

La Junta de Seguridad Ciudadana

El caso Sucumbíos

Oswaldo Jarrín R.

El artículo analiza el caso de una zona fronteriza ecuatoriano-colombiana, y la estrecha implicación de problemas de seguridad ciudadana, fronteriza y regional que allí se produce, sobre un fondo de crisis económica y social. Solo una labor coordinada desde el Estado en sus diferentes niveles, con la participación activa de la comunidad y organizaciones intermedias, puede hacer frente a estos desafíos múltiples.

La conflictividad interna, que ha sido una característica emblemática de Sudamérica, comienza a acentuarse en la región, transformándola en una de las más violentas del mundo. El índice de criminalidad, según la Organización Mundial de la Salud, es de 27,5 homicidios por cada 100.000 habitantes, comparado con 22 de África, 15 de Europa del Este, y 1 de los países más ricos de Europa¹. Son diversos los factores que contribuyen a esta dura realidad que perjudica la imagen de la región.

Las condiciones estructurales y las transformaciones económicas pendientes, agravadas por una pesada deuda externa, no han podido acompañar, ni peor aún retribuir, al crecimiento demográfico acelerado. Los elevados niveles de pobreza, marginalidad y exclusión social son los factores que alimentan la presión social por obtener una mayor atención de los servicios, oportunidades de trabajo y calidad de vida, frustración social que deslegitima a instituciones de por sí débiles y acentúa la ingobernabilidad, la inestabilidad y la violencia.

Oswaldo Jarrín R.: general retirado ecuatoriano; profesor-investigador de Flacso-Ecuador, Quito.

Palabras clave: seguridad ciudadana, seguridad regional, participación, Ecuador.

Nota: Este artículo ha sido presentado en el seminario internacional «Política Pública de Seguridad Ciudadana», organizado por Flacso-Ecuador y la Fundación Esquel, realizado en Quito, Guayaquil y Cuenca, entre el 24 y el 26 de marzo de 2004.

1. *The Miami Herald*: «Lo que los economistas olvidan», 7/12/03.

En el Ecuador, 1 de cada 5 ciudadanos vive en condiciones que no alcanzan a cubrir sus necesidades alimenticias, el 38% de la población rural está en extrema pobreza, el índice de vulnerabilidad social² alcanza el 32%, mientras que la atención en salud a la población bajó de 17 a 8 dólares en 1999³. El crecimiento económico no permite cubrir las demandas sociales, debido a un déficit fiscal crónico, la falta de inversión, el 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, impiden alcanzar los parámetros de productividad y competitividad indispensables para una readecuación de la economía en un mundo globalizado.

Situaciones de riesgo y de amenaza a la seguridad son: la delincuencia infiltrada en los desplazados, la migración ilegal, el contrabando y un sinnúmero de actividades ilegales, como el lavado de dinero, que se benefician de los acuerdos de integración económica binacional y andina, de los flujos migratorios, y difunden la criminalidad internacional. Existen sectores débiles de la población que caen fácilmente en las redes delincuenciales al servicio del narcotráfico, del crimen organizado, del terrorismo y la guerrilla, con lo cual se afecta la paz social y se perjudica al desarrollo económico⁴. Esta difícil situación interna refleja las influencias negativas de un conflicto que no es nuestro, pero nos incumbe. Un conflicto imposible de comprender si no se vive, pero que para imaginárselo es necesario apreciar la magnitud de la violencia interna colombiana a partir de los informes oficiales de 2003: 15.704 homicidios, 1.429 secuestros, 507 actos terroristas, 85 voladuras de oleoductos, sin considerar los 1.943 combatientes irregulares muertos y los 4.272 capturados según el parte de combate entregado por el general Jorge Enrique Mora, entonces 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 este país es considerado como un potencial exportador de inestabilidad y terror en América Latina, y abastecedor de drogas ilegales, sin desconocer la posibilidad de que las redes de contrabando sean

2. Sistema Integrado de Índices Socio-económicos del Ecuador (Siise), Ministerio 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. El Banco Interamericano de Desarrollo estima que en 1997, el crimen violento le ha costado a la región 14% de su producto bruto anual.

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

utilizadas por los enemigos de Estados Unidos, conformándose una nueva dimensión de la amenaza⁶.

Esta es la realidad que ha servido de argumento para que el secretario de Estado norteamericano, 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 Álvaro Uribe hizo un llamado a los países vecinos a que cierren sus fronteras para que los armados no crucen, «porque el problema colombiano tiene potencial para desestabilizar a la América Latina»⁸. La referencia al 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 este país sino también a los 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 de 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 la norte y la nororiental, por su nivel de desarrollo comparativo ofrece las mejores condiciones para el comercio, del que en gran parte se benefician los irregulares armados de Colombia. El 70% de la provincia de Sucumbíos negocia con las FARC, y admite haberlo hecho 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 a través del cual se aprovisiona a los

***Las sucesivas
situaciones
de tensión
internacional
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***

6. «The Colombian Network» en *The Washington Times*, 24/8/03.

7. «¿Un nuevo Plan Colombia?» en *Semana*, 14/3/2002.

8. «Uribe: Ecuador debe sellar frontera» en *El Universo*, Bogotá, 28/5/02.

9. Luis Alberto Moreno: «La gran oportunidad: un Plan para atajar la inestabilidad regional» en *Foreign Affairs en español*, primavera de 2001.

10. «El 70% negocia con las FARC, encuesta de Informix revela nexos con la subversión» en *Expreso*, Guayaquil, 6/8/01.

grupos ilegales armados colombianos y también fluye el contrabando de armas y de precursores químicos para el procesamiento de la hoja de coca en los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo.

Este diagnóstico de la inseguridad que caracteriza a la frontera norte tiende a agravarse, por estar muy ligado al desarrollo de las operaciones militares en el otro margen de los ríos San Miguel y Putumayo en territorio colombiano. Las consecuencias en la zona, 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, como mano de obra, como abastecedora de productos comerciales y de precursora para el procesamiento de la hoja de la coca, ligada con actividades de contrabando y otros actos delictivos, que aumentan por contagio o por presión social de las circunstancias o la 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 respuesta al «abandono histórico», como lo ha mencionado el concejal Paulino Nazareno, de San Lorenzo, siendo la población quien paga las consecuencias de un plan de guerra como es el Plan Colombia¹¹.

Como evidencia de este desbordamiento y réplica de las actividades ilegales, la IV División del Ejército Amazonas, ha destruido aproximadamente 10 plantaciones de hoja de coca en las márgenes de los ríos San Miguel y Putumayo, en la provincia de Sucumbíos, ninguna de ellas mayor a dos hectáreas, entre las cuales había dos incipientes laboratorios artesanales y un taller de uniformes para abastecer a la guerrilla colombiana. No obstante, esta reducida transferencia de plantaciones no guarda relación con las «Cinco toneladas de coca que salen por semana de los puertos», según señala Klaus Nyholm¹², actividad que evidentemente implica lavado de dinero, crimen organizado, contrabando y un grave involucramiento de la población en el consumo y comercialización local de la droga.

Refundidas 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 viene acom-

11. Noticiero Nacional, Televisora Nacional, entrevista a P. Nazareno realizada por Andrés Camón, 12 de marzo de 2004.

12. «Cinco toneladas de coca salen por los puertos. Entrevista al titular de la oficina antidrogas de la ONU. Klaus Nyholm reveló que 40% de la cocaína producida en Colombia se exporta por el Ecuador» en *El Comercio*, 17/6/03.

pañada regularmente de actividades ilegales con participación directa o indirecta de miembros de los grupos ilegales armados. El 12 de octubre de 2000, por ejemplo, en Pompeya (provincia de Orellana), un grupo de 30 hombres de nacionalidad colombiana que utilizaban simultáneamente uniformes de campaña militar y deportivos, y que 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; el *modus operandi* de la organización, probable disidente del ELN, que actuaba con fines lucrativos en la zona petrolera ecuatoriana, había consistido en replegarse inmediatamente hacia su país, donde enseguida se lavaba ese dinero con inversiones inmobiliarias, principalmente¹³.



En abril de 2001, las comunidades Kichwa y Shuar, ubicadas en el sector Bermeja, a orillas del río San Miguel (en Sucumbíos), fueron amenazadas de muerte por grupos armados que se habían identificado como paramilitares y presionaron a la población a abandonar sus tierras. Un total de 568 indígenas awa buscaron refugio en Jambelí, Cáscales y en la casa comunal de Sucumbíos, y solamente tras una planificación interinstitucional, entre todas las autoridades de la provincia y con apoyo y protección militar, se logró que retornaran a sus propiedades.

Los atentados y secuestros en las provincias fronterizas son muy frecuentes, como el atentado contra el prefecto de Sucumbíos, Luis Bermeo, y el secuestro del teniente político de Matajé, Milton Guerrero Segura, cuyo cadáver apareció en la población colombiana de El Estero con tres impactos de bala, probablemente como producto de un «ajuste de cuentas por negocios del narcotráfico». Este cuadro pone de manifiesto cómo se entrelaza el problema de la seguridad ciudadana con el de la nacional y la internacional, y confirma el dilema de la seguridad en la frontera a la vez que el efecto recíproco que posee. Las sucesi-

13. «El fin del cerebro de un crimen» en *Hoy, Revista Blanco y Negro*, 30/6/2001.

vas situaciones de tensión internacional 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 base constitucional mediante la cual el Estado ecuatoriano, a través de sus órganos de planificación y ejecución, tiene la obligación de asegurar y mantener la paz interna y 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 prevé en el Art. 171, lit. 16, «mantener el orden interno y la seguridad pública»¹⁴. Dentro de este contexto legal, el Consejo de Seguridad Nacional (Cosena) reunido el 13 de marzo de 2000¹⁵, analizó la situación, evaluó los riesgos y delineó los procedimientos a seguir para el tratamiento del tema en el ámbito internacional. En definitiva se aplicó una diplomacia preventiva¹⁶, con el propósito de cambiar la lógica confrontacional de tipo neorrealista, que centra su accionar resolutivo en el dominio de la fuerza, hacia un control de la situación con base en 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 sinergia que preserve a la población de la violencia y mejore sus condiciones de vida. Con este propósito se pone en vigencia, en marzo de 2000, un decreto¹⁷ 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, a fin de fortalecer la seguridad pública para contrarrestar los hechos y actos que afecten la seguridad ciudadana, en todas las dimensiones y circunstancias. La Junta de Seguridad estaba integrada por todas las autorida-

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

15. Comisión 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 Sucumbíos, ante la constante infiltración de miembros de la guerrilla».

16. Philippe Moreau Defarges: «La diplomatie préventive» en *Revue de la Défense Nationale*, 1/1997.

des políticas del gobierno seccional, organismos gubernamentales, de la fuerza pública, de las organizaciones sociales y de las ONGs 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 Sucumbíos (Ascis) y el obispo, 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 la 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 desarrollado¹⁸ en el Salón de la Democracia, en Lago Agrio, brindó la oportunidad de ajustar el diagnóstico de la violencia y la delincuencia, para luego recoger iniciativas y líneas de acción estratégicas, asumiendo las prioridades de la misma población que posteriormente las autoridades consideraron apropiadas para la gestión de la seguridad ciudadana.

El Plan de Seguridad Ciudadana de la provincia de Sucumbíos¹⁹, tomaba como puntos de partida la cultura de paz, la solidaridad activa, el patriotismo y el espíritu emprendedor como valores sociales que debían ser fortalecidos para alcanzar los propósitos del plan: el mantenimiento de la paz; el orden y la seguridad de la población en la provincia; el respeto y cumplimiento de la ley; la protección de la integridad de los derechos y bienes de la población; el mejoramiento de las condiciones de los 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, con-

La naturaleza multidisciplinaria de la seguridad ciudadana exige 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

17. Decreto Ejecutivo 332-c, publicado en el Registro N° 70, oficial del 4 de mayo de 2000.

18. «Sucumbíos discute hoy su seguridad» en *El Comercio*, 9/5/01.

19. «Plan de Seguridad Ciudadana de Sucumbíos», documento público entregado a las autoridades, discutido en el Salón de la Democracia y comentado en el editorial de Radio Sucumbíos, el 22 de mayo de 2001.

trol, contención y neutralización de la violencia y de las actividades delincuenciales, con la participación activa de todas las instituciones, empresas y organizaciones públicas y privadas 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) incentivar la 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) impedir 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 diseñado y de la experiencia acumulada, podemos obtener algunas conclusiones. La naturaleza multidisciplinaria de la seguridad ciudadana exige en correspondencia una participación cooperativa multisectorial para afrontar los problemas y factores de riesgo que giran en torno del bienestar de la persona y de la comunidad, de los servicios, especialmente de los de salud, trabajo y educación, de la disponibilidad del espacio público, del desarrollo social y económico de la jurisdicción. Cabe destacar los comentarios de autoridades y líderes provinciales. Monseñor Gonzalo López, por ejemplo, mientras se discutía públicamente el plan de seguridad ciudadana de la provincia, reconocía la importancia de las Fuerzas Armadas, 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, hacía un llamado para que el Gobierno implementase un plan de reactivación social y económica, ya que es allí donde se encuentran las fuentes de la 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, de 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 la abultada presencia policial en las calles, de efecto mediatista, requiere asimismo acompañarse de otras medidas que ataquen las raíces del problema de la

20. *Ibíd.*

21. «Sucumbíos discute hoy su seguridad, Nueva Loja» en *El Universo*, 9/5/01.

22. *Ibíd.*

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 claridad de funciones y responsabilidades para que la cooperación y acción conjunta sea eficaz, sin que tenga que asumir las facultades legales que le corresponde a la policía, como es el caso de control de narcóticos, contrabando y migración. Esta participación obliga a la institución militar, en razón de no existir en el país otra institución intermedia (como en otros países, donde existe la Guardia Nacional, los Carabineros o la Policía Federal). Resulta ineludible la participación fundamentada en la planificación legalmente establecida para la protección de fronteras en estricta coordinación con la Policía Nacional.

La percepción de la amenaza, el tipo de violencia y la naturaleza de las acciones delictivas son los elementos que determinan el modelo de seguridad y las líneas de acción estratégica 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 reforzado 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.



23. Mireya Dávila: «Seguridad ciudadana, actores y discusión», serie Flacso, Santiago de Chile, agosto de 2000, p. 77.

24. Fernando Carrión (ed.): *Seguridad ciudadana, espejismo o realidad*, Flacso / OPS / OMS, Quito, 2002.

Finalmente, la seguridad ciudadana debe incluir otros tipos de situaciones de riesgo, que no son propiamente amenazas, como 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 como si fuera un acto terrorista, o un sabotaje como los que repetidamente ha vivido Sucumbíos, necesitan de la coordinación estrecha de las autoridades. La Ley de Seguridad Nacional incluye la Defensa Civil dentro de su cuerpo legal, y estipula la conformación del Centro de Operaciones de Emergencia (COE). Esta visión de integración institucional, de aprovechamiento de recursos escasos y de la 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 otras instituciones de socorro, para casos de desastre o grave accidente, basadas en el principio básico sobre gestión de crisis: «lo que no funciona en tiempo de paz y normalidad, jamás puede funcionar en tiempo de crisis».

La situación de los desplazados de la provincia, por amenaza de los grupos 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 puede desvincular a los representantes de los organismos del Estado de una acción conjunta, porque la estructura administrativa prevista en la ley entrelaza las responsabilidades. La educación está dirigida por una autoridad provincial, sobre la cual no tiene jurisdicción el alcalde. El civismo es responsabilidad del prefecto, por lo tanto el alcalde no podría actuar con autonomía. Las comisarías y las ordenanzas son competencia de este último 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 se 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.