

Oswaldo Jarrín, compilador

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



FUNESQ

SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



**Fundación  
Esquel**

RECIBO DE  
10000  
FLACSO

FLACSO

<b>BIBLIOTECA - FLACSO - E C</b>
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](http://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](http://www.esquel.org)

ISBN:-

# Índice

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

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

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

<b>Anexo 3. Acuerdo de Tabacundo</b> .....	244
--	-----

<b>Anexo 4. Editoriales</b> .....	247
-----------------------------------	-----

# La Junta de Seguridad Ciudadana: el caso de Sucumbíos

Oswaldo Jarrín\*

La conflictividad interna que ha sido la característica emblemática de Sudamérica comienza a acentuarse en la región, transformándola en una de las más violentas del mundo. Según la OMS, los índices de criminalidad son de 27.5 homicidios por cada 100.000 habitantes, comparados con 22 de África, 15 de Europa del Este y 1 de los países más ricos de Europa<sup>1</sup>. Son diversos los factores que contribuyen a esta dura realidad que perjudica a la imagen de la región.

Las condiciones estructurales y las transformaciones económicas pendientes, agravadas por una pesada deuda externa, no han podido acompañar, menos aún retribuir al crecimiento demográfico acelerado. Los elevados niveles de pobreza, marginalidad y exclusión social son los factores que alimentan la presión social por obtener una mayor atención de los servicios, oportunidades de trabajo y calidad de vida.

Esta frustración social deslegitima a instituciones de por sí débiles y acentúa la ingobernabilidad, la inestabilidad y la violencia.

En el Ecuador uno de cada cinco ciudadanos vive en hogares que no alcanzan a cubrir sus necesidades alimenticias. El 38 % de la población rural vive en extrema pobreza. El índice de vulnerabilidad social<sup>2</sup> alcanza el

---

\* Profesor investigador de FLACSO Sede Ecuador

1 *Miami Herald*, "Lo que los economistas olvidan", domingo 7 de diciembre de 2003.

2 SIISE, Sistema Integrado de Indices Socio-económicos del Ecuador, Ministerios del Frente Social

32 % mientras que la atención en salud de la población bajó de \$ 17 a \$8 en el año 1999<sup>3</sup>.

El crecimiento económico no permite cubrir las demandas sociales, debido a un déficit fiscal crónico, a la falta de inversión, al uso limitado de tecnología y a la reducción de la población económicamente activa debido a la migración, todo lo cual, unido a la inseguridad jurídica y a la corrupción, impide alcanzar los parámetros de productividad y competitividad indispensables para una readecuación de la economía en un mundo globalizado.

Situaciones de riesgo y de amenaza a la seguridad son la delincuencia infiltrada en los desplazados, la migración ilegal, el contrabando y un sinnúmero de actividades ilegales, como el lavado de dinero, que se benefician de los acuerdos de integración económica binacional y andina y de los flujos migratorios, y difunden la criminalidad internacional. Sectores débiles de la población caen fácilmente en las redes delincuenciales que se encuentran al servicio del narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo y la guerrilla, con lo cual se afecta a la paz social y se perjudica al desarrollo económico de los países<sup>4</sup>.

Esta difícil situación interna del país sufre las influencias negativas de un conflicto que no es nuestro pero que nos incumbe. Un conflicto que no es posible comprender sin vivirlo, pero que para imaginarse solo es necesario apreciar la magnitud de la violencia interna de Colombia a partir de los informes oficiales del gobierno. En el año 2003 se produjeron 15.704 homicidios, 1.429 secuestros, 507 actos terroristas, 85 voladuras de oleoductos, sin considerar los 1.943 combatientes irregulares muertos y los 4.272 capturados según el parte de combate entregado por el general Mora, Comandante de las Fuerzas Militares<sup>5</sup>.

No obstante haber destruido cerca de 50.000 hectáreas de hoja de coca de las 169.800 existentes en Colombia, todavía los rebeldes controlan más del 40% del territorio colombiano, por lo que el país es considerado como

---

3 El índice de vulnerabilidad social se refiere al analfabetismo de la población adulta, la desnutrición en los niños/as, la pobreza de consumo en los hogares, el riesgo de mortalidad de los niños/as menores de un año.

4 El Banco Interamericano de Desarrollo estima (1997) que el crimen violento le cuesta a la región el 14% de su producto bruto anual.

5 Ministerio de Defensa Nacional, Viceministerio de Gestión Institucional, actualizado al 4 de septiembre de 2003

un potencial exportador de inestabilidad y terror en Latinoamérica y abastecedor de drogas ilegales, sin desconocer la posibilidad de que las redes de contrabando sean utilizadas por los enemigos de los Estados Unidos, conformándose una nueva dimensión de la amenaza<sup>6</sup>.

Esta realidad ha servido de argumento para que Colin Powell diga que “el terrorismo amenaza la estabilidad de nuestra parte del mundo, en nuestro vecindario, en nuestro patio trasero y eso debe importarnos”<sup>7</sup>. En este mismo sentido, el presidente Álvaro Uribe hizo un llamado a los países vecinos a que cierren sus fronteras para que no crucen los armados “porque el problema colombiano tiene potencial para desestabilizar a la América Latina”<sup>8</sup>. Este factor de inestabilidad obviamente no lo está generando Colombia como Estado, sino la industria del narcotráfico, que no solo tiene capacidad para afectar a Colombia sino también a los países vecinos en su estabilidad democrática<sup>9</sup>.

### **La situación fronteriza**

En la frontera –como espacio en el que se entrecruzan intereses de toda índole a través de la convivencia, del conflicto de poderes, del tránsito e intercambio de bienes y servicios– se reproduce la dinámica del conflicto y se generan interdependencias que rebasan ampliamente la capacidad de los órganos de control y de las instituciones nacionales. La frontera ecuatoriana, especialmente norte y nororiental, por su nivel de desarrollo comparativo ofrece las mejores condiciones para el comercio, del que en gran parte se benefician los grupos ilegales armados de Colombia. El 70 % de Sucumbíos negocia con las FARC y admite haber negociado directa o indirectamente con guerrilleros, según datos de una encuesta de Informix. El informe dice que “hay colombianos que pasan a Ecuador y ecuatorianos que pasan a Co-

---

6 *The Washington Times*: “The colombian network”, 24 de agosto de 2003.

7 Revista *Semana*: “¿Un nuevo Plan Colombia?”, Actualidad Nación, 14 de marzo de 2002.

8 Diario *El Universo*: “Uribe: Ecuador debe sellar frontera”, entrevista con José Olmos, enviado especial, Bogotá, 28 de mayo de 2002.

9 Moreno, Luis Alberro. “La gran oportunidad: Un Plan para atajar la inestabilidad regional”, *Foreign Affairs*, primavera 2001.



lombia con el único objetivo de vender mercancías, ser intermediarios de negocios o trabajadores”<sup>10</sup>, intercambio comercial a través del cual se aprovisiona a los grupos ilegales armados colombianos y también fluye el contrabando de armas y de precursores químicos para el procesamiento de la hoja de coca que es utilizada en los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo.

Este marco de inseguridad que caracteriza a la frontera norte y tiene una tendencia creciente hacia el agravamiento –por la frontera muy ligada al desarrollo de las operaciones militares que se desarrollan apenas en el otro margen de los ríos San Miguel y Putumayo en territorio colombiano– tiene consecuencias muy claras en la zona fronteriza: además del desbordamiento del conflicto, se replican las acciones ilegales y la población se vincula a las actividades del narcotráfico, ya sea como mano de obra, como abastecedores de productos comerciales y de precursores para el procesamiento de la hoja de coca, ligados con actividades de contrabando y más actos delictivos, que van creciendo por contagio, presión social o amenaza directa de las organizaciones delictivas. En definitiva, se trata de una realidad que torna a la población cada vez más dependiente de la vida y actividad de la frontera colombiana, porque se crean y mantienen nexos familiares, culturales, comerciales e inclusive de carácter ideológico que pasan a ser una respuesta al “abandono histórico”, como lo ha mencionado el concejal Paulino Nazareno, de San Lorenzo, siendo la población la que paga las consecuencias de un plan de guerra como el Plan Colombia<sup>11</sup>.

Como evidencia de este desbordamiento y réplica de las actividades ilegales, la IV División de Ejército Amazonas ha destruido aproximadamente 10 plantaciones de hoja de coca en las márgenes de los ríos San Miguel y Putumayo en la provincia de Sucumbíos, ninguna de ellas mayor de dos hectáreas y entre las cuales había dos laboratorios incipientes artesanales y un taller de uniformes para abastecer a la guerrilla colombiana.

No obstante esta reducida transferencia de plantaciones no guarda relación con las “cinco toneladas de coca que salen por semana de los puertos”, según señala Klaus Nyholm, titular de la oficina antidrogas de la ONU<sup>12</sup>,

10 Diario *Expreso*: “El 70% negocia con las FARC: encuesta de Informix revela nexos con la subversión”, Guayaquil, 6 de agosto de 2001.

11 *Noticiero Nacional*, Televisora Nacional, entrevista a Paulino Nazareno realizada por Andrés Carrión, 12 de marzo de 2004.

con cual el Ecuador exportaría el 40% de la cocaína que se produce en Colombia. Esta actividad evidentemente involucra lavado de dinero, crimen organizado, contrabando y un grave involucramiento de la población en el consumo y comercialización local de la droga.

En la misma selva nororiental tras intensos y permanentes patrullajes fronterizos se han destruido bases guerrilleras clandestinas con vestigios de haber sido utilizadas como sitios de descanso o como santuario para eludir las operaciones de las fuerzas militares colombianas.

Esta infiltración regularmente viene acompañada de actividades ilegales con participación directa o indirecta de miembros de los grupos armados.

El 12 de octubre del año 2000, por ejemplo, en Pompeya, provincia de Orellana, un grupo de 30 hombres de nacionalidad colombiana –utilizando simultáneamente uniformes de campaña militar y deportivos y presuntos miembros del autodenominado comando “América Libre”– incursionaron en el campamento petrolero y secuestraron a siete técnicos extranjeros, asesinaron a Ron Sanders, uno de los secuestrados y exigieron 80 millones de dólares por el rescate. “El modus operandi de la organización, probable disidente del ELN, que actuaba con fines lucrativos en la zona petrolera ecuatoriana, había sido el de replegarse inmediatamente hacia su país, donde enseguida se lavaba ese dinero con inversiones inmobiliarias, principalmente”<sup>12</sup>.

En abril del 2001 las comunidades kichwa y shuar ubicadas en el sector Bermeja, a orillas del Río San Miguel, en la provincia de Sucumbíos, fueron amenazadas de muerte por grupos armados que se habían identificado como paramilitares y presionaron a la población para que abandonaran sus tierras. 568 indígenas awa buscaron refugio en Jambelí, Cascales y la casa comunal en Sucumbíos, y solamente tras una planificación interinstitucional, interacción de todas las autoridades de la provincia y apoyo y protección militar se logró que retornaran a las propiedades que abandonaron por el temor y la persecución.

Los atentados y secuestros en las provincias fronterizas son muy frecuentes. Ejemplo de ello son el atentado contra el prefecto de Sucumbíos Luis

12 *Diario El Comercio*: “5 toneladas de coca salen por los puertos”, en entrevista el titular de la oficina antidrogas de la ONU, Klaus Nyholm, reveló que 40% de la cocaína producida en Colombia se exporta por el Ecuador, 17 de junio de 2003.

13 *Diario Hoy*, Revista Blanco y Negro, “El fin del cerebro de un crimen”, 30 de junio de 2001.

Bermeo y el secuestro del teniente político de Mataje, Milton Guerrero Segura, cuyo cadáver apareció en la población colombiana de El Estero, con tres impactos de arma de fuego, probablemente como producto de un “ajuste de cuentas por negocios del narcotráfico”.

### Seguridad nacional y seguridad ciudadana

Este cuadro de evidencias pone de manifiesto la forma en que se entrelaza el problema de seguridad ciudadana con el de la seguridad nacional y la seguridad internacional, y confirma el dilema de la seguridad en la frontera a la vez que el efecto recíproco que posee. Las sucesivas situaciones de tensión internacional provocadas por la mutua afectación de los incidentes fronterizos son una demostración de la necesaria corresponsabilidad de Colombia y Ecuador en la seguridad de su frontera común.

Con este enfoque fue analizada la seguridad ciudadana en la frontera norte y el fundamento constitucional mediante el cual el Estado Ecuatoriano, a través de su órganos de planificación y ejecución, tiene la obligación de asegurar y mantener la paz interna, el orden, preservar la integridad, los derechos, los bienes de la ciudadanía, promoviendo un ambiente que garantice la tranquilidad y el desarrollo, para lo cual la Constitución Política le faculta en su art. 171, lit. 16 a “mantener el orden interno y la seguridad pública”<sup>14</sup>.

En este contexto legal, el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), reunido el 13 de marzo del 2000<sup>15</sup>, analizó la situación, evaluó los riesgos y delineó los procedimientos a seguir para el tratamiento del tema en el ámbito internacional. En definitiva, se aplicó una diplomacia preventiva<sup>16</sup>, con el propósito de cambiar la lógica confrontacional de tipo neorrealista, que centra su accionar resolutivo en el dominio de la fuerza, por un control de

14 Constitución Política, art. 171, literal. 16, 1978.

15 Andina de Juristas. “El Consejo Nacional de Seguridad analizó la participación del país en el Plan Colombia, que busca combatir las acciones guerrilleras y de narcotráfico en el vecino país, se conoció que uno de los temas principales de análisis fue la situación de la provincia de Sucumbíos, ante la constante infiltración de miembros de la guerrilla”. 16 de marzo de 2000.

16 Moreau Defargues, Philippe, « La diplomacie preventive », en *Revue de la Défense Nationale*, Études politiques, stratégiques, militaires, économiques, scientifiques. Enero de 1997.

la situación sobre la base de la estrategia de la influencia y la lógica de la cooperación, en el marco del derecho internacional y del respeto por los tratados internacionales suscritos por el Ecuador.

### **La Junta de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil de Sucumbíos**

En lo atinente a la población, las medidas de seguridad ciudadana debían ajustarse a las condiciones de la situación que se vivía. Por lo tanto, era necesario integrar a todas las autoridades de la provincia, a las instituciones y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y a la sociedad organizada, con la finalidad de salvar diferencias políticas para lograr un efecto sinérgico que preserve a la población de la violencia y mejore sus condiciones de vida.

Con este propósito se pone en vigencia, con fecha 31 de marzo de 2000, el Decreto Ejecutivo<sup>17</sup> N. 332-c, mediante el cual se integran las funciones y misiones permanentes que cumplen las juntas provinciales, cantonales y parroquiales de la defensa civil, bajo la denominación de Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil, con la finalidad de fortalecer la seguridad pública para contrarrestar los hechos y actos que afecten a la seguridad ciudadana, en todas las dimensiones y circunstancias.

La Junta de Seguridad de Sucumbíos estaba integrada por todas las autoridades políticas del gobierno seccional, organismos gubernamentales, la fuerza pública, las organizaciones sociales y las ONG, agrupadas en áreas afines a su competencia y supervisadas por un comité de monitoreo conformado por la Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos (ASCIS) y el obispo de Sucumbíos, Monseñor Gonzalo López, y encargado de verificar el cumplimiento de los programas e informar acerca de los resultados de las medidas adoptadas.

Con este fundamento legal y en consideración del escenario fronterizo, la Fuerza Pública de la provincia asume su responsabilidad como una organización integral, es decir como Fuerza de Tarea Conjunta, a cuyo Estado Mayor se incorpora el Comandante Provincial de Policía, como miembro del Estado Mayor de la IV División

---

17 Publicado en el Registro Oficial N. 70, jueves 4 de Mayo de 2000

Se elabora un plan de seguridad ciudadana y se lo somete a discusión en una reunión pública con todas las instituciones y organizaciones sociales, comunitarias e indígenas. Para los efectos se desarrolló en Lago Agrio un foro *–Sucumbíos discute hoy su seguridad–*, que brindó la oportunidad de ajustar el diagnóstico de la violencia y delincuencia, para luego recoger iniciativas y líneas de acción estratégicas que la población y, posteriormente, las autoridades consideraron apropiadas para la gestión de la seguridad ciudadana.

El Plan de Seguridad Ciudadana de la Provincia de Sucumbíos<sup>18</sup> tomaba como punto de partida una cultura de paz, solidaridad activa, patriotismo, espíritu emprendedor, como los valores sociales que debían ser fortalecidos para alcanzar los propósitos del Plan:

- mantenimiento de la paz;
- orden y seguridad de la población en la provincia;
- respeto y cumplimiento de la ley;
- protección de la integridad de los derechos y bienes de la población;
- mejoramiento de las condiciones de bienes y del ambiente necesario para el trabajo y la producción.

La estrategia general fue planteada en los siguientes términos: “La seguridad ciudadana se cumplirá a través de la integración social, para la prevención, control, contención y neutralización de la violencia y de las actividades delincuenciales, con la participación activa de todas las instituciones, empresas y organizaciones públicos y privados de la jurisdicción”<sup>19</sup>.

#### Líneas de acción estratégica:

1. Establecer el sistema de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil de la Provincia.
2. Establecer un sistema de información permanente sobre seguridad ciudadana.

---

18 Plan de Seguridad Ciudadana de Sucumbíos, documento público, entregado a las autoridades, discutido en el salón de la democracia y comentado en editorial de Radio Sucumbíos, 22 de Mayo de 2001.

19 Ibidem.

3. Establecer un sistema de comunicaciones de emergencia.
4. Participación activa de la ciudadanía en la prevención de la violencia.
5. Promover una cultura de paz.
6. Preservar los valores sociales y culturales.
7. Proteger la propiedad privada y pública.
8. Imposibilitar la conformación de refugios de grupos delictivos armados.
9. Neutralizar la acción de la violencia.
10. Reducir los factores de riesgo de la seguridad ciudadana.

Del modelo de planificación y en vista de la experiencia obtenida en la provincia de Sucumbíos podemos llegar a algunas conclusiones.

La naturaleza multidisciplinaria de la seguridad ciudadana exige en correspondencia una participación cooperativa multisectorial para afrontar los problemas y factores de riesgo que giran en torno al bienestar de la persona y de la comunidad: los servicios, especialmente de salud trabajo y educación; la disponibilidad del espacio público; y, el desarrollo social y económico de la jurisdicción.

Mientras se discutía públicamente el plan de seguridad ciudadana de la provincia, el obispo de Sucumbíos reconoció la importancia de las fuerzas armadas pero consideraba que la seguridad no solo consistía en organizarse para atacar a la delincuencia y enfrentar los problemas de la zona fronteriza, sino que además había un elemento social al que debía atender la inversión<sup>20</sup>. En el mismo sentido, el alcalde Máximo Abad, exhortó al gobierno a implementar un plan de reactivación social y económica, ya que en la actual realidad socioeconómica radican las fuentes de inseguridad<sup>21</sup>.

La seguridad ciudadana depende en gran medida de la seguridad pública, pero desde una dimensión preventiva y de desarrollo de una cultura de respeto por la ley que evite la imagen de descuido y ausencia de autoridad. Esta norma de convivencia, aparentemente conductista, genera hábitos de convivencia armónica, pero no resuelve en su totalidad la conducta delictiva. El mayor control y presencia policial en las calles, de efecto mediatista, requiere asimismo acompañarse de otras medidas que ataquen las raíces del problema de la violencia para que el carácter represivo y de control de con-

---

20 En diario *El Universo*, "Sucumbíos discute hoy su seguridad", Nueva Loja, 9 de mayo de 2001.

21 *Ibidem*.

ductas no sea únicamente superficial y restrictivo, sino que más bien apunte a un cambio estructural de los factores de riesgo en la sociedad.

La diferencia entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana se encuentra en el acercamiento de la policía a la comunidad y en la cooperación interinstitucional, lo que significa que el orden externo debe ser una manifestación de la conducta y de la armonía en las relaciones sociales.

El vínculo entre la seguridad ciudadana, la seguridad nacional y la seguridad internacional, al que hice referencia, en ningún otro espacio geográfico se ve mejor representado que en la frontera. Y lo mismo sucede con la cooperación interinstitucional. La fuerza pública, mencionada en la Constitución, tiene una vigencia realmente objetiva. La seguridad aparentemente militarizada resulta comprensible en regiones de muy difícil acceso, por lo que resulta necesario delimitar con claridad funciones y responsabilidades para que la cooperación y la acción conjunta sea eficaz, para que otras instancias no asuman las facultades legales que le corresponden a la Policía –control de narcóticos, del contrabando y la migración– como ha sucedido con la institución militar, al no contar nosotros con una institución intermedia, como en otros países la Guardia Nacional, los Carabineros o la Policía Federal. Resulta ineludible la participación fundamentada en la planificación legalmente establecida para la protección de fronteras, en estricta coordinación con la Policía Nacional.

La percepción de la amenaza, el tipo de violencia y la naturaleza de las acciones delictivas son los elementos que determinan el modelo de seguridad y las líneas de acción estratégica que habrán de adoptarse, no solamente para reducir los índices delictivos y de violencia, sino para lograr cambios cualitativos en la calidad de vida, del ambiente y del comportamiento. Estos objetivos exigen que la planificación y la ejecución de la seguridad ciudadana sea descentralizada, incluyente, participativa y monitoreada por la sociedad civil. El compromiso social que nace de la participación puede ser reforzado con auténticos compromisos escritos, a manera de proyectos como el de “ganarle a la delincuencia en todo Chile”<sup>22</sup>, propugnado por Joaquín Lavín, o el de “Bogotá para vivir, todos del mismo lado”<sup>23</sup>.

22 Dávila, Mireya: “Seguridad Ciudadana, actores y discusión”, Serie FLACSO, Santiago de Chile, p. 77, agosto de 2000.

23 Carrión, Fernando (ed.): *Seguridad Ciudadana, espejismo o realidad*. Quito, FLACSO/ OPS/OMS, junio de 2002.

Finalmente, la seguridad ciudadana debe incluir otros tipos de situaciones de riesgo, que no son propiamente amenazas, por ejemplo los desastres naturales o antrópicos, por cuanto no hay la premeditación o intención de causar daños ni dependen de la mano del hombre, pero que al igual que un acto terrorista o un sabotaje como los que repetidamente ha vivido la provincia de Sucumbíos, necesitan de la coordinación estrecha de las autoridades seccionales. La Ley de Seguridad Nacional incluye a la Defensa Civil dentro de su cuerpo legal y estipula la conformación del Centro de Operaciones de Emergencia (COE). Esta visión de integración institucional, aprovechamiento de recursos escasos y acción inmediata en situaciones de crisis debe mantenerse como una escuela de acción permanente. Por esa razón se integraron la seguridad ciudadana y la Defensa Civil que a su vez coordina acciones con las otras instituciones de socorro para casos de desastre o accidente grave, basándose en el principio de gestión de crisis: “lo que no funciona en tiempo de paz y normalidad, jamás puede funcionar en tiempo de crisis”.

La manera como se enfrentó la situación de los desplazados de la provincia ante la amenaza de los grupos ilegales armados de Colombia fue un ejemplo de integración institucional y de una modalidad de trabajo coordinado con resultados altamente satisfactorios.

Toda acción mancomunada que procure bienestar y satisfacción de las necesidades básicas de convivencia y armonía es responsabilidad de las autoridades del gobierno seccional. Los representantes de los organismos del Estado no pueden desvincularse de una acción conjunta porque la estructura administrativa prevista en la ley entrelaza las responsabilidades.

Cabe recordar que la educación está dirigida por una autoridad a nivel provincial sobre la cual no tiene jurisdicción el alcalde. El civismo es responsabilidad del Prefecto quien, por lo tanto, no podría actuar independientemente del alcalde. Las comisarías y las ordenanzas son competencia del alcalde y la responsabilidad política en la provincia la tiene el gobernador. Por ende, la Policía y el Intendente se encuentran bajo su jurisdicción. La sinergia se produce por la acción coordinada; los recursos se optimizan; no se duplican las acciones sino que los respectivos organismos las orientan al tiempo que se genera compromiso social.

Si todos los responsables están juntos, no hay oportunidad de que se desvíe la responsabilidad y la rendición de cuentas no se ramifica ni diluye. Una Junta de Seguridad Ciudadana es el mejor mecanismo de control y conduc-



ción de la seguridad con responsabilidad multisectorial para afrontar un fenómeno multidimensional.

Respecto del sector fronterizo hay una serie de actividades complementarias que, en definitiva, deben incorporarse a una política no solamente de seguridad ciudadana a nivel interno del país, sino que deberían articularse a una política común de seguridad andina que tenga en cuenta los diferentes aspectos jurisdiccionales, educacionales e informativos necesarios para apoyar las acciones de seguridad que son, en definitiva, proteger la vida, los derechos y las libertades de los ciudadanos de la región.