

Carácter de la política criminal y su influencia en el sistema penitenciario ecuatoriano

Raúl Cadena Palacios¹

Resumen: Pensar en las masacres carcelarias ocurridas durante los últimos años en el Ecuador, obliga a reflexionar, el carácter de la política criminal adoptada por el Estado, que más bien ha resultado ser reactiva y que ha colocado bajo esta concepción, al conjunto de la población, el de los privados de libertad, en total desprotección. Los centros de privación de libertad convertidos en “campos de concentración”, por citar al autor Zaffaroni, compelen a repensar en una política de seguridad humana, basada en indicadores de vida y no de muerte. Para efectos de este aporte, se aborda el contenido de la política criminal ecuatoriana, cuya mayor acción, radica alrededor de la norma jurídica; y, finalmente, se presenta un breve análisis de la gestión policial al frente del control de los centros de privación de libertad.

Palabras clave: sistema penitenciario; Ecuador; seguridad humana; masacres carcelarias; política criminal

Abstract: *Thinking about the prison massacres that have occurred in recent years in Ecuador forces us to reflect on the nature of the criminal policy adopted by the State, which has actually turned out to be rather reactive and has placed the entire population under this conception, that of those deprived of liberty, totally unprotected. The deprivation of liberty centers converted into “concentration camps” to quote the autor Zaffaroni compel us to rethink a human security policy based on indicators of life and not death. For the purposes of this contribution, the content of the Ecuadorian criminal policy is addressed, whose greatest action lies around the legal norm; and finally a brief analysis of the police management at the forefront of the control of the deprivation of liberty centers is presented.*

Keywords: *rehabilitation system; Ecuador; human security; prison massacres; criminal policy*

¹ Doctor en Derecho Penal (c) Universidad Nacional de Mar del Plata-Argentina. Magister en Relaciones Internacionales Universidad Andina Simón Bolívar, Quito-Ecuador. Doctor en Jurisprudencia Universidad Central del Ecuador. Presidente de la Academia Latinoamericana de Derecho Penal y Penitenciario. E-mail: dr_cadena_p@hotmail.com

Introducción

Podría decirse que en nuestro país históricamente las personas privadas de la libertad no han sido consideradas de manera prioritaria, dentro de las políticas públicas, como tampoco suficientemente visibilizadas, al calor de la discusión -poca sin duda- de la configuración democrática del Estado nacional. Es más, aquellas personas en gran desventaja frente al resto de la sociedad –porque carecen de libertad muchas veces injustamente-, por lo general han sido tratados por el poder estatuido bajo el prima de doctrinas y enfoques desatinados, inadecuados y abusivos, que a lo mejor fueron pertinentes solo en alguna época concreta, en este sentido, la doctrina de la seguridad nacional, aupó la teoría del enemigo, para golpear aún más a este grupo humano usualmente pobre, carente de educación y, ciertamente numeroso. (Montaño, 2019, p. 9).

I.- Política criminal y teoría del enemigo

El giro punitivo que experimenta el Ecuador, durante las últimas décadas, abre dos importantes premisas que son necesarias analizar. Por un lado, la recurrencia obligada a la norma jurídica, especialmente del derecho penal, para la resolución del conflicto social; y, por otro lado, la ausencia de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Los problemas de seguridad que atraviesa el país, especialmente aquella que tiene que ver con la criminalidad y los niveles de violencia, (no de ahora), ha significado en el aumento del ejercicio del poder punitivo del Estado; lo que se ha visto traducido desde el campo estrictamente jurídico en el reforzamiento del “enemigo”² (delincuente)³ a través de la creación de nuevos tipos penales que se han incorporado al catálogo de infracciones, la vigorización de la pena y últimamente la eliminación de beneficios penitenciarios.

Este modelo punitivo ni siquiera resuelve los conflictos más graves, o sea, los homicidios. Se limita a penar, sin tener en cuenta si no es preferible que el homicida trabaje y pague a la familia de la víctima, que sufre una pérdida que le representa un descenso de su nivel de vida (Zaffaroni, 2006, p. 8).

Por política criminal, se ha de entender una serie de acciones que emprende el Estado a manera de respuestas, frente al fenómeno delictivo tendiente a garantizar la seguridad, y la plena realización de los derechos de las personas. Sin embargo, hay que ser cautos al momento de

² El objetivo resocializador se diluye mientras se mantenga la visión reduccionista de protección estatal; el concepto reducido de seguridad, que se niega a reconocer al ser humano (personas privadas de libertad) como el centro de atención y protección.

³ Jakobs (1985) acuña el derecho penal del enemigo y entiende que las normas del código penal alemán sancionan al autor por considerarlo peligroso y no por el hecho mismo de haberlas cometido. El autor desarrolla la teoría del *derecho penal de ciudadanos* a través del cual sostiene que una sociedad se debe a partir de una creación de roles señalándole a cada persona un determinado status; sin embargo a partir de los acontecimientos del 9/11 Jakobs fundamenta su teoría del enemigo (el derecho de los ciudadanos a un mínimo de seguridad) al diferenciar claramente al delincuente por error (debe ser tratado como tal); y al delincuente que destruye el ordenamiento jurídico (el Estado no debe tratarlos como personas).

recurrir exclusivamente a la norma penal, ya que ésta no es ni será la única y última respuesta frente al delito. Comprende entonces otros sectores no necesariamente jurídicos, que se encuentran implícitamente vinculados como el de la economía, la educación, la salud, lo social, entre otros.

En este sentido la política criminal ecuatoriana, a decir del Prof. Ávila, se ha desarrollado en dos momentos (resaltar que hay un debate entre quienes sostienen que no existe una verdadera política criminal frente a otros que arguyen que si existe una política criminal pero que aquella es estrictamente punitivita) que son los siguientes:

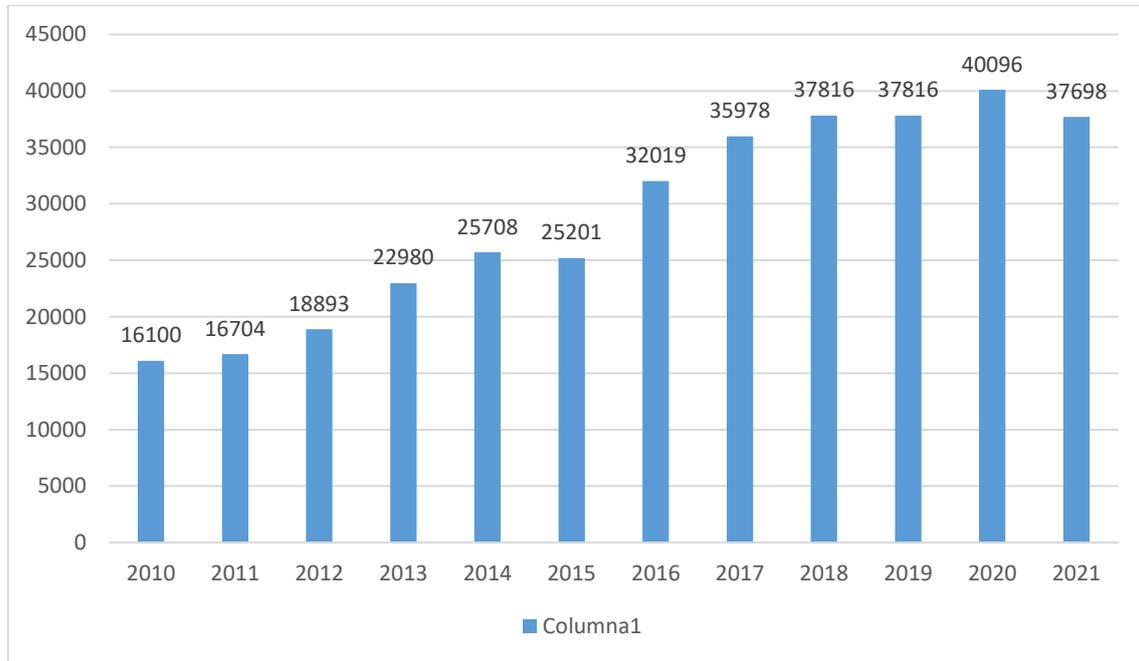
En un primer momento, se podría afirmar que tuvo un acento garantista, que se refleja en las normas constitucionales que establecen un derecho penal mínimo y derechos de las personas privadas de libertad, en la creación de la Defensa Pública, en el indulto a personas condenadas por delitos de microtráfico y criminalizados por protesta. En un segundo momento se presenta un giro punitivista, que se refleja en políticas tales como una reforma legal que aumenta delitos y penas, en los “más buscados”, en la construcción de cárceles con regímenes altamente restrictivo de derechos. Uno de los efectos más notables de esta política es que existe una sobrepoblación carcelaria y en un divorcio entre las normas constitucionales y la política criminal ejecutada (Ávila, 2018, p.9).

Y es que el incremento desproporcionado de la población carcelaria en el Ecuador opera en el contexto de reformas prescriptivas (expansión del derecho penal) mediante modificaciones constitucionales y legales en cuestión penal y penitenciaria.⁴

⁴ Desde 2009 se operaron varias reformas legales al Código Penal y Código de Procedimiento Penal como repuesta a la criminalidad. Así, por ejemplo, ciertas contravenciones se elevaron a la categoría de delitos, se aumentó la pena para quienes cometieran contravenciones, se incrementó la pena para delitos menores como robo, hurto, etc., y, el uso recurrente de la prisión preventiva. En 2014 se expide el vigente Código Orgánico Integral Penal que en su manifestación punitivista y eficientista contempla nuevas conductas penales, el incremento de la penalidad, la disminución de alternativas a la privación de libertad; así como la incorporación de mecanismos de aceleración procesal mediante juicios rápidos como el procedimiento de flagrancia, el abreviado y el procedimiento directo basados en la confesión de la persona procesada. Es así como la ley penal va dando ese giro punitivista que se va apartando cada vez más de la norma constitucional (garantista). Posteriormente, en junio de 2020 se expide La Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal (vigente desde 2021) en la que nuevamente siguiendo la lógica punitivista, se incorporan al catálogo de infracciones, nuevos delitos, (instigación al suicidio, desaparición involuntaria, violación incestuosa), se agravan las penas (abuso sexual 5 a 7 años por 7 a 10 años; drogas, mínima escala 2 a 6 meses por 1 a 3 años; mediana escala 1 a 3 años por 3 a 5 años.) y se elimina beneficios penitenciarios (régimen semiabierto y abierto de libertad) para determinados delitos. (delitos contra la vida, delitos contra la integridad sexual, etc.).

Figura 1

Evolución tasa de encarcelamiento ecuatoriano 2010- 2021



*Fuente: Defensoría del Pueblo 2020-SNAI 2021
Elaboración: Raúl Cadena Palacios*

En la figura 1, se puede apreciar que en el año 2000 existían 8000 personas privadas de libertad y en adelante se observa una tendencia de crecimiento. Este componente podría ser analizado desde el marco o modelo de justicia penal que caracteriza al Ecuador (acusatorio-adversarial) vigente desde 2001. Sólo a manera de hipótesis se podría plantear que el crecimiento vertiginoso de la población penitenciaria en el Ecuador es el resultado del nuevo modelo de justicia penal de corte acusatorio, oral y contradictorio.

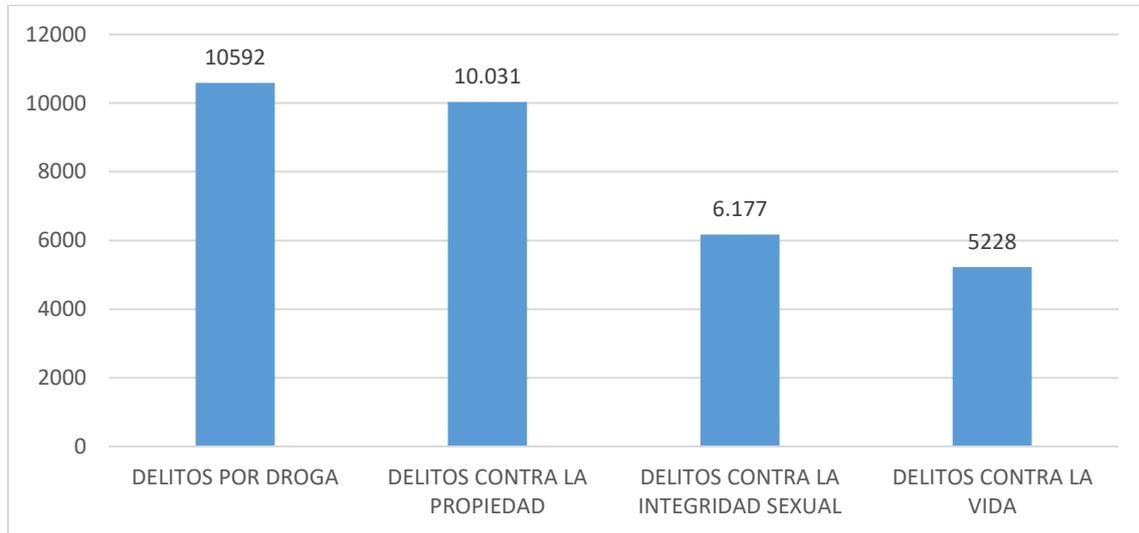
En la misma figura, se resalta ciertas coincidencias, entre picos de encarcelamiento con las reformas a la ley sustantiva y adjetiva penal ecuatoriana. Verbigracia, se observa a partir de 2009 y 2010, en adelante, un crecimiento acelerado de la población penitenciaria. En 2013, se registra 22980 privados de libertad; en 2014 (vigencia del COIP) 25708 privados de libertad; 2015 un total de 25201 presos; 2016 registra 32019 presos; 2017 registra 35978 privados de libertad, 2020 un total de aproximadamente 40000 presos.⁵

⁵ Desde 2011 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el Informe sobre Personas Privadas de Libertad en las Américas, identificó la sobrepoblación y el hacinamiento como uno de los mayores problemas de las prisiones en América Latina. Ver en <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf>

Si bien, en el mismo gráfico se aprecia ciertas tendencias decrecientes, aquellas se deben a la aplicación de acciones a corto plazo que buscan deshacinar, los centros de privación de libertad, tales como el indulto o repatriaciones, que resultan marginales y se ejecutan dentro de un contexto de ausencia de política criminal dirigida a prevenir el delito.

Figura 2

Personas privadas de libertad en Ecuador por tipo de delitos 2021



*Fuente: Fiscalía General del Estado, 2021
Elaboración: Raúl Cadena Palacios*

En el gráfico 2, se puede apreciar que la mayor parte de población penitenciaria ecuatoriana (10.592), corresponde a infracciones por drogas (sustancias catalogadas sujetas a fiscalización) aquello equivale a un 27%. En segundo orden, se encuentran quienes han cometido delitos contra la propiedad (10.031) equivalente a un 26%. Luego se encuentran aquellos privados de libertad por delitos contra la integridad sexual y reproductiva (6.177) que equivale a un 16%, y, finalmente, quienes han cometido delito contra la inviolabilidad de la vida (5.228) equivalente a 13%.

Desde hace algunos años se ha tenido una desmedida e injustificada avalancha de aumento en las penas, las cuales no surgen como resultado de estudio, análisis o alguna clase de consideración propia de la proporcionalidad de la pena con relación a los delitos cometidos, sino, por el contrario, de la falacia respecto de la cual el castigo es y será la

En el último informe emitido por el citado organismo internacional (febrero 2022) se identifica como una de las causas del incremento de la población penitenciaria en el Ecuador, la adopción de políticas punitivas que derivan en el aumento de penas y en la creación de nuevos tipos penales. Ver en https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Informe-PPL-Ecuador_VF.pdf

Otro de los problemas que en 2011 la CIDH identificó como muy graves y que lo vuelve a ratificar en el último informe, constituye los altos índices de violencia carcelaria y la falta de control efectivo de las autoridades.

única alternativa para evitar que la sociedad quebrante la ley y repare el daño ocasionado (Cadavid, 2017, p. 20)

Recurrir a la norma jurídica, no reduce ni resuelve mucho menos el conflicto. El país aún se debate en medio de una crisis estructural, en la cual, la violencia⁶ se manifiesta como la punta del iceberg y que demanda de éste, la posibilidad de abordar otras esferas de resolución de conflictos, menos punitivas, más preventivas y holísticas.

La política criminal, por tanto no se agota en la sola respuesta normativa (generalmente reactiva), cuyo impacto, al parecer se manifiesta en el sistema carcelario con sobrepoblación, hacinamiento y violencia; ésta tiene que ser reflexiva, que responda a las particularidades y desafíos del contexto nacional.

De otro lado, muchas decisiones de política criminal, se ha realizado sin evaluar su posible impacto empírico, ya sea sobre la carga que la criminalización de un comportamiento implica para la labor de la Fiscalía y los jueces, o sobre el sistema carcelario, en la medida en que los aumentos precipitados de penas, o las restricciones de las posibilidades de libertad provisional, aumentan tendencialmente el hacinamiento carcelario, sin que se tomen decisiones claras para prevenirlo. (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 26)

La desigualdad, la pobreza, el inaccesso a fuentes de empleo, la falta de educación, la corrupción, el narcotráfico, etc., son desafíos que la política criminal debe enfrentar e incorporar a su construcción, siendo que, además, debe alinearse a la política de seguridad estatal.

La política criminal no debe basarse exclusivamente ni fundamentalmente en la reacción inmediata a los actos criminales o a las demandas de seguridad ciudadana, sino en la adecuada planeación de respuestas a estos fenómenos, de conformidad con las evidencias empíricas y los fines del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos, asegurar la convivencia dentro de un orden social justo, y preservar las condiciones necesarias para el ejercicio de las libertades públicas. (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 100)

II.- Fuerzas de seguridad y gestión penitenciaria

El caos penitenciario que aqueja actualmente al Ecuador, ha sido, sin duda, el resultado del abandono estatal, que aleja aún más el anhelo de rehabilitación social, irrealizable, mientras

⁶ Según Informe del PNUD (2021), América Latina y el Caribe es una de las regiones más violentas del mundo. "Entre 2000 y 2018, las tasas de homicidio intencional en cada una de las subregiones de ALC superaron significativamente los promedios mundiales. Consistentemente, América Central y América del Sur experimentaron tasas más altas que el Caribe." Ver en [file:///C:/Users/DR.%20RAUL%20CADENA/Downloads/undp-rblac-IRDH-PNUD_C04-ES%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/DR.%20RAUL%20CADENA/Downloads/undp-rblac-IRDH-PNUD_C04-ES%20(5).pdf)

se mantenga una visión reduccionista de protección estatal (concepto restringido de seguridad)⁷ que se niega a reconocer al ser humano y, particularmente a las personas privadas de libertad, como centro mismo de atención y protección.

Normalmente, cuando se habla de seguridad ciudadana se alude al accionar del aparato represivo del Estado que actúa reactivamente, antes que estratégica, preventiva y holísticamente, de allí la importancia que esta propuesta jurídica encarna para dirigir el debate hacia espacios que merece la materia, entre ellos, los de la academia, los de los operadores políticos y jurídicos, así como de las organizaciones sociales y defensoras de los derechos humanos, éstas últimas que encuentra con frecuencia escollos dignos de mejor suerte, unos a veces justificados y, otros ciertamente inaceptables e inconsultos, porque surgen de actitudes irresponsables e intolerantes de quienes tienen a cargo el manejo del Estado, la seguridad y, especialmente la vigencia de los derechos cobijados por la actual carta fundamental, tan henchida también de valores y principios, así como de claras responsabilidades que pesan sobre el poder público.. ((Montaño, 2019, p. 10)

Desde la dogmática jurídico penal, la figura del abandono y las condiciones inhumanas con las que sobreviven las personas privadas de libertad durante su encierro, podría ser interpretado desde el Derecho Penal del Enemigo por su fuerte tensión con el Estado Constitucional Garantista

Probablemente el valor de nivel constitucional que cuya presencia se puede verificar con mayor frecuencia en los ordenamientos jurídicos contemporáneos, es el de la Dignidad Humana, hecho que nos sugería la necesidad de completar la rúbrica descriptiva de los sistemas jurídicos actuales el Estado Constitucional Garantista adicionando el calificativo dignatario. Tal como lo sostiene María Cristina Fix Fierro, luego de la segunda guerra mundial se inauguró una nueva época en la cual la convivencia de los pueblos se cimentó en el respeto de la dignidad de todas las personas. En el constitucionalismo de dicha etapa la dignidad humana se eleva a la categoría de núcleo axiológico y, por tanto, de valor jurídico supremo (Núñez, 2009, p. 387)

Bajo la distinción estipulativa de quienes han de ser tratados como “enemigos”, se incorporan las personas privadas de libertad, quienes han sido despojados de toda dignidad (valor supremo) que debería custodiar el derecho, lo cual manifiesta una grave tensión con los principios y garantías constitucionales.

⁷ Generalmente cuando se habla de (in)seguridad ciudadana se tiende a relacionar con hechos delictuales o con la protección de las personas frente a la criminalidad. Sin embargo, el concepto es más amplio, resulta ser multicausal, fundamental para la vida humana y esencial para el desarrollo sostenible como un acceso justo a otros bienes comunes como la educación, la justicia, el desempleo, la salud, la calidad de vida, etc. (Seguridad humana).

El Derecho Penal del Enemigo, (...)se caracteriza por los siguientes rasgos: un amplio adelantamiento de la punibilidad caracterizado porque la visión retrospectiva del sistema punitivo ha sido reemplazada por una lógica prospectiva, por un aumento de la magnitud de las penas en contraste con el derecho penal “de ciudadanos” –desproporcionalidad en las penas- por la disminución e incluso supresión de las garantías procesales individuales (esto último incluso hace hablar a algunos de un Derecho Procesal Penal delo Enemigo) y, por –siendo esta una característica propuesta por Luis Gracia Martín-, el surgimiento de un segmento especial del Derecho Penitenciario, destinado a ser aplicado en contra de los destinatarios del Derecho Penal del Enemigo. (Núñez, 2009, p. 389)

Desde la eliminación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2018) y la creación de dos secretarías en su lugar. Por un lado, la Secretaría de Derechos Humanos, y, por otro, el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI), los problemas dentro de los centros de privación de libertad parecen haberse agravado.

Pero no solo aquello, sino que además se confió la gestión penitenciaria, a las fuerzas de seguridad; es decir, que el manejo de la rehabilitación y reinserción social han asumido quienes tienen competencia en el ámbito de la seguridad pública como militares y policías indistintamente.

A decir del autor ecuatoriano Núñez (2022), hay un conflicto de intereses, al colocar a la policía al frente del control de las cárceles, su rol no es la reinserción; y no solo aquello, sino que, carece además de una sólida formación en derechos humanos y una escasa formación penitenciaria. Una cosa es el manejo dentro de los cuarteles y otra, muy distinta, los centros de privación de libertad.

Las bandas prisioneras actuales ha sido creadas por el Estado, principalmente a través del trabajo de inteligencia policial dentro de las cárceles a través de traslados, pero también al darles pabellones enteros. Esos grupos ganan poder porque controlan las dinámicas de los mercados: qué vuelta [droga] cae, cuál no, qué tipo. Les dio un poder extremo sobre la logística en las calles en Ecuador, que es un país fundamentalmente logístico para la distribución internacional y ahora tiene un mercado nacional mucho más consolidado. Los grupos prisioneros involucrados en las masacres tienen poder sobre la logística de esos dos mercados [internacional e interno]. Claro, gente de la población penitenciaria dice ahora que esas bandas han salido a operar a las calles porque, además, ya las venganzas empiezan a andar. (Núñez, 2022)

Figura 3

Masacres carcelarias en Ecuador

FECHA	MUERTOS	PRESIDENTE	DIRECTOR SNAI	CARGO
23/FEB/2021	79	LENIN MORENO	EDMUNDO MONCAYO	GENERAL DE POLICIA (p)
21/JUL/2021	34	GUILLERMO LASSO	FAUSTO COBO	CORONEL DEL EJERCITO (p)
29/SEP/2021	119	GUILLERMO LASSO	FAUSTO COBO/BOLIVAR GARZON	CORONEL DEL EJERCITO (p)
12/NOV/2021	68	GUILLERMO LASSO	FAUSTO COBO	CORONEL DEL EJERCITO (p)
03/ABR/2022	20	GUILLERMO LASSO	PABLO RAMIREZ	GENERAL DE LA POLICIA (a)
09/MAY/2022	60	GUILLERMO LASSO	PABLO RAMIREZ	GENERAL DE LA POLICIA (a)
18/JUL/2022	12	GUILLERMO LASSO	PABLO RAMIREZ	GENERAL DE LA POLICIA (a)
TOTAL	392			

*Fuente: Naciones Unidas 2022
Elaboración: Raúl Cadena Palacios*

Estos hechos de violencia, bien podrían ser traducidos como un exterminio o por usar las expresiones de Zaffaroni un “genocidio por goteo”, que ha dado como resultado cientos de muertos y heridos bajo la responsabilidad exclusiva del Estado. En otras palabras, el Estado asume el rol de “garante” de los derechos de las personas privadas de libertad, por tal razón responde directa y plenamente de la situación que éstos guardan.

La posición de garante que aquí ostenta el Estado deriva de que los detenidos en prisiones, en espera de sentencia o en cumplimiento de una condena, se hallan sujetos a un régimen minuciosamente regulado, aplicado y supervisado por el Estado mismo, de manera tal vez más intensa que la que pudiera aplicarse a cualquier otra categoría de sujetos. (García, 2003, p.132)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2022) ha identificado algunos factores como dinamizadores de la violencia intracarcelaria en el Ecuador, entre ellos los siguientes: “ausencia de control efectivo por parte del Estado de los centros penitenciarios y sistemas de autogobierno, corrupción, e insuficiencia de personal de seguridad”.

La característica proteccionista del Estado puede ser entendida de manera dualista; por un lado, ha de proteger y garantizar la paz y la tranquilidad social considerada como parte del concepto restringido de la seguridad ciudadana; y por otro, ha de garantizar un eficiente sistema penitenciario como parte de un concepto más dinámico y actual de seguridad y dentro del cual se constitucionaliza los derechos de las personas privadas de libertad, consideradas como parte del grupo de vulnerables y por ende de atención preferente.

En este sentido, se establece claramente que el deber del Estado como garante de las personas sometidas a su custodia, es precisamente el deber de ejercer el control efectivo y la seguridad interna de los centros penales; si esta condición esencial no se cumple es muy difícil

que el Estado pueda asegura mínimamente los derechos fundamentales de las personas bajo su custodia...”. (CIDH, 2011, p.5)

Como se ha dicho, el Estado asume el rol de garante de los derechos de las personas privadas de libertad y como tal contrae deberes específicos de respeto y garantías de los derechos fundamentales de aquellos, cuya realización es indispensable para el logro de los fines esenciales de la pena: la reforma y la reinserción social a la vez en que se constituye un elemento esencial de la seguridad y la administración de justicia.

Si bien, a la luz de la norma constitucional (2008) Fuerzas Armadas y Policía Nacional, son instituciones de derechos, libertades y garantías de las y los ciudadanos, la interrogante que surge en el contexto de las masacres carcelarias ocurridas durante los últimos años en Ecuador y cuya competencia ha correspondido a dichas instituciones, es conocer el tipo de responsabilidad que se genera por su acción y omisión al frente del control carcelario.

En esa misma línea constitucional, ambas instituciones referidas más arriba, han de someterse al poder civil, Para el caso del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI), éste se encuentra actualmente bajo la administración de un funcionario policial en servicio activo, y que a decir del autor Núñez (2022) las cárceles se han convertido en un servicio más de la Policía Nacional [como Antinarcóticos o la Dinased]. La lógica invertida, las personas privadas de libertad sometidas al poder político de la policía.

(...). Requerimos una política criminal garantista, una coordinación entre fiscalía policía y judicatura, un freno al poder punitivo de la policía. La política punitivista y vengativa (más delitos, más penas, más presos, menos visitas, menos recreación, menos salidas alternativas), lo único que está produciendo es que cualquier pena que imponga un juez tiene el agravante de ser equivalente a una pena de muerte.”. (Ávila, 2018)

En definitiva, el panorama penitenciario actual en Ecuador, no es para nada alentador. Como bien señala la CIDH (2022) “...los debates de la política criminal y, en general, de la política de seguridad integral, han girado en torno al aumento y profesionalización de las fuerzas policiales...” así como también a la “...incorporación complementaria de las fuerzas armadas...” lo que hace que se refuerce aquella visión reduccionista del concepto de seguridad basado en la teoría del enemigo, al cual hay que aniquilar.

Amnistía Internacional (2006) estableció que la verdadera seguridad implica hacer realidad todos los derechos (civiles, culturales, económicos, políticos y sociales). Todos ellos están interrelacionados y son indivisibles y ninguna política de seguridad puede pasar por alto ninguno de aquellas dimensiones. Hablar de seguridad es hablar de derechos humanos.

En el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030⁸, el Estado ecuatoriano reconoce que uno de los tantos desafíos que presenta el sistema de rehabilitación social en Ecuador es la inexistencia de estudios en el país sobre adolescentes infractores y sobre los factores de reincidencia en la población penitenciaria. De la misma forma, reconoce que la ausencia de estadísticas reales sobre los problemas que los lleva a infringir las leyes no ha permitido establecer acciones concretas sobre el proceso de rehabilitación social y de reinserción adecuada. En pocas palabras ausencia de política criminal o simplemente política criminal reactiva.

Quando de seguridad pública se trata, hay que indagar también sobre la policía que tenemos y queremos en los días actuales: ¿Cuál es el porcentaje necesario de policías estatales (civiles y militares) y federales? ¿Cuál modelo es el más conveniente? ¿Cuáles son los límites de la actividad policial? ¿Cuál es la relevancia de la integración de las policías, de leyes adecuadas y una mejora material y humana? ¿Debe la policía tener, además de una función represiva e investigativa (la inteligencia habría de ser perfeccionada, a la luz de la opinión unánime de los especialistas en seguridad pública), un papel relevante en la prevención y mediación de los conflictos, como sucede en otras latitudes? (Barros Leal, 2020, p. 14))

¿Debe la policía seguir asumiendo la dirección y el control de las cárceles? ¿Realmente tienen una formación sólida en derechos humanos conforme reza la norma constitucional ecuatoriana? Y es que, cuando se ha de referir por ejemplo a la (in)seguridad ciudadana, ésta debe ser entendida a través de la lectura de la instrumentación jurídica, como el derecho a la vida, el derecho a la libertad, el derecho a la seguridad personal, etc., que subyace la obligación del Estado de respetar, proteger, asegurar y promover los derechos y las libertades.

Ya se afirmó que no queremos policías para estimular el conflicto o la prisión, o para celebrar los números de detenciones; queremos a los que combatan el crimen con competencia y seriedad, pero que se anticipen a los criminales y sepan orientar a las comunidades para impedir su actuación; queremos policías que sean receptivos y hagan una labor eficaz y de proximidad; no queremos a los que extrañen los periodos de arbitrio y sean adeptos de la prisión sin orden judicial o de la convivencia con la tortura, física y psicológica; lo que anhelamos es formar policías que rechacen tratos inhumanos bajo cualquier circunstancia y valoren la justicia y la democracia...(Barros Leal, 2020, p.15)

⁸ Ver en https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/PLAN-NACIONAL-DE-SEGURIDAD-CIUDADANA-Y-CONVIVENCIA-SOCIAL-PACIFICA-2019-2030-1_compressed.pdf

Conclusiones

Las masacres carcelarias, ocurridas en Ecuador, pueden bien ser explicadas, desde la rama de la política criminal, que, desde su concepción crítica, considera que el sistema penitenciario ha resultado fallido. Por un lado, la norma jurídica que responde más bien a un modelo estrictamente represivo antes que preventivo, personal penitenciario que resulta insuficiente y carente de conocimientos técnicos y profesionales, sumado a una infraestructura caótica propio del siglo XIX que se basó en la corrección de los reclusos.

La manera inmediatista y más fácil de hacer frente al conflicto social se ve representado en el trinomio “Policía-Justicia-Cárcel” o “Problema-Reacción-Solución”, por citar al autor Zaffaroni; más pena, menos beneficios penitenciarios, más vigilancia y custodia, menos derechos por ejercer por parte de sus titulares. El Estado ha sido incapaz de generar acciones a manera de respuestas frente al fenómeno delictivo tendiente a garantizar la seguridad, la paz y la plena realización de los derechos. Lo que ocurre en las cárceles ecuatorianas simplemente es el reflejo de lo que sucede en la sociedad.

La (in)seguridad ciudadana sin duda alguna se ha constituido en un obstáculo de desarrollo social, en forma específica, el sistema el sistema penitenciario es un asunto complejo que requiere del diseño de políticas públicas a mediano y largo plazo, así como la adopción de medidas inmediatas y necesarias para hacer frente a situaciones dramáticas como las masacres carcelarias que han enjuiciado el papel del Estado como garante de los derechos de la población reclusa. Cuando los centros de privación de libertad no reciben la atención o los recursos necesarios, su función se distorsiona, en vez de proporcionar protección, se convierten no solo en escuelas del crimen, sino además en campos de concentración como lo que sucede actualmente y en donde la violencia extrema se va naturalizando sin perplejo alguno por parte de quienes son responsables.

Urge una política criminal reflexiva y eficaz capaz no solo de reaccionar frente a la criminalidad sino también a la problemática agobiante del país, economía, educación, salud, prioridades que reflejan ciertamente una crisis estructural. Urge una política criminal despojada de todo velo “populista” que sigue insistiendo en la vigorización de las penas, creación de nuevos tipos penales, eliminación de beneficios penitenciarios y en la construcción y/o privatización de más cárceles.

Bibliografía

Ávila, R. (2018). *La política criminal en el gobierno de la “Revolución Ciudadana”: del garantismo al punitivismo*. <https://vlex.ec/vid/politica-criminal-gobierno-revolucion-764103093>

Ávila, R. (2018). *El genocidio por goteo en nuestras cárceles*. <https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/el-genocidio-goteo-nuestras-carceles>

Barros Leal, C. (2020). *El rostro más sombrío de las prisiones*. https://www.dijuris.com/libro/prisiones_40822

Cadavid, M. (2017). *¿Nuevas formas de tortura? El aumento de penas y la utilización ilegítima de algunos mecanismos como medios de coacción psicológica en el proceso penal*. https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12514/MariaMarelviz_CadavidRodriguez_2017.pdf?sequence=2

Cadena, R. (2019). *Protección de los derechos constitucionales de las personas privadas de libertad en el Ecuador: un asunto de seguridad ciudadana*. IMPRESORESMYL S.A. Quito.

Cadena, R. (2021). *El populismo penal en el Ecuador. El manejo político de las normas penales*. Ediciones Legales. Quito.

CIDH. (2011). *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*. <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf>

CIDH. (2022). *Personas Privadas de Libertad en Ecuador*. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Informe-PPL-Ecuador_VF.pdf

Comisión Asesora de Política Criminal (2012). *Informe Final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. https://issuu.com/luisleonarddurandocs/politica_criminal_informe_comisi_n_pol_tica_crimin

Defensoría del Pueblo. (2020). *Informe situación de privación de libertad que se encuentran a cargo del Sistema Nacional de Rehabilitación Social*. <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpemnpt/exhortos/2020-08-17%20Informe%20sobre%20SNRS.pdf>

García, S. (2003). *John Howard, el estado de las prisiones en Inglaterra y Gales. Estudio introductorio de Sergio García Ramírez*. http://www.fcede.es/site/es/libros/indice.aspx?id_libro=5446

Montaño, C. (2019). *Prólogo del libro Protección de los Derechos Constitucionales de las Personas Privadas de Libertad en el Ecuador: un asunto de seguridad ciudadana*. Quito, Ecuador. IMPRESORESMYL S.A.

Núñez, J. (2009). *Un análisis abstracto del Derecho Penal del Enemigo a partir del Constitucionalismo Garantista y Dignitario*. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-33992009000200003&script=sci_abstract

Núñez, J. (2022). *El gobierno debe sacar a la policía de las cárceles*. <https://gk.city/2022/03/07/entrevista-jorge-nunez-narcotrafico-policia-carceles/>

Zaffaroni, R. (2006). *Manual de Derecho Penal. Parte General*. https://www.academia.edu/32234639/Zaffaroni_Eugenio_Raul_Derecho_Penal_Parte_General