sus actos como política: la de los grupos ilegales colombianos y la de los grupos subversivos peruanos. En el resto del continente ha ido efectivamente desapareciendo y dando paso a la posibilidad de concebir nuevos tipos de amenazas con características distintas de las anteriores, en la forma como son imaginadas por las entidades encargadas de la seguridad. La característica central de estas nuevas amenazas así visualizadas es que son transnacionales, es decir no se ubican en un solo lugar sino que más bien son imaginadas como existentes en forma simultánea en todas partes y con la capacidad de atravesar fronteras y por tanto regímenes de seguridad.

Una arquitectura institucional obsoleta

¿Qué tipo de amenazas son aquellas que se visualizan en la post guerra fría? Probablemente la más cercana a todos nosotros en la región andina es el narcotráfico, pero también otras como la delincuencia internacional organizada; catástrofes que tengan impactos en varios países, por ejemplo pandemias como el Sida, como la fiebre del pollo, la gripe asiática, para las cuales las estructuras de las sociedades andinas y latinoamericanas no tienen respuestas inmediatas ni capacidades económicas o sociales para darlas. No obstante, esta idea de amenazas transnacionales choca con una institucionalidad de seguridad, de carácter internacional, que tiene una arquitectura obsoleta y está diseñada para otro tipo de amenazas. La arquitectura institucional de seguridad hemisférica data de 1948, como resultado de la post segunda guerra mundial y su propósito es articular, básicamente a las Fuerzas Armadas de los países del hemisferio, en un régimen de seguridad colectiva con el propósito de neutralizar, por ejemplo, la presencia soviética.

Esta arquitectura institucional internacional hemisférica de seguridad no ha sido modificada hasta el momento y no existen instrumentos internacionales eficientes que den cuenta de aquello que ahora se percibe como nuevas amenazas. En consecuencia, los temas de carácter transnacional tienen que procesarse domésticamente, es decir en cada uno de los países. Y como son temas que aluden no solamente a la seguridad del Estado y sus instituciones y de las personas, sino a aquello que se representa también en forma convencional como orden interno, la respuesta por parte de los Estados va superponiendo las funciones de Fuerzas Armadas y Policía. Así, por lo menos en los últimos diez años en América Latina y particularmente en la región andina, hay una tendencia hacia la policialización de las Fuerzas Armadas, que asumen cada vez más roles de control del orden interno y, al mismo tiempo, una asimilación de competencias tradicionalmente militares por parte de las policías. Las policías se militarizan, al tiempo que las Fuerzas Armadas se policializan y entonces las fuerzas policiales cumplen funciones de control fronterizo.

Si una de las percepciones de amenaza de carácter transnacional vinculadas con el narcotráfico es, por ejemplo, el tráfico de precursores, sicotrópicos ilegales o armas, la Policía cumple labores que la ley dispone pero necesita al mismo tiempo tener una visión estratégica y en algunos países su

presencia en las fronteras es mayor que la de las Fuerzas Armadas. Y esa superposición y confusión de roles y de funciones crea eventualmente competencias o dinámicas de competencia entre las distintas entidades de la fuerza pública o dinámicas de competencia, lucha por presupuesto que se traduce en dinámicas de carácter político por ganar influencia en los distintos Estados porque, finalmente, de lo que se trata ahí es de por dónde viene el presupuesto. Se generan entonces actitudes distintas frente a los temas de seguridad y a las relaciones internacionales: unos son más permeables que otros a transnacionalizarse.

La seguridad interna vista como seguridad nacional

¿Cómo podemos responder a todos los retos que supone la modificación del orden internacional y que se reflejan tanto en la seguridad interna cuanto en la seguridad externa? Primero, tenemos que entender que el fin de la guerra fría tiene un impulso adicional –los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos– en los cambios de las agendas de seguridad, que ponen un énfasis extraordinario en ver la seguridad interna como seguridad nacional. Es decir, las tareas policiales son sacramentadas y en los propios Estados Unidos se crea toda una nueva división de seguridad, la de *homeland security* (*casa adentro*), que supone una serie de controles estatales sobre la población. Nueva en Estados Unidos, no lo es tanto en América Latina, donde ya antes existía como consecuencia de los regímenes autoritarios de la década de los 1980 y los 1990, pero que tiene un impulso distinto.

¿Cómo concebir entonces la idea, la noción de seguridad? La seguridad del Estado, lo que antes concebíamos como seguridad nacional, ¿es central? ¿De lo que se trata es de preservar sus instituciones, sus leyes, su autoridad y su soberanía? O ¿el eje de la seguridad son las personas? ¿Cómo encontrar una definición que permita asimilar ambas cosas?

El hecho de que las instituciones del Estado sean seguras no supone necesariamente que las personas estén seguras. Los regímenes de seguridad nacional del Cono Sur de los años 1970 y principios de los 1980 potenciaban la seguridad nacional pero eran sumamente inseguros para las personas. La idea de cómo percibe la población la sensación de estar a salvo no es la misma del Estado imaginando que es seguro. Constantemente se hacen encues-

tas en América Latina a propósito de un ejemplo que puede hacer diferenciar ambas cosas: si una persona —es la pregunta— llega a su casa por la noche o por la madrugada y encuentra en la esquina una barricada de la Policía o de las Fuerzas Armadas, ¿se siente más segura o menos segura? La respuesta abrumadora es que la persona se siente más insegura. Entonces, la existencia de dispositivos de seguridad no necesariamente produce la sensación de seguridad. Y si focalizamos la idea de seguridad en la persona, lo que interesa es que la persona se sienta a salvo. Si la persona se siente a salvo, la persona está segura. Para que una persona se sienta a salvo, no se requiere, en estricto sentido, en rigor o hipotéticamente, que haya soberanía. Pero la soberanía es una condición central de la idea de seguridad nacional. De modo que los dos conceptos no significan necesariamente lo mismo y las políticas públicas que emanan de una idea y de la otra, no son necesariamente las mismas.

Un puente: la idea de seguridad democrática

Una idea que puede constituir un puente entre ambas concepciones es la idea de seguridad democrática. ¿Qué supone? Que en democracia —un régimen político donde hay participación y representación de los intereses de la población en el proceso de toma de decisiones, mecanismos de rendición de cuentas y ausencia de impunidad, principios de responsabilidad—, si es que existen instituciones idóneas, su finalidad son las personas. Las instituciones no son un fin, no son la meta de la sociedad. La existencia misma del Estado no es una finalidad. La finalidad de los Estados son las personas, y los Estados, sus instituciones, la imagen de nación que está articulada a la legitimidad de la existencia de los Estados son meros instrumentos, porque en la lógica de una seguridad democrática el fin son las personas.

Visto desde esta perspectiva, en países como los nuestros el problema de la seguridad, de la eficacia y eficiencia de las instituciones no viene dado por la democracia sino por la falta de democracia. Necesitamos más democracia para tener mejores instituciones que puedan proveer de los servicios básicos a las sociedades y uno de ellos es el de la seguridad. Seguridad democrática supone seguridad de las instituciones en la medida en que están al servicio de las personas.

Pero esto nos lleva a un último dilema. Cuando nosotros hablamos de la percepción de inseguridad nos referimos a situaciones o a una idea de permanencia de políticas públicas. Y aquí hay que tomar decisiones y estas decisiones son políticas.

Al hablar de seguridad desde el punto de vista de las personas, podemos hablar de seguridad económica, de seguridad social, de seguridad ambiental... en fin, de una serie de ideas de seguridad que se refieren básicamente a las percepciones de los individuos. Una percepción moderna pero no necesariamente aceptable o en todo caso discutible, es la idea de multidimensionalidad, porque supone evadir la idea de que la seguridad se produce por situaciones y volver a revertir los conceptos y las imágenes de seguridad al Estado y a sus instituciones. Se trata entonces de políticas públicas, de instituciones y no de personas. Ambas lógicas se encuentran en debate y, finalmente, pueden o no ser adoptadas por las comunidades, pero las decisiones son de carácter político.

Si las agendas de la seguridad contemporánea tienen una dimensión transnacional extremadamente importante, hay que decir que esa transnacionalidad o esa transnacionalización no es acompañada por la evolución de sus instituciones. Por ejemplo, en la región andina tenemos externalidades comunes que impactan en la seguridad: la política de los Estados Unidos, el narcotráfico, el conflicto colombiano, los grupos organizados que generan violencia delincuencial y que son fenómenos transnacionales. Pero no hay regímenes transnacionales. Los instrumentos son básicamente bilaterales: acuerdos de cooperación entre el Ecuador y los Estados Unidos, entre el Ecuador y Perú, entre el Ecuador y Colombia, pero no hay nada parecido a un régimen colectivo o cooperativo andino de seguridad y esto nos deja con agendas por procesarse todavía.