

Seminario Internacional Política Pública de Seguridad Ciudadana
Quito, Guayaquil y Cuenca
24, 25 y 26 de marzo de 2004

La junta de seguridad ciudadana caso Sucumbios

Oswaldo Jarrín R.(*)

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. Los índices de criminalidad, según la OMS son de 27.5 homicidios por cada 100.000 habitantes, comparados con 22 de África, 15 de Europa del Este y uno de los países mas ricos de Europa¹. 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, peor aun 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. Frustración social que deslegitima a instituciones de por si débiles y acentúa 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 social² alcanza el 32 % mientras que la atención en salud de la población bajo de \$ 17 a \$8, en el año 1999³.

El crecimiento económico no permite cubrir las demandas sociales, debido a un déficit fiscal crónico, falta de inversión, uso limitado de tecnología y la reducción de la población económicamente activa, debido a la migración, todo lo cual unido a la inseguridad jurídica y a la corrupción, imposibilitan 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 sin número de actividades ilegales, como el lavado de dinero que se benefician de los acuerdos de integración económica binacional y Andina, de los flujos migratorios y difunden la criminalidad internacional. Sectores débiles de la población que caen fácilmente en las redes delincuenciales que se encuentran al servicio del narcotráfico, crimen organizado, del terrorismo y la guerrilla, con lo cual se afecta a la paz social y se perjudica al desarrollo económico de los países⁴.

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

¹ MIAMI, Herald, Lo que los economistas olvidan, domingo 7 Diciembre 2003

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

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 BANCO Interamericano de Desarrollo estima que en 1997, el crimen violento le cuesta a la región 14% de su producto bruto anual.

gobierno del año 2003, en el que consta: 15.704 homicidios, 1.429 secuestros, 507 actos terroristas, 85 voladuras de oleoductos; si considerar los 1943 combatientes irregulares muertos y los 4.272 capturados según el parte de combate entregado por el general Mora Comandante de las Fuerzas Militares⁵.

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 es considerado este país, como 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 amenaza⁶.

Esta es la realidad que ha servido de argumento para que Colin Powell dijera que “el terrorismo amenaza la estabilidad de nuestra parte del mundo, en nuestro vecindario, en nuestro patio trasero y eso debe importarnos”⁷. En este mismo sentido, el presidente 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”⁸. La referencia del problema como 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 democrática⁹.

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 sigue 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, gran parte del cual se benefician los grupos ilegales armados de Colombia. El 70 % se Sucumbios negocia con las FARC, 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 Colombia con el único objetivo de vender mercancías, ser intermediarios de negocios o trabajadores”¹⁰, 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 cuadro diagnóstico de la inseguridad que caracteriza a la frontera norte y que tiene una tendencia creciente hacia el agravamiento, por estar muy ligada al desarrollo de las operaciones militares, apenas en el otro margen de los Ríos San Miguel y Putumayo en territorio colombiano, las consecuencias que se sufren en la zona fronteriza además de las del desbordamiento del conflicto, son las de replicación de las acciones ilegales y la vinculación de la población 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 o por presión social, de las circunstancias o amenaza directa de las organizaciones delictivas; pero que en definitiva 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

⁵ MINISTERIO Defensa Nacional, Viceministerio de Gestión Institucional, actualizado al 4 de Septiembre 2003

⁶ THE COLOMBIAN NETWORK, The Washington Times, 24 Agosto, 2003.

⁷ ¿UN NUEVO PLAN COLOMBIA?, Revista Semana, Actualidad Nación, 14 Marzo, 2002.

⁸ URIBE: ECUADOR DEBE SELLAR FRONTERA, El Universo, entrevista con Jose Olmos, enviado especial, Bogota, 28 Mayo 2002.

⁹ MORENO, Luis Alberto, La gran oportunidad: Un Plan para atajar la inestabilidad regional, Foreign Affairs, primavera 2001.

¹⁰ EXPRESO, El 70% negocia con las FARC, encuesta de Informix revela nexos con la subversión, Guayaquil, 6 Agosto 2001.

respuesta al “abandono histórico”, como lo ha mencionado el consejal Paulino Nazareno, de San Lorenzo, siendo la población que paga las consecuencias de un plan de guerra que es el Plan Colombia¹¹.

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 Sucumbios, ninguna de ellas mayor a dos hectáreas, entre las cuales habían 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 salen por semana de los puertos”, según lo señala Klaus Nyholm, titular de la oficina antidrogas de la ONU¹², con lo cual indica que el Ecuador exporta el 40% de la cocaína que se produce en Colombia. Actividad que evidentemente involucra al lavado de dinero, crimen organizado, contrabando y un grave involucramiento de la población en el consumo y comercialización local de la droga.

Refundidos en la misma selva nororiental tras intensos y permanentes patrullajes fronterizos se han destruido bases guerrilleras clandestinas con vestigios de haber sido utilizadas para 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 ilegales armados. El 12 de octubre del año 2000, por ejemplo, en Pompeya provincia de Orellana, un grupo de 30 hombres de nacionalidad colombiana que utilizan simultáneamente uniformes de campaña militar y deportivos y que se decían ser 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, era “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”¹³.

En abril del 2001, las comunidades, Kichwa y Shuar ubicadas en el sector Bermeja, a orillas del Río San Miguel, en la provincia de Sucumbios, fueron amenazados de muerte por grupos armados, que se habían identificado como paramilitares y presionaron a la población a abandonar sus tierras, 568 indígenas Awa buscaron refugio en Jambelí, Cascales y la casa comunal en Sucumbios y solamente tras una planificación interinstitucional, interacción de todas las autoridades de la provincia y con apoyo y protección militar se logró que retornaran a sus propiedades de donde fueron desalojados por el temor y la persecución.

Los atentados y secuestros en las provincias fronterizas son muy frecuentes, como el atentado al prefecto de Sucumbios Luis 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”.

Este cuadro de evidencias pone de manifiesto la forma de cómo se entrelaza el problema de seguridad ciudadana, con el de seguridad nacional y de 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

¹¹ NOTICIERO NACIONAL, Televisora Nacional, entrevista a Paulino Nazareno realizada por Andrés Carrión, 12 Marzo, 2004

¹² EL COMERCIO, “5 toneladas de coca salen por los puertos, entrevista al titular de la oficina antidrogas de la ONU, Klaus Nyholm, revelo que 40% de la cocaína producida en Colombia se exporta por el Ecuador., Martes 17 Junio 2003.

¹³ HOY, Revista Blanco y Negro, “El fin del cerebro de un crimen”, sábado 30 Junio 2001

provocada 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 con 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, prevé en el art. 171, lit. 16, “mantener el orden interno y la seguridad publica”¹⁴.

Dentro de este contexto legal, el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) reunido el 13 de Marzo del 2000¹⁵, analizo la situación evaluó los riesgos y delinea los procedimientos a seguir para el tratamiento del tema en el ámbito internacional. En definitiva se aplico una diplomacia preventiva¹⁶, con el propósito de cambiar la lógica confrontacional de tipo neorrealista que centra su accionar resolutivo en la dominancia de la fuerza, hacia un control de la situación en base a la estrategia de la influencia y la lógica de cooperación, dentro del derecho internacional y del respeto a los tratados internacionales, de los cuales Ecuador forma parte.

Con relación a la población las medidas de seguridad ciudadana debían ajustarse a las condiciones de la situación que se vivía, por lo tanto había necesidad de 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, sectarias y de otros intereses, para lograr una 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 del 2000, el Decreto Ejecutivo¹⁷ 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 publica para contrarrestar los hechos y actos que afecten a la seguridad ciudadana, en todas las dimensiones y circunstancias.

La Junta de Seguridad, estaba integrada por todas las autoridades políticas del gobierno seccional, organismos gubernamentales, de la Fuerza Publica, de las organizaciones sociales y de las ONG, de la Provincia, agrupadas en áreas afines a su competencia y supervisadas por un comité de monitoreo conformado por la Asamblea de la sociedad civil de Sucumbios ASCIS, el obispo de Sucumbios, Monseñor Gonzalo López, quienes verificaban el cumplimiento de los programas e informaban acerca de los resultados de las medidas adoptadas.

Con este fundamento legal y en consideración del escenario fronterizo, asume la responsabilidad la Fuerza Pública de la provincia, 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

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. El foro desarrollado, Sucumbios discute hoy

¹⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA, art. 171, literal. 16, 1978.

¹⁵ COMISION ANDINA DE JURISTAS, www.cajpe.pe.org, 2000/03/16 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 Sucumbios, ante la constante infiltración de miembros de la guerrilla.

¹⁶ MOREAU DEFARGES, Philippe, La diplomacie preventive, Revue de la Defense Nationale, Etudes politiques, strategiques, militaires, economiques, scientifiques, Janvier 1997

¹⁷ DECRETO EJECUTIVO 332-c, publicado en el Registro N. 70, Oficial del jueves 4 de Mayo del 200

su seguridad¹⁸, en el salón de la democracia, en Lago Agrio dio oportunidad de ajustar el diagnóstico de la violencia y delincuencia, para luego recoger iniciativas y líneas de acción estratégicas, dándoles la prioridad que la misma población y posteriormente las autoridades consideraron apropiadas para la gestión de la seguridad ciudadana.

El Plan de Seguridad Ciudadana de la Provincia de Sucumbios¹⁹, tomaba como punto de partida cultura de paz, Solidaridad activa, patriotismo, espíritu emprendedor, como los valores sociales que debían ser fortalecidos para poder alcanzar los propósitos del plan:

- Mantenimiento de la paz ,
- orden y la 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”²⁰.

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
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 Sucumbios podemos llegar a algunas conclusiones. La naturaleza multidisciplinaria la seguridad ciudadana exige en correspondencia una participación cooperativa multisectorial para afrontar los problemas y factores de riesgo que giran en torno del bienestar de la persona y de la comunidad. De los servicios, especialmente de salud trabajo y educación. De la disponibilidad del espacio público, del desarrollo social y económico de la jurisdicción.

Como mencionaban las autoridades y líderes provinciales. Monseñor Gonzalo López, obispo de Sucumbios, por ejemplo, mientras se discutía públicamente el plan de seguridad ciudadana de la provincia, reconocía la importancia de las FFAA pero consideraba que la seguridad no solo consistía en organizarse para atacar a la delincuencia y a los problemas de la zona fronteriza, sino que además había un elemento social al que debía atender la inversión²¹. En el mismo sentido, el Alcalde Máximo Abad, exhortaba para que el gobierno

¹⁸ EL COMERCIO, Sucumbios discute hoy su seguridad, 9 de Mayo 2001

¹⁹ PLAN SE SEGURIDAD CIUDADANA DE SUCUMBIOS, documento público, entregado a las autoridades, discutido en el salón de la democracia y comentado en editorial de Radio Sucumbios, 22 de Mayo 2001.

²⁰ Ibidem.

²¹ EL UNIVERSO, Sucumbios discute hoy su seguridad, Nueva Loja, 9 Mayo 2001.

implemente un plan de reactivación social y económica, ya que es allí en donde se encuentran las fuentes de inseguridad²².

La seguridad ciudadana depende en gran medida de la seguridad pública, pero como una medida preventiva y de desarrollo de cultura de respeto a la ley que evite la imagen de descuido, 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 se ataquen a las raíces del problema de la violencia para que el carácter represivo y de control de conductas no sea únicamente superficial y restrictivo sino más bien de 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 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.

Existe un vínculo entre la seguridad ciudadana. La seguridad nacional y la seguridad internacional y en ningún otro espacio geográfico considero que se vea mejor representado que en la frontera; al igual que la cooperación interinstitucional. La Fuerza Pública mencionada en la constitución, tiene una vigencia realmente objetiva. La seguridad aparentemente militarizada, en regiones de muy difícil acceso es comprensible; por lo que resulta más necesario tener una claridad de funciones y responsabilidades, para que la cooperación y acción conjunta sea eficaz, sin asumir las facultades legales que le corresponde a la Policía, como es el caso de control de narcóticos, contrabando, migración. Participación que obliga a la Institución Militar, en razón de no existir en el país otra institución intermedia, como en otros países existe la Guardia Nacional, Carabineros o 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 a seguir, no solamente para reducir índices delictivos y de violencia, sino para lograr cambios cualitativos en la calidad de vida, del ambiente y del comportamiento, objetivos que 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 reforzada con auténticos compromisos escritos, a manera de proyectos como el de "ganarle a la delincuencia en todo Chile"²³, propugnado por Joaquín Lavín, o el de "Bogotá para vivir, todos del mismo lado"²⁴.

La seguridad ciudadana finalmente debe incluir a otros tipos de situaciones de riesgo, que no son propiamente amenazas, como son los desastres naturales o antrópicos, por cuanto no hay la premeditación o intención de causar daños, no dependen de la mano del hombre, pero que en igual forma como fuera un acto terrorista, o un sabotaje como los que repetidamente ha vivido la provincia de Sucumbíos, necesitan de la coordinación estrecha de las autoridades de la provincia. 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, razón por la cual se integraron la seguridad ciudadana y la defensa Civil, la misma que a su vez coordina acciones con las otras instituciones de socorro, para casos de desastre o grave accidente, basados en el principio básico de gestión de crisis "lo que no funciona en tiempo de paz y normalidad, jamás puede funcionar en tiempo de crisis".

²² Ibidem.

²³ MIREYA DAVILA, Seguridad Ciudadana, actores y discusión, Serie FLACSO, Santiago de Chile, pág 77, Agosto 2000.

²⁴ FERNANDO CARRION, editor, Seguridad Ciudadana, espejismo o realidad, FLACSO, OPS/OMS, Quito, Junio 2002.

La situación de los desplazados de la provincia, por 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. No se pueden desvincular los representantes de los organismos del estado de una acción conjunta, porque la estructura administrativa prevista en la ley entrelaza las responsabilidades.

La educación dirige una autoridad a nivel provincial, sobre la cual no tiene jurisdicción el Alcalde. El civismo es responsabilidad del Prefecto, por lo tanto no podría actuar con autonomía el Alcalde. Las comisarías y las ordenanzas son competencia del Alcalde y la responsabilidad política en la provincia la tiene el gobernador, por lo tanto la Policía y el Intendente se encuentran bajo su jurisdicción. La sinergia se produce de la acción coordinada, los recursos se optimizan, no se duplican las acciones y se orienta la acción de sus respectivos organismos al mismo tiempo que se genera compromiso social, sin dar oportunidad a que se difumine la responsabilidad.

Si están todos los responsables juntos, no hay oportunidad de derivaciones de responsabilidad y la rendición de cuentas no se ramifica ni diluye. Una Junta de seguridad ciudadana es el mejor mecanismo de control y conducción de la seguridad con responsabilidad multisectorial para afrontar un fenómeno multidimensional.

(*) General (r) Profesor Investigador FLACSO-ECUADOR