

Oswaldo Jarrín, compilador

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



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

 **Fundación  
Esquel**

**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](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 Páez	
<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
-----------------------------------	-----

# Lineamientos de política integrada nacional para la seguridad

Philip Hughes\*

Estoy aquí para discutir sobre el terrorismo y lo que podemos hacer para evitar este gran peligro de nuestros días. Se me ha pedido compartir con ustedes Hoy les trato de compartir con ustedes mis perspectivas, mis ideas y mis sugerencias sobre lo que el Ecuador, en particular, puede hacer para combatir esta amenaza.

Nosotros, los norteamericanos, tenemos la tendencia a recomendar que nos emulen en sus respuestas a desafíos como el terrorismo y a veces nuestros amigos en el extranjero verdaderamente tratan de imitar nuestros métodos. No confío en esta manera de pensar. Y hoy día intentaré presentarles algunas recomendaciones basadas en un análisis muy breve del fenómeno del terrorismo, que dan respuesta a la situación actual, según mi entendimiento del Ecuador y la región.

Recibí cierta confirmación de mis conclusiones tentativas en mi vuelo de Miami hasta Quito. No había más de 30 pasajeros en todo el avión pero el vuelo duró aproximadamente cuatro horas. De seguro el avión estaba lleno de combustible. Presentaba un escenario superficialmente paralelo al que explotaron los terroristas del 9-11. Seguramente los Estados Unidos tienen responsabilidad sobre la seguridad de un vuelo que parte de Estados Unidos, pero se me ocurrió que lo que Ecuador podría hacer para mejorar la seguridad de ese vuelo es lo siguiente: hacer lo posible por asegurar que más personas llenen ese avión y vuelen a Ecuador. Pero eso nada tiene que ver

---

\* Director de Asuntos Latinoamericanos del Consejo Nacional de Seguridad de la Casa Blanca. Subsecretario Adjunto de Asuntos Políticos Militares del Departamento de Estado. Subsecretario del Departamento de Comercio

con los métodos de seguridad, sino con la salud de la economía, de la sociedad y de la política del Ecuador. Para llenar el avión se necesita un ambiente de negocios muy robusto que dé la bienvenida a inversionistas y comerciantes; un sector turístico, vibrante, bien publicitado, seguro; una reputación de honestidad en los negocios y asuntos legales y normativos del gobierno; y, una historia —en la que ya trabajan los ecuatorianos— de estabilidad política, económica y social.

Este tema de la salud de la sociedad es el tema clave de mis observaciones de esta mañana. El tema de la seguridad de la patria en contra del terrorismo es vasto y complicado y resulta complejo imaginar cómo comenzar a abordarlo.

Empezaré con un análisis muy breve del terrorismo, de las perspectivas de un país como Ecuador. La amenaza del terrorismo tiene dos manifestaciones principales: el terrorismo internacional inspirado por el fundamentalismo musulmán y el conflicto israelí-palestino, y el terrorismo local o regional, relacionados con grupos como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), Sendero Luminoso o Tupac Amaru.

Hablemos de ambos. El terrorismo del Medio Oriente, inspirado por el Islam, tiene que ver con muchas cosas. Conciérne a la frustración sobre la disputa perenne entre palestinos e israelíes. Tiene que ver con la percepción del apoyo estadounidense a Israel y la intransigencia, desde cierto punto de vista, de Israel en el conflicto. Tiene que ver con las frustraciones postcoloniales del mundo árabe. Tiene que ver con el retraso y la pobreza en que la mayoría del mundo árabe se encuentra, cuando algunos de sus países fueron durante 600 o 700 años algunos de los más ricos y avanzados del mundo. Tiene que ver con las frustraciones generadas por regímenes corruptos y dictatoriales que dominan la región árabe y que, desde el punto de vista de algunos, son tolerados y apoyados por los Estados Unidos y los países de Oeste. Tiene que ver con la búsqueda árabe y musulmana de una identidad nueva que se encuentra en el Islam. Y a veces tiene que ver con motivos muy cínicos de personas que explotan esos movimientos. Pero esto nada tiene que ver con Ecuador. Quizás los ecuatorianos podrían sentirse más en el centro del escenario mundial si pensarán que extremistas del Medio Oriente pueden venir a atacar al país, pero me parece muy improbable. Al decir esto, no quiero sugerir que Ecuador puede descansar y no hacer nada, que puede no prestar atención a riesgos y peligros.

Todos asistimos a lo que pasó hace seis años con nuestras embajadas en Nairobi y en Dar as Salam y estamos conscientes de que puede repetirse en otros países, incluso aquí. Pero la respuesta apropiada de un país que puede caer víctima del terrorismo es distinta a la de un país que es el objetivo principal de los terroristas, como Israel, los Estados Unidos, Inglaterra o España. Y no quiero sugerir con esto –pensando en España– que la respuesta correcta de países como Ecuador, de países amigos y aliados de los Estados Unidos en varios aspectos sea simplemente evitar el peligro y negarse a enfrentar la amenaza. Esto sería una verdadera concesión al terrorismo y un gran peligro.

Lo que quiero compartir con ustedes es mi convicción de que países como Ecuador deben diseñar sus respuestas según las posiciones objetivas que ocupan en la guerra mundial contra el terrorismo. Para hacerlo no es necesario copiar todo lo que hacen los Estados Unidos, sino diseñar respuestas apropiadas.

Ahora bien, ¿cómo podemos definir una política integrada contra el terrorismo? Yo imagino que debemos mirar la respuesta en tres niveles distintos. En primer lugar, y el más importante, es necesario que Ecuador emprenda acciones que aseguren el nivel más alto de salud económica, política y de la sociedad, en vez de tratar de copiar nuestras respuestas. Es decir, si Ecuador siente que un virus está en el ambiente debería mantener una salud fuerte para resistirlo, hacer cosas saludables y evitar cosas riesgosas para impedir la posibilidad de infectarse, trabajar con sus vecinos para eliminar las fuentes de infección.

¿Cómo podemos aplicar esta analogía a Ecuador? Por ejemplo, en una sociedad saludable los servicios de seguridad cooperan unos con otros, comparten información, refuerzan recíprocamente sus misiones y ponen el bien común por sobre sus intereses individuales e institucionales. En una sociedad saludable, los procedimientos judiciales son transparentes, incorruptibles y evitan una situación de impunidad donde los criminales puedan engañar a los sistemas de justicia, dejándoles escapar. En una sociedad saludable, los prisioneros son detenidos con seguridad, con suficiente espacio en las prisiones como para sacarlos de las calles y proteger al público, que es la situación aquí. En una sociedad saludable, las fuerzas armadas están completamente en control de todo el territorio nacional, no hay enclaves donde puedan esconderse criminales y otros elementos. En una sociedad saludable,



las personas que tengan crímenes en mente no pueden comprar la complicidad de las autoridades mediante la corrupción.

A diferencia de lo que sucede en un país como Estados Unidos, lo más importante que Ecuador puede hacer para protegerse de la amenaza del terrorismo es asegurar la salud de la sociedad, del gobierno, del sistema político, del sistema jurídico.

El segundo nivel de respuesta es mantener el papel de Ecuador en la cadena mundial de un esquema de seguridad en ciertos aspectos especializados, por ejemplo en la seguridad aeroportuaria. Venimos vigilando a los pasajeros desde 30 años vigilando pero lo que ahora tenemos que hacer es ampliar nuestros métodos para cobrar equipaje y carga.

Y el último nivel es asegurar medidas de cooperación con los otros países que están en la lucha contra el terrorismo; instrumentos para asegurar que los tratados de ayuda mutua legal y de extradición estén vigentes; arreglos para articular vínculos y cooperación entre las fuerzas armadas, los servicios de inteligencia, los de seguridad pública, los bancarios y financieros, y los de inmigración; métodos cooperativos para asegurar que las tropas de los países amigos estén libres de persecución internacional en su lucha externa contra el terrorismo.

Tenemos que enfrentar una realidad: los terroristas del Medio Oriente tienen una agenda de destrucción. Hacen, desde mi punto de vista, cualquier cosa que pueda dañar a los Estados Unidos y a los países de Oeste. En el caso de ustedes, la combinación de la droga y el narcoterrorismo que se encuentra en sus países vecinos puede resultar muy tóxica, y debemos trabajar juntos para evitar esa posibilidad.