

## EDITORIAL:

# LAS CONTRADICCIONES ENTRE LA SEGURIDAD Y LOS DERECHOS

Bertha García Gallegos\*

Como una moneda de dos caras, las políticas de seguridad en América Latina que enfrentan los altos índices de violencia y de inseguridad, principales demandas de la ciudadanía, se despliegan desde una lógica esquizofrénica que aumenta, antes que disminuir, el miedo y la incertidumbre de la gente. Con preocupación, vemos que esto está ocurriendo también en el Ecuador.

Por un lado, se alienta un discurso de prevención y respeto de los derechos humanos, se afirma ensayar y perseguir medidas "integrales", orientadas a solucionar las bases estructurales de la inseguridad y ofrecer la protección que las comunidades y las personas necesitan. Se admite que la seguridad es tarea de una pluralidad de actores y no sólo de las instituciones del Estado.

Por el otro lado, se cargan las medidas contra la inseguridad en la capacidad punitiva integrada del Estado, proponiendo acciones conjuntas y combinadas de todas las instituciones incluyendo Ejército y Policía,

empleadas en operativos sorpresa sobre poblaciones vulnerables, con el pretexto de que en el área determinada operan actores al margen de la ley. Tales actores no han sido aún judicializados cuando ya los operativos están en marcha no solo para disuadir sino para amedrentar y ejemplarizar, lo cual está lejos de cumplir con los parámetros esperados de una acción institucional de seguridad ciudadana.

De modo que todos los esfuerzos que pueden ser leídos como positivos: integración institucional, procesos de información y sistematización de datos para conocer la realidad y diseñar políticas y mecanismos institucionales, en la práctica real quedan subsumidos bajo la faz más violenta en que se presenta el Estado en su conjunto. No solo por el empleo indiscriminado de la fuerza militar (siempre más contundente que la que puedan presentar los actores sociales involucrados), sino también por el contexto cultural, político y jurídico (una cultura política autoritaria de la cual no ha salido el Ecuador;

un sistema penal acentuadamente punitivo) que acrecienta y potencializa el lado más castigador del Estado en desmedro de lo que se espera de él como instrumento de derecho y protección de personas; un Estado que persigue mejores formas de convivencia ciudadana. Esto con referencia a los sucesos recientes en la Amazonía, ilustrados en la Cronología.

En este número del Boletín Democracia, Seguridad y Defensa abordamos estas cuestiones en dos artículos que debaten el dilema entre prevención y castigo y además proponen enfoques alternativos. El caso de las políticas sobre las drogas (Colombia, Uruguay) y el carácter de las iniciativas de reforma de la Policía y el Sistema Penal ecuatoriano en el marco de un contexto regional de cambios en temas de seguridad.

\* Socióloga profesora principal de la PUCE, Directora del Programa Democracia, Seguridad y Defensa.

## CONTENIDO

■ Editorial  
Las contradicciones  
entre la seguridad y  
los derechos

Bertha García  
pág. 1

Alternativa uruguaya a la  
"Guerra contra las drogas":  
Nuevos enfoques en  
políticas de prevención y  
reducción de daños

Augusto Vitale Marino  
pág. 2

Nuevos abordajes de  
la investigación sobre  
drogas

Carolina Duque Núñez  
pág. 6

■ Reportaje:  
Las iniciativas de  
reforma policial y el  
sistema penal  
ecuatoriano

Cristina Chuquimarca  
pág. 10

■ Reportaje:  
Se reforma el sistema  
penal ecuatoriano

Cristina Chuquimarca  
pág. 11

■ Cronología:  
Septiembre -  
noviembre  
del 2013

pág. 13

# ALTERNATIVA URUGUAYA A LA “GUERRA CONTRA LAS DROGAS”: NUEVOS ENFOQUES EN POLÍTICAS DE PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE DAÑOS

Augusto Vitale Marino\*

## INTRODUCCIÓN

La evidencia científica a nivel internacional ha demostrado cómo la concepción de “guerra a las drogas” y los enfoques prohibicionistas han sido ineficaces en el logro de sus metas, registrándose un aumento sostenido de los consumos problemáticos a nivel global, mayores niveles de violencia y corrupción que los que se pretendía evitar. Se vuelve necesario aceptar que la sola transmisión de información (aunque sea veraz), las campañas basadas en los peligros de las drogas o las actividades de “habilidades de vida” que no revisiten la calidad de Programas, no parecen por sí mismas generar los resultados esperados a nivel de reducción de la demanda, sin por lo menos considerar los factores socio-económicos, culturales o del universo de significaciones que se ponen en juego en el fenómeno del uso de las drogas.

Este artículo parte de la consideración de que no es posible problematizar “el consumo de drogas” sin contextualizarlo. Detrás de todo “problema de drogas” se encuentran entre otros aspectos, conflictos de subjetividades, de sistemas de valores y creencias que no siempre conviven armónicamente. El objetivo es instalar líneas de visibilidad y de enunciación sobre los nuevos dispositivos en políticas de regulación de mercados de drogas en Uruguay, en el marco de procesos de revisión de las políticas de drogas a nivel mundial.

Las sustancias psicoactivas o dro-

gas se han utilizado a lo largo de toda la humanidad, siendo un componente esencial y funcional de todas las sociedades al servicio del cumplimiento de funciones religiosas, terapéuticas, sociales, relacionales, recreativas, productivas, entre otras. Tan antiguo como el mismo uso de drogas, ha sido el intento por controlar y fiscalizar el uso de estas sustancias con capacidad para alterar la conciencia de diversa manera. Durante milenios, las distintas sociedades controlaron y regularon el uso de drogas por la vía de la cultura y los mecanismos informales de control social. Cada sistema de convivencia define lo que es un uso legítimo o no legítimo de drogas según sus parámetros de referencia, pero también según su capacidad colectiva de auto regulación. El marco social (leyes, normas y rituales) parece ser un factor importante para el “control” del consumo de drogas. Pero también coexiste una dimensión socio-cultural de funcionamiento “auto regulado” constituida por las prácticas del lazo social y por aquellos consumos no problemáticos, que en términos numéricos representan la gran mayoría.

Las formas de control global por parte de la ley penal y la política criminal, son una modalidad relativamente nueva, remontándose sus orígenes recién a la segunda década del siglo XX cuando se comienzan a establecer las bases de lo que, 40 años después, en el año 1961, será la Convención Única de Estupefacientes. Esta Convención y las políticas que de ella se derivan,

las cuales como todo producto de la cultura humana fueron un producto de su tiempo con sus potencialidades y sus debilidades, deben ser -al día de hoy- críticamente revisadas, modificadas y mejoradas. Durante décadas fue impensable que en el marco de los organismos internacionales se cuestionara a la Convención, mucho menos que se pensara en modificarla o mejorarla. No obstante esto, en diferentes estados nacionales y regiones, en particular América Latina, se han dado en las últimas dos décadas diferentes pasos tendientes a flexibilizar los enfoques de políticas sobre drogas basados en este instrumento legal que deja poco margen para otros enfoques y que ha mostrado ser un instrumento muy poco eficaz para el logro de los diferentes objetivos que se propone.

## POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA TEMÁTICA DE ALCOHOL Y DE CANNABIS EN URUGUAY

En 2010, el gobierno de Uruguay define que “las políticas públicas a desarrollar abordarán el fenómeno de las drogas en forma integral, en base a evidencia científica, con una presencia activa del Estado y amplia participación de la sociedad civil, las comunidades locales e instituciones privadas”. Este desarrollo se dará desde un enfoque integral y de derechos humanos que requiere dar cuenta de la reducción de la oferta y el control de la distribución de sustancias legales e ilegales, de la reducción de la demanda de sustancias, sobre la base de estrategias pre-

ventivo-educativas, de tratamiento e inserción social de las personas con Usos Problemáticos.

Entre los antecedentes de esta estrategia están los avances de la implementación de Políticas de Drogas integrales y basadas en la evidencia, durante el período de gestión 2005-2010, y en experiencias anteriores en modelos de reducción de riesgos y daños desarrollados por la sociedad civil primero, y luego incorporadas a la política pública en 2001 aunque de manera incipiente.

La Junta Nacional de Drogas (JND) es un organismo dependiente de la Presidencia de la República, de carácter interministerial integrado por nueve viceministros, presidido por el Prosecretario de la Presidencia e integrado con el Secretario General de la Secretaría Nacional de Drogas (SND) y el Secretario General de la Secretaría Nacional Anti lavado de Activos (SNAA). Este organismo marca las líneas políticas de construcción en las distintas áreas en lo que respecta a la reducción de la demanda, control de la oferta y lavado de activos, sistematización de estudios, información e investigación, tratamiento y rehabilitación, comunicación, debate público y académico.

En el mismo año 2010 se produce un Informe de la Comisión de Adicciones del parlamento, que expresa que los principios rectores de las Políticas de Drogas son: el respeto a los derechos humanos, el realismo, la solidaridad, la búsqueda de eficacia, eficiencia e integralidad. Otro aspecto importante del Informe hace referencia a que estas políticas deben sustentarse sobre la base de un enfoque multi y trans disciplinario que integre el conocimiento científico.

En 2011, se conoce el Informe de la Comisión global sobre drogas, integrada por personalidades mundiales y ex presidentes de América latina. La Comisión Global de Políticas de Drogas tiene el propósito de "llevar al nivel internacional una discusión científicamente fundada acerca de las maneras humanas y efectivas de reducir el daño causado por las drogas a las personas y a las sociedades"<sup>1</sup>. En el Informe, publicado en junio de 2011, se realiza las recomendaciones siguientes:

- Romper el tabú. Buscar un debate abierto y promover políticas que reduzcan los daños relacionados con el uso de drogas y con las políticas de fiscalización de drogas. Incrementar la inversión en investigación y análisis del impacto de diferentes políticas y programas.
- Reemplazar la criminalización y el castigo de las personas que usan drogas por la oferta de servicios de salud y tratamiento para quien los necesite.
- Alentar que los gobiernos experimenten modelos de regulación legal de las drogas (con cannabis, por ejemplo) diseñados para socavar el poder del crimen organizado y salvaguardar la salud y la seguridad de sus ciudadanos.
- Establecer mejores mediciones, indicadores y metas para medir el progreso.
- Cuestionar, más que reforzar, los conceptos erróneos comunes sobre los mercados de drogas, el uso de drogas y la dependencia de drogas.
- Los países que continúan invirtiendo mayormente en un enfoque de aplicación de la ley (a pesar de la evidencia) deberían enfocar sus acciones represivas en el crimen organizado y los traficantes de drogas violentos, para reducir los daños asociados con el mercado de drogas ilícitas.

- Promover penas alternativas para vendedores de pequeña escala y vendedores de drogas primarios.
- Invertir más recursos en prevención basada en evidencia, con un foco especial en la juventud.
- Ofrecer una gama de opciones de fácil acceso para el tratamiento y la asistencia de la dependencia a drogas, incluyendo tratamientos de sustitución y de prescripción.
- El sistema de las Naciones Unidas debe proporcionar liderazgo en la reforma de la política de drogas global. Esto implica promover un enfoque efectivo basado en evidencia, apoyar a los países para que desarrollen políticas que se adapten a sus contextos y respondan a sus necesidades, y asegurar coherencia entre las diversas agencias, políticas y convenciones de la ONU.
- Actuar con urgencia: puesto que la guerra a las drogas ha fracasado, se necesita cambiar de políticas lo antes posible.

Por último, no puede escapar al análisis de estas iniciativas, su condición de estar enmarcadas en la llamada "Estrategia por la vida y la convivencia, junio de 2012" como parte de un conjunto de medidas más amplias en respuesta a la situación de la seguridad ciudadana, formulada por el actual gobierno del Presidente José Mujica.

## LA SITUACIÓN

Según la Quinta Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Hogares realizada en 2011 por el Observatorio Uruguayo de Drogas de la Secretaría Nacional de Drogas el alcohol es la droga más consumida por los uruguayos. Nueve de cada diez personas entre 15 y 65 años lo ha probado alguna vez en la vida; casi un 74% ha consumido alcohol en los últimos 12 meses y algo más de la mitad de los uruguayos

lo consumen habitualmente. Comparados en forma general con los datos del 2006 se presenta un aumento estadísticamente significativo de los tres indicadores. La edad de inicio promedio de los uruguayos para el alcohol es 16.6 años, siendo la edad más frecuente de inicio a los 15 años.

Las situaciones vinculadas al consumo que, potencialmente o de hecho afectan la salud del individuo ya sea en su esfera biológica, psicológica o social fueron medidas en el estudio de hogares 2011, en lo concerniente al consumo nocivo y la dependencia de sustancias. Se incorporaron en este mismo estudio indicadores para medir los episodios de intoxicación por consumo, un aspecto que muchas veces no es tratado con la importancia que esta tiene. Al igual que lo que sucede con la población general, la droga con menor percepción del riesgo en los adolescentes es el alcohol. El 75% de los estudiantes piensa que el consumo ocasional de alcohol no tiene riesgos o que estos son leves.

La “percepción de riesgo” es una medida subjetiva de percepción del daño asociado al consumo de determinada droga. Es una actitud o predisposición que participa de alguna manera en lo conductual. Es una construcción subjetiva, una interpretación del individuo concreto pero que se nutre también de las representaciones sociales de su entorno. En el caso de las drogas, el alcohol es el que presenta la menor percepción de riesgo en su consumo tanto ocasional como frecuente de todas las drogas. Uno de cada cuatro consumidores frecuentes considera que hay riesgo nulo o casi nulo de que éste tenga algún repercusión. Asociada la percepción del riesgo al consumo, diversos estu-

dios consignan que el consumo de alcohol disminuye la percepción de riesgo de otras drogas, como marihuana, cocaína, etc. El alcohol es la droga que presenta la edad de inicio más baja. En el total de estudiantes, la edad promedio de inicio del consumo de alcohol es de 12,8 años.

### **ESTRATEGIA URUGUAYA DE REGULACIÓN DEL MERCADO DE CANNABIS**

En nuestro país, la marihuana es desde hace muchos años la sustancia ilegal más consumida, teniendo la misma un importante nivel de legitimidad en la sociedad uruguaya. Esta sustancia, cuya capacidad para generar dependencia física y psicológica es de leve a moderada, se diferencia claramente en sus riesgos de otro conjunto de sustancias cuyo potencial toxicológico y adictivo es mucho mayor. Entre ellas encontramos a la pasta base de cocaína, al alcohol, al tabaco y a los psicofármacos. Si bien la gran mayoría de los usuarios de marihuana en Uruguay tienen un vínculo ocasional con la sustancia que no reviste mayores problemas para su salud física, es importante resaltar que los usuarios de marihuana se exponen frecuentemente riesgos psicológicos, sociales y legales producto de la necesidad de tener que acceder ilegalmente a esta droga.

El Poder Ejecutivo envió al Parlamento un Proyecto de Ley de Control, y regulación por parte del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución de cannabis y sus derivados. Los objetivos centrales de la iniciativa son: mejorar la convivencia y la salud comunitaria, protegiendo a aquellos grupos más vulnerables de la sociedad, maximizar la efectividad del gasto del Estado en el

abordaje de todas las cuestiones relativas a la cadena de aspectos relacionados con el uso de drogas, en particular la salud de los ciudadanos y de los usuarios de drogas. La reglamentación establecerá los estándares de seguridad y las condiciones de uso de licencias de cultivos para dichos fines. A su vez, la iniciativa apelará a la centralidad de campañas educativas y procesos continuos de evaluación y escrutinio social sobre las políticas de regulación, para corregir errores de diseño y retomar lecciones aprendidas.

En Uruguay, el consumo y la tenencia para el consumo personal no son penados. Esto ha permitido incorporar la estrategia de reducción de daños como parte de las estrategias de reducción de la demanda, desde el año 2001. Es así que se ha definido a partir de la JND una estrategia para el período 2011-2015 en cuyas Bases Programáticas entre otros aspectos se plantea que “la temática de las drogas es un problema social complejo, multidimensional y multicausal, fuertemente anclado en los factores políticos y culturales de la sociedad y la comunidad. Exige una presencia activa del Estado en sus obligaciones fundamentales y una participación activa y protagónica de la sociedad, desplegando un fuerte compromiso en todas las áreas de la administración e incorporando el conjunto de organizaciones de la sociedad civil y el sector privado”.

### **ÉTICA DEL CUIDADO DE SÍ, ÉTICA DE LA LIBERTAD**

Una de las tensiones en políticas de drogas se da entre el enfoque prohibicionista y el paradigma de la reducción de riesgos y daños. El modelo prohibicionista se sustenta en los tratamientos basados en la abstinencia, centrando su discurso y accionar en



la prevención del consumo de cualquier droga, a menudo ubicando a las sustancias como el eje de los problemas que se asocian al consumo de drogas. Durante décadas se aplicaron Programas sobre la idea de que el acceso al consumo de drogas volverá un consumidor más frecuente al sujeto, quien va inevitablemente a perder su capacidad para controlar sus acciones (consumo problemático), lo que lo volverá irremediablemente irracional al punto de perder su contacto con el resto del "socius". Las representaciones sociales que predominan en dicha concepción sobre los usuarios de drogas, hablan de personas frágiles que siguen sosteniendo una práctica que conlleva sanciones penales y sociales, que pueden exponerlos a distintas situaciones problemáticas en relación a su salud, por tanto son personas incapaces de cuidar de sí y de otros, para lo cual se deben generar distintos tipos de dispositivos (que incluyen el encierro compulsivo) y que tienen por objetivo el logro de la abstinencia y la aceptación pasiva de la norma social.

En cambio, la Estrategia de Prevención y reducción de daños parte del supuesto que el uso de drogas no es una práctica irracional. Este enfoque se basa en el respeto del derecho de los usuarios a decidir sobre el cuidado de su salud, facilita su acceso a los servicios preventivos y asistenciales, y promueve la defensa de sus derechos. Este tipo de Programas desarrollan un conjunto de acciones o intervenciones sociales (adaptadas culturalmente al contexto de consumo), promoviendo prácticas de autocuidado y cuidado del otro, permitiendo a cada uno dependiendo de su situación, sus condiciones y sus decisiones, adoptar prácticas mediadas por

vínculos más saludables. Se comienza por atender a la forma y dinámicas de los consumos de sustancias psicoactivas (las significaciones, los sistemas de creencia) según cada contexto social en el que se va a desarrollar la intervención, esto tendrá enormes implicancias prácticas en el diseño de intervención y la estrategia comunicacional. Se sustentan en el paradigma del aprendizaje social y en general adoptan un diseño "ecológico" o amigable con el entorno, el énfasis puesto en la intervención comunitaria favorece la comprensión de los problemas asociados al uso de drogas como parte de un proceso social, facilitando la participación de personas y grupos en los procesos preventivos y asistenciales.

Compartiendo la idea de que: "Las personas no nacen adictas a las drogas sino que se hacen dependientes de ellas a través de complejos fenómenos de aprendizaje e interacción con las sustancias, en contextos variables; la mayoría de las personas no desarrollan consumos problemáticos de drogas y las formas en que se relacionan con ellas pueden modificarse. Como el comportamiento del consumo problemático es aprendido, el mismo puede ser también -en teoría y en la mayoría de los casos - sustituido por un comportamiento diferente a través de un proceso de re-aprendizaje.

El objetivo central de la política pública de este tipo es el cuidado de la población de mayor riesgo como es la conformada por los adolescentes y en particular de sectores vulnerables, reducir el consumo de riesgo y sus consecuencias sociales, económicas y sanitarias, desarrollando dispositivos de cercanía y de baja exigencia (en lugar de la alta exigencia del dispositivo sa-

nitario tradicional). Si estas son las metas es de gran importancia atender a los factores socio-culturales y en particular al sistema de representaciones sociales o redes de sentido compartido.

Podríamos concluir señalando la importancia de la construcción del problema: es muy diferente partir de considerar al fenómeno de las drogas desde la ilusión de control que genera el "gobierno de la seguridad" a través del control penal, que si partimos de la construcción colectiva de la complejidad de problemas de responsabilidad y gestión compartidas, con tanta autoregulación como sea posible y tanta regulación como sea necesaria. En definitiva, partiendo de un involucramiento ético con nuestra propia cultura, en tiempos de "modernidad compleja".

\* Licenciado en Psicología, egresado de la Universidad de la República, Socioanalista. República Oriental del Uruguay.  
Mail: avitale@presidencia.gub.u y Secretaría Nacional de Drogas

#### BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Galante A., Rossi D., Goltzman P., Pawłowicz M.P. "Programas de Reducción de Daños en el Escenario Actual. Un cambio de perspectiva" Escenarios. Universidad Nacional de La Plata, N° 14:113-121, Noviembre 2009.  
Cuarta Encuesta Nacional y Quinta en Montevideo sobre Consumo de Drogas en Estudiantes de Enseñanza Media. 2009 OUD-JND-Presidencia de la República. Uruguay.  
Organización Panamericana de la Salud "La política de drogas y el buen público" Washington, D.C.: OPS, © 2010, T. Babor et al.  
Aprendizajes y desafíos en Prevención de riesgos y daños asociados al consumo de drogas (Inédito) Lic. Victoria González, A.S. Nora Rivoir, Prof. Leonardo Palmer, Lic. Augusto Vitale. Departamento de Prevención-Área Reducción de la Demanda / JND-SND. 2012.

1. Naciones Unidas, 2011. Informe Comisión global de Políticas de drogas. El impacto negativo de la guerra contra las drogas en la salud pública: <http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/>

# NUEVOS ABORDAJES DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE DROGAS

Carolina Duque Núñez\*

Las posturas hegemónicas sobre la problemática de drogas no permiten otras perspectivas para superar las opiniones sobre lo desconocido, y aportar soluciones efectivas y sostenibles. Es por ello, que se requiere fortalecer y abrir los espacios de investigación y de análisis que permitan ubicar el tráfico y consumo de drogas no sólo en la esfera delictiva, de la salud, sino además en el orden de las dinámicas sociales y cotidianas que se manifiestan de manera diferente en ciudades y territorios.

Una perspectiva fenomenológica evidencia que el tráfico y consumo de drogas no son estáticos, son dinámicos; durante las últimas décadas ha mutado en sus modos y estructuras como resultado de las interdicciones y capturas en el plano internacional. También por la decisión del poder mafioso en la apertura de mercados internos, reflejado en el cambio de los comportamientos delictivos y sociales en diferentes ciudades. A su vez, el

análisis de la política pública de drogas no sólo debe estar marcado por el aumento o disminución de capturas y de consumidores sino en los procesos de socialización y en los diferentes procesos culturales.

## NUEVOS ABORDAJES DE LA INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE DROGAS

Es determinante concebir nuevas metodologías y el uso de herramientas como la Observación, Configuración y Representación, a través del énfasis en el uso de técnicas etnográficas, empíricas y cartográficas para visibilizar el problema de las drogas como un fenómeno social y complejo y con ello establecer nuevos procesos de implementación y de medición de la política pública de drogas. La Observación implica explorar la realidad del tráfico-consumo de drogas conforme es presentada, reconocer el territorio, las personas y los hechos que se viven en lo cotidiano alrededor de este fenómeno.

La Configuración presupone el análisis etnográfico de procesos, dinámicas, roles asociados al tráfico-consumo, su relación con la legalidad, que a su vez configuran estructuras y órdenes sociales.

Es así como en el Mapa Metodológico a continuación, al desarrollar los componentes se obtienen tanto hallazgos acordes con la realidad como insumos de política pública a nivel institucional y territorial.

Finalmente, la Representación obedece a las convenciones, los espacios y recorridos del tráfico-consumo de drogas tanto en los mapas del derecho oficial como en los mapas esbozados por el sentido común y cotidiano de los actores que viven y perciben este fenómeno. Existen criterios orientadores para el caso de la cartografía socio jurídico sobre niveles de regulación y proyección. El nivel de regulación comprende la operación combinada de tres niveles:

### Mapa Metodológico del Análisis e Investigación de Drogas



a. El nivel de detección que consiste en el mínimo detalle en la acción social que puede ser objeto de regulación, permite distinguir entre lo relevante y lo irrelevante.

b. El nivel de discriminación alude a las diferencias mínimas en la descripción de la acción social susceptibles de justificar diferencias de regulación. Permite distinguir lo mismo (que debe tener un tratamiento igual) y lo distinto (que debe tener tratamiento diferente).

c. El nivel de evaluación dice respecto a las diferencias mínimas en la cualidad ética de la acción social susceptibles de hacer va-

riar cualitativamente el sentido de la regulación. Permite distinguir entre lo legal y lo ilegal (Santos, 1991, p. 227).

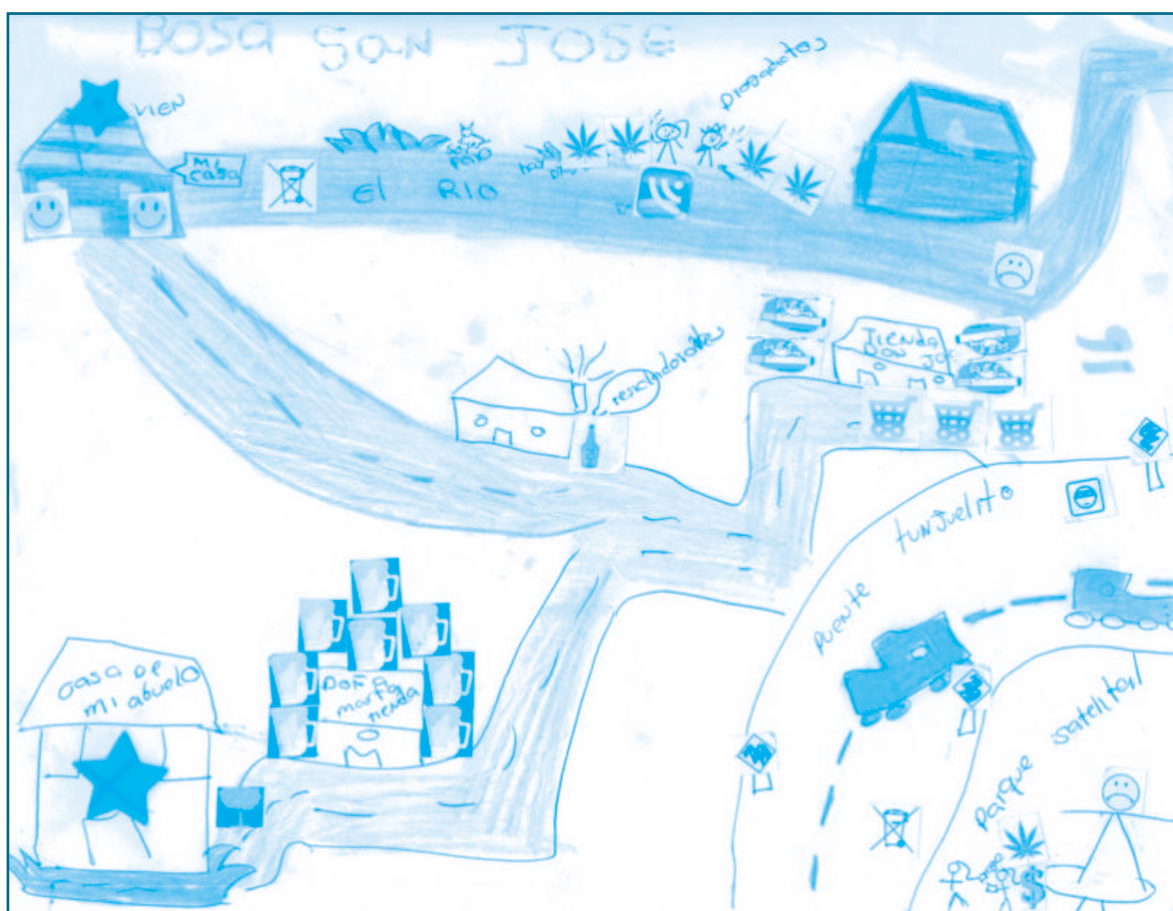
### ALGUNOS HALLAZGOS Y EVIDENCIA DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL TRÁFICO Y CONSUMO DE DROGAS COMO INSUMO DE POLÍTICA PÚBLICA

Como ejemplo de aplicación de nuevos abordajes metodológicos de investigación sobre el tráfico y consumo de drogas se presentan a continuación algunos hallazgos relevantes en la ciudad de Bogotá (7'000.000 de habitantes) en localidades y ba-

rrios de mayor concentración de expendio y consumo de drogas como Kennedy, Engativá, Suba, Ciudad Bolívar, Chapinero, Mártires, Santa Fe, Fontibón y en el Bronx ubicado en el centro de la ciudad<sup>1</sup>.

Este recorrido inicia con la siguiente representación espacial de las dinámicas de drogas a través de un mapa mental elaborado por jóvenes de una localidad que presenta condiciones socio económicas bajas y altos niveles de consumo y expendio de drogas.

#### Mapa Mental Sector Bosa

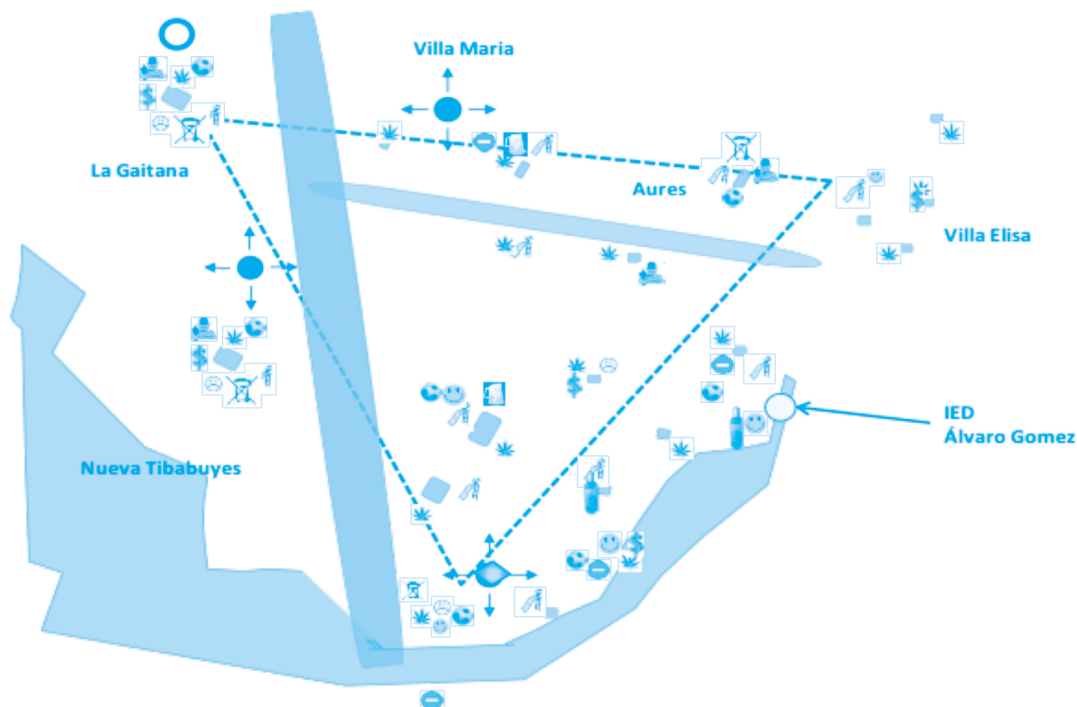


Como resultado de la sistematización de los mapas mentales se presentan los coremas<sup>2</sup> con las convenciones espaciales de

áreas de influencia, nichos de consumo y expendio de drogas, uso del suelo y otros espacios determinantes para el desarrollo del

tráfico y consumo de sustancias psicoactivas como por ejemplo los humedales y parques.

## Dinámica microlocal SPA SUBA



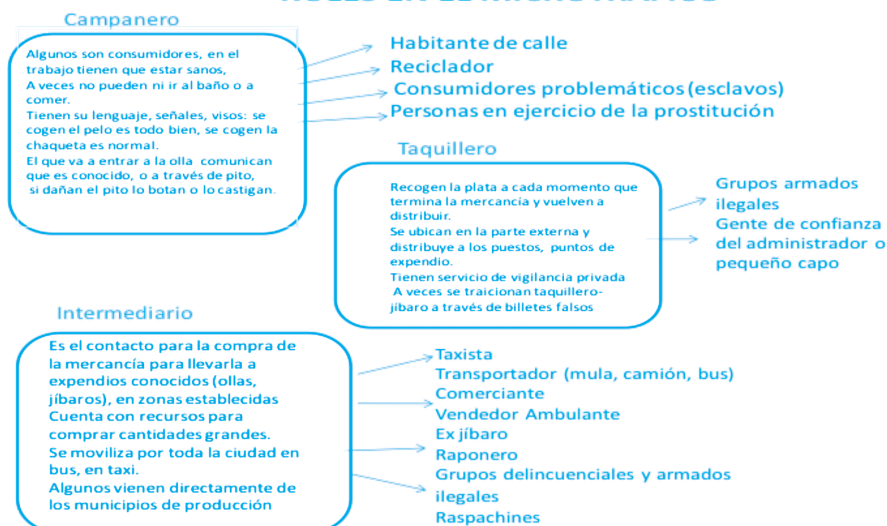
Este corema representa el consumo de marihuana en diferentes espacios como los parques (Convención balón de fútbol), consumo de bazuco (Convención círculo rojo), éstos a su vez se relacionan con lugares donde a los jóvenes les gusta estar (Convención carita feliz) usando el parque o el espacio público como un lugar de consumo o de recreación. En parques y espacios públicos se activan los movimientos de expendio y consumo de la

droga en medio de las actividades cotidianas de recreación, aunque a cierta hora son más evidentes y la comunidad en general comparte dichas dinámicas y relaciones; por ejemplo en lugares de encuentro religioso "La figura del Divino Niño con las manos abiertas carga su porrito también, se atrevió a confesar un vecino del sector" (El Tiempo, 2008).

Triangulando el análisis espacial con la observación y el trabajo

de campo, se encontró que el tráfico de drogas (Convención signo dinero \$ junto a la Convención de la sustancia marihuana, bazuco, Dick) comprende nuevos lugares de venta debido a que expendios históricos<sup>3</sup> que llevan largo tiempo en el barrio, han venido ampliando su radio de acción y consolidación del negocio en red con nuevos actores que participan en el negocio.

## ROLES EN EL MICROTRÁFICO



Una persona puede asumir varios roles



Algunos de estos expendios son mantenidos y administrados por familias enteras como una forma de subsistencia, en algunos casos la madre como "matrona" del negocio y de la familia, organiza el "jibareo"<sup>4</sup> entre los miembros de la familia en diferentes lugares de la ciudad o sectores de influencia de la olla de vicio, esto, además se convierte en una estrategia de mantenerse en el negocio en el caso de presentarse una captura policiva a uno de ellos, otro miembro de la familia ocupa el lugar del jibareo o expendio, por esta razón también se mantienen históricamente en el negocio.

Se observa en los esquemas de roles, y conforme a técnicas etnográficas, que son diversas las poblaciones vinculadas al tráfico de drogas. Sin generalizar, en algunos casos ésta actividad es realizada por personas en ejercicio de la prostitución, recicladores, taxistas, consumidores que se incorporan al negocio porque su consumo nos les permite decidir otra opción. Dicha vinculación y relaciones surge en la mayoría de los casos como respuesta a condiciones de exclusión social<sup>5</sup>, no solamente entendida como carencia de bienes sino también como la afectación de las diferentes dimensiones del individuo que, al no ser intervenidas de manera positiva; optan por la participación en estas dinámicas que le generan algún grado de satisfacción e identidad en este universo "incluyente" como es la droga.

Con esto, no se pretende rechazar el control policivo y un sistema sancionatorio, sino insistir en que existen otras categorías de análisis

que inciden en la persistencia del fenómeno y su consolidación en el campo social. Tampoco, se pretende sustentar el determinismo de la asociación tráfico de drogas - pobreza, pero sí reconocer ciertos efectos conflictivos de la exclusión social. "Este conflicto trae como consecuencia un rechazo y se convierte en causante de ansiedad que incide en el ingreso a la delincuencia, pues esta se convierte en una respuesta hacia el mismo Estado o, en otros casos, en una respuesta a la obtención de necesidades básicas" (Duque & CEACSC, 2011, p. 49).

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

Sin duda, la investigación en diferentes niveles sobre drogas es un reto en construcción, variables como la criminalidad de subsistencia, la oferta laboral ilegal alternativa, los nuevos esquemas familiares y escolares, los circuitos criminales y los roles sociales, el consumidor- jibaro- consumidor, entre otros, están en el orden de generar nueva evidencia social que permitan una medición y monitoreo más acorde con la realidad. Conforme a lo anterior, se sustentaría con mayor énfasis nuevas políticas de drogas con propuestas alternativas viables e integrales que redunden en la modificación de situaciones de tipo estructural como la desigualdad social.

\* Carolina Duque Núñez.- (Bogotá- Colombia) es Abogada, Magister en Derecho con énfasis en Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho, especialista en Derechos Humanos, conflictos y problemas sociales. Es consultora internacional en proyectos de investigación, análisis y políticas públicas sobre seguridad, justicia y drogas, ha trabajado en diferentes centros de investigación y ha sido docente en diferentes universidades de Colombia. Actualmente es Directora de Análisis Delictual y Evaluación de Política de Seguridad del Centro Ecuatoriano de Análisis de Seguridad Integral- CEASI del Ministerio Coordinador de Seguridad.

## Bibliografía

Alvarez- Correa, Miguel, Duque Núñez, Carolina. (2010). Porros, Bichas y Moños. Política Pública, geografía del consumo y expendio de sustancias psicoactivas en jóvenes escolares. Bogotá. Instituto de Altos estudios de la Procuraduría General de la Nación-Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana-CEACSC. Bogotá.  
Duque Núñez, Carolina, CEACSC. (2011). Exclusión Social: Sus efectos sobre las conflictividades, violencias y delitos. Bogotá. CEACSC-BID.  
Santos, Boaventura De S. (2009). Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho. Bogotá. ILSA.

1. Los hallazgos son producto de diferentes procesos de investigación de tipo empírico y cualitativo, la elaboración de aproximadamente 1700 mapas mentales sobre la realidad del tráfico y consumo de drogas en Bogotá (CEACSC-IDEP), la realización de aproximadamente 300 entrevistas semi-estructuradas e informales con funcionarios de distintas instituciones estatales como el Ministerio de la Protección Social, la Dirección Nacional de Estupefacientes, Policía Nacional (SIJIN, SIPOL) y Metropolitana de Bogotá, Secretarías de Salud, Educación, Integración Social de Bogotá y no estatales que estudian o trabajan en la temática de drogas como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, así como fundaciones que realizan procesos de rehabilitación. Realización de entrevistas de tipo informal con personas dedicadas a la actividad del microtráfico como jibaros, dueños de "ollas de vicio", "chirretes", con personas de la comunidad que de diversas maneras se ven afectadas o permeadas por este fenómeno en sus procesos cotidianos, lo cual obedece a que en ciertos sectores de la ciudad no es posible hablar con algunos actores de este problema por cuestiones de seguridad. De igual forma se tuvieron en cuenta otras investigaciones realizadas en el tema para el estudio de la realidad del microtráfico del Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana-CEACSC, Instituto para el Desarrollo Educativo y la Investigación Pedagógica- IDEP, Instituto de Altos Estudios de la Procuraduría General de la Nación.

2. Con los coremas se propone la visualización de las estructuras espaciales simples dentro de una metodología totalmente novedosa. Supone un método de tratamiento de la información que utiliza la percepción y la reflexión lógica para comunicar, configurándose así en un instrumento privilegiado para el análisis geográfico. Se caracteriza por ser de tipo gráfico y por mostrar la organización del espacio, permitiendo el paso de lo real "anárquico" a la realidad organizada (Portugal).

3. Las ollas históricas también responden a cierto nivel de corrupción de algunos miembros de la policía que reciben parte del producido de la droga y permiten el funcionamiento de la misma por años o meses, según la documentación en campo con las comunidades entrevistadas en ciertos territorios de la ciudad.

4. Jibareo se le dice al ejercicio u oficio de venta de la droga.

5. Uno de los logros importantes del concepto de exclusión social es que obliga a centrar el debate en aspectos que la investigación convencional de la pobreza había dejado al margen, como la importancia de las relaciones sociales, la multidimensionalidad del fenómeno o la necesidad de estudiar las dinámicas que conducen a la exclusión" (Fundación Encuentro, 2001). Citado en Jiménez, Magdalena. (2008). Aproximación Teórica a la Exclusión Social: Complejidad en Imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo. Universidad de Granada.

## REPORTAJE:

# LAS INICIATIVAS DE REFORMA POLICIAL Y EL SISTEMA PENAL ECUATORIANO

Cristina Chuquimarca\*

Desde el año 2011 el gobierno ecuatoriano ha acentuado la generación de iniciativas en busca de implementar los mecanismos de "Seguridad Integral", con acciones protagonizadas por el Ministerio Coordinador de la Seguridad, a su vez Secretaría del Consejo de Seguridad y del Sistema de Inteligencia. En estos últimos meses se han acelerado las interacciones entre todas las instituciones dependientes de esa coordinación, tales como los ministerios del Interior, Defensa y Justicia. Las interacciones operativas alcanzan también al Ministerio de Relaciones Exteriores y se aplican a todo el territorio nacional, a nivel urbano y rural. Entre las acciones realizadas, se destaca la creación del sistema integrado de información y auxilio inmediato ECU 911, con observatorios de la delincuencia en cinco ciudades capitales del país. La gestión a cargo del Vice-

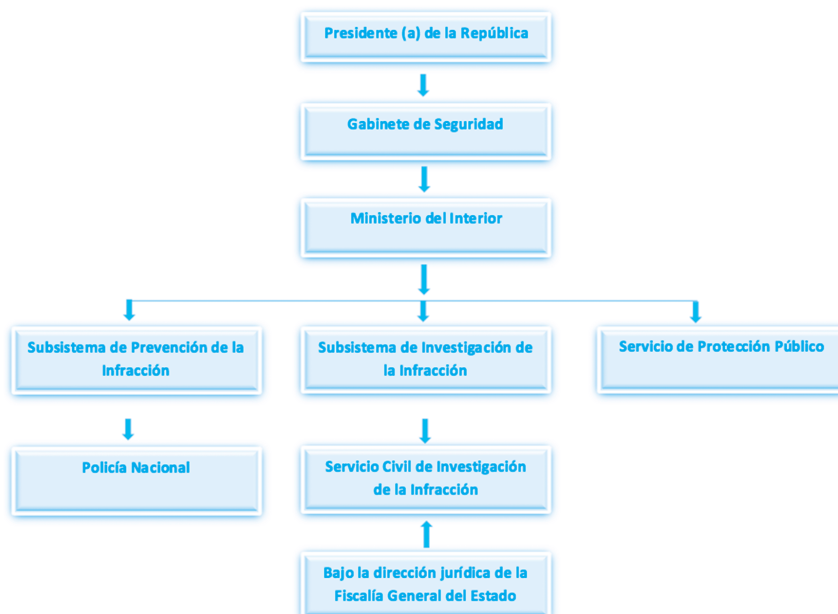
almirante Homero Arellano apuesta por la utilización intensiva de la tecnología, con ojos de águila, censores de velocidad en las carreteras y también las operaciones combinadas entre los diversos agentes de la Seguridad, Fuerzas Armadas y Policía.

Sin embargo, una de las iniciativas que más ha destacado ha sido la del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, enviado por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional en noviembre del 2011 y actualmente en segundo debate. Aunque defendida por el régimen como una iniciativa para *"fortalecer la estructura institucional, generando servicios especializados para lograr mayor eficiencia en la atención a la demanda ciudadana [...] protección interna y al mantenimiento del orden público"*<sup>1</sup> este proyecto no ha estado exento de

suspicias por parte de la opinión ciudadana al ser relacionado directamente como un respuesta a la sublevación policial de septiembre de 2010 o como un intento de organizar otros cuerpos policiales que no dependan de la actual Policía Nacional que la Constitución reconoce como única y vigente para todo el territorio nacional. La estructura organizativa de las nuevas entidades que se crearían bajo el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana, se expone en el siguiente cuadro:

En el mes de noviembre, por diversos medios se ha tratado de socializar el Proyecto a través de seminarios y otras acciones periódicas. Pero la información y debate público han sido insuficientes comparados con la importancia del proyecto. Incluso ha sido notorio el hecho de que

CUADRO No. 1 SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO



Fuente: información obtenida en el Informe para Primer Debate del Proyecto de Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público entregado por la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional del Ecuador. 19/06/2013.

la institución policial no ha sido involucrada en la socialización como habría sido de esperar si se trata de lograr su conveniente y necesaria participación en el proceso. Desde el Gobierno se ha defendido la iniciativa como un intento de transformar estructuralmente a la Policía Nacional buscando que los gendarmes tengan una buena formación en derechos humanos, equidad de género y un enfoque civil (no militarizado).

Sin embargo, lo que ha llamado la atención, a más de que el Código estaría soslayando el mandato constitucional de tener una policía única, es que los cuerpos policiales que se pretenden intro-

ducir (un cuerpo civil de investigaciones; y un cuerpo civil de protección a las autoridades políticas) tienen una figura ambigua desde diversos enfoques: 1) estarían supeditados directamente a la autoridad del Presidente de la República, lo que entraría en contradicciones con otras instituciones del Estado. Efectivamente, en el caso del cuerpo de investigaciones judiciales, según la Constitución es la Fiscalía General de la Nación la autoridad competente sobre su rectoría. Y la Fiscalía es un poder que no está constitucionalmente supeditado al Ejecutivo. 2) El cuerpo especial de protección pública, por su parte, también es una figura extraña que según al-

gunos analistas, ni bien comience a desarrollar su cometido podría mostrarse como una suerte de privilegio de la nueva clase política que con esto alcanzaría un poder de policía con consecuencias difíciles de controlar.

En su conjunto, el Proyecto, tal como está diseñado será difícil de implementar sin producir severas distorsiones de los objetivos que lo alumbran, tales como el de democratizar las gestiones de seguridad, lograr eficiencia y eficacia, garantizar los derechos humanos. Por otro lado, el proyecto puede ser visto como una forma de absorber y concentrar poder estatal en desmedro de los garantías ciudadanas.

## REPORTAJE: SE REFORMA EL SISTEMA PENAL ECUATORIANO

Luego de dos años de discusión en el seno de la Comisión de Justicia y con una amplia mayoría, el Legislativo acaba de aprobar los tres primeros Libros del Código Orgánico Integral Penal. Según los miembros de la Comisión de Justicia dirigidos por el asambleísta Mauro Andino, "la comisión ha considerado las observaciones y ponencias que recibieron para hacer los reajustes al Proyecto inicial enviado por el Ejecutivo". Entre los cambios sobre la finalidad del Código, que refiere el artículo 1, se añadió: "establecer el procedimiento para el juzgamiento de las personas, con estricta observación al debido proceso".

En lo que respecta al homicidio culposo por mala práctica profesional, que había sido ampliamente cuestionado, el artículo 146 (en el proyecto era el 145) recoge las sugerencias realizadas en días anteriores, tanto por gremios como por legisladores, y se agregó que "el proceso de habilitación para volver a ejercer la

profesión luego de cumplida la condena, será determinado por la ley". Se eliminó el artículo 150, que sancionaba al profesional de la salud que practicaba un aborto, y también fue suprimido el art. 178, que imponía condenas privativas de libertad de uno a tres años a quien negara un servicio o prestación.

Los delitos contra el agua y el suelo también fueron descartados, pero se mantiene el delito de contaminación del aire en el artículo 249 y la afectación del agua en el artículo 248. El acoso político que constaba en el artículo 335 también fue borrado.

Uno de los nuevos delitos que está incluido en el COIP es la tipificación de la Violencia Sexual contra la Mujer y Familia, estipulado en el artículo 157. La misma será sancionada con las penas previstas en los delitos contra la integridad sexual y reproductiva.<sup>2</sup>

En un principio, en el anterior período de la Legislatura, la finalidad de discutir un nuevo Código

Integral Penal tenía por objeto seguir los mandatos de la Constitución de 2008, en torno a perfeccionar el Estado garantista allí plasmado. Y adaptar al país a las nuevas realidades del siglo XXI porque el Código ecuatoriano data de hace 80 años, copiado de uno europeo que ya para entonces estaba obsoleto, según especialistas, y que contenía un modelo penal inquisitorio que para la década del 90 estaba en plena retirada en América Latina.

La adquisición de los elementos del código penal garantista, que empezó en el Ecuador a partir de la Constitución de 1998, para reemplazar al antiguo, inquisitorio, hizo surgir un nuevo pensamiento penal que ponía en el centro del debate la necesidad de "normar la intervención estatal para proteger la convivencia social frente a las infracciones penales, evitar la impunidad y regular el ejercicio del poder punitivo del Estado"<sup>3</sup>. Esto es, moderar por medio de la figura del Fiscal, como ente independiente, cualquier dimensión

exagerada del uso del control punitivo por parte del Estado, garantizando al acusado un debido proceso y un tratamiento acorde con los derechos humanos. En el año 2000 el Congreso de entonces realizó reformas en ese sentido sobre todo en lo que respecta al procedimiento penal e impulsó varias leyes: contra la Violencia a la Mujer y la Familia, el Hábeas Data, la Ley Anticorrupción y la Ley contra el Coyo-

terismo. Además, se creó el Consejo Nacional de la Judicatura, y la Defensoría del Pueblo.

Analistas académicos consideran que el Código Orgánico Integral Penal de esta legislatura es un retroceso del garantismo penal y enfatizan en dos de sus aspectos más negativos: El primero tiene que ver con el endurecimiento y la acumulación de penas por delitos. Por ejemplo: para José Alo-

Abogados de Pichincha, el COIP tiene "una tendencia al endurecimiento de penas, lo cual no es aplicable porque se generará saturación en las cárceles del país. [A su juicio, se ocasionará] (...) mayor hacinamiento en [varias] prisiones"<sup>4</sup>. Y el segundo punto es la tipificación de nuevos delitos sancionados, tales como los que se pueden apreciar en el cuadro siguiente:

#### CUADRO: NUEVOS DELITOS TIPIFICADOS EN EL PROYECTO DE CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL

NUEVAS FIGURAS DELICTIVAS	
Empleadores que no afilian al IESS	Se contemplan castigos para los empleadores que no afilien a sus empleados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Así se cumple una de las preguntas de la consulta popular del 2011.
Por coartar derecho a la libre expresión	La propuesta dice que la persona que, por medios arbitrarios o violentos, coarte el derecho a la libertad de comunicación será sancionada.
Mala práctica profesional	Se plantean sanciones para las personas que por su culpa, en el desempeño de la profesión, ocasionen la muerte de otra persona.
Quema de bosques	Las personas que ocasionen daños contra la naturaleza mediante incendios forestales o contaminen ríos, manglares, humedales, páramos, entre otros, recibirán una pena privativa de libertad.
Daño a mascotas	Los dueños de mascotas que las golpeen y causen su muerte, pueden ser sancionados.
Sicariato	Se sancionará a la persona que mate a otra por precio, pago, recompensa, promesa remuneratoria, u otra forma de beneficio para sí o un tercero.
Femicidio	Esta figura se aplicará al individuo que en el contexto de una relación de poder, de muerte a una mujer por el hecho de serlo o por su condición de género.
Secuestro extorsivo	Se aplica para la persona que prive de su libertad a alguien, retenga, oculte con el propósito de obtener de la o las víctimas o de terceras personas: dinero, bienes, títulos, documentos, beneficios, acciones u omisiones.
Pánico económico y financiero	Pánico económico lo comete la persona que divulgue noticias falsas que causen daño a la economía para alterar los precios de bienes o servicios con el fin de beneficiar a un sector o mercado. Pánico financiero tiene que ver con la difusión de información que cause retiro masivo de depósitos en la población.

Elaborado con información del COIP en Asamblea Nacional, Diario El Comercio 09/10/2013 y Diario El Universo 06/11/2013

Así, las intenciones garantistas existentes enseguida de la aprobación de la Constitución del 2008 habrían cambiado abruptamente frente a la constatación del incremento delincuencia en el país. Por lo tanto, parece ser que se ha ido imponiendo un criterio conservador, que mira en el castigo y el aumento de penas la

panacea para lograr el amedrentamiento de la población.

\* Investigadora del Programa "Democracia, Seguridad y Defensa"

1. Página web de la Asamblea Nacional del Ecuador. "Pleno tratará mañana el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público". <http://www.asambleanacional.gov.ec/2013071210199/el-martes-el-pleno-tratará-en-primer-debate-el-codigo-organico-de-las-entidades-de-seguridad-ciudadana-y-orden-publico.html> Fecha de ingreso: 10/11/2013.

2. El Telégrafo. Nov. 15, 2013. Asamblea Nacional aprobó primera parte del Código Orgánico Integral Penal <http://www.tvscandalo.com/index.php/component/content/article/36-noti/7302-ecuador-quito-asamblea-nacional-aprobo-primer-parte-del-codigo-organico-integral-penal>

3. Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado. "Borrador Segundo debate Código Orgánico Integral Penal". Diciembre 2012.

4. Diario El Comercio. "Proyecto del Código Integral Penal incorpora nuevas figuras delictivas", [http://www.elcomercio.ec/seguridad/CodigoPenal-delitos-Justicia-Ecuador-presos-penas\\_0\\_1007899277.html](http://www.elcomercio.ec/seguridad/CodigoPenal-delitos-Justicia-Ecuador-presos-penas_0_1007899277.html) ingreso 14/11/2013.



# CRONOLOGÍA SEPTIEMBRE - NOVIEMBRE DEL 2013

## SEGURIDAD CIUDADANA

### Los 9 delitos con mayor incidencia

**en Ecuador:** Robo a personas, domicilios, vehículos, motocicletas, robo a locales comerciales, sustracción de accesorios de vehículos, homicidios-asesinatos, violaciones y muertes por accidentes de tránsito son los nueve delitos de mayor incidencia que identificaron 12 instituciones de seguridad del Estado entre agosto de 2012, hasta agosto de 2013 a escala nacional. Según las estadísticas de la Comisión de Seguridad Integral, basada en datos de la Fiscalía, de estas 9 infracciones, en 8 se registró una disminución. "La información homologada permitirá realizar el análisis delictual, tarea fundamental para el diseño e implementación de políticas, estrategias y programas de intervención frente a la delincuencia y la criminalidad". *Diario La Hora*. 28/10/2013. **El robo a personas descendió en el año 2013:** Así lo afirma un estudio sobre delincuencia y justicia penal de la Dirección de Política Criminal de la Fiscalía. Según los datos, entre agosto y septiembre de 2012 se produjeron 3.171 robos a personas, mientras que de febrero a marzo de 2013 el número se redujo a 2.732. El estudio revela que los hombres de entre 31 y 45 años son los más propensos a la delincuencia. El asalto es la modalidad más usada en un 70% de casos de delincuencia. *Diario Expreso*. 18/09/2013

### 6000 personas son víctimas de trata

**al año:** En Ecuador este es un delito que se presenta con mayor fuerza en las ciudades de Quevedo y Santo Domingo de los Tsáchilas, según la Policía. Así lo señala un informe elaborado por la fundación Nuestros Jóvenes, con base en el testimonio del capitán Iván Monteros, de la Unidad Antitrata de la Policía Judicial. Algunas conclusiones demuestran fuertes debilidades institucionales en los programas que atienden a "la protección de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata y tráfico". La protección de las víctimas y sus familias

todavía es muy limitada y deficiente. *Diario El Comercio*. 23/09/2013. **Japón impulsará prevención contra trata de personas en la frontera norte del Ecuador:** En la Organización de Naciones Unidas se presentó el programa de fortalecimiento de capacidades locales para la paz y el desarrollo en la frontera norte del Ecuador, bajo un enfoque de seguridad humana. Entre los objetivos está la prevención de la trata y el reclutamiento forzoso; se trabajará en planes de salud y educación. El programa se realizará entre 2013-2016, con un costo de USD 4 millones. El Gobierno de Japón colaborará con USD 2 millones. *Diario El Comercio*. 10/10/2013.

### CÓDIGO INTEGRAL PENAL Y JUDICIALIZACIÓN DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

**Fiscal pide prisión para altos oficiales por delitos de lesa humanidad:** Cuatro coroneles y cinco generales militares y un general de la Policía, todos en servicio pasivo, fueron acusados por el fiscal General, Galo Chiriboga. Los oficiales fueron vinculados en ese delito por supuestas prácticas de tortura, violencia sexual y la desaparición forzada de Susana Cajas, Luis Vaca y Javier Jarín ocurridas en 1985. *Diario El Comercio*. 01/10/2013. **Asamblea Nacional aprobó ley de reparación de víctimas de violaciones en derechos humanos:** El Pleno de la Asamblea Nacional aprobó el proyecto de ley para la reparación de las víctimas y la judicialización de violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008, documentadas por la Comisión de la Verdad y garantizar su judicialización. *Diario El Telégrafo*. 01/10/2013.

**El proyecto del Código Integral Penal incorpora nuevas figuras delictivas:** Los principales puntos discutidos por la Asamblea Nacional

giran alrededor del endurecimiento de las penas para la tenencia y porte ilegal de armas, la tipificación del sicariato, el femicidio, entre otros. Asimismo, la Asamblea propuso regular el incremento y la acumulación de penas por delitos. Los temas en los que innova el COIP son: la no afiliación de los trabajadores al Instituto de Seguridad Social, la sanción a los medios de comunicación a través de la Ley Orgánica de Comunicación, cárcel por negar la atención en casas de salud, la mala práctica médica y castigos por la quema de bosques. *Diario El Comercio*. 09/10/2013. **El Código Integral Penal no acogió 4 propuestas de tipificación de delito, propuestos por el Gobierno y colectivos sociales:** Castigar con 50 años de cárcel a los autores intelectuales de crímenes, tipificar la desaparición involuntaria. En cuanto a los adolescentes infractores, estos no serán procesados como adultos. Y, finalmente, a pesar de la presión de varios colectivos de mujeres, se mantiene la penalización del aborto. *Diario El Comercio*. 07/10/2013.

### BANDAS DELICTIVAS

**La provincia de Sucumbios es zona de tránsito de drogas, precursores y armas:** Agentes de Inteligencia Policial la definen como un "punto estratégico" para el contrabando de combustibles, municiones, explosivos, armamento, precursores químicos y para el tráfico de drogas. También en determinados momentos es zona de refugio de paramilitares, comprobado por la captura del autor del asesinato de uno de los paramilitares más peligrosos de Colombia. Pese a ser una zona vulnerable, la Policía Nacional sostiene que los índices delictivos se han reducido. *Diario El Comercio*. 11/10/2013.

**Captura de la "mayor red de sicariato" en el país:** El ministro del Interior, José Serrano, informó sobre la captura de los "cabecillas" de una

red a la que se le atribuye acciones de sicariato y expendio de drogas en Guayaquil. El Ministro dijo que los 10 cabecillas operaron en la fuga de los 18 prisioneros del Centro Penitenciario de Alta Seguridad, conocido como "La Roca", en febrero de 2013 en Guayaquil. Los detenidos serían los jefes de 'Los Choneros' quienes "controlaban la delincuencia organizada en Manabí, Guayaquil y zonas de Los Ríos". Entre los detenidos estarían dos policías en servicio activo y un funcionario público. *Diario El Comercio*. 23/10/2013. **602 bandas delictivas desarticuladas por la Policía Nacional en los 10 primeros meses del 2013:** 226 operaban en la provincia del Guayas, mientras que en Quito 90 organizaciones quedaron desarmadas. El Viceministro de Seguridad Interna informó que hasta inicios del mes de octubre de 2013, en el Distrito Metropolitano de Guayaquil se registró una baja de un 48% del robo a personas, 36% en robo a vehículos, 45% en robo a domicilios, 2% en robo a locales comerciales, 34% en robo a carreteras, 30% en homicidios y asesinatos, 9% en hurtos. *Diario El Telégrafo*. 28/10/2013.

#### TERRORISMO Y SEGURIDAD DEL ESTADO

**Un sargento de Policía fue detenido por presunción de magnicidio en los sucesos del 30 de septiembre de 2010:** El sargento Luis G. fue vinculado al proceso que se sigue por presunto intento de magnicidio durante la revuelta policial del 30 de septiembre del 2010. Durante la audiencia de vinculación el juez ordenó la prisión preventiva del uniformado, quien supuestamente estuvo en el lugar de donde habrían provenido los disparos que dieron contra el vehículo que el presidente Rafael Correa ocupaba cuando salió del hospital de la Policía. *Diario El Comercio*. 25/10/2013. **Ex capitán de policía fue sentenciado a cuatro años de reclusión por rebelión en los acontecimientos del 30 de septiembre de 2010:** Marco Z., fue vinculado porque aparece brindando declaraciones ese día en un medio pú-

blico. *Diario El Comercio*. 29/10/2013.

#### NARCOTRÁFICO, LAVADO DE ACTIVOS

**Descubren red de envío de droga a Estados Unidos:** Una investigación efectuada por la Policía Antinarcóticos del Ecuador con la colaboración de la DEA puso al descubierto una presunta banda dedicada a enviar estupefacientes a EEUU. Después de haber incautado 109 kg de cocaína escondida en equipaje de la compañía aérea LAN, en el aeropuerto de Miami, se iniciaron las investigaciones para dar con los cabecillas de la red. Personas que laboraban en dicha empresa fueron aprehendidas pues se encargaban de recoger las maletas con la cocaína para llevarlas directo al avión sin ser revisadas por el personal antinarcóticos. *Diario El Telégrafo*. 19/09/2013. **Policía incauta 3 toneladas de droga en la provincia de Santa Elena:** Un operativo desarrollado en Santa Elena permitió la incautación de 3 toneladas de droga y la detención de 2 personas. El Ministro del Interior, José Serrano aseguró que se trataba de individuos vinculados a la banda de los Urabeños de Colombia. *Diario El Universo*. 04/10/2013.

**Puertos de Ecuador son vulnerables al narcotráfico, según informe de la Unión Europea:** Sobre esto alertó un informe de la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Policías de América (Ameripol). El documento destaca el caso de Ecuador, país que no es productor de drogas, pero si un importante puerto de tránsito de la cocaína que sale de Colombia y Perú, con destino a Europa, Estados Unidos y Oceanía. "Los puertos marítimos del país constituyen uno de los puntos de mayor riesgo que pueden ser vulnerados por organizaciones delictivas", indica el informe, que apunta debilidades en Guayaquil, Manta y Puerto Bolívar. *Diario La Hora*. 30/09/2013. **Ecuador está en cuarto puesto en droga incautada en puertos marítimos, según la Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito y el Crimen (UNODC):** En

los diez primeros meses del año 2013, el decomiso de sustancias ilícitas alcanza las 42 toneladas en el país, de las cuales el 60% fue localizada en los puertos marítimos, especialmente en la ciudad de Guayaquil. Sobre este tema, un informe de la UNODC, coloca a Ecuador en el cuarto lugar en el mundo en este tema. *Diario Hoy*. 14/10/2013.

#### POLITICAS ALTERNATIVAS SOBRE USO DE DROGAS.

**La Organización de Estados Americanos (OEA) destaca el debate que se lleva en Ecuador y otros países de Sudamérica:** Uruguay, México, Chile, Brasil y Argentina. La despenalización o la reducción de las sanciones por posesión de drogas son los temas que se discuten. El secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, señaló durante un foro realizado en México que "La OEA mira con simpatía las distintas experiencias que van naciendo para tratar de encontrar unas mejores políticas al respecto". *Diario El Comercio*. 29/09/2013.

**Nueva tecnología para combatir el tráfico de drogas costará \$74 millones:** Con una inversión de aproximadamente 74 millones de dólares, la Dirección Nacional Antinarcóticos de la Policía espera instalar durante el año 2014 escáneres de última tecnología en los puertos y aeropuertos del país para el control antidroga. El objetivo del nuevo proyecto es eliminar el estigma de que Ecuador es un país de tránsito de droga indicó el general Juan Carlos Barragán, quien sostuvo que con los nuevos escáneres se revisaría casi el 100% de los contenedores de los puertos. *Diario El Universo*. 09/10/2013.

**La Fiscalía General del Estado investiga a 33 empresas por presunto lavado de activos:** Alrededor de 33 empresas domiciliadas en Ecuador habrían incurrido en el delito de lavado de activos. La Fiscalía General informó que tres de ellas ya fueron vinculadas dentro de las investigaciones, mientras que el resto está en etapa de indagación previa. Según el Fiscal General la información se cruzó previamente con

datos de la Superintendencia de Bancos, el Servicio Nacional de Aduanas, el Servicio de Rentas Internas y la Policía Nacional. Dentro de la investigación, la Unidad de Delitos Aduaneros de la Fiscalía vinculó a 17 representantes de las 33 empresas, entre ecuatorianas y extranjeras. *Diario El Comercio*. 10/10/2013. **El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) presentó cuatro observaciones a Ecuador:** Para contribuir en su lucha contra el lavado de activos, terrorismo y su financiamiento. El GAFI habría destacado la importancia de seguir trabajando en la implementación de un plan de acción para superar las deficiencias existentes, en el que se deberá incluir: 1) asegurar una adecuada criminalización de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo; 2) establecer e implementar adecuados procedimientos para identificar y congelar fondos del terrorismo; 3) implementar procedimientos adecuados para la confiscación de fondos; y, 4) continuar mejorando la coordinación de la supervisión del sistema financiero. *Diario La Hora*. 18/10/2013.

#### FUERZAS ARMADAS EN SEGURIDAD CIUDADANA

**Informe de las Fuerzas Armadas sobre su labor en seguridad ciudadana:** Han participado en decomisos y operativos para controlar armas, municiones y explosivos; minería ilegal, narcotráfico, soberanía energética, mar, seguridad del sistema hidrocarburífero y apoyo a la gestión de riesgos. El Comando Conjunto informó que "las estadísticas del tercer trimestre del 2013 muestran una gran operatividad de las Fuerzas Armadas". Se han decomisado 246 321 municiones, 8 185 explosivos, 19 576 tacos de dinamita y 1 458,71 kilogramos de droga. En el marco del Plan de Soberanía Energética, han ejecutado operaciones de Inteligencia para identificar y neutralizar a personas y organizaciones dedicadas al desvío de combustibles. *Diario El Comercio*. 06/10/2013. **El Ejército asume seguridad en sectores es-**

**tratégicos del Estado:** El Cuerpo de Ingenieros del Ejército asume la competencia de seguridad en los sectores estratégicos del Estado, y activa mecanismos de seguridad administrativos y operativos que eviten accidentes en unidades militares. El director del CEE, coronel Pedro Burbano, explica que en esta responsabilidad se emplean medios técnicos y personal especializado que prevengan atentados. Esta actividad está a cargo de 40 patrullas desplegadas en todo Ecuador que se encargan de evaluar, e identificar probables riesgos. *Diario La Hora*. 17/10/2013.

#### POLICÍA NACIONAL

**El Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional de Educación de la Policía (DNE), prevé formar durante el 2013 a 4.000 aspirantes a policías de línea y conductores.** De este total, 3.630 vacantes corresponden a hombres y 370 para mujeres. La Dirección Nacional de Educación de la entidad, evidencia que más hombres y mujeres, de entre 18 y 26 años, aspiran a ingresar a la institución del orden. *Diario El Telégrafo*. 20/09/2013. **La Policía Nacional inaugurará en Quito un moderno centro de investigación criminal con tecnología de punta:** La investigación científica de los hechos criminales será impulsada de manera importante con la inauguración del más moderno complejo de laboratorios periciales del país. La tecnología instalada es la más moderna en lo que se refiere a equipos y protocolos para analizar las evidencias recogidas por los policías especializados en la escena del crimen. Con esto se prevé reducir el tiempo de respuesta en los estudios y mejorar la capacidad técnica de la Policía Judicial, lo que servirá de apoyo a las indagaciones de la Fiscalía. *Diario El Telégrafo*. 15/10/2013.

**La extorsión es el principal delito cometido por policías:** La extorsión, la tenencia ilegal de armas o explosivos y el homicidio o asesinato son las tres principales causas por las que policías en servicio activo

han sido detenidos en el país, desde el año 2010 hasta agosto del 2013. Así lo revelan las estadísticas elaboradas por el Centro de Análisis de la Conducta Policial, perteneciente a la Inspectoría General de la institución. Las cifras, proporcionadas por el Ministerio del Interior, precisan que en 2010, 135 uniformados fueron capturados por diferentes ilícitos; en 2011 fueron 134 y en 2012, el número se elevó a 170. *Diario El Telégrafo*. 22/10/2013. **Ministerio del Interior anuncia que se realizará una depuración en la Policía Nacional:** Los agentes de la Policía Nacional deberán realizarse evaluaciones toxicológicas, poligráficas, psicológicas y financieras. Así lo dispuso el Ministerio del Interior a través de un Acuerdo Ministerial. El documento también dispone que las direcciones de Personal y de Salud coordinen de forma conjunta acciones para dar seguimiento a casos de posible consumo de drogas. El Acuerdo también dispuso la entrega de documentación sobre el patrimonio de los uniformados. Cuando este período termine, se remitirá un informe al Ministerio del Interior e Inspectoría para que se adopten las medidas pertinentes. Este trámite es parte del segundo proceso de depuración policial que planificó esta Cartera de Estado. *Diario El Comercio*. 01/11/2013.

#### MINISTERIO DE DEFENSA; GASTO MILITAR; ASCENSOS

**El General Edison Narváez es el nuevo jefe del Comando Operacional 1 Norte ubicado en Imbabura:** En octubre del 2013 se realizó el cambio de mando en el Comando de Operaciones 1 Norte, en Ecuador. El general Edison Narváez Rosero será quien dirigirá dicho Comando. Esta unidad militar situada en Imbabura, tiene a su cargo la seguridad de las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana, Napo y Pastaza, fronterizas con Colombia. Dicho territorio está considerado un escenario complicado por la presencia de grupos ilegales dedi-

cados a la minería ilegal, contrabando de combustibles, drogas y armas. Por ello esta zona está vigilada por 12 000 militares ecuatorianos. *Diario El Comercio*. 01/10/2013.

**Un militar ecuatoriano fue herido en un tiroteo cerca de la frontera con Colombia:** Un militar ecuatoriano resultó herido luego de que desconocidos dispararan contra el helicóptero en el que viajaba durante una misión de seguridad por una zona cercana a la frontera con Colombia. El incidente ocurrió en el cantón San Lorenzo de la provincia de Esmeraldas. Según el despacho oficial, una patrulla militar que ejecutaba operaciones en la zona a bordo de un helicóptero recibió varios impactos de balas. Los militares difundían en las localidades fronterizas un programa de seguridad y efectuaban una operación de vigilancia cerca de la frontera. *Diario Hoy*. 03/10/2013.

**La compañía española Indra invirtió \$30 millones para el control aéreo del país:** Indra instaló en Ecuador un sistema de radares y equipos de control aéreo. Se trata

de cinco radares que "permitirán ampliar el control del espacio aéreo del 30% al 90% gracias a su avanzada tecnología". Los nuevos radares, han sido instalados en Manabí, Pichincha, Pastaza, Azuay y Galápagos. *Diario Hoy*. 04/10/2013.

**Ministros de Defensa de Ecuador y Bielorrusia acordaron realizar actividades de intercambio entre sus Fuerzas Armadas:** Transferencia de tecnología, intercambio de información y capacitación para potenciar las acciones del Ejército y la Marina fueron los temas tratados en el encuentro entre los ministros de Defensa de Ecuador y Bielorrusia. Esto con la finalidad de potenciar las operaciones que realizan en apoyo a la seguridad integral, gestión de riesgos y defensa de las soberanías e integridad territorial. *Diario El Comercio*. 02/11/2013.

**Un grupo de militares que realizaban un operativo contra la minería ilegal en la frontera con Perú fueron víctimas de un ataque:** Un indígena fallecido y nueve militares heridos fue el resultado de un presunto enfrentamiento en una zona limítrofe de Ecuador con Perú, en

medio de un operativo contra la minería ilegal. Las autoridades señalaron que los soldados fueron atacados cuando escoltaban en dos lanchas a funcionarios que realizaban un operativo contra la extracción ilegal de oro en las riberas del río Zamora, en la provincia de Morona Santiago. *Diario Hoy*. 08/11/2013.

## RELACIONES ECUADOR – COLOMBIA

**Ecuador y Colombia harán patrullaje marítimo conjunto:** Entre los principales convenios entre los dos países está el hacer patrullajes conjuntos en la zona costera marítima, lo cual involucra que guardacostas y patrulleros colombianos y ecuatorianos vigilen el área fronteriza y en ocasiones las tripulaciones colombianas compartan sus buques con las ecuatorianas y viceversa. Además, desde el 2014 se fortalecerá el intercambio de cadetes entre ambos países para transmitir las experiencias entre los estudiantes. *Diario El Telégrafo*. 30/09/2013.



### Comité Editorial:

- Bertha García Gallegos
- Francisco Rhon Dávila
- Juan Pablo Aguilar
- Marco Romero Cevallos

### Asesoramiento Internacional:

- Dr. Gustavo Suárez Pertierra – UNED (España)
- Dr. Louis Goodman – American University (USA)
- Dra. Sonia Alda - Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – España

### Investigadores:

- Cristina Chuquimarca Mosquera
- Susana Espinosa Soto
- Gustavo Duque Granados

### 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