



LA SEGURIDAD ESTÁ LLEVANDO AL ESTADO HACIA CAMBIOS PROFUNDOS

Bertha García Gallegos*

La seguridad está llevando al Estado hacia cambios profundos, pero las élites políticas, policiales, militares y la propia sociedad, aún no advierten completamente esta transformación y los riesgos que implica.

No solo la globalización por sí misma, sino los aspectos más inadvertidos de ella es lo que debe preocupar. Tales aspectos no son solamente los que provienen del crimen organizado en sus rasgos más superficiales de tráfico de estupefacientes, lavado, interdicción y encarcelamiento, que se suceden todos los días a través de los medios de comunicación y cuyas cifras espantan. Poco advertimos que actualmente no se trata solamente del narcotráfico, fenómeno al que se presta mayor atención, sino de la rápida criminalización de un sinnúmero de actividades que provienen de oportunidades específicas para obtener ganancias rápidas, aprovechando vacíos legales, espacios no gestionados, y responsabilidades no asumidas oportunamente. La debilidad institucional del Estado no solo proviene de la falta de normas y control de procesos, sino de la ausencia de coordina-

ción e integración entre ellas y la introducción de reglas oportunistas para intereses de la misma laya. entre las marañas institucionales, viejas y nuevas, se pierde la legitimidad del Estado.

Por ahora, a nivel de doctrina, parece que nada ocurre de nuevo en el panorama de los últimos 10 años en el continente. Como advierte Rosendo Fraga en un artículo de Nueva Mayoría en diciembre de 2011: "Los EEUU siguen impulsando como eje de la doctrina militar para el hemisferio la cooperación de personal militar-policial frente a las amenazas del narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo: La doctrina antagónica es la planteada por los países del ALBA, que ven en EEUU la mayor amenaza para su seguridad nacional y regional; entre ambas doctrinas Brasil impulsa desde UNASUR la doctrina que hace de las amenazas sobre el control de los recursos naturales la causa principal de las guerras del futuro. Las tres doctrinas coexisten y hay países que comparten más de una en el ámbito de UNASUR".

Esta referencia a la doctrina perfectamente puede orientar la ex-

plicación sobre los problemas que los Estados latinoamericanos intentan resolver con medios militares y, concomitantemente avistar los errores que serán cometidos indefectiblemente si nos atenemos a la experiencia. En el primer caso, porque se confunden las tareas policiales con las militares sin encontrar todavía cuáles son los límites ni el grado en que las sociedades tolerarán los atropellos a los Derechos Humanos que esto conlleva. En el segundo porque una resistencia armada frente a los Estados Unidos, no deja de ser una quimera. Tercero, porque no sabemos si la defensa de los recursos debe hacerse mediante una guerra.

Se podría agregar una cuarta: porque no estamos midiendo hasta qué punto los Estados nacionales se están transformando como organizaciones políticas, en el empeño de responder a los desafíos de la seguridad que ya no son relativos a la guerra, en los términos antiguamente concebidos. Arrastrados hacia una situación contradictoria con los mismos principios jurídicos de los que surgieron históricamente, en la metáfora del contrato social, los Estados han hecho de la

CONTENIDO

■ Editorial La seguridad está sometiendo a los estados hacia cambios profundos. Bertha García pág. 1	La Extensión del Sentimiento de inseguridad. Gabriel Kessler. pág. 2	Organizaciones militares Beatriz Welle. pág. 6	Proyectos de seguridad de la Asamblea Nacional. David Arcentalles pág. 8	Punto de Vista: Garantías Constitucionales pág. 10	Ecos del Programa pág. 11	Cronología Enero - Febrero pág. 12
---	--	--	--	---	------------------------------	--

expresión de la fuerza militar su último reducto y se aferran a ella. La guerra ha sido el asunto esencial del Estado nacional, el tema que ha constituido a la política, durante los dos últimos siglos, hacia afuera e incluso hacia adentro, y en este rumbo hacia el equívoco de aplicarse a la contención del enemigo interno, haciendo de los ciudadanos unas víctimas dentro de su propio territorio.

Como advierten algunos analistas, el proceso de mundialización ha limitado el poder de los Estados en la utilización de sus fuerzas armadas. La participación de las fuerzas armadas nacionales en operaciones violatorias de los Derechos Humanos en el interior de un país es, a consecuencia de la globalización, demasiado evidente para el resto del mundo y no será aceptada sin crítica en el futuro. En los casos más escandalosos provocará rápidamente la intervención de tropas pacificadoras internacionales. Aspecto clave para el Estado en el tema de la Seguridad es la promoción en todos los niveles de la ética democrática, lo que significa pensar que en una democracia no todo está permitido, en aras de implantar o restituir el orden. Si bien se necesita un Estado fuerte y eficaz, tendrá que serlo sobre todo en la solidez y

transparencia de sus instituciones, en la calidad de su gestión y en la articulación de sus procesos para defender los derechos de las personas.

Habría que distinguir en las doctrinas y en las prácticas lo que implica seguir usando el concepto de "Seguridad Interna" acuñado en la guerra fría para sustentar misiones militares violatorias de los derechos. "Seguridad interior" es el concepto aplicado por Estados de derecho que han podido limitar a tiempo el uso de sus fuerzas armadas para el combate a la delincuencia y otros fenómenos que afectan directamente a los ciudadanos.

Policías bien estructuradas, disciplinadas y supeditadas a la Ley, con unidades de élite que puedan competir exitosamente con el crimen organizado, al mismo tiempo que ser capaces de entender a la comunidad, serán necesarias, así como una cooperación policial internacionalmente eficaz. Se necesita mucho más que un Decreto y un cuerpo de Ley para poner en condiciones operativas a una Policía de este género.

Las Fuerzas Armadas, también sometidas actualmente a fuertes presiones de cambio, seguirán

siendo importantes, pero su significado ha disminuido en el nivel internacional. Los países latinoamericanos harían bien en seguir el ejemplo de Argentina, el único país de la región que pudo separar convenientemente las misiones de la Policía y de las Fuerzas armadas, cuando, atendiendo a las consecuencias de los hechos históricos acarreados por las dictaduras, dictó en los años ochenta las Leyes de "Defensa" y de "Seguridad Interior" señalando explícitamente los casos excepcionales de empleo de los militares como fuerzas auxiliares de la Policía.

En el Ecuador, dada la cultura de preeminencia otorgada a las Fuerzas Armadas para todo, tendremos que ingeniar esfuerzos especiales para conducirlas hacia el empleo específico de sus capacidades dentro del nuevo panorama de la Seguridad. Por el bien del país no deberán seguir siendo las fuerzas conductoras de las operaciones de seguridad, colocando a la Policía en calidad de subalterna, empleándola en maniobras que no se compadecen con la cultura mundializada de los Derechos Humanos.

* Socióloga, Directora del Programa Democracia, Seguridad y Defensa. PUCE.

LA EXTENSIÓN DEL SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

Gabriel Kessler *

La preocupación por el delito se ha extendido en toda América Latina. La generalización del sentimiento de inseguridad produce consecuencias en el plano de los imaginarios, visibles a través de lo que en este artículo se llamará relatos de la inseguridad y de las prácticas sociales,

entre ellas, la gestión de la inseguridad. Poco a poco se ha ido modificando también la asociación exclusiva entre temor y autoritarismo, forjadas cuando la inseguridad era inquietud de una minoría.

En 1995, primer año del Latinobarómetro, encuesta regional

anual, sólo el 5 % de los entrevistados de 18 países ubicaban a la delincuencia como principal problema del país, en el 2008 ya eran un 15 % y en el 2011 un 28 %, sólo superada por las preocupaciones económicas. Tal hecho no resulta tan sorprendente si se considera que con sólo el 14 %

de la población mundial, la región concentra el 40 % de los homicidios cometidos en el globo con armas de fuego (Karp, 2009: 15). A pesar de la varianza en las cifras de delitos entre los países, los habitantes de distintas naciones coincidían en priorizar el tema. La preocupación ha cobrado relevancia aun allí donde las tasas de delito son comparativamente bajas, como lo muestra la centralidad de la cuestión en las últimas elecciones presidenciales realizadas entre fines del 2009 y principios del 2010 en Costa Rica, Chile y Uruguay.¹

Tasas de victimización y temor conservan una relación más o menos estable: el segundo suele ser el doble o más de la primera. Sin embargo, el sentimiento de inseguridad es un hecho social diferenciado del crimen, con su dinámica y consecuencias sociales específicas. Exponer esto es el objetivo del presente artículo, basado en una investigación realizada en Argentina donde la preocupación es muy intensa: se ha ubicado en segundo lugar mundial entre 42 países en una investigación del 2006, sólo superada por África del Sur.² Poco importa que las tasas de homicidios sean muy bajas y menores a las de gran parte de los países de la región, han sobrepasado su media histórica y el delito en general ha aumentado un 250 % en las últimas dos décadas.

1. Del miedo al crimen al sentimiento de inseguridad

El “miedo al crimen” surge como campo de estudios en Estados Unidos a mediados de la década del 60. Desde los primeros estudios el miedo al delito ha exhibido una autonomía relativa: suele aumentar al incrementarse la victimización pero una vez instalado como problema social, ya no disminuye aunque las tasas de delito lo hagan. En América La-

tina, se lo vinculó a las ansiedades propias de una modernización urbana periférica (Lechner, 1990; Reguillo, 2000), a la herencia de las dictaduras militares (Konings y Kruijt, 1999), aunque también una incipiente literatura ha intentado explicar su relación con el delito (Bergman y Flom 2008; Caldeira, 2001; Dammer y Arias, 2007; Kessler, 2009).

Ahora bien, ¿qué es la inseguridad, según los entrevistados argentinos? No se refiere a todos los delitos violentos, se excluye los que se vinculan con el crimen organizado que sólo afectarían a sus copartícipes y puede incluir acciones que no suponen la infracción de la ley, como el temor que ocasiona en algunos, la presencia de grupos de jóvenes en la calle sin violar norma alguna. Su rasgo particular es la aleatoriedad del peligro. La inseguridad aparece así como una amenaza a los bienes y sobre todo a las personas que podría abatirse sobre cualquiera.

Una de sus facetas es la deslocalización del peligro: el fin de la división entre zonas seguras e inseguras bien definidas. Cuando se siente que la amenaza ha sobrepasado sus fronteras tradicionales y puede penetrar en cualquier territorio, se retroalimenta la sensación de inseguridad. La otra es lo que llamo la desidentificación relativa de las figuras de temor: la percepción de amenaza no se limita sólo a las imágenes más estigmatizadas, como los jóvenes de sectores populares. En efecto, los entrevistados relatan robos de parte de personas “bien vestidas”, que “parecía gente de clase media”; en urbanizaciones privadas circulan historias de gente que ha entrado a robar “vestida con traje y corbata, como un nuevo vecino que venía de trabajar”, y en comercios de barrios populares, se describen hechos protagoniza-

dos por mujeres, algunas con bebés en brazos, o incluso por parejas de ancianos. La deslocalización y la desidentificación no produce la abolición de ciertos estigmas y prejuicios sobre personas y lugares, por el contrario, esta pluralidad de imágenes refuerza la sensación de una amenaza aleatoria y omnipresente.

3. Temor y política

Distintos estudios han señalado que el incremento de la sensación de inseguridad afecta la calidad de vida, favorece el apoyo a las políticas más punitivas, contribuye a la deslegitimación de la justicia penal, promueve el consenso en torno a las acciones “por mano propia” y a la difusión del armamentismo (Hale, 1996). Para D. Garland (2005) el incremento del miedo en las clases medias de los Estados Unidos e Inglaterra debilitó desde los años 70 el sostén que las élites progresistas brindaban a una política penal y judicial más benigna, generando consenso hacia medidas más punitivas.

No obstante, no necesariamente mayor preocupación implica siempre mayor apoyo a medidas punitivas, tal como lo ha demostrado Robert y Portier (2004) para Francia. En efecto, en una encuesta de 2007 en la ciudad de Buenos Aires la preocupación por el delito alcanzaba a un 70 % de los entrevistados, pero las medidas para combatir la inseguridad que más apoyo tenían eran las sociales: consolidar la educación y luchar contra el desempleo; les seguían las legales: combatir la corrupción policial y hacer que las leyes se cumplan y recién en último lugar se ubicaban las punitivas: castigos más severos y la aplicación de la pena de muerte.

Los discursos más autoritarios por supuesto que existen, pero van

cambiando respecto del pasado. En los comienzos del trabajo de campo en el 2004, todavía era posible escuchar que “durante el gobierno militar [1976-1983] había más seguridad”, ya que la represión del Estado estaba (sólo) dirigida a quienes “estaban en algo”. En las últimas fases del trabajo la situación era distinta. La reapertura de los juicios contra los militares por crímenes contra la humanidad desde el 2004, y el develamiento de nuevos delitos de la dictadura que para mucha gente no podían asociarse con lo político –sobre todo robos de bebés– fue deconstruyendo la oposición clásicamente reaccionaria: “democracia insegura versus dictadura segura”. Ahora bien, en grupos focales con jóvenes porteños de niveles medio-altos a fines de 2008 observamos que eran sumamente liberales en temas ligados a la diversidad, como las minorías sexuales, religiosas o los grupos estéticos, mientras que muchos eran autoritarios en aquello que se refería al delito, al que asociaban de manera abierta con franjas marginales de sectores populares. El delito marcaba una frontera y se advertía una articulación novedosa entre demanda de libertad individual con las de un orden público con características autoritarias.

4. Los relatos de la inseguridad

Los relatos surgen en parte para explicar por qué la situación ha dejado de ser como en el pasado y ordenan escalas diferentes. Transitan del plano general al personal, vinculando la definición de la realidad social con la vida cotidiana. Por ello, una determinada gestión de la inseguridad intentará ser coherente con el cuadro trazado de la situación: si el mundo se volvió muy peligroso, más vale limitar las salidas; si no es tan así, con algunas precau-

nes alcanza. Decidimos agruparlas por la intensidad de la preocupación y diferenciamos entre ocho discursos divididos en tres grupos, según ésta sea intensa, intermedia o baja. No tenemos espacio para desarrollar todos los relatos, pero intentaremos describir alguno de ellos. En las narrativas más securitarias, la inseguridad es un eje central de la vida cotidiana y la visión del mundo. “Mi vida gira en torno a la inseguridad” aseguraba una representante del relato más representativo de este grupo, que sostiene la alterofobia y el encierro como imperativo de la vida cotidiana, puesto que todo aquello que está más allá del mundo cercano, unido por lazos de sangre o muy íntimos, es peligroso o amenazante, sin que las causas aparezcan muy claras. Los discursos de intensidad media coinciden en que la situación se ha degradado, propugnando precauciones, pero sin que el tema sea el centro de los desvelos cotidianos. La narrativa de la crisis social es la más difundida, hace hincapié en el quebranto social de los 90 y la crisis del 2001. Brinda explicaciones más estructuralistas, sobre las consecuencias de la pobreza y el desempleo en los jóvenes. Es un relato muy extendido, policlasista, presente en personas de izquierda hasta centro-derecha y coincidente con el discurso sociológico y mediático más difundido sobre el tema. Finalmente, entre los relatos menos securitarios comprenden uno muy frecuente en la clase media “progresista”: el cuestionamiento de la inseguridad. Se caracteriza por un interrogante sobre la real magnitud del problema, evaluando la situación respecto de otros países, sospechando de la complicidad de la policía con el crimen, caracterizando a los medios como “sensacionalistas” y muy sensibles al riesgo de asociación entre discurso securitario y autoritarismo.

¿Qué enseñan los relatos presentados? Frente a correspondencias estadísticas entre grado de temor y categoría social, ellos plantean diversidad: un mismo tipo de relato se encuentra en grupos distintos y en cada uno de ellos se registran varios diferentes. La realidad cotidiana tampoco es determinante: en casas contiguas, con una situación local similar, los relatos pueden ser de tonalidades heterogéneas.

¿Qué lleva a adoptar uno u otro relato? Diversidad no es contingencia y dos variables parecen influir en la adscripción a un relato determinado. En primer lugar, ideas políticas previas que operan en una atribución causal del problema donde gravitarían de forma diferente factores sociales, morales, políticos o individuales y en segundo, la posición frente a las medidas punitivas. En segundo lugar, influye también la experiencia de clase, lo que llamamos en nuestro trabajo “distanciamiento” o “proximidad” frente al delito.

Ahora bien, el sentimiento de inseguridad es en gran medida procesado por la ideología política previa, pero la extensión de la inseguridad puede socavar lo preexistente. En los relatos se observan lo que llamamos “deslizamientos punitivos”, signos observados durante el trabajo de campo de un abandono de posiciones más benignas y un paulatino apoyo a medidas más duras. La crisis social es el caso más relevante. Quizás sea también el que mayor corrosión esté sufriendo con el paso del tiempo. En efecto, su extensión reposa en parte en una sensación de responsabilidad compartida o al menos de contemporaneidad, en particular por la crisis de los años noventa o la del 2001, una comunidad de experiencia que el paso del tiempo ha ido difumi-

nando. En particular luego de varios años de crecimiento y disminución de la pobreza y la desigualdad, el discurso estructural sobre el delito comienza a ser desafiado y requiere de nuestra parte explicaciones más refinadas. En otros relatos también observamos estos desplazamientos. No obstante, los "neoinseguros" no parecen aceptar medidas extremas y por ello, más que enfrentar el riesgo de una polarización creciente entre partidarios de acciones punitivas y de no punitivas, lo que avizoramos es el fortalecimiento de un campo intermedio entre ambos, pero que en conjunto incline la sensibilidad pública y el baremo de políticas hacia medidas más punitivas.

6. La gestión de la inseguridad

La "gestión de la inseguridad" tiene que ver con las acciones defensivas y elusivas, la incorporación de dispositivos y la adscripción a servicios cuyo objetivo común es lograr una sensación de control sobre las amenazas percibidas, intentando un equilibrio entre las precauciones y el mantenimiento de las rutinas habituales. En gran medida para satisfacer y retroalimentar estas demandas, el mercado de seguridad privada y electrónica ha conocido un gran desarrollo en los últimos años, pero no debe inferirse que siempre es resultado del temor individual. Algunos forman parte de la oferta de un determinado servicio: hay cámaras de vigilancia y guardias las 24 horas en casi toda la oferta de nuevos apartamentos para sectores medios-altos o la seguridad privada ya está instalada en la calle donde alguien se muda.

Los dispositivos contribuyen a lograr una mayor sensación de seguridad cuando pueden ser incorporados en la vida cotidiana, en las acciones más habituales y

naturalizadas: salir a cenar y dejar la alarma conectada ayuda a no tener presente todo el tiempo que la casa "está sola". Por el contrario, cuando los implementos tienen una extrema presencia, incrementan el temor o, por lo menos, recuerdan en forma constante la existencia de peligros, como observábamos en los barrios privados, donde los dispositivos de vigilancia, guardias, cercos y otro tipo de controles, hacían las veces de un recordatorio de las amenazas circundantes.

Pero más allá del efecto en sus propietarios, los dispositivos pueden actuar como signos en aquel que los observa. En la vida cotidiana, afirma D. Norman (1993) hay "objetos cognitivos" que funcionan de recordatorio, asociados con pensamientos o representaciones del mundo. La profusión de dispositivos de seguridad en una zona suele hacer pensar a quien los mira que se encuentra en un lugar inseguro. El sentimiento de inseguridad tiene un aspecto comparativo respecto del pasado, aunque la forma de la periodización no es única. En cuanto diagnóstico de un Estado de la sociedad, se construye en oposición dicotómica con un tiempo pretérito visualizado tranquilo. Pero al indagar sobre los cambios personales por la nueva situación, los hitos de referencia eran las transformaciones paulatinas en el uso de la ciudad, aquellos lugares que se dejaron de frecuentar, que formas de recorridos urbanos se realizaban antes y ahora.

En fin, la gestión de la inseguridad afecta también las actividades comerciales pero de forma diferencial según la clase. No obstante, aún en los sectores más altos con mayor provisión de sofisticadas medidas de seguridad, nada parecía ser suficiente: en sus relatos todo sucedía como si el delito estuviera siempre en la

delantería en cuanto burlar los recaudos tecnológicos más novedosos. A nuestro entender, más que una aporía técnica, la desazón de estos "clientes insatisfechos" era la cabal demostración de que la seguridad es un bien colectivo y que ningún servicio privado, ningún dispositivo, más allá de sus promesas, puede reemplazar su provisión pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Bergman, Marcelo y Hernán Flom (2008), "Policía y Comunidad: Una Comparación entre fuerzas policiales del Distrito Federal y el Estado de México y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Documento de Trabajo 21, División de Estudios Jurídicos, CIDE, México.
- Caldeira, Teresa P. R. (2001), *City of Walls. Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*, Berkeley, University of California Press.
- Dammert, Lucía y Patricia Arias (2007), "La construcción de una sociedad temerosa: crimen y castigo en Chile", en Alejandro Isla (comp.), *En los márgenes de la ley. Inseguridad y violencia en el Cono Sur*, Buenos Aires, Paidós, pp.177-208.
- Garland, David (2005), *La Cultura del Control. Crimen y Orden Social en la Sociedad Contemporánea*, Barcelona, Gedisa.
- Hale, Charles (1996), "Fear of Crime: A Review of the Literature", *International Review of Victimology*, Vol. 4, núm. 2, pp. 79-150.
- Karp, Aaron, (2009) "Surplus Arms in South America", *Small Arms Surveys-Conflict Analysis Resource Center (CERAC)*, Working Paper 7, Ginebra.
- Kessler, Gabriel (2009), *El Sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Koonings, Kees y Dirk Kruijt (1999), *Societies of Fear. The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*, Nueva York, Zed Books.
- Lechner, Norbert (1990), *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Norman, Donald (1993), "Les artefacts cognitifs", *Los objets dans l'action. De la maison au laboratoire. Raison Pratiques*, núm. 4, pp. 15-34.
- Robert, Philippe y Marie-Lys Pottier (2004), "Les pré-occupations sécuritaires: une mutation?", *Revue Française de Sociologie*, Vol. 45, núm. 2, pp. 211-242.

NOTA AL PIE

¹ Laura Chinchilla, electa presidente de Costa Rica, señaló a la lucha contra crimen organizado como el principal problema del país. Chinchilla, Laura, "Mi propuesta de seguridad ciudadana", *La Nación.com Costa Rica* 12/11/2009 http://www.nacion.com/ln_ee/2009/noviembre/12/opinion2156680.html.

² Fuente: AC Nielsen, 23.500 personas consultadas por Internet en octubre 2006. Disponible en <http://www.nuevodigital.com/2006/02/15/p3487>.

* Gabriel Kessler Dr. en Sociología, EHESS París. Investigador del Conicet y Profesor de la Universidad Nacional de La Plata. Entre sus últimos libros se encuentran, *El Sentimiento de Inseguridad. Sociología del temor al delito* (Siglo XXI, 2009), *Seguridad y Ciudadanía* (coord. Edhasa, 2009), *Sociología del delito amateur* (Paidós, 2005). Este artículo recoge ideas presentadas en mi artículo "La extensión del sentimiento de inseguridad en América Latina. Relatos, acciones y políticas en el caso argentino", *Revista Sociología e Política*, 19 (40), 103-114. Disponible en <http://www.scielo.br>

ORGANIZACIONES MILITARES Y MODELOS PRODUCTIVOS: UN PARALELISMO HISTÓRICO

Beatriz Irene Wehle*

1. Introducción:

Las organizaciones militares en los países de economías desarrolladas, EE.UU. y Europa, han cambiado después de la Guerra Fría. Se puede observar hoy día un paralelismo entre los cambios tecnológicos ligados al complejo industrial militar con los nuevos modelos organizacionales en el ámbito empresarial. Ello habría implicado notables transformaciones en las estrategias de organización militar. El progreso técnico ha llevado desde épocas remotas a transformaciones económicas y sociales. Por ello, no es de extrañar que en las dos últimas décadas los cambios tecnológicos influenciaron los nuevos modelos organizacionales en el plano militar, como ya ocurrió en muchos momentos a lo largo de la historia.

La concepción del ejército prusiano que tuvo gran repercusión en la formación de los ejércitos nacionales, estuvo inspirada en los inventos mecánicos que llevaron a Federico el Grande de Prusia, fascinado por los juguetes y muñecos automatizados, en particular los de figuras humanas, a introducir, a mediados del siglo XVIII, reformas estructurales en la organización militar a través de reglamentos que limitaban el margen de libertad de las acciones de los efectivos militares transformándolos en una organización fiable y eficiente.¹ Entre estas reformas estuvo la introducción de rangos y uniformes, la ampliación y normalización de ordenanzas, el aumento de la especialización de las tareas, el uso de equipo estándar, la creación de un lenguaje de órdenes y una instrucción siste-

mática. Federico buscó moldear un ejército que funcionase por medio de fracciones estandarizadas. Los procedimientos de instrucción permitieron que estas fracciones fueran fácilmente reemplazables cuando fuera necesario; una necesidad esencial en tiempos de guerra. Esto aseguraba que la máquina militar operara ordenadamente.

Para certificar que su máquina de guerra actuara eficazmente, Federico desarrolló la separación de las funciones de mando y las de asistencia. Aunque con el tiempo se fueron introduciendo algunos refinamientos en la organización, tales como la descentralización de los controles para crear una mayor autonomía de las fracciones en las diferentes situaciones de combate. Muchas de estas ideas y prácticas de la organización militar sirvieron para la resolución de los problemas creados por el desarrollo de los sistemas de producción en las fábricas. Poco a poco, a lo largo del siglo XIX, empresarios esforzados en encontrar formas organizativas conformes a la tecnología de las máquinas fueron adoptando las características de la estructura jerárquica de este tipo de organización militar que fue un referente en la organización profesional y la formación de las fuerzas militares de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX.

Por su parte, la concepción de Federico el Grande de un ejército de autómatas fue una realidad en las fábricas y oficinas de la revolución industrial, y se fortaleció con la organización taylorista y la incorporación masiva de inmigrantes

extranjeros, particularmente aquellos de la segunda oleada migratoria que llegaron a EE.UU. entre los años 1880 y 1915 (Coriat, 1985). Los modelos organizacionales de carácter mecanicista, donde la concepción y la ejecución de las operaciones estaban claramente diferenciadas, acompañaron y reforzaron el desarrollo industrial en EE.UU. A modo de ejemplo recordamos la consigna de F. Taylor a los obreros cuando les decía: "usted no piense, ya lo hemos hecho por usted".

2. Cambios tecnológicos y organizacionales en los modelos productivos

En los años setenta, al entrar en crisis el modelo de organización taylorista-fordista, las estrategias empresariales introdujeron nuevas tecnologías y flexibilizaron su modelo organizativo. Las empresas salieron a reclutar personal con nuevas competencias, adaptables al trabajo en equipo, buscando que cada grupo o equipo autónomo (o semiautónomo) congregue sus esfuerzos para perseguir sus objetivos con un sentido de misión, tal como en la terminología militar. Las nuevas estrategias procuraron establecer una visión compartida dentro de la organización, para guiar a los miembros en la formulación de tácticas descentralizadas que se expandieron hacia los más variados sectores económicos e invadieron otros ámbitos organizacionales e institucionales en diversas regiones del mundo. En materia de organización del trabajo, la tecnología y las estrategias de gestión empresarial, ligadas al aumento del intercambio comercial mundial, sufrieron múltiples transformacio-

nes originadas por la reconversión productiva de la década del ochenta y noventa del siglo XX. (Wehle, 1999)

En el contexto de la actual mundialización, la economía ha experimentado un fuerte proceso de reconversión tecnológica, que ha influido en las estrategias empresariales con el objetivo de alcanzar un mayor nivel de competitividad. Es evidente que en este marco existe una tendencia a valorizar la calidad de los bienes y servicios sobre la cantidad. También las estrategias empresariales de recursos humanos respondieron al aumento de la movilidad interna y externa del trabajador. Principalmente, a partir de los cambios que orientan la "calidad" de los empleos, en función de una mayor predisposición al trabajo en equipo, a la rotación en los puestos de trabajo y a la polivalencia (Stroobants, 1993).

Las nuevas competencias profesionales requeridas por las empresas no sólo buscan que el personal sepa realizar una tarea específica (saber-hacer), sino que además sea capaz de interpretar la "cultura de la empresa" y actuar en consecuencia (saber-ser). Este "saber-ser" constituye una competencia tácita, no cuantificable, pero sin embargo muy presente en las nuevas estrategias de recursos humanos (Polanyi, 1993). Las empresas multinacionales han estado ligadas a ese proceso de cambios tecnológicos y organizacionales, dado que ellas contribuyeron a difundirlo a través de la mundialización de los intercambios comerciales, financieros, tecnológicos y productivos.

3. Lógicas compartidas entre organizaciones militares y empresariales

Las instituciones militares siguen constituyendo espacios organi-

zacionales estructuralmente jerárquicos dentro de los cuales se despliega un universo sociocultural, en el cual influyen diferentes intereses sociales y económicos que imprimen su sello a la cultura organizacional. En su época, y dentro de un proceso de influencias recíprocas, la organización del trabajo Taylorista y los principios organizacionales del ejército prusiano, reforzaron los valores dominantes y en esa influencia recíproca se fueron potenciando modelos organizacionales aceptados como naturales. En ese sentido, los valores dominantes influyeron sobre la cultura organizacional, ya que si bien la cultura se manifiesta individualmente de forma explícita, "la cultura es una construcción colectiva que trasciende a las preferencias individuales e influye en las actividades de las personas pertenecientes a dicha cultura" (Castells, 2001: 51).

Las características del ejército tradicional, que tendía a limitar la capacidad de autonomía de sus efectivos moldeándolos como un complemento de requerimientos superiores, fue reestructurándose a través de los condicionamientos y prácticas que caracterizaron al universo sociocultural de la Guerra Fría y la doctrina de Seguridad nacional. Después del interregno de la Guerra Fría se incrementan los conflictos armados localizados, operando cambios en la perspectiva organizacional del campo militar. Ese viraje, ligado a la internacionalización de la economía y a la deslocalización de las empresas, acrecentó el peso del componente cultural tanto en las estrategias empresariales como en las estrategias de guerra. Se puede observar, como ejemplo, que los Estados Unidos hoy en día se han comprometido en conflictos culturales interviniendo sobre tierras extranjeras. Ya sea en misiones de estabiliza-

ción o de operaciones militares de 'reconstrucción nacional', el ejército intenta utilizar la cultura como un arma.

Por otra parte, en la actualidad la creciente externalización de las funciones auxiliares ha modificado la naturaleza misma de la organización militar. Este proceso también lo podemos observar en las organizaciones empresariales. La estrategia organizacional pasa a delegar actividades secundarias, subcontratando con costos fijos menores a través de contratistas y asociaciones de distinta naturaleza. Por su parte, las organizaciones militares pasan a manejar múltiples niveles de delegación de funciones y actividades bajo una dirección multidireccional y las unidades se interrelacionan de manera flexible, aumentando el peso de la parte del componente de tecnología soft. (Wehle, 2002).

El viraje hacia el pragmatismo con el que se manejan los grupos de operaciones militares sobre el terreno, fue también un cambio del ejército pos Guerra Fría. El parámetro para determinar la efectividad de la estrategia de acción, busca conseguir la correcta combinación entre las vertientes de lógicas organizacionales centralizadas y descentralizadas. Estas lógicas compartidas responden a criterios organizacionales que ponen el acento en los mecanismos que nutren la capacidad de captar, reclutar, desarrollar y mantener efectivos altamente capacitados, buscando cohesionarlos en un ámbito de flexibilidad de acción. Un compromiso psicológico une al grupo-comando cotidianamente. Se reducen las instancias jerárquicas y el grupo se maneja dentro de relaciones horizontales. Así, como la empresa moderna, a través de las innovaciones tecnológicas, potenció los grupos semi-autónomos con

metas claras y roles diferenciados, funcionando a partir de criterios de eficiencia en el logro de los objetivos, la organización militar también potenció sus fuerzas a través de la configuración de pequeños grupos, apoyándose en el manejo versátil del liderazgo en los grupos y equipos, donde se ve favorecida la comunicación, la motivación, la toma de decisiones, el manejo del estrés, la creatividad y la innovación.

La autodeterminación del grupo incrementa el grado de responsabilidad de sus miembros, por eso uno de los aspectos más relevantes de estas estrategias orga-

nizacionales es el peso puesto en la responsabilidad. Los grupos autónomos internalizan la misión y es el mismo grupo, sin mediadores, que actúa como autocontrol fijando los márgenes de libertad en la acción. Márgenes que, por otra parte, son internalizados a partir de los valores de la organización. Esa conjunción entre valores compartidos, márgenes de libertad y responsabilidad, legitima el accionar del grupo.

BIBLIOGRAFÍA:

Castells M. (2001), *La galaxia Internet*, Areté, Barcelona.
Coriat, B. (1985) *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción de masa*, México, Siglo XXI.

Mayntz, Renate (1980) *Sociología de la Organización*, Madrid, Alianza Universidad.
Polanyi (1993). *Personal Knowledge*. Routledge & Kegan Paul, Londres.
Stroobants, M. (1993). *Savoir-faire et compétences au travail. Une sociologie de la fabrication des aptitudes*. Editions de l'Université de Bruxelles.
Wehle, B. (1999) "Trabajo, inclusión y exclusión social", en *Revista Nueva Sociedad*, n° 164, noviembre-diciembre 1999.
Wehle, B. (2002) "Modelos de gestión de recursos humanos y nuevas competencias profesionales" en *Estudios laborales en los '90*. Eudeba, Buenos Aires.

NOTA AL PIE:

¹ Los ejércitos permanentes comenzaron a surgir al final de la Edad Media; pero en Alemania no se constituyen realmente sino hasta después de la guerra de los Treinta Años, siendo en Prusia donde principalmente se desarrollaron bajo la influencia de Federico el Grande. (Mayntz, 1980:18).

* Beatriz Wehle es doctora en Sociología de la Universidad Católica de Lovaina. Profesora Titular Ordinaria de la Universidad Nacional de Quilmes y Profesora Asociada Ordinaria de la Universidad de Buenos Aires.

Reportaje:

ASAMBLEA NACIONAL: DEBATES SUSTANCIALES PROYECTOS SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA

David Arcentales*

Once proyectos presentados por el gobierno y por varios asambleístas se tramitan en la Comisión de Soberanía, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral. Este reportaje sintetiza los principales temas que se abordan sobre la organización y administración de la seguridad pública. La creación de un Sistema de Seguridad; el rol de las Fuerzas Armadas frente a la inseguridad y la Reforma de la Policía Nacional señalado en el Proyecto de Ley de Entidades de Seguridad Ciudadana –previamente presentada– son los temas de mayor importancia.

SISTEMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA: Rocío Valarezo, asambleísta independiente por la provincia del Oro, presentó dos proyectos: la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (29 de septiembre de 2010) y La Ley de Creación del Sistema Na-

cional de Seguridad Ciudadana (5 de octubre de 2011). Ambos tienen como objetivo lograr niveles aceptables de seguridad ciudadana y garantizar los derechos y libertades democráticas. La asambleísta indicó que entre las razones por las cuales no hay un sistema de seguridad pública en el país, se encuentra la falta de políticas públicas y los esfuerzos dispersos y desarticulados del Estado.

El Proyecto pretende abarcar y coordinar el trabajo conjunto de todas las instancias gubernamentales, tanto nacionales como locales, sectores privados y ciudadanía. Propone crear el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana "como el más alto organismo de planificación estratégica, responsable de la emisión y aplicación de las políticas de Estado de seguridad y de la formulación, ejecución, supervisión

y evaluación de los planes de seguridad."¹ Según el Proyecto, el sistema estaría integrado también por los Consejos Provinciales de Seguridad Ciudadana, los Consejos Cantonales de Seguridad Ciudadana, los Comités Parroquiales de Seguridad Ciudadana y el Instituto Nacional de Seguridad Ciudadana.

En este mismo sentido, el viernes 2 de septiembre de 2011, el asambleísta Paco Moncayo presentó el proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana, con el que se pretende crear un sistema de coordinación de todas las instancias estatales en esa materia. Esta propuesta habla de la creación de un Consejo de Seguridad Ciudadana con responsabilidad en el manejo de las políticas públicas en temas de seguridad.

USO DE LAS FFAA EN LA SEGURIDAD PÚBLICA:

La iniciativa de este Proyecto – que implica el uso de las Fuerzas Armadas para preservar la seguridad de las personas, corresponde al Ejecutivo que el 7 de diciembre de 2010 presentó una reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado. En el Proyecto se establece que “las Fuerzas Armadas, sin descuidar su misión fundamental de defensa externa, intervendrán por disposición del Presidente de la República en la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, “cuando por circunstancias de evidente necesidad, o de inminente alteración del orden público, se haga indispensable su contingente”². Varios actores se han presentado ante la Comisión de Soberanía, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral para dar su punto de vista. El ex Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Luis Ernesto González, expuso su desacuerdo con ciertos puntos del proyecto; sin embargo, propuso como alternativa que las Fuerzas Armadas sean subsidiarias de la policía en el combate contra la inseguridad. Entre las sugerencias de González estaba que en el Art. 23 se disponga que “Las Fuerzas Armadas, como entidad protectora de los derechos, ejercerá las competencias para el control de uso de armas, municiones, explosivos, materiales y sustancias relacionadas que le han sido asignadas en la Ley y efectuará acciones preventivas, disuasivas y reactivas para preservar la seguridad ciudadana”.³

Grupos de ciudadanos, también se han mostrado a favor de esta medida, tal es el caso del grupo formado por los vecinos y empresarios del sector de La Mariscal en la ciudad de Quito. En el proceso de socialización del proyecto, invitados por dicha comisión, han acudido el ex mi-

nistro del Interior, Alfredo Vera, el Subsecretario jurídico del Ministerio Coordinador de la Seguridad, Fidel Icaza, el coordinador del Programa de Relaciones Internacionales de la FLACSO, Fredy Rivera y el Director del Observatorio de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito, Daniel Pontón. El primer debate sobre el proyecto de Ley que Reforma la Ley de Seguridad Pública y del Estado, auspiciada por el ejecutivo, se realizó durante la sesión 89 de la Asamblea Nacional, el jueves 10 de febrero de 2011. Fernando Bustamante, Presidente de la Comisión, fue de la opinión que las FFAA deberán ser capacitadas y equipadas para su nueva función – en el caso de ser aprobado el Proyecto; aunque manifestó sus recelos sobre la eficacia de estas medidas. Varios bloques legislativos adujeron la necesidad de crear una reglamentación sobre las acciones de las FFAA en estas sus nuevas funciones, puntualizando que las reformas, en caso de ser aprobadas, violarían los artículos 158, 162 y 163⁴ de la Carta Constitucional. El Informe para segundo debate fue presentado por la Comisión, el primero de abril de 2011, luego de haber integrado los comentarios y sugerencias que los asambleístas realizaron en el pleno, el jueves 10 de febrero de 2011. No faltaron otras iniciativas en esta misma tónica, como aquella, realizada por el asambleísta Abdalá Bucaram (PRE) que sugería que el Presidente de la República, dictamine el uso de las Fuerzas Armadas por un lapso de 180 días, para controlar la delincuencia conjuntamente con los grupos especiales de la Policía.

REFORMAS INSTITUCIONALES: El “Proyecto de Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana” fue entregado a la Asamblea el viernes 30 de septiembre de 2011, por el Ministro del Interior, José Serrano, la Minis-

tra Coordinadora de la Política Doris Soliz y el Ministro Coordinador de la Seguridad, Homero Arellano como representantes del Ejecutivo. El Proyecto, según sus postulantes, responde a la necesidad de reorganizar y mejorar institucionalmente a la Policía Nacional. Según el Ministro del Interior, se pretendería quitar las bases de doctrina militar que existen en la Policía y empezar a fomentar una doctrina de carácter más civil. También se propone la creación de dos nuevas instituciones, el Servicio Civil de Investigación de la Infracción⁵ y el Servicio de Protección Público⁶, las cuales deberán apoyar en las tareas de salvaguardar la seguridad de todos los ciudadanos. Un listado de todos los proyectos sobre este tema se incluye en el siguiente Cuadro:

NOTA AL PIE

¹<http://www.asambleanacional.gov.ec/201010064413/noticias/boletines/plantean-ley-que-garantice-niveles-aceptables-de-seguridad-ciudadana-en-el-pais.html>

²<http://www.asambleanacional.gov.ec/201102035218/noticias/boletines/reformas-a-ley-de-seguridad-publica-cuenta-con-informe-favorable.html>

³<http://asambleanacional.gov.ec/201101195135/noticias/boletines/intervencion-de-fuerzas-armadas-en-la-lucha-contra-la-inseguridad-no-debe-ser-de-forma-discrecional-segun-jefe-del-comando-conjunto.html>

⁴ Art. 158: “... Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.”
Art. 162: “Las Fuerzas Armadas sólo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional, y podrán aportar su contingente para apoyar el desarrollo nacional, de acuerdo con la ley”
Art. 163: “La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.”

⁵ El Art. 132 del proyecto de Ley de Entidades de Seguridad Ciudadana dice “El Servicio Civil de Investigación de la Infracción es un servicio público de carácter civil y profesional que interviene en el ámbito de la investigación de la infracción. Comprende el desempeño efectivo de las tareas de reacción o uso legítimo de la fuerza e investigación de la infracción con la finalidad de precautelar la seguridad ciudadana”.

⁶ Tal como dicta el art. 168 del Proyecto de Ley de Entidades de Seguridad Ciudadana “Es una entidad pública, especializada, jerarquizada, civil, armada dependiente del Ministerio del Interior, con el propósito de brindar una cobertura de seguridad integral a las autoridades, funcionarios o funcionarias, dignidades ecuatorianas o extranjeras y personas relevantes que se encuentran en el Ecuador”.

* Investigador Programa DSD.

PROYECTOS SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA EN LA COMISIÓN DE SOBERANÍA, RELACIONES INTERNACIONALES Y SEGURIDAD INTEGRAL

FECHA DE PRESENTACIÓN	NOMBRE DEL PROYECTO PRESENTADO	PERSONA O INSTITUCIÓN PROPONENTES	ESTADO
05-oct-11	Ley de Creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana	Rocío Valarezo	Calificado por la CAL
30-sep-11	Ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana	Presidente de la República	Calificado por la CAL
08-sep-11	Ley de Seguridad Ciudadana	Paco Moncayo	Calificado por la CAL
22-jul-11	Ley Reformatoria a la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales	Henry Cuji	Emitido Informe para primer debate
05-abr-11	Ley de Servicio Cívico-Militar y de las Reservas de las Fuerzas Armadas Nacionales	Henry Cuji	Emitido Informe para primer debate
07-dic-10	Ley reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado	Presidente de la República	Emitido informe para segundo debate
05-ago-10	Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales	Presidente de la República	Publicado en el Registro Oficial
27-jul-10	Ley Reformatoria al Código de Policía Marítima	Alfredo Ortiz Cobos	Calificado por la CAL
24-jun-10	Ley Reformatoria a la Ley de Extranjería	Fernando Vélez	Emitido Informe para primer debate
09-feb-10	Ley Derogatoria del Art. 38 de la Ley de Migración y de Amnistía a favor de los ciudadanos haitianos que se encuentran en situación irregular en el territorio ecuatoriano	Presidente de la República	Publicado en el Registro Oficial
01-dic-09	Ley que Garantiza la Repatriación de Restos Mortales de Migrantes Ecuatorianos Fallecidos en el Exterior	Fernando Vélez	Emitido Informe para primer debate
02-jun-09	Ley de Seguridad Pública y del Estado	Presidente de la República	Publicado en el Registro Oficial

Fuente: Asamblea Nacional del Ecuador; Elaborado por: David Arcentales.

Punto de vista:

¿GARANTÍAS CONSTITUCIONALES PARA QUE MILITARES COMBATAN A LA DELINCUENCIA?

Desde fines del siglo XX y durante la primera década del XXI las reformas introducidas a las constituciones en América Latina fueron eliminando los “fueros militares” e imponiendo la unidad jurisdiccional del Estado. En el Ecuador este principio se insertó

en la Constitución del 1998, pero no pudo aplicarse enseguida persistiendo los Tribunales de Justicia militar. La doctrina exigía que quienes impartan justicia sean juristas profesionales y que quienes sometidos a Estado militar hubieren cometido delitos co-

munes fueran juzgados por tribunales civiles, como todos los demás ciudadanos.

Concomitantemente, en los acuerdos entre Estados Unidos y América Latina tendientes a formalizar bases militares de apoyo

para el combate al narcotráfico, entre ellos el FOL o Base de Manta, que funcionó en el Ecuador hasta el 18 de septiembre de 2009, se incluía la solicitud de conceder fuero a los militares norteamericanos, petición que fue aceptada por varios países pero que en el Ecuador no se concretó por falta de anuencia del entonces Congreso Nacional. Se adujo que ello vulneraba la soberanía nacional y fomentaba la impunidad de actores armados estatales frente a la ciudadanía.

Por esta razón llama la atención el Proyecto de Reformas a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, presentada por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional, el 7 de diciembre de 2010, para que se permita a los militares participar en tareas de la Seguridad Ciudadana. Esto llevaría indefectiblemente a una reforma constitucional en materia de Estado de Emergencia.

En varios países, sobre todo en México, los militares hacen lobby y solicitan garantías constitucionales para ir a las calles. Aceptar esto, significa volver a consagrar los fueros dentro de una política internacional hemisfé-

rica que en materia de Seguridad Pública sigue supeditada a la Doctrina de Seguridad Nacional, la misma que nuestros líderes políticos actuales aseguraban querer superar. Esto implica (ni más ni menos) que los militares que participan en operativos de seguridad pública no van a estar sujetos al poder civil. Esto significa, sobre todo, consagrar la impunidad en desmedro de las garantías civiles, o adherirse a alguna de las tendencias doctrinales del derecho penal del enemigo contradiciendo el derecho garantista y las responsabilidades del Estado con los ciudadanos, renunciando a considerarlos personas.

Cuando una puerta se abre en estos temas, es posible esperar que por allí se deslicen nuevos y enormes desafíos a la seguridad y soberanía de los ciudadanos. En un artículo reciente "El recurso constitucional a las fuerzas armadas para el mantenimiento de la seguridad interior: el caso de Iberoamérica"* publicado en la Revista Jurídica de la UNAM, México, se considera un retroceso jurídico a este empeño por incluir estas regulaciones para cubrir las competencias militares en seguridad interior.

Una de las consecuencias de este proceso –según el artículo mencionado– "es el desdibujamiento de las distinciones, entre las tareas de las fuerzas de Policía, por una parte, y las de las fuerzas armadas, por otra." "A nadie se le escapa la posibilidad de encontrarse con instituciones militares que, en el marco de su modernización, buscan ir ganando terreno en este campo, como parte de una redefinición de tareas y desafíos a la seguridad del país. La Teoría de la Constitución está llamada a ir aportando el adecuado sentido jurídico a esta problemática, bajo la égida que marcan los irrenunciables estándares de la calidad democrática".

Referencias:

José Julio Fernández Rodríguez: 2010. "El recurso constitucional a las fuerzas armadas para el mantenimiento de la seguridad interior: el caso de Iberoamérica" <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/128/art/art6.htm>
La Jornada La Jornada 14-Julio-2011. México, DF. Presión de jefes militares para legitimar las acciones anti narco. Altos mandos militares se reunieron con integrantes de la comisión bicameral de Seguridad Nacional del Congreso, para insistir que se apruebe el marco jurídico que legitime su participación en la lucha contra el narcotráfico, con los cambios que el Ejército ha propuesto a la minuta de la ley de seguridad nacional, actualmente en discusión en la Cámara de Diputados <http://www.vanguardia.com.mx/presiondejefesmilitaresparalegitimarlasaccionesantinarco-1044994.html>

ECOS DEL PROGRAMA DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA PUCE

I. CONVENIO PUCE-FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER 2012

Luego de una corta pausa motivada por causas institucionales, el Boletín Democracia, Seguridad y Defensa reinicia con este número (50) - y ya estamos en nuestro noveno año de publicación de este instrumento académico orientado a la reflexión académica sobre la Seguridad en sus diversas

facetas, con una visión global, regional y nacional y una perspectiva humana y democrática.

Hemos acompañado durante ocho años, desde Octubre de 2003, con apenas una interrupción de dos meses -noviembre y diciembre de 2011- y con la ayuda de instituciones y analistas de primer nivel, así como de actores del ámbito de la Seguridad, las reformas pensadas e im-

plementadas en el Ecuador cuando empezaron a surgir inquietudes más elaboradas sobre la Seguridad Pública y Ciudadana y se emprendía en reformas al sector Defensa.

Al haberse renovado el Convenio entre la PUCE y la Fundación Konrad Adenauer, queremos consignar nuestro agradecimiento más profundo a estas dos instituciones y a todas las que

contribuyeron a este esfuerzo común. También un reconocimiento a los miembros del Comité Editorial Nacional, del Comité de Asesoría Internacional y a cada uno de los autores de los artículos publicados.

II. ACTIVIDADES del período noviembre –diciembre 2011 y enero-febrero 2012

SEMINARIOS INTERNACIONALES.

El programa DSD participó en la Tercera Edición del Seminario Internacional sobre políticas públicas de seguridad en la ciudad de Córdoba, Argentina, organizado por la Universidad Nacional de Villa María, entre el 21 y el 23 de noviembre de 2011. Bertha García Gallegos, directora del programa, discutió la ponencia:

“Policía y sistema político en Ecuador; poder, estrategias de resistencia y cambio de paradigmas”.

Entre el 25 y el 27 de noviembre, 2011, asistimos a la reunión del “Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad en Democracia, un reto a la violencia” en Montevideo, Uruguay. Bertha García Gallegos presentó la Ponencia “Reorganizando la seguridad desde arriba; notas sobre la política de seguridad ecuatoriana desde 2009”.

INVESTIGACIÓN.- El 15 de Diciembre de 2011, se entregó a la Dirección General Académica de la PUCE (DGA), el Informe Final de la Investigación “La seguridad interior en un contexto de cambios globales y demandas ciudadanas; el Ecuador bus-

cando un nuevo modelo de gestión”. La investigación se realizó durante el 2011, a cargo de profesores y estudiantes de la PUCE adscritos al Programa DSD y con auspicio de la DGA.

CONVERSATORIOS

1. Con fecha 21 de diciembre de 2011 en la Facultad de Ciencias Humanas se realizó un Conversatorio en el que se expuso -ante representantes de instituciones e investigadores en el tema de Seguridad- los resultados de la investigación “La seguridad interior en un contexto de cambios globales y demandas ciudadanas; el Ecuador buscando un nuevo modelo de gestión”.

CRONOLOGÍA ENERO-FEBRERO 2012

SEGURIDAD CIUDADANA

La SENAIN controla la inteligencia y contrainteligencia dentro del país: La aprobación de la Ley de Seguridad Pública y del Estado sirvió para respaldar la creación de la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN), principal organismo que dirige los temas de inteligencia y contrainteligencia en el país. Así se concretó una aspiración del Régimen, surgida tras el bombardeo al campamento guerrillero de las FARC en Angostura, el 1º de marzo de 2008. La SENAIN según su reglamento debe encargarse de elaborar el Plan Nacional de Inteligencia y proporcionar información estratégica al presidente de la República y al Ministerio de Coordinación de la Seguridad. Diario Hoy. 09/01/2012. **El servicio de Inteligencia servirá para sostener al régimen de turno:** Los nuevos organismos de inteligencia, cuya cabeza coordinadora

es la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN), trabajan para cumplir las disposiciones que emanan del poder político (presidente y ministro de Seguridad), cosa que antes no sucedía. Así lo sostuvo el ex director de Inteligencia del Ejército Mario Pazmiño, según el cual, inteligencia emitía informes sobre las amenazas a la estabilidad del Estado (no del gobierno) Diario Hoy. 06/02/2012.

Informe del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD) identifica cinco sectores vulnerables al lavado de activos y al financiamiento del terrorismo: el Informe establece que el arribo de remesas (dinero generado por emigrantes); la operación de casinos y salas de juego; el trabajo de agentes inmobiliarios; la comercialización de metales y piedras preciosas; el servicio de administradoras de fondos y fideicomisos son actividades que requieren legislación

para reducir el riesgo de lavado. En el informe se recogen los reportes enviados por la Dirección de Análisis de Operaciones de la misma UAF a la Fiscalía de Ecuador. Según el GAFISUD, Ecuador reportó oficialmente, en el 2010, USD 1 570 millones por lavado de activos. Diario El Comercio. 18/01/2012. **Se incorporará a la ley penal ecuatoriana sugerencias de GAFISUD:** El Gobierno ecuatoriano anunció su intención de incorporar a su legislación penal las sugerencias contra el lavado de activos propuestas por el GAFISUD. Entre las sugerencias del GAFISUD que se incorporarán a la normativa, se destacó la “tipificación del terrorismo y lavado de dinero asociado”. También la congelación y decomiso de “activos de terroristas”. Diario La Hora. 28/01/2012. **Deficiencias estratégicas identificadas por El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en el Ecuador. El GAFI señala “deficiencias estratégicas”:** la inexistencia de

una “criminalización adecuada de la financiación del terrorismo”. La “lucha contra la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva” tendría que hacerse mediante la “aplicación sistemática” de las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, indicaron responsables del GAFI. Diario La Hora. 18/02/2012.

Muertes de reclusos ocurridas en la cárcel “La Roca” develan problemas en la rehabilitación social del Ecuador: Reforzamiento de seguridades, rotación de guías y cambios administrativos son, entre otras, las medidas urgentes que ordenó la ministra de Justicia, Johanna Pesántez, tras conocer la muerte de algunos reclusos, ocurridas en la cárcel de máxima seguridad La Roca, en Guayaquil. Pesántez niega que el problema solo pase por una vulneración de las seguridades y aclara, sin identificar, que “el problema va más allá”. Diario El Universo. 26/01/2012. **En las cárceles del Ecuador las mafias dominan con violencia y muerte:** En las cárceles del país varios asesinatos vienen ocurriendo de manera reiterada, por esta razón un interno líder narra que los crímenes acaecidos reflejan dos situaciones que se repiten en los centros de rehabilitación social: la fragilidad en los sistemas de seguridad que permiten, el ingreso de armas y drogas; y la violencia generada por grupos organizados que tienen negocios ilícitos y vendettas entre bandas, o simplemente el estrés del encierro. Diario El Universo. 05/02/2012. **La violencia agrava el caos del sistema carcelario en el Ecuador:** La crisis del sistema penitenciario, obligó al Gobierno ecuatoriano a decretar dos Estados de emergencia. Pese a ello, la violencia y la falta de seguridad en las cárceles es un problema constante, según la coordinadora de la Ve-

eduría del Sistema Penitenciario del Ecuador, Sonia Andrade en su informe del 19 de diciembre del 2011. Diario El Comercio. 09/02/2012.

POLICÍA NACIONAL.

Civiles y fuerza pública, en las tres entidades de seguridad: El Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana es una propuesta que busca regular a la Policía, el Servicio Civil de Investigación de la Infracción y el Servicio de Protección Público. Estas dos últimas serían creadas e integradas por civiles. De acuerdo con la propuesta, la Policía es responsable de la protección interna, la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público. El Servicio Civil de Investigación, dice el documento, debe garantizar la seguridad ciudadana con una investigación científica de las infracciones cometidas y el Servicio de Protección Pública, de acuerdo con la propuesta se encargará de la protección de autoridades. Se establece también que la máxima autoridad jerárquica para las tres será el presidente de la República. Diario Hoy. 09/01/2012. **Asamblea debate Código de Seguridad:** La Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea inició el trámite del proyecto del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana. La intención es socializarlo a través de foros en varias provincias con la participación de las autoridades seccionales y representantes del régimen; además de algunos ministros de Estado y otros sectores como organizaciones de derechos humanos y universidades. En dicho proyecto a la Policía se le modifican sus competencias, por ejemplo, al proponer su salida del control, protección y seguridad de los recursos naturales, medio ambiente, del patrimonio arqueológico, cultural y turístico,

del tránsito o la custodia de los exteriores de los centros de rehabilitación social, y de entidades públicas y privadas. Diario El Universo. 10/01/2012.

Ministerio del interior ecuatoriano investigará abusos cometidos hacia aspirantes a policías: El Ministro del Interior, José Serrano anunció que se investigarán los casos de abusos a aspirantes a policías, en el país. Diario La Hora. 01/02/2012. **Existen 56 denuncias por vulneración de derechos a cadetes por parte de personal policial y militar:** De acuerdo con información proporcionada por la Comisión Ecuémica de Derechos Humanos (CEDHU) entre 2007 y 2011 se han registrado 56 denuncias de vulneración de derechos humanos por parte de miembros de la Policía y Fuerzas Armadas. Según la titular de la entidad, Elsie Monge, los casos recopilados demuestran que el trato “inhumano” a los uniformados “no es aislado”, como lo expresó el ministro del Interior, José Serrano, cuando abordó el tema de las prácticas a las que eran sometidos los aspirantes a policías de la Escuela de Formación Gustavo Noboa Bejarano, de Manabí, que eran asfixiados con gases y golpeados. Diario La Hora. 13/02/2012.

ECUADOR Y ORGANISMOS INTERNACIONALES:

Ecuador preside por un mes la Conferencia de Desarme: El Ecuador ingresó en 1999 a la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas y en la actualidad preside este foro. Dicha instancia trata los temas sobre control multilateral de armas y problemas de desarme. El Embajador Luis Gallegos, representante permanente del Ecuador ante la oficina y Organismos Especializados de la ONU declaró que el Ecuador ha buscado siempre la eliminación de todo

tipo de armamento de destrucción masiva o que es un atentado contra la humanidad y eso es lo que se va a promover. Diario Hoy 04/01/2012

UNASUR plantea crear un ente contra el crimen organizado en la región: Delegados y representantes de los 12 países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) propusieron la creación de una instancia que aborde al interior del organismo temas de seguridad pública y lucha contra la delincuencia transnacional. Diario Hoy. 19/02/2012. **Seis países de la UNASUR presentan informes sobre gastos militares:** Chile, Ecuador, Argentina, Uruguay, Colombia y Paraguay, seis de los doce miembros de la UNASUR, presentaron informes sobre sus gastos militares al organismo sudamericano, informó la secretaria general del bloque con sede en Quito. La información fue requerida por el Consejo de Defensa de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) al reunirse en Lima, señaló la secretaria en un comunicado. Diario La Hora. 27/01/2012.

REFORMA JUDICIAL

Una Corte de Justicia 'joven' y más representativa se alista en Ecuador: Ya fueron designados los 21 nuevos jueces y con jueces que integrarán la Corte Nacional de Justicia del Ecuador. Diario El Universo. 20/01/2012. **Nuevos jueces de la Corte Nacional de Justicia tienen 10.000 causas pendientes en el sistema judicial ecuatoriano:** Los nuevos jueces de la Corte Nacional de Justicia (CNJ) comienzan a sentir el peso de la carga de los procesos heredados por la administración anterior, que bordea los 10.000 juicios represados, y demandan la designación urgente de los con jueces, sin descartar reformas legales para darles más atribuciones, para que apoyen su trabajo. Diario La Hora. 22/02/2012.

SUCESOS 30 DE SEPTIEMBRE

Misión de la ONU investigó su- blevación policial en Ecuador:

Delegados del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, investigaron en Ecuador la sublevación policial del 30 de septiembre de 2010, que el Ejecutivo interpretó como un intento de golpe de Estado. El canciller, Ricardo Patiño, y la ministra Coordinadora de Patrimonio, María Fernanda Espinosa, se reunieron con el Subsecretario General para Asuntos Políticos de la ONU, Oscar Fernández Taranco y con Elio Tamburi, según un comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores. Fernández inició la misión acompañado de otros funcionarios del Secretariado de la ONU para "dialogar con los principales actores institucionales, políticos y de la sociedad civil, a fin de tomar conocimiento de los hechos del 30 de septiembre de 2010", indicó la Cancillería. Diario La Hora. 17/01/2012.

Piden escuchar más voces en indagación del 30-S: El asambleísta César Montúfar solicitó al coordinador de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), José Manuel Hermida, que la misión que se encuentra en el Ecuador para investigar los hechos de la revuelta policial del 30 de septiembre del 2010, escuche también a otras voces y actores de ese día como el ex Coronel de Policía César Carrión. Diario El Comercio. 19/01/2012.

FF.AA. justificó a ONU ingreso a hospital el 30-S:

El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas explicó al subsecretario para Asuntos Políticos de la ONU, Óscar Fernández, las consideraciones por las cuales el mando militar ordenó la Operación Rescate, el 30 de septiembre del 2010, en el Hospital de la Policía en Quito durante la revuelta policial. Según el ministro

de Defensa, Javier Ponce, el Comando Conjunto entregó al delegado del secretario de la ONU, Ban Ki-moon, toda la información del operativo militar y los documentos que fueron desclasificados por el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE) sobre la planificación de la Operación Rescate. Diario El Universo. 20/01/2012. **Informe de la ONU dice que revuelta policial puso en riesgo democracia en Ecuador:** El alzamiento policial del 30 de septiembre de 2010, en medio del cual quedó retenido en un hospital el presidente Rafael Correa, puso en riesgo la democracia en Ecuador, señaló el informe de la misión de las Naciones Unidas que investigó los hechos. El documento aseveró que varios de los hechos del 30 de septiembre de 2010 "amenazaron la vida (de Correa)... obstaculizaron la labor legislativa, causaron el cierre de aeropuertos, así como otros acontecimientos, constituyeron un intento de desestabilización política y una amenaza al orden constitucional y democrático". Diario El Universo. 20/01/2012.

MILITARES

La Fuerza Aérea Ecuatoriana concentró inversión militar del Gobierno:

La Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE) es la rama más beneficiada del plan de modernización de las Fuerzas Armadas que emprendió el Gobierno en el 2008, con compromisos que superan los \$ 400 millones en inversión. "En todas las ramas (Ejército, Marina, Aviación) estamos buscando un equilibrio. Evidentemente al inicio de este proceso (en el 2008) la Fuerza Aérea es la que más apoyo recibió porque era la que en condiciones más débiles estaba", señaló el ministro de Defensa, Javier Ponce. Diario El Universo. 01/01/2012.

Rafael Correa denuncia complot para generar descontento en Fuerzas Armadas:

El presidente Rafael Correa denunció un complot de sus opositores para crear descontento en las Fuerzas Armadas y desestabilizar a su gobierno, similar al que, a su juicio, derivó en un intento de golpe de Estado en 2010. Correa aseguró que se descubrió el "plan revancha", en el que "politiqueros, oficiales en servicio pasivo" que sirvieron a la CIA y "alguno que otro oficial activo" buscan difundir que él se niega a pagar un retroactivo de 70 millones de dólares por una homologación de cargos. Diario El Universo. 04/02/2012. **Militares aclaran su molestia por la equiparación de salarios:** Se negó que exista un plan para desestabilizar al Gobierno, pero confirmaron el malestar en los grados de capitán, mayor, suboficial primero y suboficial mayor por un retroactivo pendiente de equiparación salarial. Los uniformados exigen el retroactivo desde el 2008, cuando empezó el proceso de equiparación salarial, que según cálculos del Gobierno representaría un egreso al fisco de \$ 70 millones para atender las demandas de los cuatro grados, tanto en las Fuerzas Armadas como en la Policía. Diario El Universo. 07/02/2012. **El presidente Rafael Correa promete aumentos salariales a los militares:** El presidente Rafael Correa ratificó que el Gobierno planifica un sistema de compensación por desvinculación (jubilación), "justo y equitativo", para tropas y otros rangos. Además anunció que los sueldos de las Fuerzas Armadas se ajustarán a la inflación. El ministro de Defensa, Javier Ponce, que lo acompañaba en la visita, citó como ejemplo que los suboficiales mayores al retirarse recibían alrededor de \$13 mil, percibirán ahora \$18 700. Los oficiales primeros tendrán una compensación de \$14 400. Diario Hoy. 08/02/2012.

Rafael Correa anuncia más cambios en la Fuerza Terrestre:

El fiscal general, Galo Chiriboga, indicó que al momento, los únicos indicios sobre el supuesto Plan Revancha en el interior de las Fuerzas Armadas, son "las declaraciones del presidente Rafael Correa". Por ello, en la reunión del Consejo de Seguridad Pública, Chiriboga dijo que solicitaría mayor información al respecto. Diario El Universo. 10/02/2012. **Militares retirados piden que las autoridades acudan a la Fiscalía a rendir sus versiones por el supuesto plan revancha:** El legislador Fernando Aguirre (Sociedad Patriótica) solicitó al fiscal general, Galo Chiriboga, que llame a declarar al presidente Rafael Correa para que revele los nombres de los autores, cómplices y encubridores del supuesto Plan Revancha en el interior de las Fuerzas Armadas para desestabilizar al Gobierno. Aguirre, capitán del Ejército en servicio pasivo, pidió que también se convoque al ministro de Defensa, Javier Ponce, y al jefe del Comando Conjunto de las FF.AA., Ernesto González. Diario El Universo. 15/02/2012.

Revive la polémica por la compra de aviones Cheetah en la Asamblea Nacional:

El vicepresidente de la Asamblea, Juan Carlos Casinelli, instó al asambleísta opositor Fausto Cobo (PSP) a plantear un proceso fiscalizador en el tema de la presunta irregularidad en el caso del equipamiento de los aviones Cheetah que adquirió el Gobierno, algo que él denunció. Diario La Hora. 25/01/2012. **Presidente ecuatoriano entrega 12 aviones Cheetah a las Fuerzas Armadas Ecuatorianas por USD 78 millones:** El Presidente, Rafael Correa, entregó 12 aviones Cheetah a la Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE), en la Base de Taura a un costo de 78 millones de dólares, para reforzar la seguridad nacional. El

Primer Mandatario agregó que las FF. AA. han recuperado su capacidad operativa, con nuevos radares en las fronteras y una flota de aviones Súper, helicópteros Dhruv de transporte y rescate. Diario La Hora. 14/02/2012.

RELACIONES ECUADOR-COLOMBIA

Colombia y Ecuador abren etapa de lucha contra narcotráfico y minería ilegal:

la minería ilegal y el tráfico de drogas y armas fueron el centro de la agenda del encuentro entre los ministros de Defensa de ambos países que aconteció en la localidad colonial colombiana de Villa de Leyva, a 173 kilómetros de Bogotá. El titular ecuatoriano de Defensa, Javier Ponce, hizo hincapié en el restablecimiento de las relaciones entre las naciones después de la crisis que causó un bombardeo colombiano en la zona ecuatoriana de Angostura en 2008. Su homólogo colombiano, Juan Carlos Pinzón, destacó la necesidad de unir fuerzas contra "flagelos modernos, como la minería ilegal, que financia al terrorismo, a la delincuencia, y se convierten en amenaza para nuestros pueblos". Diario Hoy. 12/01/2012.

Presencia 'intermitente' de las FARC en Ecuador:

El ministro de Defensa de Ecuador, Javier Ponce, reconoció la presencia intermitente de las FARC en la zona fronteriza: "para descanso o para aprovisionarse de alimentos". Recalcó que su gobierno hace operativos. "Hace algunos días fueron capturados dos elementos que se presume son de las FARC y que están siendo enjuiciados en Ecuador". Diario El Universo. 14/01/2012. **Control en 20 pasos ilegales de la frontera:** Colombia y Ecuador, en la reunión de sus ministros de defensa, acordaron asumir el control de 20 pasos que operan al margen

de la ley en su frontera común con el objetivo de frenar actividades de grupos del crimen organizado y la minería ilegal. Diario El Universo. 15/01/2012.

Ecuador y Colombia trabajarán en proyectos binacionales para la seguridad en frontera:

María Helena Villarreal, gobernadora del Carchi mantuvo una reunión de trabajo con el fiscal General del Estado, Galo Chiriboga, y autoridades policiales, militares, fiscales de la provincia y del Departamento de Nariño-Colombia. En la reunión se plantearon investigaciones simultáneas sobre personas procesadas en ambos países; la devolución de vehículos de víctimas de robo e infracciones entre los territorios, mediante un protocolo establecido entre los representantes diplomáticos. Según el Ministro del

Interior, también plantearon la posibilidad de intercambiar ciudadanos y ciudadanas en régimen de protección a víctimas y testigos. Diario Hoy. 24/02/2012.

Colombia presenta a la Corte Internacional de Justicia datos sobre fumigación en la frontera con Ecuador:

Con la presentación de esos documentos, conocidos como "dúplica", la CIJ cierra la fase escrita del contencioso que mantiene con Ecuador por la fumigación de cultivos de coca que afectaron a territorio ecuatoriano. Los jueces todavía tienen que fijar una fecha para que se celebren las audiencias orales. Diario La Hora. 01/02/2012.

Juan Manuel Santos designa nuevo embajador de Colombia en Ecuador:

El abogado y diplomático colombiano Ricardo Lo-

zano Forero fue designado como nuevo embajador del país en Ecuador, anunció el presidente Juan Manuel Santos. Diario La Hora. 24/02/2012.

RELACIONES ECUADOR- PERÚ

Ministros del Interior de Ecuador y Perú definen temas de Gabinete binacional:

Los ministros del Interior de Ecuador, José Serrano, y de Perú, Daniel Lozada, se reunieron en Quito para definir los temas que presentaron durante el Gabinete Binacional que se celebró el 29 de febrero del 2012. Trata de personas, contrabando de combustible, inteligencia e investigación policial, migración, drogas, armas, explosivos y seguridad ciudadana fueron abordados en la cita. Diario Hoy. 10/02/2012.



**Konrad
Adenauer
Stiftung**



Comité Editorial:

- Bertha García Gallegos
- Francisco Rhon Dávila
- Juan Pablo Aguilar
- Berenice Cordero

Asesoramiento Internacional:

- Dr. Gustavo Suárez Perterra – Real Instituto Elcano (España)
- Dr. Louis Goodman – American University (USA)
- Dr. Raúl Benítez Manaut – UNAM
- Dra. Sonia Alda - Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – España

Investigadores:

- Cristina Chuquimarca Mosquera
- David Arcentales Illescas

Programa: Democracia, Seguridad y Defensa

Dirección: Av. 12 de Octubre y Patria. Universidad Católica. Torre 2, piso 9, oficina 901.

Teléfonos: (593-2) 299 1041 / (593-2) 299 1700 ext. 1474 / 1041

e-mail: bgarcia@puce.edu.ec

Correspondencia y solicitud de ejemplares: programa.dsd.puce@gmail.com