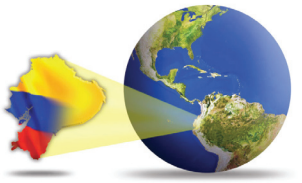
AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA

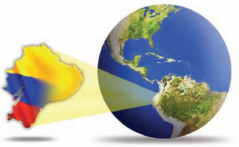


Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA

SEGURIDAD, SOBERANÍA Y DEMOCRACIA,
SIGLO XXI

AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA



Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA

SEGURIDAD, SOBERANÍA Y DEMOCRACIA,
SIGLO XXI

Gustavo Larrea Cabrera
Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa

Equipo de Redacción:

Gustavo Larrea
Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa

Magdalena Molina Riofrío
Secretaria Técnica

Daniel Pontón - Consultor

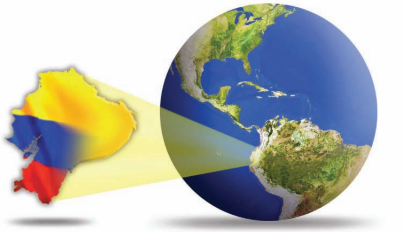
Colaboradores:
Iván Arias Sánchez

Santiago Pérez
Gerente de la Empresa PRAISMEL, S.A.
Responsable de la Encuesta Nacional
Agosto 2008

MINISTERIO COORDINADOR DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA
Benalcázar 675 y Espejo, Edificio La Unión
Telfs.: (593) 2 2580-737 / 2954 534
www.micsie.gov.ec

Impresión: J. M. Impresores
Diseño y diagramación: Oswaldo Dávila

Quito - Ecuador
Septiembre, 2008



Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

Índice

Presentación 7

CAPÍTULO I:
Proceso de Construcción de la Agenda de Seguridad Interna y Externa **14**

1.1 Metodología Democrática 16

1.2 Resultados de los procesos de construcción de la Agenda de Seguridad 17

1.3 Visión Contextual y Operativa de la Agenda de Seguridad 21

CAPÍTULO II:
Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa **25**

2.1 Seguridad, Soberanía y Democracia, Siglo XXI 26

CAPÍTULO III:
Hacia una nueva política de Estado de Seguridad Interna y Externa **39**

3.1. Diferenciaciones necesarias 39

3.2. América Latina y su Historia de Seguridad 48

CAPÍTULO IV:
La Seguridad en Ecuador **65**

4.1 Breve historia sobre la Doctrina de Seguridad en Ecuador 65

4.2 La Doctrina de la Seguridad Nacional y las dictaduras en Ecuador: años 60 y 70 69

4.3 La vuelta a la democracia: década de los 80 71

4.4 Década de los 90 73

4.5 Década del 2000 78

4.6 Hecho inédito a la violación de la seguridad y soberanía de los Estados: bombardeo a Angostura, Provincia de Sucumbíos, Ecuador por parte del gobierno Colombiano el 1 de marzo de 2008 87

CAPÍTULO V:
La Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa 93

5.1 Hacia una política de seguridad, soberanía y democracia del siglo XXI 93

5.2 La seguridad en el contexto actual de la Revolución Ciudadana 94

5.3 Principio de la democracia participativa 97

5.4 La nueva política de seguridad con un enfoque integral 98

5.5 Lineamientos básicos para el Sistema Nacional Integral de Seguridad 102

CAPÍTULO VI:
Lineamientos de Políticas Públicas Sectoriales de Seguridad Interna y Externa 104

6.1 Metodología Democrática de la Agenda se Seguridad Soberanía y Democracia. 104

6.2 Política General de Seguridad Interna y Externa. 110

6.3 Lineamientos de políticas intersectoriales de seguridad interna y externa 111

ANEXOS 115

Anexo A: Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Ciudadanía en Temas de Seguridad Interna y Externa 117

Anexo B: FOROS REGIONALES - PROPUESTAS AMENAZAS Y ESTRATEGIAS COMUNES 128

Anexo C: Extracto del Listado de Instituciones Presentes en los Siete Foros Regionales de Seguridad Interna y Externa 140

Presentación

Dra. Magdalena Molina Riofrío

Secretaria Técnica del
Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

El Gobierno de la Revolución Ciudadana del economista Rafael Correa, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, tiene como eje fundamental transformar el sistema político neoliberal, que ha agudizado la inequidad y la corrupción, para transformarlo en un sistema de profundización de la democracia en todos los ámbitos que le corresponden al Estado ecuatoriano, desde el acceso de sus ciudadanos a los derechos sociales básicos, a la justicia, equidad, acceso a las oportunidades de desarrollo, a la participación de una economía solidaria; es decir: al buen vivir con calidad de vida, dignidad y desarrollo sustentable. Estos avances requieren, a la vez, la transformación del sistema de seguridad del Ecuador, que fue diseñado en la época de la Doctrina de la Seguridad Nacional, una doctrina militarista y represiva, diseñada para la defensa limítrofe de los territorios y para la supresión, con carácter policial, de los grupos que supuestamente amenazaban el orden público. Esta doctrina, que se aplicaría en todo el continente durante la época de la Guerra Fría, permitió que las fuerzas de

seguridad actuaran frente a las amenazas internas, con enfrentamientos en contra de individuos o grupos políticos de carácter insurgente u opositor.

Hoy, en pleno siglo XXI, Ecuador avanza con nuevos bríos, con los nuevos horizontes democráticos de una patria nueva. Como parte intrínseca de este nuevo modelo democrático, que da nacimiento a las políticas transformadoras, el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa del Ecuador ha emprendido un esfuerzo de coordinación y articulación para lograr una transformación, acorde con las políticas del actual Gobierno Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo. Coordina, estrechamente, las instituciones que son parte del Gabinete de Seguridad: Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Gobierno y Policía, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Secretaría Nacional Anticorrupción, Secretaría Técnica de Plan Ecuador, y Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, (estas dos últimas, son secretarías adscritas al Ministerio Coordinador de Seguridad) organismos institucionales que, por su naturaleza jurídica, tienen el mandato de impulsar e implementar las políticas públicas para precautelar la seguridad interna y externa del país y la de su mandante, que es el pueblo ecuatoriano, en sus respectivos ámbitos de gestión gubernamental.

Dentro de estos compromisos del Gobierno de la Revolución Ciudadana, el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, con las instituciones de su gabinete, impulsa la nueva política de Seguridad, Soberanía y Democracia, como política del Estado ecuatoriano con una visión democrática y de derechos humanos, correspondiente a los desafíos del Siglo XXI, y a la política de seguridad global que se ensaña en justificar la violación de la soberanía de los pueblos, so pretexto de la lucha contra el terrorismo.

Objetivo de la Agenda

Construir la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa a través del dialogo y la concertación con la ciudadanía, las instituciones del Estado y las organizaciones de los distintos sectores de la sociedad civil con una visión de seguridad, soberanía y democracia.

Esta nueva política de seguridad se institucionaliza como política de Estado para sentar las bases y los principios democráticos que renuevan la doctrina nacional de seguridad interna y externa, bajo los principios de los derechos humanos, establecidos en la Constitución de la República del Ecuador; del derecho internacional que precautela el derecho a la no intervención y soberanía de los pueblos, y del derecho internacional humanitario.

Bajo esta proyección, el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa diseñó el proyecto Construcción de la Agenda de Seguridad con enfoque de Soberanía, Derechos Humanos y Democracia. La gestión de este proceso, en coordinación activa y propositiva con las instituciones que conforman el Gabinete de Seguridad, se ha centrado en la tarea de impulsar una metodología democrática con mecanismos de participación ciudadana e interinstitucional. Se partió, en su primera fase, con la realización de la Encuesta nacional sobre la percepción de la ciudadanía sobre seguridad interna y externa, dirigida a los diversos sectores ciudadanos, tanto en las áreas urbanas como en las rurales del país. Las siguientes fases se han realizado en consecutivos diálogos, bajo la modalidad de foros regionales y mesas de trabajo. Metodologías y modalidades que abrieron la oportunidad para debatir y consensuar los distintos ámbitos de seguridad interna y externa, a fin de garantizar que esta nueva política de seguridad sea fruto del consenso de la sociedad civil con las instituciones del Estado. Las propuestas recogidas dan las pautas para la nueva política de seguridad, sobe-

ranía y democracia, y se transformarán en políticas públicas y planes de acción que formarán parte de la Agenda de Seguridad de la Ciudadanía y del Estado ecuatoriano. Este proceso se constituye en la reafirmación de la revolución ciudadana ecuatoriana; fortalece, en la práctica, la democracia participativa, la vigencia del Estado Social de Derecho; e imprime una política de seguridad interna y externa integracionista latinoamericana que parte desde sus propios intereses comunes en la construcción de los territorios de paz, solidarios, dignos y soberanos, sumándose, así, a los esfuerzos de la región que emergen, hoy, con claridad e identidad propia.

La Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, recogida en el presente libro, plantea el concepto integral de seguridad, soberanía y democracia, como política de Estado. Este compendio filosófico y de lineamientos estratégicos contiene conceptos metodológicos democráticos hacia dónde y cómo queremos implementar el nuevo modelo de seguridad, en el contexto del mundo globalizado, proyectándolo, además, para las futuras generaciones.

En el Capítulo I, se analiza el proceso de la construcción de la Agenda de Seguridad, en la que se expone la metodología democrática y las fases realizadas que estuvieron diseñadas desde la concepción de este gran proyecto, que quiere lograr el resultado extraordinario del diálogo y la concertación con calidad y masiva participación ciudadana, de gobiernos locales y demás instituciones y organizaciones de la sociedad civil, y en los resultados de la Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Ciudadanía en Temas de Seguridad Interna y Externa.

El Capítulo II se centra en una evaluación objetiva de la situación actual sobre aspectos de seguridad en el Ecuador como desafíos; y en la propuesta del Ministro Coordinador Gustavo Larrea “Hacia una Nueva Política de Seguridad Soberanía y Democracia” esbosando lineamientos estratégicos

para cada una de las áreas de seguridad interna y externa con gran contenido democrático y enfoque de derechos humanos.

El Capítulo III nos introduce a una breve historia sobre la Seguridad en América Latina Este capítulo nos introduce al inicio de las reflexiones sobre los distintos conceptos, teorías, y modelos de seguridad, en las distintas etapas de la seguridad hemisférica durante la Guerra Fría, cobijada bajo el paradigma de la seguridad regional, y post Guerra Fría, hasta la presente época, en la que aparecen nuevas alternativas como la reciente propuesta de Brasil sobre la creación del Consejo Sudamericano de Defensa.

El Capítulo IV se enfoca en un breve análisis de la Seguridad en el Ecuador. Es una reseña histórica de cómo fue concebida la seguridad desde la era republicana hasta la transformación de la nueva etapa democrática en el Ecuador, y el proceso de construcción del Gobierno de la Revolución Ciudadana.

La propuesta conceptual, filosófica y doctrinal hacia la nueva Política de Seguridad, Soberanía y Democracia, se encuentra expuesta en el Capítulo 5 de este libro, que sienta las bases doctrinales para la Agenda de Seguridad Interna y Externa, cuyos lineamientos estratègicos se encuentran recogidos de manera sistemática en cada una de las áreas de seguridad, y que fueron enriquecidos en los Foros Regionales.

La Agenda Nacional de Seguridad se encuentra, además, debidamente expuesta en las Agendas Institucionales sectoriales recogidas en los fascículos adjuntos, propuestas elaboradas por cada una de las instituciones que forman parte del Gabinete de Seguridad.

La Agenda Nacional de Seguridad, surge, entonces, de la recolección del conjunto de propuestas y lineamientos estratégicos de la ciudadanía en diálogo democrático y concertación con las instituciones del Estado que con-

templan, dentro de su mandato y planificación institucional, aspectos de seguridad interna y externa del país.

Como lo ha indicado el Ministro Gustavo Larrea, el proceso de construcción de la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa es un hecho histórico, inédito en el país, por su naturaleza de convocatoria y por revolucionar los conceptos doctrinarios de seguridad que se han mantenido hasta la presente fecha. La construcción de la Agenda Nacional de Seguridad impulsó, además, las bases de una nueva doctrina de seguridad con una filosofía humana, de derechos y soberanía, reconociendo el contexto global que encierra el modelo de seguridad integral propuesto en este proceso, para garantizar el "buen vivir", la democracia, y la paz.

La filosofía y la nueva doctrina que se impulsa en esta propuesta y que cuenta con la validación ciudadana, en concordancia con las políticas públicas de los órganos relativos al tema del Estado Ecuatoriano, se constituyen, por lo tanto, en los principios básicos para la formulación de la Ley de Seguridad, Soberanía y Democracia y el Sistema de Seguridad Interna y Externa como un órgano inter e intra institucional, sinérgico y con propia dinamia democrática para garantizar la retroalimentación entre Estado y ciudadanía.

Reiteramos lo recogido en los foros con la ciudadanía. no puede haber desarrollo sin seguridad, ni seguridad sin desarrollo; no puede haber paz sin seguridad, ni seguridad si no garantizamos la paz y la convivencia pacífica y una cultura de paz y solidaria; no puede haber seguridad sin estar en armonía con la naturaleza; no puede haber seguridad sino se eliminan las causas de inseguridad, y no puede haber seguridad regional o mundial sino aunamos esfuerzos en la identificación de nuestros problemas internos y de aquellos que son comunes, para encararlos con identidad propia, frente a las amenazas externas o impuestas que contrarresten o amenacen nuestros intereses internos y los intereses de nuestra región latinoamericana.

I. Proceso de Construcción de la Agenda de Seguridad Interna y Externa

El proceso de construcción de la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa se dio en una secuencia de fases metodológicas democráticas; desde el diseño del proyecto, la identificación de las fases participativas, elaboración de metodologías democráticas, los mecanismos de coordinación amplia, interinstitucional y ciudadana y, concluyó, con propuestas consensuadas para armar la Agenda Nacional de Seguridad. Esta gran tarea se realizó a través de una conducción y dirección ejecutiva de la Secretaria Técnica del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. La participación y seguimiento activo del Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa, Gustavo Larrea, experto en derechos humanos, permitió afinar el andamiaje de conceptos y teorías sobre el tema, y logró romper con los paradigmas de seguridad vigentes hasta la actualidad. Se planteó avanzar con propuestas de largo alcance para que tengan impacto en el espacio y en el tiempo de las futuras generaciones. Así nace el planteamiento de ir hacia una política de Estado de seguridad, soberanía y democracia

que nos permita trazarnos un objetivo principal: el afianzamiento de la democracia ecuatoriana, que tiene como eje central el ser humano, el ciudadano, ciudadana, la equidad, la justicia, los derechos humanos, la soberanía y el respeto al Estado de Derecho. Estos principios son los pilares fundamentales del Plan de Gobierno y, a la vez, se constituyen como los objetivos de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES.

El proceso de construcción de la Agenda de Seguridad fue contextualizado como el mecanismo idóneo para impulsar la democracia participativa a través de los diálogos y la concertación social en torno a los análisis y propuestas sobre políticas públicas y estrategias para la elaboración e implementación de la Agenda de Seguridad Interna y Externa. Este proceso, además, ha coadyuvado a construir una cultura de corresponsabilidad ciudadana y Estado, en temas inherentes a la seguridad interna y externa del país.

Este gran desafío y significativo resultado, que ha arrojado como producto la Agenda de Seguridad, no hubiese sido posible sin el compromiso institucional de los Ministros y Secretarios de las carteras de Estado que forman parte del Gabinete de Seguridad. El trabajo tesonero de los equipos técnicos y coordinadores, profesionales de cada institución, arrancaron de manera progresiva (en su involucramiento) para luego desbordarse en un proceso sinérgico y dinamizador, incorporando la metodología democrática en sus reuniones de discusión, análisis y concertación para el diseño y/o revisión de sus políticas y planes de acción con una nueva mirada y un nuevo enfoque de seguridad, soberanía y democracia, asimilándolo como el eje transversal en su gestión institucional, y en sus relaciones ciudadanía – Estado para la implementación de la Agenda de Seguridad y las futuras acciones de planificación y gobernabilidad.

1.1 Metodología Democrática

El proceso de implementación de la metodología democrática se dio a través de un diseño metodológico consensuado con el equipo coordinador y con las autoridades de las instituciones que forman parte del Gabinete de Seguridad. Este involucramiento permitió obtener el éxito extraordinario que hoy es un legado que se expresa en los archivos de la participación masiva y cualitativa de la ciudadanía, en cada uno de los nueve foros regionales (que se realizaron en las regiones principales del país). Aproximadamente, tres mil participantes, en calidad de representantes de las organizaciones de la sociedad civil, que comprenden sectores de la juventud, mujeres, líderes comunitarios, autoridades de los gobiernos locales, sector indígena, afrodescendientes, sector empresarial, académico, estatal; miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; todos ellos participaron, entusiasta y creativamente, en este proceso a lo largo y ancho del país para la construcción de la Agenda de Seguridad.

Otro de los aspectos esenciales de la metodología democrática, fue su carácter multidimensional. La propuesta de Ecuador y del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa en particular, fue compartida y enriquecida en el Foro Internacional sobre Seguridad, Soberanía y Democracia desde la perspectiva regional. A este foro participaron Nilda Garré, Ministra de Defensa de la República de Argentina, Jennifer McCoy, Directora Regional del Centro Carter y Juan de Dios Parra, Director General de la Asociación Latinoamericana de los Derechos Humanos. La tesis se debatió desde la integración regional y los derechos humanos como ejes centrales en la nueva concepción doctrinaria de seguridad.

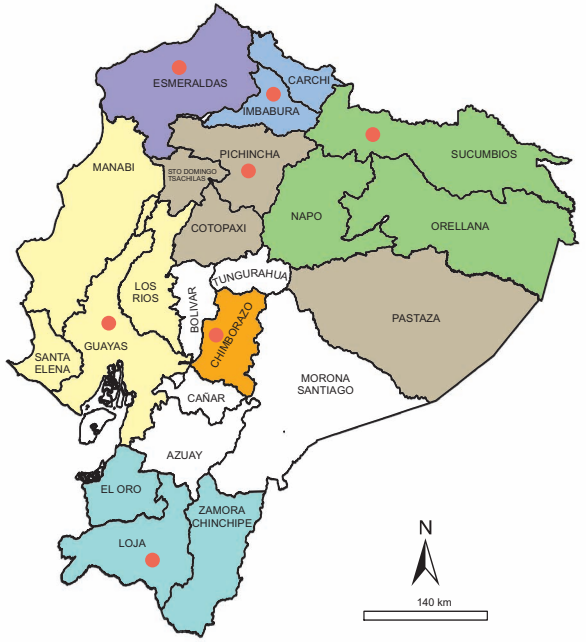
En el capítulo VI se encuentra detallada la metodología democrática y los lineamientos estratégico para políticas públicas sobre seguridad interna y externa.

1.2 Resultados de los procesos de construcción de la Agenda de Seguridad

Resultados institucionales:

Estos resultados tangibles se evidencian en la transversalidad de esta nueva política de seguridad en las políticas institucionales, en sus agendas estratégicas y en los planes de gestión de cada una de las instituciones del Gabinete de Seguridad. Políticas y planes de acción que se encuentran debidamente expuestos en los fascículos que se presentan con este compendio de la Agenda de Seguridad Interna y Externa.

Las políticas y planes institucionales fueron expuestos de manera consultiva en cada uno de los Foros y mesas de trabajo, lo que permitió a las insti-



Los Foros Regionales se realizaronen las ciudades capitales de las provincias de Imbabura, Sucumbíos, Pichincha, Loja, Chimborazo, Guayas y Esmeraldas. Cuyas capitales se constituyeron en el punto focal estrategico regional de las provincias aledañas cubriendo todo el territorio nacional. Esta regionalización del debate permitió la participación democrática de la ciudadanía ecuatoriana.

tuciones de gobierno afinar, reafirmar y en algunos casos modificar sus metodologías de aplicación de las politicas, planes y programas concernientes a la seguridad y la democracia participativa. Alrededor de un 89% de los participantes, tenían, por primera vez, la oportunidad de conocer y analizar el concepto y/o visión de seguridad y su relación con los derechos de la ciudadanía, con la soberanía y la democracia, la justicia, y la seguridad en armonía con la naturaleza. Situación que permitió abrir el proceso educativo sobre temas que conciernen a la seguridad y soberanía de la población y del Estado ecuatoriano.

Propuestas de Lineamientos Estrátegicos en Áreas de Seguridad

Resultados de los Foros: De los diálogos surgieron consensos básicos sobre lineamientos estratégicos para la seguridad interna y externa del país. En el anexo 2 presentamos un cuadro sistematizado de los lineamientos estrategicos recogidos en los foros regionales. A continuación ilustramos ciertos aspectos relevantes:

Seguridad pública

El diálogo y las estrategias se centraron en la aplicación del Plan Nacional de Modernización de la Policía y el Plan de Seguridad Ciudadana.

- Es una responsabilidad de todos, del Estado y de la ciudadanía en su conjunto.
- Es el empoderamiento de la ciudadanía para evaluar la gestión local en temas de seguridad interna.
- Es la planificación y coordinación entre autoridades y ciudadanía para eliminar la delincuencia y otros elementos de inseguridad.

Seguridad y Relaciones Internacionales

Se abordaron temas referentes a cómo optimizar las relaciones internacionales que respondan a nuestros intereses como país y como región, plasmados en políticas bilaterales y multilaterales.

- Generación de veedurías ciudadanas binacionales en materia ambiental.
- Aplicación de los tratados internacionales que resguarden la soberanía y el territorio de los Estados.
- Respeto a los derechos de los inmigrantes legales, desplazados y refugiados colombianos en el Ecuador.
- Desarrollo de la Agenda Positiva de las regiones fronterizas con servicios básicos, recursos agrícolas para evitar el narco cultivo.

Seguridad y Defensa

La tesis de generar un solo bloque de seguridad regional sudamericano, para enfrentar intereses contrapuestos, fue un común denominador desde la perspectiva de tener una política clara para prevenir las amenazas externas a los intereses internos regionales:

- Generación de una cultura geopolítica y de defensa y unidad latinoamericana a través de la educación.
- Competencias y roles que tienen las instituciones del Estado responsables de la seguridad: Fuerzas Armadas, encargados de la seguridad externa y Policía Nacional, de la seguridad interna.
- Desarrollo de un plan de implementación de la resolución 1325 de la ONU entre el Consejo Nacional de Mujeres y el Ministerio de Defensa.
- Generación de una política de defensa centrada en el ser humano, democracia participativa, y con responsabilidad ciudadana.

Seguridad, Justicia y Derechos Humanos:

- Difusión de los derechos en todos los niveles educativos.
- Promoción de la Defensoría Pública para que brinden asesoramiento gratuito.
- Consultorios gratuitos para el patrocinio de grupos vulnerables.
- Creación de planteles de trabajo, educación, artes y deportes en los Centros de Rehabilitación.

Seguridad, Gestión de Riesgos

- Creación de sistemas descentralizados de la Gestión de Riesgos.
- Capacitación sobre gestión de riesgos a todo nivel: educación formal y campañas de comunicación.
- Conformación de espacios ciudadanos de control de gestión de riesgos, como difusores de la información.

Seguridad y Plan Ecuador

El denominador común, en las mesas de trabajo, es el blindaje de las "fronteras con desarrollo":

- Fortalecimiento de la presencia militar y policial en la frontera norte.
- Promoción de actividades alternativas económicas para la población de la Frontera.
- Impulsar la capacidad técnica para presentar proyectos productivos, de desarrollo.
- Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias de frontera y la promoción de agendas comunes.

1.3 Visión Contextual y Operativa de la Agenda de Seguridad

Los lineamientos estratégicos forman parte de la visión contextual y operativa de la Agenda de Seguridad Interna y Externa. Muchas de estas recomendaciones estratégicas se encuentran recogidas en los planes y programas de las instituciones que conforman el Gabinete de Seguridad. Lo que se ha logrado a través de los foros, es la validación de estas políticas y planes operativos, con un gran valor agregado: la incorporación de una sinergia y armonización de sus políticas y planes operativos con una visión integral de la nueva política de seguridad, soberanía y democracia; la profundización de la democracia, la revalorización de la soberanía, la afirmación de las fronteras de paz, y la vigencia plena del Estado de derecho.

La sostenibilidad de la Agenda Interna y Externa se sustentará en la creación de un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación institucional e interinstitucional de sus Agendas Estratégicas, Planes y Programas, que se

basen en indicadores reales para la medición de la consecución de sus metas en términos de políticas públicas y del Plan Nacional de Desarrollo en el ámbito de seguridad, soberanía y democracia.

Los sistemas de evaluación se fundamentarán en los mecanismos de participación ciudadana, de la soberanía en su contexto de dignidad humana, integración regional y en las políticas de comunicación a fin de dinamizar la Agenda de Seguridad Interna y Externa como un proceso constante de evolución y cambios que se requieran para fortalecer la institucionalidad de la seguridad con enfoque de los principios de soberanía y democracia; y de la visión integral para la seguridad interna y externa del País.

Contextualización de la Seguridad Interna y Externa y su Visión Integral

La Agenda de Seguridad Interna y Externa contextualiza la seguridad integral como la nueva política de Estado, entendida ésta como la visión integral de la seguridad humana, la seguridad cooperativa y otras visiones multidimensionales en el orden de la integralidad para precautelar los intereses de la seguridad interna y externa del país, en la que el ser humano sea el eje central de la seguridad.

*La **seguridad integral** comprende el conjunto de las acciones del Estado y la Sociedad Civil que de manera armónica e interdisciplinaria revolucionen la seguridad desde una visión integral y multidimensional para resguardar y garantizar los principios relacionados con los derechos humanos, la gobernabilidad, el fortalecimiento de la democracia, las libertades, los derechos del buen vivir de las personas, la asistencia recíproca y la seguridad solidaria entre los pueblos, promoviendo la integración latinoamericana, las relaciones Sur-Sur y la seguridad global.*

La unidad de los esfuerzos realizados en la región latinoamericana demandan un contínuo debate para lograr la unificación de criterios a fin de fomentar el concenso democrático en políticas de integración sobre seguridad, defensa, soberanía y democracia. La "Agenda de Seguridad Interna y Externa del Ecuador" sienta las bases de una nueva doctrina de seguridad, soberanía y democracia con vision integral. Sin lugar a dudas será una contribución trascendental para la

construcción de una nueva doctrina de seguridad en la Región Latinoamericana.

Nuestra concepción integral de la seguridad, tiene nuevos alcances en la comprensión objetiva, dinámica y multidimensional. Esta nueva propuesta de seguridad integral engloba todos los principios relacionados con los derechos humanos, los derechos del buen vivir de la ciudadanía. Una soberanía en donde prevalezca, en su alcance real, la dignidad humana, la dignidad de los Estados, de sus territorios, donde se forjen los territorios de paz, y, con igual prioridad, la democracia. En donde se garantice mayor democracia a través de la sistemática participación de los ciudadanos y el Estado para la construcción e implementación de la Agenda y la Política de Seguridad en una simetría de acciones y filosofías que abarquen la nueva doctrina de seguridad, y construyan, a la vez, una nueva cultura de corresponsabilidad entre ciudadanía y Estado afirmada en el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho que elimina los miedos y amenazas de inseguridad, tanto en los elementos subjetivos como los fenómenos causales de la seguridad.

La Agenda Nacional de Seguridad del Ecuador, no puede dejar de lado un aspecto sustancial de la Revolución Ciudadana y del proceso participativo: la democracia entendida como igualdad de oportunidades para todos. La seguridad del siglo XXI debe tener su soporte y su razón de ser en sistemas democráticos, socialmente participativos, ya que sólo en este escenario se garantizan el pleno goce y ejercicio de los derechos individuales y colectivos de una democracia participativa.

Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa

II. Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa

Gustavo Larrea
Ministro Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

2.1 Seguridad, Soberanía y Democracia, Siglo XXI

El discutir una agenda de seguridad, soberanía y democracia es, sin duda, un hecho inédito en Ecuador, porque las agendas de los distintos ministerios y secretarías encargados de los temas de seguridad, en administraciones anteriores, han sido elaboradas fundamentalmente por esas instituciones de una manera desarticulada (y sin la participación de la ciudadanía). He ahí la importancia de este proceso de construcción de la Agenda de Seguridad Interna y Externa, a través de la realización de foros y eventos, en las distintas regiones del país, con la participación de las autoridades locales y los líderes de las organizaciones civiles.

Los foros se han realizado en la ciudad de Ibarra con la participación de las provincias de Imbabura y Carchi; en Lago Agrio, Nueva Loja, con la intervención de Sucumbíos, Orellana y Napo; en Quito con la participación de Pichincha, Tungurahua, Pastaza, Cotopaxi y Santo Domingo de los Tsáchilas; en Loja con la intervención de las provincias de Loja, El Oro, (Morona) y Zamora; en Guayaquil con la participación de Guayas,

Manabí, Los Ríos y Santa Elena; y en la ciudad de Esmeraldas. El objetivo es que la población de cada una de las regiones pueda participar en este debate y aporte información sobre los problemas de cada una de estas provincias y cantones de nuestro país.

Esto nos lleva al lanzamiento de la Agenda de Seguridad, el 18 de septiembre de este año. Es un proceso que hemos venido trabajando en cada una de las instituciones con enorme esfuerzo. Llevamos, ya, un año de debate, discusión y ejecución del Plan de Modernización de la Policía Nacional, el Plan de Lucha contra la Corrupción, el Plan Ecuador y su agenda de trabajo, y la creación de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, un avance importante para llevar a política de Estado, la gestión de riesgos. En fin, cada una de las carteras de Estado ha venido trabajando en esa dirección.

Desafíos de la Seguridad en Ecuador

Seguridad Interna

¿Cuáles son los problemas que enfrentamos? La carencia de una agenda estratégica de seguridad, soberanía y democracia para la construcción de un sistema de seguridad interna y externa que articule todos los esfuerzos institucionales y ciudadanos para construir una sociedad de paz y libre de violencia. En este ámbito enfrentamos problemas como el crimen organizado, que comprende el narcotráfico, el secuestro extorsivo, el sicariato, asaltos a bancos, y la delincuencia común. Afecta a la seguridad interna la falta de inversión de recursos fiscales en equipamiento a la Policía Nacional.

El primer aspecto, que corresponde al crimen organizado, abarca fenómenos delictivos desconocidos en nuestro país hasta finales de la década de los noventa, cuando en Ecuador había un secuestro por año y no era un secuestro extorsivo, y el narcotráfico no era un problema fundamental que afectaba a la sociedad ecuatoriana.

Sin embargo, desde mediados de los noventa se realiza un esfuerzo enorme por mantener a Ecuador libre de los cultivos ilícitos ya que, permanentemente, el narcotráfico intenta asentarse en el país a través del impulso de sembríos de hoja de coca. En este sentido, ha habido una política constante de erradicación de cultivos y de combate al narcotráfico. Hace pocos meses erradicamos 12 hectáreas de sembríos de coca. Ecuador mantiene una lucha en este campo, pero también a nivel de capturas, pues el país captura un promedio de 26 toneladas, 26 mil Kilos anuales, de cocaína.

Hemos discrepado con la Agencia Antidrogas de los Estados Unidos sobre cómo manejar la política antinarcóticos, porque consideramos que ellos tienen fracasos: no han disminuido el consumo de drogas en los países desarrollados, ni el cultivo en Colombia, Perú y Bolivia. ¿Y por qué consideramos esto como errores? Porque, por ejemplo, ellos, en sus convenios de cooperación, establecen, como parámetro de medición, el número de capturas realizadas. Es decir, si en el país se capturan 2.000 personas que llevaron 100, 200 ó 500 gramos o un kilo, ésa es la medición de eficiencia. Nosotros tomamos como medición de eficiencia cuántas bandas de crimen organizado desarticulamos, esto no implica necesariamente detener a los correos de narcotráfico, sino hacer un trabajo de seguimiento e inteligencia que nos permita llegar a la red, capturarla y desarticularla. Desde el año pasado, hemos tenido éxitos enormes. Cinco carteles, vinculados al cartel de Sinaloa de México y los carteles de Cali y Medellín, fueron capturados y desarticulados. Esto es una conquista en la lucha antidrogas.

Debemos fortalecer ese éxito pero también la lucha antisecuestros. El año pasado, de 36 secuestros extorsivos, en los que se pidieron rescates de entre US$ 200.000 y US$ 5'000.000, todos los secuestrados fueron liberados con vida, no se pagó un solo dólar y las 35 bandas fueron capturadas y desarticuladas. El único rescate lo pagó una familia que decidió no contar con la colaboración de la Policía Nacional.

Con relación al fenómeno del secuestro, en los noventa, Ecuador tuvo que enfrentar olas de secuestro extorsivo que hasta ahora nos afectan. Tuvimos que crear una Policía especializada antisecuestros, que ha venido ganando experiencia y éxito en su gestión. Sin embargo, el secuestro sigue siendo un fenómeno delictivo al que la estructura del Estado ecuatoriano no está adaptada, pues no es un delito que proviene de la propia estructura social ecuatoriana, sino delito del crimen internacional que viene hacia nuestro país, igual que el narco lavado y el lavado de dineros ilegales que nos obligó a crear la "Ley contra el Lavado de Activos" y la Unidad de Inteligencia Financiera.

La delincuencia común es distinta al crimen organizado. El crimen organizado no viene de la pobreza, proviene de las clases medias y altas de la sociedad. No es posible lavar 10, 15, 20 millones de dólares a un carterista; esto sucede en las capas altas de la sociedad. El secuestro extorsivo implica planificación y la intervención de un equipo de inteligencia, un equipo operativo y un equipo de negociación, y, sin duda, un nivel de organización; estos delitos, al igual que la corrupción, no provienen del fenómeno de la pobreza. Pero la delincuencia común sí es un fenómeno que está muy vinculado a los problemas de deterioro social, a la falta de oportunidades, educación, salud y empleo. El fenómeno de la delincuencia común, hay que combatirlo, también, en el área del desarrollo económico y social.

Seguridad y Soberanía Nacional

Otro fenómeno de seguridad externa, que también enfrentamos, es la violación a nuestra soberanía nacional, con incursiones militares; aéreas, terrestres, fluviales de fuerzas regulares e irregulares, que fundamentalmente afectan a nuestra frontera norte, en las provincias de Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas. Y que tuvo su punto más alto con el bombardeo e incursión militar colombiana del primero de marzo del 2008.

Concluido el conflicto bélico con el Perú y firmada la paz hace ya diez años, no se realizaron más inversiones en la defensa nacional, de allí enfrentamos problemas con la obsolesencia de parte de nuestra arsenal defensivo.

Justicia y derechos humanos

La inexistencia de la defensoría pública —lo que violaba el debido proceso— nos obligó, a través de un decreto de emergencia, a crear un departamento de defensoría pública adscrito al Ministerio de Justicia para permitir que los ciudadanos tengan derecho a la defensa. De esta manera, fueron liberados, en los ocho últimos meses, 2.000 ciudadanos que estaban presos sin haber tenido responsabilidad, o cuya sentencia ya había sido cumplida.

Otros problemas son la justicia politizada, la impunidad, la inseguridad jurídica y la falta de una política de rehabilitación social en la que las cárceles no sean escuelas del delito y sitios de reclutamiento de bandas del crimen organizado. Eso nos condujo a la creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y que, a partir de la resolución de la Asamblea Constituyente y de la reforma a la ley, este ministerio, a su vez, presidiera el Consejo de Rehabilitación Social. También hay que impulsar, como veremos más adelante, una política de Estado en rehabilitación social.

Limitada o nula atención a las víctimas del delito. Cuando se produce un delito, en el mejor de los casos, la Policía llega; pero, a veces, lo hace tarde por la falta de equipamiento, comunicación, patrulleros, y ahí queda el problema. Además no hay un servicio de asistencia y atención jurídica, médica y psicológica a las víctimas del delito.

Corrupción e impunidad

Incluyen las coimas en la compra pública, ante la falta de transparencia en las contrataciones del Estado. La evasión tributaria para lo cual, incluso años atrás, se impulsaron campañas publicitarias por el no pago de impues-

tos y a favor de la evasión. El contrabando, que golpea a la producción nacional y que afecta a la creación de fuentes de trabajo. La corrupción en sectores de la banca, que determinó la quiebra de más de la mitad del sistema financiero.

Riesgos y catástrofes

Los problemas causados por el calentamiento global generan impactos cada vez más frecuentes sobre nuestras vidas; riesgos ambientales, las erupciones volcánicas, las inundaciones, etc. No existe una política de prevención de riesgos, sólo hay una política reactiva frente a fenómenos naturales que hace que, cuando se produce el fenómeno actuemos, pero no existe una política de Estado para la prevención de riesgos. Por esto, la mayoría de municipios, más allá de su voluntad, ni siquiera cuentan con mapas de riesgo para saber dónde autorizan o no la edificación de viviendas. Se aprueba la construcción de escuelas, hospitales en zonas de riesgos, la construcción de carreteras debajo de la cota, lo que ha ocasionado la inundación de las vías cuando se producen inundaciones en la Costa ecuatoriana. La falta de cuidado de las cuencas hidrográficas, tanto en la cordillera oriental como en la occidental de los Andes, ha provocado que, a causa de la deforestación baje, hacia la amazonia y la costa, grava y lava, tape los ríos y genere fenómenos ambientales más complejos, como su rebosamiento e inundaciones.

Frontera Norte

Algunos problemas en esta zona de frontera son las incursiones de fuerzas militares regulares e irregulares, el tráfico de drogas, intentos por establecer plantaciones ilegales en nuestro país, tráfico de armas, precursores químicos y explosivos, y la presencia del crimen organizado, que, en el año 2006, en la provincia de Sucumbíos, produjo más de 200 asesinatos por parte de sicarios –la mayoría de los asesinados son de nacionalidad colombiana–. Hemos hecho frente a esta situación con éxito. El año pasado se redujeron a seis los

casos de asesinato por encargo o sicariato en la provincia de Sucumbíos, gracias a una mayor presencia de la Policía Nacional en cuanto a inteligencia y capacidad operativa. Pero, también, están los problemas de pobreza en la frontera; esta situación hace necesaria una respuesta en términos de seguridad, entendida ésta no sólo como acciones policiales y militares coercitivas, sino también como acciones de desarrollo económico y social.

Desafíos de seguridad a nivel internacional

Esto nos plantea nuevos retos de política internacional y nuevos fenómenos sociopolíticos, como el desplazamiento masivo de colombianos, los mismos que sobrepasan ya los 350.000, y la presencia de refugiados, los mismos que en este momento llegan a los 17.000, sin contar los 35.000 que están en proceso de refugio. Estos fenómenos presionan a nuestro país, y existe muy poca colaboración de la comunidad internacional al respecto.

La falta de unidad Latinoamericana es otro problema. El hecho de que nuestros países, a pesar de pertenecer a una misma región, hayan vivido de espaldas unos a otros, nos ha privado de capacidad política, económica y social en el concierto internacional, lo que se ha reflejado en atentados a nuestra soberanía nacional en política exterior.

Considerando este breve diagnóstico previo, sobre seguridad interna y externa, la política que planteamos es seguridad, soberanía y democracia dentro del marco de respeto a los derechos humanos y la consolidación del Ecuador como un territorio de paz.

Propuesta

El objetivo que nos planteamos es construir la Agenda de Seguridad, Soberanía y Democracia, desde el diálogo y la concertación entre la ciudadanía y el Estado.

Hacia una Politíca de Seguridad, Soberanía y Democracia

Mejorar la eficiencia de la seguridad interna

El objetivo es una sociedad más segura y sin miedos. Para ello tenemos que disminuir el número de delitos, por lo que es fundamental modernizar la Policía Nacional en cuanto a equipamiento tecnológico, laboratorios de criminalística, comunicación, transporte, capacitación; fortalecer la Policía comunitaria como una policía cercana a la ciudadanía; luchar contra la delincuencia común, contra el narcotráfico y el crimen organizado. Esto nos recuerda que, a pesar de ser líder en la lucha contra el narcotráfico y ser un país andino con cero cultivos ilícitos, Ecuador es el país que menos cooperación internacional recibe. Colombia, que es el mayor productor, recibe US$ 600 millones; Perú, US$ 100'000.000; Bolivia, US$ 60'000.000. Ecuador percibe apenas US$ 3'000.000, a pesar de ser líder en América Latina no sólo por no haber permitido que el narco cultivo se instale en el país, sino por mantener una política de cero tolerancia al narcotráfico.

La Agenda de Seguridad implica revalorizar el rol del policía en la sociedad ecuatoriana, es decir, considerarlo como un ciudadano que es parte fundamental del trabajo de seguridad, de la participación de la comunidad en la seguridad de los barrios, recintos, y comunidades a través de la Policía comunitaria. También implica erradicar y no tolerar la corrupción y la violación de los derechos humanos por parte de cualquier "ciudadano policía", otorgándoles el derecho al voto como todo "ciudadano".

Seguridad Externa y Defensa nacional

En cuanto a las Fuerzas Armadas, es necesario mejorar nuestra capacidad disuasiva y defensiva mediante la modernización y el equipamiento. Elaborar una nueva doctrina de Seguridad y Defensa Nacional y una nueva

Ley de Defensa y Soberanía Nacional. Igualmente ciudadanizar a las FFAA para que el ciudadano soldado, el ciudadano militar, tenga derecho al voto, con responsabilidad de sus actos.

Impulsaremos y apoyaremos la participación de nuestras Fuerzas Armadas en el Consejo Latinoamericano de Defensa, que debe crear una rama adicional de ese consejo de seguridad, pues es también parte de su política la gestión de riesgos a nivel latinoamericano.

Seguridad y Política exterior

En política exterior, es necesario mantener nuestro liderazgo en derecho internacional humanitario. No podemos olvidar que tenemos 50.000 desplazados y cerca de 350.000 refugiados.

Es necesario impulsar la Unión del Sur, UNASUR, fortalecer nuestra política internacional de no intervención y respeto a la autodeterminación de los pueblos. La iniciativa latinoamericana contra el narcotráfico y el crimen organizado será una iniciativa impulsada por el Estado ecuatoriano por ser líder en este tema. No se permitirán bases militares extranjeras en nuestro territorio nacional.

Seguridad Justicia y Derechos Humanos

En cuanto a justicia y derechos humanos, ya hemos avanzado en la defensoría pública, institucionalizada en la nueva Constitución. El Ministerio de Justicia ha hecho avances importantes en la Ley de Defensoría Pública, la rehabilitación social y la inversión en nuevos centros. Actualmente están ya en proceso de rehabilitación los centros en Santo Domingo de los Tsáchilas y Esmeraldas, y en construcción el de Nueva Loja. Pero eso no es lo único, se está cambiando la política de rehabilitación, se busca que el interno tenga posibilidades de alfabetizarse si no lo estaba, y de terminar la escuela, el colegio, la universidad e, incluso, de acceder a un posgrado; que pueda

trabajar en el centro de rehabilitación y realizar actividades deportivas, recreativas y artísticas, como la literatura, el cine y el teatro. Es decir, una política de rehabilitación social en la que la cárcel no sea una escuela del crimen organizado.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos también impulsa la atención jurídica, médica y psicológica a las víctimas del delito; una novedad en el mundo entero ya que, por primera vez, habrá una política de este tipo y, en definitiva, es un avance muy importante. Se apoya a la administración de justicia, precisamente en dos áreas con el objeto de ampliar la capacidad de resolución de lo que debería ser la justicia oportuna, dado que la justicia ecuatoriana no lo es y necesita recibir apoyo por parte del Ejecutivo para ampliar el número de juzgados en las distintas provincias y cantones donde es necesario agilitar el sistema de administración de justicia. La nueva Constitución prevee claramente este proceso de despolitización y plena autonomía de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo; además se crearán jueces de paz, para la resolución de conflictos en la comunidad.

Seguridad y Lucha Contra la Corrupción

En cuanto la lucha anticorrupción, la formación en valores humanos debe fomentarse tanto en el sistema educativo como a través de los medios de comunicación. Esa cultura de hacer dinero fácil, esa cultura que valora a los seres humanos por cuánto tienen y no por lo que son, esa ideología del neoliberalismo que privilegiaba el tener antes que el ser, es uno de los hechos que han deteriorado los valores éticos y morales en nuestra sociedad. Creemos que debemos recuperar los valores históricos de nuestro país en cuanto a honestidad y transparencia. El servicio público es eso, público, no es un negocio privado. Quienes quieran hacer negocio que monten su empresa y "que les vaya bonito"; la Administración Pública debe ser completamente transparente.

Existe corrupción no sólo en los funcionarios públicos que aceptan una coima, sino también en el empresario que la da. Por eso el combate tiene dos frentes y está en la educación, la comunicación de los valores humanos y la investigación de campo, como, por ejemplo, la que ha llevado adelante la Secretaría Anticorrupción y la acción para que los casos que están en la impunidad se resuelvan. No es posible que haya deudas de cientos de millones de dólares y el Estado ecuatoriano se haga de la vista gorda para no cobrar esas deudas. Las deudas deben ser cobradas y los acreedores deben ser pagados. No es posible que a los ciudadanos se les quiten sus ahorros y sus recursos. A nivel jurídico es necesaria la reforma a la Ley de Lavado de Activos, para fortalecer la lucha contra el Enriquecimiento Ilícito.

Se requieren, además de educación y comunicación de valores, la construcción de una cultura tributaria y de mecanismos para evitar la corrupción. Para ello se impulsa el sistema de compras públicas, a través de subastas públicas por Internet, lo que transparenta el concurso, la convocatoria y evita la corrupción. También se estableció la cuenta única del tesoro nacional, ello evita la posibilidad de la coima en el pago a proveedores del Estado, con la transferencia automática de recursos

Seguridad y Gestión de Riesgos

En cuanto a la gestión de riesgos, creemos que es importante primero reflexionar sobre los problemas ambientales que afectan al planeta. La gestión de riesgos no es sólo un problema que hace frente a fenómenos naturales esporádicos sino a un problema global: el calentamiento del planeta. La posibilidad de que la especie humana y todas las formas de vida colapsen en el planeta Tierra implica una nueva visión de armonía con la naturaleza.

Después de dos siglos, la explotación del medio ambiente y de que las dos ideologías más importantes de esos 200 años, la liberal y la marxista, plantearan la dominación del hombre sobre la naturaleza, hoy debemos plante-

arnos la armonía del ser humano con su hábitat, y ese principio es fundamental. Es importante, por lo tanto, considerar que la naturaleza tiene derechos y requiere ser respetada. Y eso no es un decreto, no es que de la noche a la mañana vayamos a tener un país con cero contaminación ambiental. Eso es un proceso que debemos construir día a día, ya que implica una política de gestión de riesgo; implica, además, elaborar la política de Estado para la Gestión de Riesgo, implica que cada municipio tenga su plan de riesgos y sepa dónde y a quién autorizar la construcción de casas, urbanizaciones y vías. Igualmente, las prefecturas, los ministerios y las entidades públicas deben tener, como parte de su política, la gestión de riesgos y la prevención para no tener los problemas que siempre sufrimos, es decir, viene el fenómeno y tenemos una política reactiva, sino prevenir para afrontar los riesgos.

Plan Ecuador, Fronteras de Paz

El Plan Ecuador es específico para el problema que enfrentamos en la zona de frontera. Es un plan integral; en lo social, atiende problemas, como la cedulación, la legalización de tierras, la educación y la salud, en muchos sectores de la frontera donde el Estado nunca ha llegado y donde, cuando más, se ha visto pasar patrullas del Ejército, es el hecho de que ahora el Estado comience un proceso de presencia en la zona, de presencia solidaria y que considere a esos hermanos y hermanas "ciudadanos". Llegar con brigadas médicas, llegar con brigadas para legalización de tierras, llegar con proyectos productivos, crédito, asistencia técnica, asistencia en la comercialización, llegar con educación, alfabetización escuela y colegio va a cambiar, sin duda, la Frontera Norte. Pero el objetivo es llegar también con proyectos productivos, pues no vamos a apoyar a la Frontera Norte sólo con acciones de seguridad interna y externa, con acciones de seguridad militar y policial; vamos a apoyar a la Frontera Norte, también, con desarrollo económico.

Iniciativas de las Fronteras de Paz y Producción

En el transcurso de la realización de los foros regionales, particularmente en la provincia de Sucumbíos, se efectuó una visita a la zona de la Frontera Norte, con la prensa extranjera, a un proyecto productivo de cacao.

Ahí se lanzó el Programa Cacao sí, Coca no. Este proyecto actualmente involucra a una red de 2.500 productores, tiene ya zonas de secado, vende cacao a tres empresas: una alemana, Kraf, y dos empresas nacionales que están exportando chocolate; no están exportando cacao; han incorporado un valor agregado a su proceso productivo 2.500 familias que tienen ingresos económicos. Estamos expandiendo este proyecto: el objetivo es ampliar la cadena productiva a 20.000 productores. Para esto estamos legalizando las tierras de gente que ha vivido 30, 50, 100 años allí y no tiene títulos de propiedad para que puedan acceder al crédito, en otros casos ya han accedido al del Banco Nacional de Fomento y a la Corporación Financiera Nacional, porque queremos tener ahí una cadena productiva exitosa.

También hicimos una cadena productiva de café con tres empresas líderes: Galeti, Vélez e INTA, empresas cafeteras que ya están comercializando el café en el mercado nacional e internacional. El año pasado, una de ellas, Galeti, ganó el premio al mejor café en el año 2007. Con orgullo podemos decir que esa cadena productiva, hoy involucra a 2.200 productores campesinos de café y tres empresas; queremos expandir el café de alta calidad.

También establecimos la misma experiencia en el Carchi, con la cadena productiva en lácteos y tenemos empresas, concretamente una, exportando

ya a Europa 100 variedades de quesos. Con esto tenemos 380 familias campesinas productoras de leche.

Todos los productores y todas las empresas, con responsabilidad social, pagan sus impuestos. En el caso del cacao y el café, el precio que se paga al productor es 20% mayor al precio del mercado, porque la calidad que hemos logrado con este café y este cacao obtiene un excedente más alto, el industrial.

Estas iniciativas son una muestra clara de lo que es la economía solidaria y asociativa de la sociedad de productores y propietarios que impulsa el actual Gobierno de la Revolución Ciudadana, la experiencia de las cadenas de producción son exitosas y debemos multiplicarlas. No queremos tener sólo estos tres productos, queremos avanzar también con proyectos de pesca en Esmeraldas; de turismo y artesanía en Imbabura, Carchi, Sucumbíos, Orellana y Esmeraldas, textiles en Antonio Ante y productos de cuero en Cotacachi, etc. Queremos que la zona norte del país sea una zona de desarrollo económico y, por lo tanto, blindada al narcotráfico, al narco cultivo, al crimen organizado y a cualquier forma de violencia.

La Agenda de Seguridad Interna y Externa del Ecuador debe ser un instrumento para la paz, el pleno respeto a los derechos humanos y el desarrollo de nuestro país. La propuesta de esta agenda de seguridad abre un nuevo proceso constructivo de la evolución de la doctrina y los sistemas de seguridad interna y externa con enfoque de soberanía, democracia y derechos humanos.

III. Hacia una nueva política de Estado de Seguridad Interna y Externa

3.1. Diferenciaciones necesarias

Antes de involucrarnos en el análisis del manejo de la seguridad en América Latina es necesario plantear algunas precisiones teóricas alrededor de la seguridad. En primer lugar, es pertinente ubicarnos a la génesis del Estado moderno comprender la importancia que el concepto de seguridad tuvo como eje articulador y legitimador de la existencia del Estado como organización política clásicamente reflejada en dos esferas de incidencia, la interna y la externa. En este sentido, desde los albores mismos del pensamiento del político moderno, el fin primordial de los Estados, como unidades políticas, era el de proveer y garantizar normativamente la seguridad tanto de las amenazas de ataque de Estados enemigos (seguridad externa) como del orden público y la convivencia pacífica de sus habitantes en un determinado territorio (seguridad interna).

3.1.1 Seguridad externa

Por el lado de la seguridad externa dos teorías son las que han dominado el debate clásico de las relaciones internacionales de los estados: estos son el *realismo y el liberalismo*.

3.1.1.1 El realismo

El realismo fue una de las doctrinas de pensamiento pioneras en el campo de estudio de las relaciones entre los Estados. El interés central de esta teoría estaba en la comprensión del *poder* como eje articulador de la dinámica internacional de los Estados, pues solamente a través de este elemento (poder) se podía conservar la posición y preservación del interés nacional dentro de un sistema internacional. Así la protección del Estado mediante el uso de la guerra era justificada por la constante amenaza de poder dominio y él un invasor extranjero. Para esta corriente los Estados (unidades) eran elementos estáticos arreglados políticamente que se diferenciaban de las unidades movibles características de las sociedades medievales. Este pensamiento inspiró el posterior desarrollo de las teorías *neorrealistas* de las relaciones internacionales a nivel mundial.

En la visión realista del Estado uno de los aspectos más importantes era el tema de la guerra. Para Sun-Tzu, Maquiavelo, Clausewitz, que en épocas distintas se atrevieron a pensar este aspecto, la guerra venía a ser un mecanismo de extensión de las prácticas políticas en las relaciones internacionales, y también la potestad inalienable del príncipe o gobernante de dictaminar su decisión de entrar en guerra o no.[1] También se podía observar la facultad de los gobernantes de usar la guerra como mecanismo de disuasión y de control (llámese guerra preventiva) para garantizar la paz interna y la supervivencia de una nación.[2]

1 Arcos, Carlos, 2004, "Sobre la Guerra: diálogo entre clásicos", en revista ICONOS No. 18, FLACSO Sede Ecuador, 2004.

2 La guerra es cuestión de vital importancia para las naciones, es el trance donde se decide la vida y la muerte de un país, la senda que marca su supervivencia y su ruina; no sólo como justificación práctica, sino ante todo justificación moral. Lo ideal es preservar al propio país y dejar como segunda opción, aniquilar al enemigo. Sun-Tzu va más allá y afirma que vencer en cien batallas no es lo óptimo; lo óptimo será dominar al enemigo sin haber llegado a matar un solo soldado. La guerra de la supervivencia estatal es vista como el último recurso. (Arcos, obcit)

Lo que justificaba la guerra en tanto supervivencia de Estado se contrarrestaba con campañas belicistas de gran alcance como la guerra preventiva, la misma que se realizaba en pos de la seguridad interna. Entonces la prevención y el ataque, la defensa y la ofensiva, eran decisiones estratégicas que obedecían a las razones de estado. En este sentido, no existía un imperio sin conquista y no existía conquista sin una razón fundamental de Estado. De aquí se sustentaba la naturaleza imperial de los Estados modernos. Para Maquiavelo, en cambio, la posibilidad de usar la guerra estaba dentro de las virtudes del príncipe cuyo objetivo principal era constituir el poder y la conservación del Estado. Un gobierno malo no era sustituido por un gobierno bueno como lo concebía el pensamiento político clásico greco romano; al contrario, bajo este contexto, un gobierno malo era signo de debilidad que según Maquiavelo sería absorbido rápidamente por un Estado más fuerte que usaría su maquinaria bélica para lograrlo. Como se puede ver en estos autores la guerra era una categoría desde la cual se podía pensar el surgimiento del Estado nación. En ella estaba implícito un criterio básico de seguridad donde la posibilidad de alcanzar la paz estaba muy vinculada al tema de la guerra, es decir, la paz era un asunto de relaciones de poder internacional, una gran maquinaria militar para alcanzarla y la naturaleza imperial de las naciones.

3.1.1.2 Idealismo

Por otro lado existían posturas contrarias a esta naturaleza expansiva y bélica de los Estados. Entre estas posturas se rescata principalmente la posición idealista o liberal de concebir las relaciones entre los Estados. Sin embargo, vale anotar que tanto el realismo como el idealismo estaban adscritos a un tronco común de principios, el mismo que reconocía la existencia de estados separados y poderosos. La diferencia del idealismo residía en explicar las formas mediante las cuales estos estados mantenían contacto unos y otros. La expresión más clásica del pensamiento liberal o idealista político en las relaciones internacionales se sustenta en Kant con su libro sobre la paz perpetua. Este libro sostiene en términos generales, que si bien

la guerra sirvió como mecanismo de diferenciación y establecimiento de las naciones en un principio, esta práctica a medida que los Estados se iban consolidados ya no era necesaria; la misma que necesitaba ser suplantada por un sistema de normas morales o imperativos categóricos capaces de asegurar u ordenamiento jurídico internacional que tenga como obejtivo el progreso económico, la cooperación y la integración de los estados. Esto se constituía así en los pilares para lo que posteriormente en el Estudio de las Relaciones Internacionales se denominó el *neoliberalismo institucional.*

Ahora bien, tal parece ser que la posición idealista no le interesaba el tema de la seguridad ligado al uso de la violencia y la guerra como un aspecto primordial de las relaciones externas de los Estados, ya que a mayor interdependencia Estatal mayor paz y armonía entre los Estados. El pensamiento liberal apelaba en última instancia al establecimiento de un institucionalismo sólido Estatal y a la correspondencia idealista de que la seguridad de los individuos es la seguridad mundial a través de la cooperación. Detrás de esta idea se encerraba una naturaleza positiva, pacífica y utópica de los estados, que centraban sus propósitos a la idea del desarrollo y el progreso económico. La paz mundial era la responsabilidad de la cooperación de los Estados, un asunto relacional de construcción y no de exclusión y dominación entre ellos, donde la guerra era imposible en un mundo interdependiente.[3]

3 Se podría ubicar en el medio de estas dos posturas la posición de Grocio como otra fuente re reflexión en torno a la seguridad. De acuerdo a este autor, la *tradición grociana* sería otra fuente de reflexión en torno a seguridad; la misma que un primer momento se ubica más cercana a la postura kantiana al no asumir el estado de anarquía como un asunto dado, pero acepta que los estados son los mayores actores del sistema internacional. Estos se arreglan acorde a una serie de normas y de conductas de las sociedades que cada Estado forma. No obstante, para cuestiones de exposición he concebido al realismo y liberalismo como las dos fuentes de pensamiento que han in fluido en la concepción clásica de la seguridad externa. Orozco, Gabriel, 2006, "El Concepto de la Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales" en *Revista CIDOB D` AFERS INTERNACIONALS* 72, Instituto para una cooperación internacional al desarrollo de calidad, www.cidob.org

3.1.2 Seguridad Interna

Según la visión externa, la seguridad del estado o la nacional era la continuación lógica de la seguridad de los individuos. No obstante eso estaba muy lejos de pasar en la realidad. Desde un primer momento, las cuestiones de seguridad interna ocuparon el centro de las tareas de los Estados abarcando siempre dos aspectos: la protección de los ciudadanos por parte del Estado, la protección de los ciudadanos contra el Estado. Adicionalmente a este pensamiento, a finales del siglo XIX también entró en el debate la necesidad de pensar en el aseguramiento de las condiciones para la seguridad de los ciudadanos. De todas formas, la seguridad interna en toda su extensión podía ser descrita con el término moderno de la *función del Estado*.

En este sentido, lo modelos teóricos que son los pilares donde se puede ubicar el discurso de la seguridad interna son: la seguridad pública y la seguridad de los individuos en un primer momento y la seguridad social posteriormente.

3.1.2.1 Seguridad pública

En el caso de la seguridad pública el primer gran pensador de esta posición fue Thomas Hobbes quién vio la necesidad de imponer el orden público basado en su preponderancia a la intervención del gran Estado (*Leviathan*) ante una visión negativa y de desconfianza al individuo.[4] Esta figura del

4 Si bien a Hobbes también se le atribuye ser el inspirador del desarrollo de las teorías realistas de las relaciones internacionales debido a que pone a la seguridad como una de las causas de la creación del Estado moderno, y una alternativa a la anarquía de la sociedad, en este trabajo asumiremos el aporte de Hobbes como fundamental para comprende la seguridad interna. De todos modos, para Hobbes la presencia del Estado moderno era asegurar la convivencia de los habitantes; mientras que a nivel externo veía imposible la creación de una autoridad supranacional que regule la agenda internacional (Orozco, obcit).

gran Estado tenía como principal objetivo la preservación de la integridad de los ciudadanos y librar al mundo de la naturaleza anárquica el estado de naturaleza. Este Estado garante de la seguridad ha causado revuelo filosófico y político hasta la actualidad ya que aparece con esto una política distributiva de un Estado que interviene por la paz de sus habitantes. La seguridad de los individuos dependía de la estabilidad y el poder del gran Estado y su legitimidad de aplicar el uso de la fuerza para alcanzar la paz y el orden social. De esta forma el Estado era anterior a la sociedad de individuos, la política y la seguridad.

3.1.2.2 Seguridad individual

Por el lado de la seguridad individual tenemos al modelo de John Locke quien criticó el pensamiento de Hobbes por considerarlo nocivo a la seguridad individual o ciudadana ya que no establecía límites claros donde empiezan los derechos civiles de la persona con respecto al Estado. El pensamiento de Locke veía que la esencia para alcanza la paz y la seguridad de la sociedad era la creación de un contrato. Para este autor, el contrato social era la base del poder político donde se asentaba en el consenso de hombres libres dentro de una sociedad. Locke era partidario de establecer la teoría de la soberanía popular oponiéndola al absolutista de Hobbes Para esto era necesario establecer leyes fijas e imparciales que puedan resolver las disputas entre los individuos y limitar el mandato de los gobernantes y enmarcarlos dentro del marco de la ley. Por lo tanto el individuo era anterior a la sociedad; y el estado se convertía en una bisagra que libera a los individuos de naturaleza pacífica de las inseguridades de la guerra.

Este Estado liberal propuesto por Locke privilegiaba las libertades individuales a través del ejercicio de los derechos civiles. El modelo de Hobbes por su parte daba preferencia a un Estado intervencionista pero sin establecer visiblemente los límites. En la actualidad los modelos de intervención están claramente delimitados jurídicamente dando paso a los Estados Sociales de Derechos. Sobre este Estado de Derecho se asienta la capacidad coercitiva real y práctica del Estado que ejecuta estas tareas a través de la policía y el sistema penal. Durante el estado absoluto la policía apareció fundamentalmente como un brazo represor y confidencial del poder soberano. Con el estado de derecho la policía adquiría un carácter más transparente y abierto, con capacidad de ser sometida al control popular; sin embargo, siempre queda abierta la posibilidad de transitar hacia una vía autoritaria o hacia una vía democrática ya que en definitiva el problema no radica en donde recae el poder; sino en quien ejercía ese poder.

3.1.2.3 El estado de bienestar: la seguridad social pilar de la seguridad pública.

Las contradicciones del sistema capitalista entre poseedores y no poseedores produjo grandes tensiones y contradicciones al contrato social del estado guardián liberal que en la práctica fue imposible resolver dentro de la racionalidad del mercado, lo que originó una serie de disfunciones en el sistema capitalista. Así el Estado debió abandonar su función de guardián para intervenir en su regulación.

Este espíritu intervensionista trataba de establecer regímenes excepcionales y especiales donde ya no se podía partir de la idea de la igualdad original entre los hombres. Era necesario partir de un fundamento filosófico material de la desigual social en cuanto a la distribución de los bienes y la posición social; lo cual generaba conflicto, desordenes y fuentes de inseguridad social. En este sentido, la responsabilidad de la inseguridad social ya no radicaba en el individuo sino en la sociedad y las desigualdades estructurales; razón por la cual, la pobreza empieza a ser mirada como el germen donde se asienta las culturas transgresoras y lo que se busca es disminuir esos riesgos sociales a través de programas de intervención social que busquen erradicar estos desequilibrios sociales. Por lo tanto, la noción de seguridad ya no radica exclusivamente en el papel del estado liberal guardián y policial, (deja de tener fuerza como un ente represor y garante de la seguridad pública) sino por una concepción más orgánica y solidaria de la sociedad. Con estas medidas de pacificación políticamente emprendidas en

Aproximaciones al concepto de seguridad desde el pensamiento clásico del Estado Moderno

Nivel	Teoría	Unidad de análisis	Objeto de estudio	Medio para lograrlo	Finalidad
Externo	Realismo	Estado	Poder	Poder militar	Seguridad e interés nacional
Externo	Idealismo	Estado	Paz	Cooperación para el desarrollo económico	Cooperación interestatal
Interno	Seguridad Pública	Estado	Estado absoluto (Leviatán)	Pacto social	Protección de los ciudadanos por parte del Estado
Interno	Seguridad individual	Estado	Derechos Civiles	Contrato social	Protección ciudadana contra el Estado
Interno	Seguridad Social	Estado	Desigualdad Social	Consenso social	Eliminar la exclusión o las diferencias sociales

forma inteligente, el término riesgo cubrió mucho más que aspectos tecnológicos, incluyó también dimensiones sociales y económicas de la sociedad. El manejo más usual de la contingencia es el seguro donde el estado intervensionista se convierte en un estado de seguridad / del seguro. A partir de ello se puede comprender el riesgo como una técnica específica del manejo de inseguridades.

Este modelo encontró su tope o limitante cuando a nivel social esta diferenciación social por la intervención generaba fuertes estigmas sociales que dificultaba la legitimidad de dichas intervenciones y a nivel de acumulación cuando la aceleración del proceso impedía la financiación del gasto social y un consumo creciente de energía y recursos naturales. Por esta razón el Estado de bienestar que intentaba buscar la seguridad social con niveles de control e intervención social terminó por exacerbando amenazas o peligros que se constituyen en otros tipos de riesgos sociales (ecológicos, financieros, culturales, etc.).

3.1.3 La seguridad un concepto en construcción

Al trazarnos el desafío de realizar una definición precisa y articulada alrededor del concepto de seguridad[5] ninguna de estos puntos de vista parece ser útil al momento de querer tener una comprensión normativa y ontológica del término.[6] Esta carencia de precisión desde la visión clásica no pasa por las limitaciones o falta de claridad en la definición del concepto mismo; sino que más bien esto puede deberse a los graves y contradictorios problemas en la aplicación del concepto en la realidad concreta. Lo que si queda claro para esta visión clásica es que la unidad fundamental para este pensamiento fue el Estado moderno como proveedor de seguridad; no obstante, la diferencia radica en el enfoque o acento donde se dirige la atención o finalidad primordial. En este sentido, los grandes contrasentidos del concepto de seguridad nos conduce a plantear la necesidad de concebir el término seguridad articulado y relacionado a los contextos sociales y políticos donde se desenvuelve; lo cual le da un estatus de concepto de histórico y dinámico.

Esta característica ambigua que le da un sentido histórico al concepto de seguridad, se presenta como un elemento útil al momento de abordar fenómenos tan complejos como la globalización. La seguridad en un contexto como el actual, dista mucho de ser un fenómeno aislado o reducible a una

5 El concepto "seguridad" proviene del latin *securitas* que a su vez se deriva del adjetivo *securus* , el cual esta compuesto por se que significa sin y cura que significa cuidado o preocupación. Por lo tanto podemos definir que el concepto de seguridad etimológicamente hablando significa sin temor, despreocupado o sin temor a preocuparse. Martinez, Alejandro, 2001, *¿Qué es la Seguridad Nacional*, www.tuobra.unam.mx/publicadas.

6 Existen autores que ubican a la seguridad en un nivel normativo: sostienen que la seguridad es una necesidad básica del ser humano referida a la ausencia de amenazas.; es decir, la seguridad es un fin en sí mismo que se convierte en un derecho inalienable y fundamental del hombre. Bodemer, Klaus, 2002, *Democracia y seguridad en un mundo globalizado y de riesgos.* Instituto de Estudios Iberoamericanos, documento de trabajo no publicado, Hamburgo.

sola dimensión. La seguridad a nivel práctico se encuentra en el centro de una intensa y constante actividad remisoria tanto de los alcance de los efectos colaterales no deseados producto de las intervenciones humanas en los diversos campos; como los espacios donde se definen o se toman las decisiones alrededor de esta compleja temática (tradicionalmente ligada al manejo exclusivo militar); y los modelos de ejecución y participación ciudadana.

Lo dicho significa asumir cambios fundamentales en la identificación de nuevas amenazas y/o unidades de protección (seguridad ambiental, seguridad democrática, seguridad jurídica, seguridad económica, seguridad ciudadana seguridad societal, seguridad humana, etc.); entender la necesidad de establecer vínculos cooperativos con nuevas formas o entidades responsables por la seguridad de las sociedades como lo son organismos supranacionales, actores locales, ciudadanía, etc.; y dejar de mirar al concepto como un elemento de retaguardia y de uso exclusivo de agentes especializados para tener una perspectiva más participativa y proactiva de la ciudadanía en el diseño de política e identificación de amenazas.

Para ello es válido partir de una visión constructiva de la seguridad donde el Estado debe dejar de ver a los ciudadanos como entes pasivos. Cualquier agenda de seguridad en los términos actuales debe integrar una posición pluralista de participación social donde los individuos, comunidades o colectividades generales puedan ir priorizando y estableciendo sus propias agendas de seguridad dentro del marco de la democracia, los derechos humanos y la soberanía de los pueblos y ciudadanos.

3.2. América Latina y su Historia de Seguridad

3.2.1 Latinoamérica y las Teorías Neorrealistas

En este contexto, si bien la era republicana de Latinoamérica marcó el desarrollo progresivo de las instituciones castrenses, policiales, de justicia y carcelarias en el siglo XIX constituyendo así las características e identidades propias de cada país (de lo que hoy podemos hablar decir constituyen las instituciones pilares de fundamentales de un sistema de seguridad integral), hablar de seguridad en América Latina desde una perspectiva regional homogénea solo tomó sentido en el marco de su posición geopolítica y estratégica en el marco de la Guerra Fría.

En este escenario, las definiciones propias de este periodo histórico estuvieron marcadas por el uso político que los Estados Unidos le dio al concepto de seguridad nacional después de la Segunda Guerra Mundial con el aparecimiento de la Guerra Fría. Con la generalización de este tipo de categoría política, el plano militar y el uso de la fuerza se convirtió en el pilar de la seguridad de los Estados y las relaciones internacionales. Así, el Estado se convertía en la única unidad competente para la defensa del territorio; a través monopolio jurídico del poder coercitivo y la disposición de medios materiales para llevar adelante esta tarea. Solo a través de la defensa de la integridad territorial del Estado, se podía conservar los intereses de la nación y con ello el bienestar de la sociedad. Por lo tanto, la hablar de seguridad, no había otra forma más que pensar que en la Seguridad del Estado.

Este uso político también generó a nivel académico las condiciones para el aparecimiento de las teorías neorrealistas que terminó por dar validez científica a estos argumentos. Entre sus principales expositores quién Kenneth Waltz quién estableció claramente las diferencias entre la política doméstica y la externa. Según este autor, la seguridad interna estaba ordenada jerárquicamente donde las instituciones y agencias se presentan en relación de supra y subordinación con fuertes lazos de interdependencia y cooperación basados en la división social del trabajo. En cambio los sistemas internacionales se caracterizaban por una ausencia de gobierno (anarquía) en el que cualquier elemento de autoridad que emergía era escaso y difícil de sostener. Esta concepción que se puede calificar hoy de tradicional y equiparaba la seguridad del Estado con la de la sociedad cuyo objetivo era identificar las posibles amenazas provenientes del exterior para proporcionar seguridad a la colectividad, la nación y la sociedad. Por lo tanto la seguri-

dad interna quedaba al quehacer interno y doméstico de cada Estado al margen de las estrategias externas.

Desde una visión hegemónica, el sistema internacional es un orden anárquico, ausente de gobierno, donde la capacidad del más fuerte impone sus intereses sobre los otros Estados. Estos últimos concebidos como unidades autónomas independientes cuya razón de ser, es sobrevivir para garantizar su existencia. Siendo el prerrequisito y justificativo necesario para garantizar su existencia el uso de la fuerza militar a fin de lograra un equilibrio de poderes entre Estados.

La integración y la cooperación, en este escenario, es concebida como una herramienta de los Estados débiles que intenta contrarrestar su incapacidad de plantear sus intereses frente agendas de Estados poderosos. Significa tener vulnerabilidades que marquen sus conductas internacionales que repercutan en sus intereses internos nacionales más no como un anhelo solidario de garantizar a sus pueblos una vida más digna, más equitativa y justa.

3.2.2 La guerra fría

Ahora bien, en el caso de América Latina en este planteamiento se manifestó en el esfuerzo por implementar instrumentos de cooperación regionales marcados por estrategias militares a cambio de algún ofrecimiento hegemónico de desarrollo económico y social.

Así la política internacional de los Estados Unidos a partir de la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra Fría se basó principalmente en sistemas regionales de cooperación como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, cuyo fin era establecer un sistema continental de seguridad frente a la posibilidad de invasiones externas (argumento para la resolución del Protocolo de Río de Janeiro). Invasiones que eran comprendidas como amenazas comunistas o conflictos limítrofes regionales, en conjunción con la doctrina Monroe de "América para los americanos"

Esto influyó notablemente, en el marco de la Guerra Fría, en el diseño de estrategia de seguridad regional y nacional a través de políticas internacionales denominadas seguridad hemisférica entre las que se destacaban: Junta Interamericana de Defensa; Programa de Asistencia Militar; Escuelas de la Américas y Marinas; Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y operaciones militares conjuntas[7]; además de el plan intencional latinoamericano como Alianza para el Progreso y el respaldo a gobiernos de facto en varios países con el afán de frenar la arremetida del comunismo en el mundo y que atentaban contra la seguridad hemisférica.

En América Latina, las políticas de la Seguridad Nacional en su dimensión interna tomaron el nombre de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Este fue quizá el único intento un intento teórico en Latinoamérica en capacidad de explicar las características del nuevo militarismo surgido en los años 70`y que se caracterizó por la ocupación de los militares de las instituciones estatales.[8] Este periodo se caracterizaba en primer lugar de articular el espíritu nacionalista y paternalista del viejo militarismo, la influencia estadounidense en la guerra fría, y a nivel interno los esfuerzos de los gobiernos por contrarrestar movimientos insurgente influidos por la lógica de la revolución cubana y Ernesto Guevara.

El modelo ideal de esta doctrina en América del Sur apareció en Argentina y Brasil y con algunas variantes en Chile, Perú y Ecuador con tendencias más desarrollistas. Los militares eran vistos como progresistas,

7 Comisión Sudamericana, 1987, *Seguridad Democrática y Regional*, Informe Zona de Paz, Argentina.

8 Este enfoque teórico tiene 4 etapas que facilitan su comprensión, estos son: 1) El viejo militarismos, 2) la creciente influencia político militar de los Estados Unidos en América Latina luego de la segunda guerra mundial, 3) el combate a movimientos insurgentes marxistas inspirados en la revolución cubana y pretexto de la razón de ser de la nueva milicia Latinoamérica, 4) la declinación de esta doctrina que se inicia con las políticas del presidente Carter y un cambio de concepción en la política de EEUU. Leal B, Francisco, 2002, *La Seguridad Nacional a la deriva: Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*, Alfaomega grupo editor S.A, México.

incorruptibles, fundadores y herederos de la identidad nacional y salvadores de la nación. Esto les permitía tener una ideología institucional en su calidad de gobernantes que se caracteriza por el autoritarismo y muchas veces el totalitarismo como en el cono sur que se arrogaban autoatribuciones de representación popular, negando el dialogo político y todo forma de participación popular. Tenían una visión mecánica y simple de la sociedad basada en el moralismo y la revalorización del pasado. Todos los individuos que no acepten esta misión eran considerados enemigos políticos de la nación y el que aceptaba la subordinación eran considerados amigos.

Este tipo de regímenes se caracterizaban por la subordinación de la racionalidad de la acumulación a la reproducción de social de privilegios y al fortalecimiento del poder político. La idea de democracia era sesgada, pues se aplicaba el hecho en justificación del derecho; lo cual condujo a violaciones sistemáticas de derechos humanos y libertades básicas en nombre de la democracia y la defensa de las instituciones y la constitución.

3.2.3 Periodo de Democracia y Neoliberalismo

Para finales de la década de los 70`, América Latina dejó de tener la importancia de región estratégica en términos militares que mantenía durante Guerra Fría. Por varios factores, entre ellos: una capacidad bélica altamente tecnificada y móvil[9] por parte de los Estados Unidos, la recesión de la economía estadounidense luego de la crisis petrolera, denuncias sobre violaciones a los derechos humanos producto de las dictaduras en los países latinoamericanos especialmente en el cono sur, la cual se había favorecido por parte de la política internacional estadounidense décadas atrás.

Para la década de los ochenta, el Gobierno de los Estados Unidos plantea una nueva agenda regional derivada del Consenso de Washington reorientando el tema de la seguridad militar frente a la amenaza comunista hacia la inclusión de temas económicos, sociales y humanitarios. Todo esto dentro de un contexto de una Latinoamérica atrapada por una deuda que la obligó a paralizar su inversión social frente a las obligaciones que sus gobiernos mantenían con la banca internacional, procesos inflacionarios agudos y el debilitamiento de la estructura Estatal como fortalecedora de los mercados internos.

9 Se refiere al desarrollo en las telecomunicaciones y al aumento en la rapidez en el desplazamiento de la capacidad bélica producto del desarrollo tecnológico.

El nuevo escenario de esta seguridad se entendió para la región como gobiernos democráticos, cambios estructurales y culturales en los modelos de gestión y administración de asuntos públicos, la libertad de los mercados y una política económica neoliberal, y el aparecimiento de nuevas amenazas que atentan contra la calidad de vida de los ciudadanos y la estabilidad de las democracias. Siendo estas últimas el narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia y del medio ambiente.

El proceso de democratización "denominado tercera ola de democratización" generó que la política internacional de Estados Unidos hacia Latinoamérica tenga un carácter distinto que en décadas pasadas. La guerra fue vista como una obsoleta forma de resolución de conflictos y esto marcó un cambio en los niveles de negociación y la mirada internacional. El crecimiento del subdesarrollo y el deterioro económico también marcaron un nuevo enfoque a la intervención, donde se privilegiaba las estrategias de intereses de seguridad compartida que favoreció a la desmilitarización de los gobiernos en América Latina. Las intervenciones internacionales se debían hacer en el marco del respeto a la democracia y los derechos humanos que enmienden en parte las experiencias traumáticas de las dictaduras militares inspiradas en la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina.[10]

10 Proceso similar al modelo de transición de la España postfranquista.

Por otro lado, la entrada en vigencia de los cambios culturales y estructurales producto de la globalización y la influencia de las políticas del Consenso de Washington trajeron consigo cambios significativos a nivel latinoamericano y especialmente en la América Latina en lo que tiene que ver sus modelos de Estado y gestión política. Producto de esto se evidenció durante la década de los 80 y 90 en América Latina un crecimiento importante del protagonismo social y político tanto de agentes privados como corporaciones, transnacionales, empresas, organismos no gubernamentales; como de organizaciones sociales e instituciones estatales de representación local y seccional que rompen con el sistema jerárquico de seguridad pública interna propia del modelo de Seguridad Nacional.

Por último, con la caída del muro de Berlín generó que exista una nueva hegemonía estadounidense respecto a la definición de nuevas amenazas que atentan contra la Seguridad de este país tales como: el crimen organizado internacional, el terrorismo, el narcotráfico amenazas ambientales, entre muchas más. En medio de este tema, se empieza a discutir también acerca de la relación entre los aspectos económicos, sociales, políticos, militares, derechos humanos, ecológicos y la seguridad de las personas; lo mismo que de la imbricación entre dialogo, cooperación, prevención de conflictos y seguridad de las partes.

Estas condiciones generaron que durante la década de los 90 y 80 la Política de Seguridad de América Latina quede dividida frente a dos procesos claramente definidos:

1. La necesidad de establecer una nueva mirada a la seguridad a través del planteamiento de reformas a la institucionalidad de la fuerza pública y de justicia desprestigiadas en muchos de los casos por la influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional décadas atrás;

2. La influencia hegemónica de las nuevas agendas de seguridad nacional (narcotráfico, migración, terrorismo, crimen organizado) promovidas e impuestas por la política exterior estadounidense a los países Latinoamericanos.

3.2.4 Los nuevos temas de la seguridad: Justicia y reformas militares y policiales

En la década de los 90, se planteó la necesidad de establecer profundas reformas a los aparatos represivos (policías y fuerzas armadas) y de justicia con el objetivo de ponerse a tono del influjo de los procesos de democratización, modernización y transformación de los Estados de los años 80 y 90. Esta necesidad fue creada con el afán en un primer momento de ponerse a tono con los nuevos conceptos de seguridad atravesados por el criterio de democratización, transparencia y respeto a los derechos humanos como una forma de superar experiencias pasadas y posteriormente ser más efectivo y preciso para enfrentar las nuevas amenazas sociales que atenta contra la seguridad de los ciudadanos.

No obstante a esta pretensión general, grandes fueron los inconvenientes encontrados. Más bien el matiz que ha marcado los procesos de reforma de las instituciones de seguridad y justicia en América Latina han sido influido por las restricciones productos de intereses corporativos tradicionalistas al interior y exterior de las instituciones, muchos de ellos alineados todavía a la herencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional. En este sentido, por ser las instituciones de seguridad y de justicias altamente corporativas, con falsos espíritus de cuerpo y con una casi natural propensión a restringir cambios estructurales de gran escala, las experiencias reformistas a lo largo de toda la región se han visto limitadas en cuanto a su aplicación en su real dimensión.

Un ejemplo de ello es que es muy común en el lenguaje reformista de las instituciones policiales y militares latinoamericanas hablar de contrarreformas, que no es más que una estrategia institucional y de grupos conservadores de hacer frente y contrarrestar las propuestas reformistas iniciadas en una institución. Por otro lado, la influencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional no solo se puede evidenciar en los modelos organizacionales castrenses y policiales; las cuales se caracterizan, en la mayoría de casos, por ser instituciones altamente corporativas, jerárquicas y reacias a

los controles e influencias civil; sino también en el tipo de mirada o respuesta culturalmente impuesta de ver a los problemas de seguridad. Por ejemplo, graves han sido los escándalos de denuncia de brutalidad policial y violaciones a los derechos humanos en Brasil, Centro América, Venezuela que nos demuestran la influencia represiva de la Doctrina de la Seguridad Nacional vigente hasta nuestros días.

3.2.4.1 Reformas militares

A pesar de estas características generales, varias han sido las experiencias de reforma iniciadas en la región durante este periodo. La Fuerzas Armadas, por ejemplo fueron especialmente analizadas en la década de los 90 en Centro América y el Cono Sur donde desempeñaron papeles muy activos durante las guerras civiles y las dictaduras. Durante finales de la década de los 90 y 2000 la gran mayoría de países han introducido como parte de su política institucional Libros Blancos donde se define la nueva mirada a la política de defensa definiendo así las agendas y prioridades institucionales. Los libros blancos son instrumentos que permiten a los países explicar sus puntos de vista, objetivos y política en relación a la defensa, motivar la participación de la sociedad civil y contribuir a fortalecer las prácticas democráticas. Con esto se pretende crear conciencia y compromiso ciudadano en cuanto a la importancia del tema de la defensa en los destinos de cada país. Así mismo ha existido experiencia de reformas al sector de defensa en países de Centro América y Cono Sur pero sin avances positivos en otros países de la región. [11]

3.2.4.2 Reformas policiales

De igual manera, las experiencias de reforma policial han sido variadas; aunque en su aplicación práctica existieron elementos contradictorios que

11 El sector de inteligencia por su parte, los avances son mucho menos evidentes y en múltiples casos no se ha iniciado aún un proceso de reforma. (Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe, 2007).

las aleja considerablemente del espíritu o fin de la misma.[12] Las instituciones policiales fueron el centro de importantes cambios en varios países Latinoamericanos en la década de los 90 como los generados luego de la firma de los tratados de paz centroamericanos. En términos generales podemos decir que también los avances en esta materia han sido desiguales en términos temáticos y territoriales. Así, se pueden evidenciar tres procesos claramente definidos: la creación de nuevas instituciones policiales en aquellos países que sufrieron guerras civiles como el caso de El Salvador, Guatemala, Honduras y Haití; reformas parciales con el objetivo de establecer medidas contra la corrupción y ineficacia policial como en el caso de Colombia, Argentina y Perú; e iniciativas de modernización policial e implementación de policía comunitaria como en el caso de Chile y Brasil entre otros.[13]

3.2.4.3 Reformas judiciales

En cuanto al sector justicia, el ritmo de reformas ha sido un poco más acentuado. No obstante a que el camino estuvo estado lleno de contradicciones y tropiezos que ha generado grandes diferencias en la experiencia entre un país y otro, la necesidad de establecer reformas para la sustitución del sistema inquisitivo al sistema adversarial y oral que garantice el debido proceso, marcó la agenda Latinoamericana en estas últimas dos décadas. En este contexto se evidenciaron reformas en países como Argentina,

12 Estos cambios, se podría decir, aún se encuentran en su etapa inicial y mucho de los cambios han dado marcha atrás después de un tiempo. Esto hace un poco complicado analizar las reformas en su real dimensión o impacto; sin embargo, se han realizado varios esfuerzos importantes por evaluar y caracterizar a nivel de países y regionalmente este proceso. Frühling, Hugo, 2005, "La reforma de la policía y el proceso de democratización", en Hugo Fruhling y Joseph S. Tulchin, "editores", *Crimen y Violencia en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Colombia.

13 Dammert, Lucía y John Bailey, 2005, *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*, "coordinadores", Siglo Veintiuno Editores, México.

Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Venezuela, Chile, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Honduras, República Dominicana y Colombia, Perú y México (Vargas, 2008); todas ellas con el afán de ajustar sus aparatos de justicia a los requerimientos de una justicia democrática y ágil y moderna.

3.2.4.4 Sistemas penitenciarios

Dentro del sector de justicia penal otro elemento interesante analizar es sistema carcelario Latinoamericano; el cual ha manifestado señales de una recurrente crisis en estas últimas décadas. En este sentido, la necesidad de aumentar la carga punitiva en la severidad de las penas debido al incremento de la criminalidad y la violencia, generó que el sistema carcelario latinoamericano se enfrente a problemas de hacinamiento, violación de derechos humanos, entre otras cosas. Esto trajo como resultado que América Latina se empiecen a generar políticas dirigidas a la privatización del sistema; lo cual ha sido ampliamente debatido y cuestionado por irse en contra de la naturaleza y el fin de la rehabilitación social.

3.2.4.5 Seguridad Privada

Por último, una aspecto también interesante analizar y que ha sido incorporado poco al debate sobre la reforma al sistema de seguridad, es la privatización de la seguridad. En América Latina todos los países han tenido crecimientos exponenciales de esta actividad con poco control y regulación gubernamental; lo cual se convierte en una amenaza más al sistema a la seguridad de los respectivos países.

3.2.4.6 Reformas integrales

Como podemos ver existen varias experiencias de reforma al sector seguridad y justicia existentes en América Latina; no obstante, todavía sus alcances son muy limitados y poco conocidos en lo que respecta a una verdadera democratización institucional debido a la influencia de la cultura institucional del pasado y por intereses corporativos en las instituciones. Por otro lado, otra de las características más sobresalientes de este proceso es

que fue pensado desde un ámbito sectorial y no desde una perspectiva integral. En este sentido, las diferentes acciones reformistas en América Latina muchas veces han sido sectoriales desarticuladas y carentes de una planificación central que le ha dado las características de ser un proceso fragmentario y disconexo en cuanto a los objetivos y temporalidades. Por ejemplo, es muy común hallar experiencias de reforma judicial en varios países sin ni siquiera haber replanteado reformas o modificaciones a la policía y sistema carcelario.

En este contexto, si se asume que es necesario establecer una mirada multidimensional a los problemas actuales de seguridad, no basta solo con modificaciones parciales sectoriales sino del sistema integral de las instituciones que forman parte y tiene responsabilidad sobre el manejo de la seguridad, desde una perspectiva democrática y soberana.[14] Según Minnaert (2007) es necesario un proceso de reforma integral del sistema de seguridad del los países con el objeto de que el ciudadano y la comunidad encuentre más respuestas en concordancia con sus necesidades de seguridad. Por consiguiente una reforma al sistema de seguridad incluye entidades como: la policía, las fuerzas militares y paramilitares, los servicios de inteligencia, las instituciones penales, y el Poder Judicial; así como también el Congreso y las organizaciones de la sociedad civil. Este enfoque difiere de las formas tradicionales de asistencia militar y policial, al menos en tres maneras: 1) que se responda a estándares de transparencia, legalidad y responsabilidad; 2) la necesidad de incorporar una mirada holística e integral a las reformas institucionales; 3) que pretenda tener un impacto positivo no solo a la seguridad del Estado sino también en la seguridad de las comunidades y los individuos garantizando un servicio de seguridad respetuosa de los derechos humanos y dentro del marco de la ley y soberanía de las naciones.

---

14 Minnaert, Anja y Ruth Stanley, 2007, "Reformas del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe", en *Cuadernos de Seguridad No 5*, Consejo de Seguridad del Interior Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires.

3.2.5 La hegemonía y nuevas amenazas

Otro elemento importante a analizar en América Latina es el factor de las prioridades regionales estadounidenses de Seguridad Nacional y su influencia en las agendas de seguridad en cada país; las cuales, ha caminado de forma paralela y en contrasentido a las reformas institucionales del sector seguridad en cada país Latinoamericano y en especial la Región Andina. [15]

Ahora bien, con el fin de la guerra fría en el mundo entero se dieron las condiciones sociales y epistemológicas para el replanteamiento del desgastado concepto de Seguridad Nacional imperante durante alrededor de 50 años. En este contexto, el surgimiento de teorías interdependentistas y cooperacionistas opuestas al neorrealismo estructural hizo suponer buenos augurios a la nueva política internacional del nuevo orden. De esta forma, el progreso económico y la "paz perpetua de las naciones" al más puro estilo kantiano era la condición *sin ecuanon* para el progreso de las naciones. En cuanto al tema de seguridad, la perdida de referente del enemigo estado particularmente ejercido durante guerra fría y los malos recuerdos y experiencias en distintos lugares dieron la posibilidad del ascenso de nuevos conceptos de seguridad tales como: seguridad democrática, seguridad diplomática, seguridad ciudadana, seguridad humana, seguridad sostenible entre otros marcaron la agenda de la cooperación internacional de los años 90 en el mundo entero y especialmente América Latina.[16]

15 Neild, Rachel, 2005, "Asistencia Policial y Políticas de Control de Drogas de Estados Unidos" en *Drogas y Democracia en América Latina*, Coletta A. Youngers y Eileen Rosin (editoras), WOLA, Editorial Biblos, Washington D.C.

16 Estas condiciones generaron que durante la década de los 90 y 80 en América Latina se empiece a evidenciar un declive del uso del concepto de Seguridad Nacional. Durante esta época, según Leal, en América latina la principal amenaza a la que se enfrentaba la Seguridad Nacional era el no saber cuáles son esas amenazas. (Leal, obcit). Las amenazas a la seguridad posguerra fría se caracterizaban por ser complejos problemas sociales de orden transnacional y no amenazas interestatales. Mucho de los problemas calificados actualmente de seguridad poco o nada tienen que ver con asuntos militares lo que provoca problemas a la razón de ser del militarismo actual, donde se da un cierto nivel de sobredimensionamiento de sus facultades al adscribir asuntos sociales con asuntos militares y el uso de la fuerza.

A pesar de que estos conceptos tienen contenidos y enfoques muy distintos que los diferencian unos a otros, su propósito estuvo marcado muy claramente por las condiciones de la época que consistía en mirar alternativamente el concepto de seguridad por fuera del uso militar y del territorio exclusivamente. Entre estas características comunes se puede plantear el carácter multidimensional tanto espacial como temporal de la seguridad y las amenazas tanto en sus causas como en su nivel de respuesta, la necesidad de cooperación interestatal e intersectorial para la resolución de los mismos, y el cuestionamiento al concepto de soberanía por considerarlos atentatorio y poco útil al desarrollo de los nuevos conceptos de seguridad.

En la década de los 90 y principios de los años 2000 dos hechos marcaron el fin de la utopía kantiana de la "paz perpetua" en Latinoamérica planteada por ciertos intelectuales tras el fin de la guerra fría: la política antinarcóticos norteamericana y el atentado del 11 de septiembre de 2001. En el primer caso, si bien el iniciativa antidrogas estadounidense fue planteada décadas atrás (1982) por el Presidente Reagan, el proceso de incubación de la estrategia de Estados Unidos para luchar contra las drogas demoró más o menos unos 16 años en adquirir el perfil que muestra actualmente. En el segundo caso, los atentados del 11 de septiembre pusieron en la escena del debate un nuevo giro en la política estadounidense al priorizar dentro de sus principales amenazas a la seguridad del país al terrorismo internacional y sus consecuentes instigadores como lo es la migración ilegal y el crimen organizado.

En este contexto, el asenso de estas nuevas amenazas se constituyó en el argumento central del discurso militar estadounidense sobre seguridad nacional; el cual le dio un giro fundamental a la política internacional hacia Latinoamérica y el mundo. En América Latina, la centralidad de este discurso se enmarcó básicamente en los cambios estructurales del sistema internacional y la denominada "crisis existencial" de las instituciones castrenses en América Latina.[17]

17 (Leal, obcit).

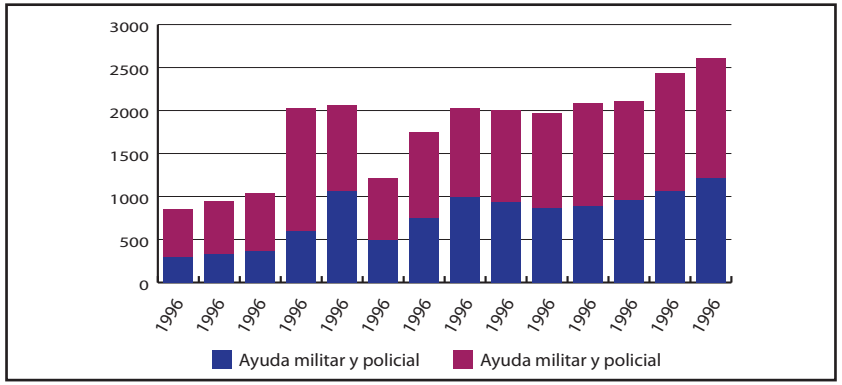
Así como vimos anteriormente, varios países fueron incorporando paulatinamente Libros Blancos de la Defensa Nacional, donde se buscaba dar un giro y replanteamiento a la defensa hacia la nuevas amenazas que atenta la estabilidad institucional de los países. De esta forma esta hegemonía estadounidense fue configurando una agenda programática que consiste en tres puntos: militarización, criminalización y cooperación.

Como primer punto y opuesto a la dimensión multidimensional de las causas y los niveles de responsabilidad institucional a estas nuevas amenazas, la agenda norteamericana propuso o priorizó una respuesta militar a este tipo de problemas. Por ser parte de una política de seguridad nacional, estas nuevas amenazas debía ser consideradas atentatorias contra la seguridad nacional de los respectivos países. Por otro lado, esta característica planteó de una colaboración estrecha ente fuerzas militares y policiales que hizo muy difícil separar los límites entre las competencias de estas dos personas. Así mientras unos hablan de una militarización de las respuestas policiales a problemas de orden y seguridad pública, otros hablan de la policialización de las labores militares, tradicionalmente ocupadas de defender la seguridad externa de los países. Lo cierto es que como podemos ver en el *gráfico 1*, los niveles de cooperación o de ayuda de Estados Unidos demuestran las prioridades del tipo de respuesta que se le ha dado a las nuevas amenazas de su Seguridad Nacional.

De esta forma, mientras la ayuda militar/policial no superaba el 35% del monto total, para el año 2000 esta participación creció al 51,6%. No obstante., el promedio de los años 2000 fue del 45% de participación en cada año. Con esto queda demostrado la importancia que le ha dado Estados Unidos a la cooperación militar/policial como solución a sus problemas de Seguridad Nacional.

Por otro lado, otra característica particular de este tipo de política es la criminalización de estos tipos de delitos que se caracterizan por buscar un endurecimiento punitivo de las penas que sancionan estas nuevas amenazas. Así, en distintos países se generaron reformas legales referentes

Gráfico 1: Características de la Cooperación Estadounidense en la Región Americana
1996-2009 en millones de dólares



Fuente: Just the fact. Grant U.S. Aid Listed By Program, All Programs, Entire Region, 1996-2009. http://justf.org/All_Grants_Program?year1=1996&year2=2009&funding=All+Programs&subregion=Entire+Region

aumentar las cargas penales sancionatorias y la eficacia del sistema judicial en el tratamiento de procesos penales relacionados a esta actividad. En este contexto, se han invertido grandes cantidad de dinero por parte de Estados Unidos en la búsqueda por mejorar la eficacia y profesionalismo de agentes policiales, militares, judiciales; lo cual ha marchado paralelamente o por encima de las prioridades destinadas a establecer reformas institucionales más integrales o generales de largo aliento.

Po ultimo, este tipo de política amparados en los conceptos de cooperación, interdependencia internacional y cuestionadora de las soberanías de las naciones, ubicó a América Latina en la posición que ocupó históricamente en el marco de las políticas de Seguridad Hemisférica en el marco de la Guerra Fría cobijados bajo el nuevo paradigma de la Seguridad Regional. En este sentido, la influencia de lo que Núñez (2004)[18] llama la desestatiza-

18 Nuñez, Jorge, 2005, *Hipertrofia Represiva: La cuestión carcelaria en América Latina*, FLACSO Chile, www.flacso.cl/flacso/

ción de las penas (donde los Estados dejan de tener soberanía en la definición de su política criminal); la presencia de bases militares en países extranjeros; y la legitimación de ataque o invasión arbitraria de territorios extranjeros justificados bajo la lógica de la legítima defensa y guerra preventiva; entre otras cosas más; hacen muy difícil poder plantear una política de seguridad legítima acorde a los principios de seguridad soberanía y democracia.

Ahora bien, si a esto sumamos la fragmentación y debilidad institucional en los procesos de reforma del sector seguridad evidenciada en muchos países Latinoamericanos durante estas dos década, tenemos un caldo de cultivo para a presencia de una nueva era de hegemonía norteamericana y la imposición otra vez de la doctrinas neorrealista en la definición de la seguridad de los países.

No obstante, en los últimos años en América Latina se han empezado a ver luces de esperanza respecto a la posibilidad de establecer acuerdos y compromisos de cooperación e integralidad entre Estados de la región, que responda alternativamente a las agendas hegemónicas establecido en los acuerdos de seguridad hemisférica de épocas pasadas. Entre estas alternativas tenemos la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Consejo Sudamericano de Defensa. Así con esto, se abre la posibilidad de establecer mecanismo de coordinación y corresponsabilidad entre países latinoamericanos que respete la diversidad de los pueblos, los procesos nacionales, los derechos humanos, la democracia; pero por otro lado, que se unan esfuerzos para la lucha contra la pobreza, desigualdad, la educación y muchos temas pendientes.

Solo así podemos mirar la integralidad del concepto de seguridad; es decir, una seguridad pensada en los territorios de paz, la soberanía de los pueblos, la dignidad humana y el desarrollo.

IV. La Seguridad en Ecuador

4.1 Breve historia sobre la Doctrina de Seguridad en Ecuador

4.1.1 Fuerzas Armadas

La historia de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas en la era republicana difirió en parte del viejo modelo militarismo Latinoamericano cuya historia se remonta a la primera mitad del siglo XIX y alcanza su injerencia hasta la mitad el siglo XX. Este modelo, marcado por la influencia ibérica y europea fue caracterizado a nivel latinoamericano con la creación de repúblicas con incipientes e inestables estructuras estatales y con un escaso desarrollo de los valores civiles y ciudadanos. Esto hizo que los militares se presenten siempre como una institución de fuertes y dinamizadores integradores de la unidad e identidad nacional.

En el Ecuador, por el contrario se hace muy complejo hablar del Ejército ecuatoriano como una institución continua, estable y permanente a lo largo de la historia. Por el contrario, la misma historia nos muestra una sucesiva lista de ejércitos temporales que existieron en tanto fueron capaces de

refrenar y controlar las fuerzas políticas y sociales enemigas y que al rato de ser derrotadas terminaban por instaurar una nueva fuerza militar con características y estructura social diferente y con fidelidad y sumisión al poder político. No obstante, el ejército en su calidad de primera institución republicana, se convirtió de modo casi natural en el supremo árbitro de las disputas políticas entre oligarquías regionales, reivindicando para sí un papel tutelas respecto a la vida pública.[19]

En los primeros años de la vida republicana, el ejército enroló a sus filas gente proveniente de sectores marginados que habían participado en la lucha independentista; lo mismo que significó una buena posibilidad de ascenso social y el único espacio social con mentalidad republicana a diferencia del conjunto de la sociedad donde seguían prevaleciendo las ideas y valores de la antigua sociedad civil.

Esta vocación republicana del inicial ejército republicano fue recuperado con la revolución Marcista liderada por José María Urbina que la llevó a enfrentarse con la alianza oligárquica de militares extranjeros y terratenientes criollo encabezadas por Juan José Flores. Durante el periodo Garciano, se emprendió un proceso de reestructura de las Fuerzas Armadas con el objetivo de tener un mayor control a las progresistas y antioligárquicas tendencias del ejercito. Así, gracias a la introducción de jefes y oficiales provenientes de clases altas, se pretendió limpiar de la ideología liberal al resto de antiguo ejército; lo cual terminó debilitándolo frente a fuerzas extranjeras. Tras la etapa de García Moreno, las fuerzas armadas volvieron a ser reestructuradas, incorporando a ella tropas y oficiales liberales. Con esto el ejército retomó su antiguo rol arbitral, aunque en forma atenuada.

Con la revolución liberal se creó un nuevo Ejército Nacional, organizado a base de tropas montoneras triunfantes, mayoritariamente costeñas. Los

19 Ordoñez, Carlos, Carolina Ordoñez y Angélica Ordoñez, 2007, *La Historia del Ejército Ecuatoriano*, Quito.

antiguos jefes revolucionarios pasaron así a integrar el Estado Mayor del nuevo Ejército Liberal, que el Gral. Eloy Alfaro buscó profesionalizar mediante la creación de escuelas y academias castrenses y contando con la asesoría de misiones militares extranjeras.

La revolución juliana de 1925 es otros de los momentos históricos de la institución militar donde se puso de manifiesto ese espíritu progresista de la institución. Esta revolución inspirada y ejecutada por oficiales jóvenes, con el propósito de cambiar el caduco sistema social del país, tuvo un carácter ampliamente progresista que lucho en contra del poder económico de la plutocracia costeña a favor de un modelo más equitativo y antioligárquico. En1926 la revolución consiguió consolidarse como simple movimiento modernizador del Estado ecuatoriano. Se centralizaron las rentas públicas, se crearon el Banco Central y la Superintendencia de Bancos. Se estableció en la Asamblea el principio de la función social de la propiedad y la representación de las minorías políticas, se estableció el habeas corpus y derechos para hijos "ilegítimos". Se instituye la Caja de Pensiones para empleados públicos, la legislación laboral sobre contratos, jornada máxima, desahucio, trabajo de mujeres y menores y se crearon las Inspectorías de Trabajo.

En el plano militar se introdujeron reformas a la ley orgánica militar, entre las que se destaca el incremento a siete zonas militares, que dividían operativamente el territorio ecuatoriano.

4.1.2 Policía Nacional

Para hacer una mirada a los orígenes de la Policía Nacional en el Ecuador es necesario remontarnos a los cimientos de la era republicana. En este periodo, la herencia del modelo de administración colonial generó que los primeros cuerpos policiales tengan una fuerte dependencia y relación con los cabildos locales. Las policías cumplían funciones de orden público como el control de problemas de ornato e higiene propios de cada ciudad. Para mediados del siglo XIX estas policías dependían funcionalmente de

las intendencias locales; las cuales se encontraban reguladas o rendían cuentas de alguna manera al Ministerio del Interior del Ecuador.

La Policía Nacional del Ecuador adquirió una institucionalización más fuerte cuando esta fue definida por primera vez como institución del Estado en 1884 por el Presidente José María Plácido Caamaño bajo la dependencia del Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores (anteriormente llamado Ministerio del Interior). La "Policía del Orden y Seguridad", como inicialmente se le denominó a esta institución, fue inicialmente idealizada como una fuerza civil; sin embargo, su organización era militarizada con el fin de poner fin a los conflictos políticos y sociales de esa época. En este sentido se precisaba en esa época un cuerpo policial unitario que permitiera establecer la consolidación del frágil Estado ecuatoriano. En 1892, la estructura de la policía fue desmilitarizada por el Presidentes Luís Cordero Crespo (1892-1895), pero solo a partir de la década de 20 se empezaron a dar los primeros pasos para su profesionalización. En 1923, la policía recibió el nombre de "Policía Nacional" y, en 1925, con el apoyo de una misión francesa[20], fueron creadas las primeras escuelas de policía en Quito y Guayaquil.

Los cambios más importantes para la profesionalización de la policía se dieron en 1938 con el presidente Alberto Enríquez Gallo, quien fue considerado el fundador de la policía como institución pública. En ese año, la policía cambió su nombre dos veces: el primero denominado "Fuerzas de Policía", y pocos meses después se llamó "Cuerpo de Carabineros". La institución recibió una nueva estructura y jerarquía militar, consolidándose como un hibrido entre fuerza policial y fuerza militar.[21] Durante el gobierno del Presidente Arroyo de Río (1940-1944) se generó una mayor militarización de la policía, estrategia que buscaba proteger a éste gobierno de las presiones políticas por parte de los militares, luego de la guerra contra el Perú y la firma del Protocolo de Río en 1942. En 1944, con la caída del gobierno de Arroyo de Río, ocasionada por una insurrección militar-popular, la policía sufrió otro cambio de nombre. En un intento por disminuir su carácter militar, pasó a llamarse "Guardia Civil Nacional". En 1946, por primera vez, la policía fue introducida en la Constitución y mencionada como policía civil.

20 Aquí se pone en evidencia la influencia del modelo policial francés (europeo continental) en la conformación de la Policía del Ecuador.

21 De hecho, la primera ley sobre el personal de la policía se intitulaba "Ley de Situación Militar y Ascensos de las Fuerzas de Policía" (1938). También en ese año fue creada la Escuela Militar de Carabineros. Así mismo los primeros comandantes e instructores de la Policía Nacional eran militares de carrera.

El Congreso Nacional, en 1951, volvió a otorgarle el nombre de "Policía Nacional". El 18 de Junio de 1956, el Ministerio de Gobierno fue definido por primera vez como "Ministerio de Gobierno, Culto y Policía" (nominación que dura hasta nuestro días) y se autorizó, mediante Registro Oficial 1201, de 18 de julio de 1956, crear el Departamento de Servicio Social de la Policía. Por otro lado, la policía cambió de nombre un par de veces más. En 1973, el Presidente General Guillermo Rodríguez Lara denominó a la institución policial "Policía Civil Nacional" y en 1975 el mismo presidente cambió nuevamente el nombre a "Policía Nacional". Sin embargo, a pesar de todos estos cambios nominales, su estructura organizacional, jerárquica, disciplinaria y doctrinaria siguieron siendo de tipo militar y dependiente orgánicamente del Ministerio de Gobierno.

4.2 La Doctrina de la Seguridad Nacional y las dictaduras en Ecuador: años 60 y 70

En Ecuador, la Doctrina de la Seguridad Nacional fue el concepto preponderante de seguridad durante gran parte de los años 60 y 70. No obstante, a pesar que la Doctrina de la Seguridad Nacional constituyó uno de los esfuerzos más grandes por militarizar el concepto de seguridad, el cual tuvo impactos significativos en las políticas de seguridad de los distintos países Latinoamericanos durante el periodo de la guerra fría; este modelo

fue incorporado en el Ecuador con sus respectivas especificidades durante las dictaduras militares de estos años.

Estas especificidades tienen que ver primero, con los niveles de importancia de la situación del Ecuador en el marco de la Guerra Fría, en el cual el país no ocupó una preponderante o fundamental posición geoestratégica militar y política para los Estados Unidos. Esto le permitió al Ecuador guardar cierta autonomía en las decisiones para el diseño de las políticas de Seguridad Nacional. En segundo lugar, y como complemento a lo anterior este periodo se caracterizó por las características propias de las Fuerzas Armadas en la historia del Ecuador. De esta forma, las Fuerzas Armadas dieron un énfasis importante históricamente tanto a los aspectos relacionados a la defensa del territorio como al apoyo del desarrollo económico y social del país bajo un esquema altamente nacionalista y anti imperialista. A este proyecto se sumó en los sesenta la reinterpretación hecha por los militares de las viejas teorías derivadas de la escuela de la modernización.[22] De esta fórmula resultó un cuerpo militar que se asumía como portador de un proyecto moderno en una población atrasada y rezagada frente a las exigencias del progreso.[23] Esta visión e identidad castrense se reforzó con la importancia que las tareas de defensa territorial adquirieron en el marco de la historia limítrofe con el Perú; lo cual delineó el referente de la política exterior y militar ecuatoriana durante todo el siglo XX.

En el caso de la Policía Nacional, si bien la sumisión a la lógica y preparación militar se evidenció ya mucho tiempo atrás, la Doctrina de Seguridad Nacional generó grandes distorsiones y diferencias institucionales que se expresaban en presupuestos, recursos humanos y desarrollo institucional. La Policía Nacional pasó así a ser en una institución apéndice de la Fuerza

22 Prueba de ello han sido las reformas agrarias iniciadas en las dictaduras militares de los 60 y 70, la nacionalización del petróleo en los 70.

23 Bustamante, Fernando, 1995, Fuerzas Armadas, Democracia y Ciudadanía: una reflexión preliminar. Fuerzas Armadas: Desarrollo y Democracia. Quito: Abya-Yala, CELA, Academia de Guerra de la Fuerza Terrestre y ILDIS.

Pública, relegada y descuidada por los gobiernos de turno; y por otro lado, influida por las agendas y formación militar de la Doctrina de la Seguridad Nacional basada en la lucha anticomunista que buscaba la aniquilación del enemigo comunista o revolucionario. No obstante, esta preponderancia militar en el manejo de la seguridad interna, a diferencia de otras experiencias Latinoamericanas, no se reportaron en este periodo graves violaciones a los derechos humanos y brutalidad policial por parte de las instituciones del orden en este periodo (salvo casos específicos como el caso del ingenio Aztra).[24]

4.3 La vuelta a la democracia: década de los 80

A finales de los años 70, Ecuador inició una nueva era democrática en su etapa republicana que pretendía darle una renovada y moderna estructura política y administrativa al Estado. No obstante, en cuestiones de seguridad, el proceso de transición democrática a finales de la década no tuvo grandes avances. Eso se vio reflejado en la Constitución de 1978 donde se definía que el fin primordial de la Fuerza Pública (llámese militares o policías) era salvaguardar la conservación de la soberanía nacional, la defensa e integralidad e independencia del Estado y a la garantía del orden jurídico. Por lo tanto, se daba preponderancia todavía a una visión militar de la seguridad destinada primordialmente a la defensa del territorio y la institucionalidad del Estado.[25]

24 En efecto, si hacemos una evaluación general de la evaluación del trabajo policial a lo largo de la historia, se podría decir a *grosso modo*, que el tema de la violencia y brutalidad, a diferencias de otros países, no ha sido una de las preocupaciones fundamentales de las esferas gubernamentales y de las instituciones militares y policiales durante el periodo republicano.

25 En el artículo 170 de la Constitución política del Ecuador de 1978 se decía que la Policía Nacional tenía como misión fundamental garantizar el orden interno y la seguridad individual y social y constituiría una fuerza auxiliar de las fuerzas armadas.

En el año 1981 el conflicto bélico desarrollado en la Cordillera del Cóndor entre Ecuador y Perú generó que el plano militar y la defensa territorial sigan dominando las prioridades y las agendas de seguridad de los gobiernos de turno durante toda esta década. Si a estos sumamos que durante la década de los 80 las tensiones provenientes de la guerra fría se mantenían, la posibilidad de plantearse nuevos enfoques o miradas a la seguridad más acorde a los principios democráticos eran escasas.

En esta década de transición a la democracia en Ecuador, las Fuerzas Armadas conservaron aún también una fuerte presencia en la escena política social y económica del país producto de su rol histórico e influjo recibido por el moldeo institucional instaurado en la dictadura del General Rodríguez Lara. En este sentido, la nueva Constitución priorizó el papel del Estado en los ámbitos económico y social, acentuando la presencia militar y el dominio estatal sobre áreas consideradas estratégicas.[26] Este tipo de reformas institucionales permitió que las Fuerzas Armadas ecuatorianas tengan una incidencia política elevada y mantengan relaciones corporativas con el Estado; las cuales se podían evidenciar en la Ley de Seguridad Nacional de 1979 (vigente hasta el día de hoy).En contraste con este amplio involucramiento en actividades civiles, la participación democrática de las Fuerzas Armadas y su aporte a la constitución de la ciudadanía estuvo limitada por la separación tajante que se hizo en esa misma época del mundo civil y militar. De esta forma, los militares para cumplir sus funciones nacionales debían abstenerse de ejercer sus derechos políticos con el retorno a la democracia.

En el caso de la seguridad pública a nivel interno, con el fin de las dictaduras de los años 70 y el regreso a la democracia en el año 1979 en Ecuador no se vislumbraron fundamentales en la estructura institucional de la

26 Rivera Fredy, 2001, "Democracia Minimalista y Fantasmas Castrenses en el Ecuador Contemporáneo". en *Las Fuerzas Armadas en la Región Andina*. ¿No deliberantes o actores políticos?- Embajada de Finlandia.

Policía Nacional. Así, tanto con la Constitución de 1979, la Policía Nacional del Ecuador mantenía su estructura, dependencia orgánica y doctrina militar. Esta seguía siendo una institución organizada bajo el sistema jerárquico disciplinario donde los títulos de oficiales, así como los valores que orientan la institución eran militares.

Sumado a esta permanencia histórica de la estructura militar de la Policía Nacional, los años 80 fueron el escenario de uno de los aspectos más fundamentales y negativos en la vida institucional de la Policía Nacional del Ecuador en su historia. Así producto de la influencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional se dio paso a establecer una fuerte política antisubversiva como mecanismos de control de la seguridad pública durante el periodo presidencial democrático de León Febres Cordero (1984-1988). Esta época fue donde más se puso en práctica este tipo de Doctrina debido a una fuerte política represiva, fundamentada en la aniquilación del enemigo interno y la falta de controles y transparencia institucional, lo que consecuentemente derivó en graves hechos de abuso policial como el caso de los hermanos Restrepo en 1988.

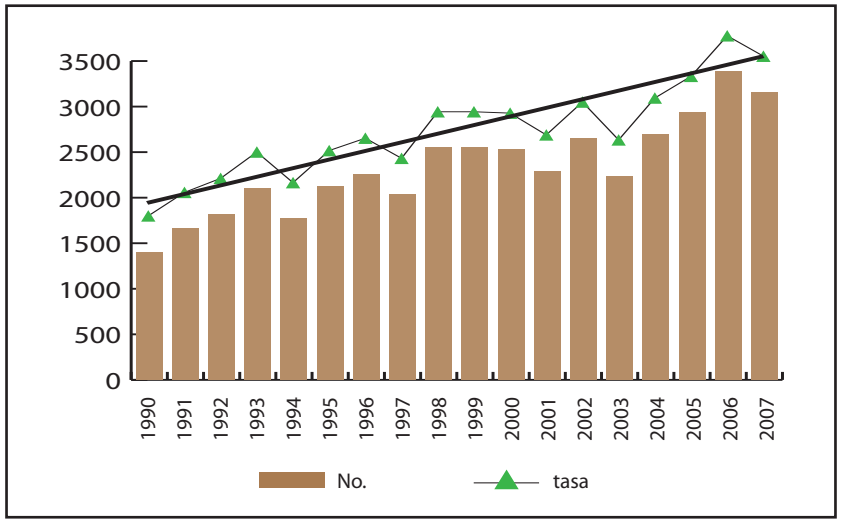
A finales de los 80 y principio de los años 90, los abusos ejercidos durante el periodo de Febres Cordero, terminaron por establecer la abolición del Servicios de Investigación Criminal (SIC o más conocido como SIC 10). Con esto se pretendía dejar atrás una época de oscuridad institucional que no había sido una práctica recurrente de las instituciones encargadas de la seguridad en Ecuador. De esta forma, con la Abolición del SIC (máximo símbolo de represión institucional en el periodo 84-88) se dio paso a la creación de OID (Oficina de Investigación del Delito) en el Gobierno de Rodrigo Borja.

4.4 Década de los 90

A nivel externo durante la época de los 90 la agenda militar ocupó nuevamente gran parte de la atención de los respectivos gobiernos debido al con-

flicto limítrofe latente con el Perú. Esto se hizo evidente en el año 1995 cuando se generó el conflicto del Cenepa, los mismos que le significó al Ecuador el gasto de ingentes recursos económicos; lo cual repercutió negativamente en las Finanzas Públicas pocos años después. De este modo la visión militar de la Seguridad se mantuvo vigente durante gran parte de esta década a desmedro de otras áreas. También durante esta periodo, los militares; en parte legitimados por una buena aceptación ciudadana construida históricamente que veía en ellos los llamados en ser los celadores de la democracia; y en parte también a las facultades institucionales que les permitía a ellos defender o cuidar el orden jurídico y constitucional, tuvieron una fuerte presencia en calidad de dirimentes de la democracia durante las crisis políticas de 1996 y el año 2000.

Gráfico 2: Evolución de los Homicidios en Ecuador 1990-2007



Fuente: INEC. Los datos del 2000- 2007 son en base a las denuncias de la Policía judicial del Ecuador.

Por otro lado, durante la década de los 90, Ecuador al igual que algunos países de países Latinoamericanos empezó a experimentar una escalada constante de los índices de violencia y criminalidad. Un ejemplo de ello es que mientras en los años 80 los homicidios se mantuvieron muy por debajo de los 10 homicidios por cada cien mil habitantes, en la década de los 90 esta subió a un tope máximo de 14 a finales de los 90. Por su parte a mediados de los años 90 se presenció también un importante crecimiento en la tasa de denuncias de delitos contra la propiedad (delitos considerados de mayor impacto en la percepción de inseguridad ciudadana de la población) los cuales pasan de 320 denuncias por cada cien mil habitantes en el año 1995 a 471,5 en el año 1999. (*ver gráfico 2*). Esto se hizo evidente principalmente en las grandes ciudades del país donde sumando a este exponencial crecimiento de cierto tipo de delitos comunes empezaron a darse prácticas de crímenes nunca antes vistos en Ecuador como el secuestro extorsivo.

Este crecimiento de los índices delictivos generó que la Policía Nacional empiece a desarrollar programas de acercamiento a la población con el fin de generar mejores servicios de protección a la misma. Es así como en el año de 1991 se crearon los Puestos de Auxilio Inmediato (PAI); los cuales sirvieron de antesala a lo que posteriormente se le denominó Policía Comunitaria. Así mismo, en el año 1996 se dio paso a la creación de la Brigadas Barriales (organizaciones de ciudadanos promovidos por la Policía que hacían labores de vigilancia en los barrios y comunidades); los mismos que a criterio de Carlos Calahorrano[27] fue una estrategia para cubrir el déficit de personal policial que fue movilizado a la frontera sur durante esos años. Sin embargo, pese a estas acciones producto del crecimiento de los indicadores delictuales, no se experimentó cambios, reformas

27 Ex Comandante Nacional de la Policía Nacional. Entrevista realizada el 08/2007

28 En otras palabras no existió iniciativas importantes para el cambio en un nuevo tipo de doctrina policial, nuevas formas de administración institucional o reingeniería institucional, y nuevas técnicas de prevención y combate a la criminalidad.

o planes de modernización en la institución policial para enfrentar los problemas de la criminalidad y corrupción en la década de los noventa.[28]

Ahora bien, pese a que el lenguaje reformista fue uno de los temas más usados por los gobiernos de turno durante de década de los 90 como mecanismo de salida a las recurrentes crisis sociales y políticas del país, con la Constitución Política de 1998 en el Ecuador, la estructura de las instituciones de seguridad prácticamente se mantuvo intacta en cuanto a su organización. En ese sentido, se deba preponderancia a la visión de Seguridad Nacional a cargo de los militares, no se hablaba de seguridad humana y ciudadana y la Policía quedaba subsumida a las fuerzas Armadas en caso de emergencia y Seguridad Nacional.[29] No obstante, a nivel de la institución policial se estableció algunas las condiciones jurídicas e institucionales para la implementación cambios sustanciales al interior de la misma. Por ejemplo, la Constitución de 1998 prescribió la instauración del Concejo Nacional de Policía y la prescriptiva o facultad constitucional para la transición de la administración de justicia policial al sistema judicial común (unidad jurisdiccional). Sin embargo, en el primer caso no se legisló a favor de la creación de una estructura orgánica y por el oro lado, el Congreso Nacional no dispuso lineamientos o mecanismo para su implementación de esta unidad jurisdiccional. En conclusión, estos ejemplos demuestra la escasa importancia que se le dio a la cuestión de seguridad policial durante esta década.

La década de los 90 otro de los problemas que afectó enormemente la seguridad de los Ecuatorianos fue la corrupción en las esferas estatales. Esta crisis tuvo su época de clímax cuando producto de una decisión presidencial se dio paso al feriado bancario que generó una de las peores crisis económicas registradas en el país en su historia republicana. Con esto quedaba relevado así las graves consecuencias que la corrupción podía generar a los destinos del país. De esta forma, si a los efectos nocivos de la corrupción sumamos la ideología de desprestigio y lumpenización del aparato Estatal y los servicios públicos proveniente de las ideas del consenso promovidas de Washington, la consecuencia de ello terminó por afectar enormemente la autoridad estatal como generador de desarrollo y progreso Bajo este aspecto, la función judicial y la Policía Nacional fueron las instituciones más afectadas incluso hasta el día de hoy. [30]

Otro elemento interesante a analizar durante esta época fue la puesta en escena de la Ley Antinarcóticos (108) en el año 1991; la misma que marcó el inicio de la lucha antidrogas en Ecuador promovida muy insistentemente por Estados Unidos. Esta ley, "draconiana" desde todo punto de vista, penaba con 25 años de prisión a las personas involucradas en tráfico ilícito de droga y/o actividades relacionadas a ellas, demostrando así una mirada unidireccional a esta compleja temática y lo que sería años más tarde una rehegemonización de la políticas de seguridad por parte de Estados Unidos.

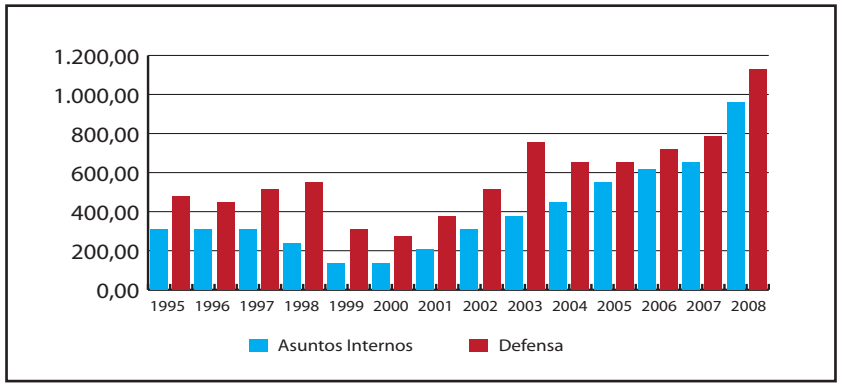
Por último, la década de los 90, puso en evidencia las limitaciones de la política de prevención de riesgos puso en evidencia los desastres naturales. El severo invierno producto del fenómeno del niño de 1998, que ya había afectado con severidad al país en 1983, generó una de las peores crisis sociales y humanitarias en la costa ecuatoriana; lo cual generó cuantiosas pérdidas a la economía del país y la migración obligada de ecuatorianos hacia el exterior.

29 Si bien existieron cambios de redacción la estructura de la Fuerza Pública (como se le denominaba en la Constitución de 1978 y 1998 era prácticamente la misma).

30 Según encuestas como Latinobarómetro (2004), la justicia y la Policía Nacional fueron las instituciones pero evaluadas ante la opinión pública y se le atribuía como causa fundamental de este problema el tema de la corrupción. En esta misma encuesta, la Policía del Ecuador se ubica en el tercer lugar en América Latina percibida como la más corrupta según la percepción de la gente

4.5 Década del 2000

Gráfico 3: Propuesta de la seguridad 1995-2008 en Ecuador en millones de dolares



La década de los años 2000 en materia de seguridad estuvo marcada por cambios fundamentales en la política de seguridad del Ecuador. Con el fin de la guerra fría a finales de los 80 y la resolución del viejo conflicto limítrofe con el Perú en 1998 se generó un viraje fundamental en la política de seguridad externa del Ecuador que se evidenció de dos maneras: la denominada "crisis existencial" de la institución castrense producto la pérdida del histórico referente de amenaza contra la seguridad nacional; y un proceso de desinversión del Estado para la defensa nacional[31] (*ver gráfico 3*).

A partir del año 2000 con la puesta en marcha del Plan Colombia la mirada del Ecuador en materia de seguridad cambió hacia el norte.[32] De esta

31 Esta desinversión repercutió rápidamente en el presupuesto. A partir de 1998 el gasto en defensa dejó de ser relevante para el interés nacional debido a la resolución del conflicto con el Perú; no obstante la disminución presupuestaria se debió también al recorte del gasta del estado en general producto de la crisis financiera de 1999 y 2000.

32 Según una encuesta realizada por Santiago Pérez en agosto del 2008, el 65% aproximadamente de los ecuatorianos ven al conflicto colombiano y los problemas derivados de él como amenazas a la seguridad externa del Ecuador.

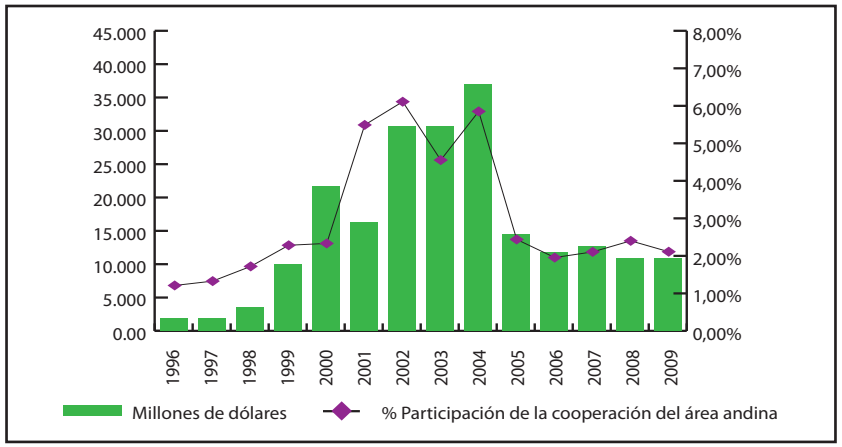
forma, la frontera norte (históricamente desatendida por el Estado) empezó a ser vista como un lugar problemático y vulnerable a la seguridad de los ecuatorianos debido al alto tránsito de grupos irregulares provenientes del conflicto colombiano, la histórica presencia de economías ilegales, la proliferación de mafias organizadas y la violencia interpersonal generada históricamente como medio de resolución de conflictos. Si a esto sumamos la guerra contra el narcotráfico iniciada por Estados Unidos la década de los 90 y el atentado terrorista del 11 de septiembre en Nueva York, se forjó el escenario perfecto que marcó la agenda de la política de seguridad del Ecuador durante toda la década del 2000.

Esta agenda se caracterizó por tres cosas: 1) Una rehegemónización de la política de seguridad estadounidense y la vuelta de las posturas neorrealistas en la Región Andina 2) la respuesta militar y unidireccional a los problemas relacionados al conflicto colombiano y frontera norte; 3) la criminalización de las actividades irregulares e ilegales relacionadas con este sector.

En primer lugar, con la declaratoria por parte de Estados Unidos en los años 80 de que el narcotráfico era una amenaza que atentaba contra la Seguridad Nacional de ese país, la importancia de Ecuador en el escenario regional para la lucha antidrogas fue creciendo a finales de los años 90 pese a no ser un país de producción de drogas históricamente.[33] Esta medida se hizo más pronunciada con la entrada del Plan Colombia en el año 2000. En este contexto, Ecuador empezó a ser considerado un lugar estratégico para llevar a cabo esta lucha, ya no solo por la característica de ser un país de paso; sino por su posición geográfica clave para las acciones de intersección de embarques de drogas en otros países de la región. Como producto de esto, en el año 2000 se creó la Base de Manta; la misma que fue una demostración clara de la sumisión ecuatoriana a los dictámenes de la política exterior estadounidense en este periodo.

33 Ecuador ha sido considerado más bien un país de tránsito de drogas hacia el exterior.

Gráfico 4: Cooperación estadounidense militar y policial para la lucha antidrogas[34]



Fuente: Just the fact. A civilan guide to U.S defense and security assitance to Latin American and Caribbean

Por otro lado, esta rehegemonización vino de la mano con una alta cooperación estadounidense de recursos monetarios y logísticos para la lucha antidrogas. Esto recursos económicos se concentraron mayormente entre los años 2000 y 2004 (año de mayor nivel de cooperación) (*ver gráfico 4*).[35] No obstante, esta cooperación estadounidense estuvo centrada básicamente en la

34 Si bien la cooperación estadounidense al Ecuador empezó a crecer en montos totales y proporcionalmente desde mediado de los años 90, alcanzando sus picos máximos en los primeros años de la aplicación del Plan Colombia, su participación frente al monto total de la región Andina es aún marginal.

35 Esta cooperación también tuvo importantes incrementos en su participación del total de la cooperación estadounidense en la Región Andina.

36 En el año 1996, la cooperación norteamericana en términos de ayuda militar/ policial era prácticamente marginal en términos de cooperación. En el año 2000,2001, 2002 esta cooperación comparte en términos aproximadamente iguales proporciones con respecto a la ayuda social.; no obstante baja en los siguientes años para ubicarse en alrededor del 40%

visión militarista y unidireccional al asunto;[36] la misma que tuvo una influencia importante en el diseño de políticas casa adentro. De esta manera, la muestra más evidente la constituyó la construcción de la nueva agenda y política de defensa en el Ecuador en el año 2002. Es así como las amenazas relacionadas al conflicto colombiano se constituyeron en el argumento central del discurso militar sobre seguridad nacional. En efecto, las Fuerzas Armadas ecuatorianas en la elaboración del Libro Blanco mostraron la intención y la "necesidad" de replantear y rebasar las connotaciones de la Doctrina de Seguridad Nacional hacia la identificación de nuevas amenazas como el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado entre otras actividades.[37]

Por último, y como muestra del efecto de criminalización, se planteó también la necesidad de una colaboración estrecha ente fuerzas militares y policiales que hizo muy difícil separar los límites entre las competencias de estas dos instituciones. Así mientras tiempo atrás algunos críticos hablaban de una militarización de las respuestas policiales a problemas de orden y seguridad pública, en la década del 2000 se empezó a criticar la policialización de las labores militares, tradicionalmente ocupadas para defender la seguridad externa de los países (control de la violencia interpersonal, confiscación de armas, control migratorio, control de ventas de sustancias estupefacientes, etc.).

Este efecto de criminalización se evidenció además en la creación de nuevos estereotipos de inseguridad y criminalidad establecidos a partir de la entrada en escena del Plan Colombia. En este sentido, como producto del incremento de los índices de criminalidad en las grandes y medianas ciu-

37 A partir del año 2000 Ecuador empezó a desarrollar un plan gubernamental con el objetivo de promover programas de desarrollo en la frontera norte denominado UDENOR. El objetivo de esta unidad era la de establecer, con el apoyo y financiamiento de USAID, una entidad coordinadora de organizaciones no gubernamentales que trabajan la frontera norte en temas de desarrollo y ayuda social. En el año 200 , esta entidad pasó a llamarse Plan Ecuador. En 6 los primeros años de funcionamiento esta entidad recibió 80 millones de dólares de ayuda por parte de Estados Unidos; lo cual representa solamente un 17% del total de la ayuda recibida por ese país en este periodo de tiempo.

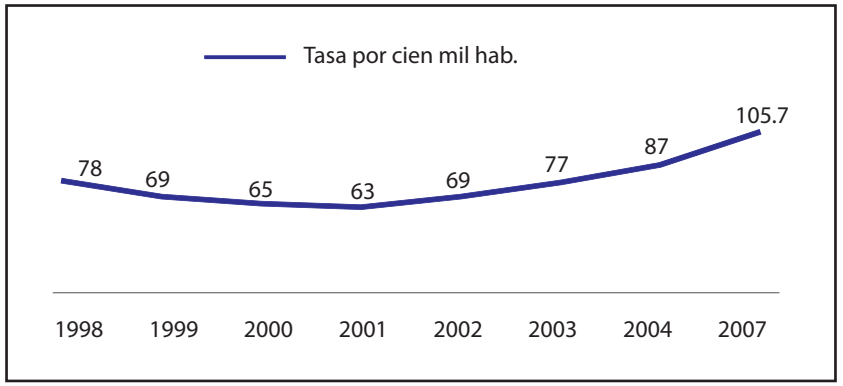
dades del país desde mediados de la década de los 90, el conflicto colombiano fue visto como una potencial amenaza a la seguridad ciudadana de los habitantes del país. Por lo tanto, la frontera norte empezó a concebirse como el lugar por donde se permeaba la criminalidad organizada generadora de inseguridad ciudadana.

Este efecto derivó que a nivel de las instituciones de seguridad del Estado se genere una división social del trabajo respecto al control de la seguridad pública. Así, la policía quedó relegada principalmente al control de las ciudades y los militares se dedicaron a establecer un mecanismo de contención a través del al manejo y control de la zona fronteriza. Por ejemplo, mientras la Policía en mayo de 2008 tenía presencia en las provincias de frontera con un total de 2730 efectivos que representa solamente el 6% aproximadamente de su personal, las fuerzas militares están desplegadas en un número de 12.000[38] efectivos aproximadamente según fuentes castrenses. Esto representa el 31,5% del total de las fuerzas armadas y el 48,1% del total de la fuerza terrestre.

La hegemonía estadounidense respecto a la criminalización del tráfico de drogas no solo se ha hecho evidente en el trabajo de policías y militares. A nivel de justicia se presionó (bajo la tutela y apoyo de grupos ultraconservadores en Ecuador) para que se legisle a favor del endurecimiento de penas y el establecimiento de leyes que atentan contra los derechos fundamentales de las personas. Es así como en el año de 2001 se eliminó el sistema de reducción de penas denominado 2 por 1 y en el año 2003 se creó la famosa detención en firme que constituyó una de las mayores vergüenzas y aberraciones jurídicas que atentaban contra el derecho al debido proceso penal de los reclusos. Por otro lado, a nivel judicial, la presión se evidenciaba en la celeridad y efectividad de los casos de denuncias por drogas

38 A raíz del bombardeo colombiano en Angostura la presencia militar se redobló en la zona. Actualmente el número llega a 12.000 miembros aproximadamente; sin embargo, en años atrás este número oscilaba entre 7.000 y 10.000 efectivos.

Gráfico 5: Evolución de lo población penitenciaria en Ecuador 1998-2007



Fuente: Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS)

haciendo que en el año 2007, el 81% de las denuncias aproximadamente tengan llamamiento a juicio; lo cual se opone de sobremanera a la realidad del sistema judicial en otro tipo de delitos.

No obstante una de las instituciones que mayor impacto recibió de este tipo de política fue el sistema carcelario. El impacto de seriedad de las penas de la política antidroga de los años 90 sumado a la supresión del sistema de rebajas y la implantación de la detención en firma hasta el año 2006, generó que a partir del año 2002 las cárceles del Ecuador empiecen a tener un crecimiento acelerado de su población carcelería que ha derivado en recurrentes crisis carcelarias producto de violaciones a los derechos humanos, hacinamiento,[39] falta de presupuesto, etc. Paradójicamente este sector es el que menos ayuda o cooperación internacional recibe por parte de los Estados Unidos. (*ver gráfico 5*)

39 Ecuador es el país que mayores niveles de hacinamiento muestra en la Regio Andina con alrededor del 200% en el año 2007.

Otro problema que también ha tenido grandes repercusiones en la seguridad del Ecuador durante los años 2000 es el tema del refugio a causa de las fumigaciones para la erradicación del cultivo en poblaciones fronterizas con el Ecuador y la violencia ejercida producto del conflicto armado en Colombia. Esto condujo a evidenciar una dinámica migratoria sin precedentes en el país. Según Cancillería, Ecuador es el país con el mayor número de refugiados en Latinoamérica. El 97% de los refugiados son de nacionalidad colombiana. No obstante, no existen cifras exactas sobre el número de colombianos que permanecen en Ecuador. Unos señalan que son 180.000, otros 250.000, mientras que otros señalan que son 550.000 colombianos; sin embargo, independientemente del número, este hecho ha convertido a Ecuador en un precedente de la cooperación humanitaria en América Latina y en el mundo entero y la posibilidad de considerar al país como territorio de paz.

A nivel interno, la política cooperación en seguridad estadounidense ha ido en contrasentido a los proceso de reforma institucional policial y del sector justicia. Esta cooperación más bien se focalizó en potencializar ciertas áreas de interés en estas instituciones. Un ejemplo de ellos es el trabajo que ha vendió realizando la Policía Antinarcóticos en el Ecuador la misma que ha sido un modelo de eficacia y profesionalismo a nivel internacional. De igual manera se desarrollaron otras áreas élite al interior de la policía con una amplia formación profesional venida de la cooperación internacional como: la Unidad Antisecuestros (UNASE), la Unidad de Investigaciones Especiales (UIES), el Grupo de Apoyo Operacional (GAO), entre otras.

Como contrasentido a esto, la Policía Nacional en su conjuntó no tuvo el desarrollo institucional adecuado que le permita adaptarse a las nuevas dinámicas del manejo de la seguridad pública y ciudadana en la época actual. Esto a pesar de que en el año 2004, se emprendieron acciones para una necesaria modernización de la Policía Nacional a través del lanzamiento del Plan Estratégico de Modernización y Transformación Integral de la Policía Nacional del Ecuador 2004-2014. Sin embargo, este Plan de Modernización tuvo alcances limitados ya que no contó con el necesario

respaldo presupuestario. Por esta razón, se tuvo muchos problemas en la ejecución final del Plan en cuanto a su alcance de reformas legales, administrativas, financieras y procedimentales. La Policía siguió manteniendo un enorme déficit, en infraestructura física, logística, falta de equipos, parque automotor, armas, entre muchas falencias más.

De igual forma el sector justicia no recibió el apoyo integral necesario para un mejor desenvolvimiento del proceso de reforma penal iniciado en el año 2001. La justicia en Ecuador mantiene todavía una hibridez entre el sistema inquisitivo y el oral que le ha impedido cumplir con el debido proceso. Por otro lado, la justicia ha tenido enormes dificultades para adaptarse a manejos gerenciales que le permita ser más eficaz en sus niveles de respuesta a la población desde una perspectiva de bien público. A esto debe sumarse que hasta el año 2007, Ecuador carecía de un sistema de defensoría pública que le impedía desarrollar un sistema de justicia centrado en los valores democráticos. En este sentido, los rendimientos institucionales de la justicia y la policía para delitos contra las drogas han permanecido en una burbuja de cristal alejados de dinámicas institucionales muy diferentes. Esto ha contribuido a aumentar los niveles de impunidad y descrédito institucional de la policía y la justicia; lo cual afecta de sobremanera lo niveles de percepción de inseguridad de la población.

Independientemente a la dinámica del Plan Colombia y la frontera norte, otro aspecto a resaltarse durante la década de los 90 fue el crecimiento de la seguridad de los servicios de guardianía privada en las grandes ciudades y la participación de los Municipios de Quito, Guayaquil en el manejo de la seguridad ciudadana de sus respectivas ciudades. En efecto, con respecto a esto último, el incremento de la inseguridad ciudadana y la criminalidad en las grandes ciudades hizo que los gobiernos locales de Quito, Guayaquil se empiecen a involucrar en acciones correspondientes a enfrentar este problema social. Estas acciones se cobijaban bajo la premisa de que gran parte de las soluciones a los problemas de criminalidad y violencia urbana se podía lograr a través de la acción coordinada entre municipios y policía en lo que tiene que ver el manejo y recuperación del espacio público, acercamiento a la

población, entre otras cosas; claves para el trabajo preventivo. Esta cuestión, supuso un enorme desafío para la Policía Nacional en materia de gestión institucional y formas de mirar el manejo de la seguridad pública y ciudadana en Ecuador; lo mismo que marcó el nacimiento de la Policía Comunitaria.

No obstante, el Ecuador no ha poseído durante esta década de una legislación que disponga que la Policía Nacional del Ecuador tenga que rendirle cuentas y obedecer al alcalde de la ciudad en la planificación y toma de decisiones en políticas relacionadas al control y prevención del delito. Por el contrario, la legitimidad de los gobiernos locales en esta materia se ha venido dado más de manera informal y espontánea a lo largo de estos ocho años. Recién en agosto de 2005, se reformó la Ley de Régimen Municipal por la Ley Orgánica del Régimen Municipal donde se introduce el concepto de Seguridad Ciudadana. De esta forma, la ausencia de un marco institucional que regule la relación de autoridad entre autoridades locales y la Policía Nacional en materia de seguridad ciudadana, provocó que en Ecuador se reactive esa vieja disputa entre gobierno central y local de Quito y Guayaquil principalmente en el manejo control y planificación de los ciertos asuntos públicos cruciales y relevantes para la ciudad como es el caso de la inseguridad ciudadana.

Las década del 2000 también puso al descubierto otra vez graves falencias en la política de gestión de riesgos y desastres. En enero y febrero de 2008 a causa del repentino y severo invierno en la costa del país se pusieron otra vez alerta los sistemas de emergencias debido a las graves inundaciones que causaron enormes pérdidas económicas y pobreza en los habitantes. Así mismo se evidenció pocos avances en materia de control anticorrupción que relegó al país por muchos años a ser uno de los países catalogados como entre los más corruptos.

En definitiva la década de los años 2000 estuvo marcada por cambios fundamentales en las prioridades de las políticas de seguridad que estuvo caracterizado por la presencia del conflicto armado colombiano y el tipo de

política propuesta como solución al mismo, una clara influencia hegemónica de intereses externos en las agendas de políticas de seguridad de los diferentes gobiernos de turno del Ecuador, el poco desarrollo de reformas instituciones a las instituciones de defensa, policía justicia, y rehabilitación social; y la entrada de nuevas formas y modalidades de gestión de la seguridad con la entrada de los gobiernos locales.

4.6 Hecho inédito a la violación de la seguridad y soberanía de los Estados: bombardeo a Angostura, Provincia de Sucumbíos, Ecuador por parte del gobierno Colombiano el 1 de marzo de 2008

A partir de la puesta en marcha de la Política de Seguridad Democrática en el año 2002 por parte del Presidente Álvaro Uribe, se empezó un proceso de recuperación militar del territorio colombiano que generó un

repliegue de las fuerzas insurgentes en el sur de Colombia principalmente. En este sentido, como parte de esta estrategia militar, el gobierno colombiano presionó al gobierno ecuatoriano para que actúe de forma conjunta en el combate militar desde territorio ecuatoriano; lo cual estuvo a punto de concretarse en el gobierno de Lucio Gutiérrez. Tras la negativa de Ecuador años más tarde de involucrarse en una regionalización del conflicto por considerarlo nocivo a los intereses nacionales, se generó una serie de roces diplomáticos producto de incursiones permanentes de militares colombianos en territorio ecuatoriano, y por la afectación de las zonas fronterizas ecuatorianas producto de la fumigación de glifosatos para la erradicación de la hoja de coca en la frontera colombo-ecuatoriana afectando la salud, la estabilidad emocional de los ciudadanos y los sembríos lícitos en territorio ecuatoriano.

Esta tensión tuvo su punto más candente en marzo de 2008 cuando se produjo una de las más graves violaciones de los tratados internacionales y soberanía de los pueblos; lo cual ha sido un hecho inédito en la historia ecuatoriana y latinoamericano en los últimos tiempos. En efecto, el día 1 de marzo de 2008 se generó un bombardeo premeditado, inconsulto y no consentido en la localidad de Angostura en territorio ecuatoriano por parte del gobierno colombiano. Esto ocasionó un enérgico rechazo y un contundente reclamo del gobierno ecuatoriano al gobierno colombiano y a la comunidad internacional para que condene y rechace la violación a nuestra soberanía; situación que dio paso a la ruptura de las relaciones diplomáticas con Colombia.

Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia

(Versión Final Revisada. 16:50 horas 7 de marzo de 2008)

Las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política –Grupo de Río– reunidos en ocasión de la XX Reunión Cumbre en Santo Domingo, República Dominicana, atentos a la situación que prevalece entre Ecuador y Colombia, hemos convenido en emitir la siguiente Declaración:

1. Son motivo de profunda preocupación para toda la región los acontecimientos que tuvieron lugar el primero de marzo de 2008 cuando fuerzas militares y efectivos de la policía de Colombia incursionaron en territorio de Ecuador , en la provincia de Sucumbíos, sin consentimiento expreso del Gobierno de Ecuador para realizar un operativo en contra de miembros de un grupo irregular de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, que se encontraba clandestinamente acampando en el sector fronterizo ecuatoriano.

2. Rechazamos esta violación a la integridad territorial de Ecuador, y por consiguiente reafirmamos el principio de que el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera fuera el motivo, aún de manera temporal.

3. Tomamos nota, con satisfacción, de las plenas disculpas que el Presidente Álvaro Uribe ofreció al Gobierno y al pueblo de Ecuador, por la violación del territorio y la soberanía de esta hermana nación, el primero de marzo de 2008, por parte de la fuerza pública de Colombia.

4. Registramos también el compromiso del presidente Álvaro Uribe en nombre de su país de que estos hechos no se repetirán en el futuro bajo ninguna circunstancia, en cumplimiento de lo que disponen los artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA.

5. Tomamos nota de la decisión del Presidente Rafael Correa de recibir la documentación ofrecida por el Presidente Alvaro Uribe y que habría llegado a poder del Gobierno de Colombia luego de los hechos del 1º de marzo, a fin de que las autoridades judiciales ecuatorianas investiguen eventuales violaciones a la ley nacional.

6. Recordamos también los principios, consagrados por el derecho internacional, de respeto a la soberanía, de abstención de la amenaza o el uso de la fuerza y de no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, destacando que el artículo 19 de la Carta de la Organización de Estados Americanos prescribe que "Ningún Estado o Grupo de Estados tiene el derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también otra forma de

injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos, y culturales que lo constituyen."

7. Reiteramos nuestro compromiso con la convivencia pacifica en la región, basada en los preceptos fundamentales del derecho internacional contenidos en las Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, así como en los objetivos esenciales del Grupo de Río, de manera destacada la solución pacífica de las controversias internacionales y su vocación para la preservación de la paz y la búsqueda conjunta de soluciones a los conflictos que afectan a la región.

8. Reiteramos nuestro firme compromiso de combatir las amenazas a la seguridad de todos sus Estados, provenientes de la acción de grupos irregulares o de organizaciones criminales, en particular de aquellas vinculadas a actividades del narcotráfico. Colombia considera a esas organizaciones criminales como terroristas.

9. Respaldamos la resolución aprobada por el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos el 5 de marzo de 2008. Asimismo, expresamos nuestro apoyo al Secretario General en el cumplimiento de las responsabilidades que le acaban de ser asignadas mediante dicha resolución para encabezar una Comisión que visitará ambos países recorriendo los lugares que las partes le indiquen y elevará un informe de sus observaciones a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y propondrá fórmulas de acercamiento entre ambas naciones.

10. Exhortamos a las partes involucradas a mantener abiertos canales respetuosos de comunicación y a buscar fórmulas de distensión.

11. Teniendo en cuenta la valiosa tradición del Grupo de Río, como un fundamental mecanismo para la promoción del entendimiento y la búsqueda de la paz en nuestra región, manifestamos el total apoyo a todo esfuerzo de acercamiento. En tal sentido, ofrecemos a los gobiernos de Colombia y Ecuador los buenos oficios del Grupo para contribuir a una solución satisfactoria, para lo cual la Troika del Grupo permanece atenta a los resultados de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

Santo Domingo, República Dominicana
7 de marzo de 2008

RC

REUNIÓN DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES

VIGÉSIMO QUINTA REUNIÓN DE CONSULTA	OEA/Ser.F/II.25
DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES	RC.25/RES. 1/08
17 de marzo de 2008	17 marzo 2008
Washington, D.C.	Original: español

RESOLUCIÓN DE LA VIGÉSIMO QUINTA REUNIÓN DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES [1/]

CONSIDERANDO:

Que la Organización de los Estados Americanos tiene plena competencia para conocer de hechos y acontecimientos que pongan en riesgo la paz y la seguridad hemisférica;

Que uno de los propósitos de la OEA es el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados, así como el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y otras fuentes del derecho internacional;

Que figuran entre los propósitos esenciales de la Carta de la OEA el de "afianzar la paz y la seguridad del continente" y "asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados Miembros";

Y recogiendo el texto de la resolución del Consejo Permanente de 5 de marzo de 2008 y de la Declaración de la XX Reunión de Presidentes del Grupo de Río de 7 de marzo de 2008,

RESUELVE:

1. Acoger positivamente la "Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia" adoptada en Santo Domingo, República Dominicana el 7 de marzo de 2008, y destacar su contribución a la distensión de la situación y al acercamiento entre las partes, con base en principio del derecho internacional.

---

1 Apoyamos los esfuerzos de esta resolución para crear un consenso entre Colombia y Ecuador con el fin de hacer frente a esta crisis. Estados Unidos no esta preparado para aceptar la conclusión contenida en el párrafo operativo 4 dado que es muy específica en cuanto a los hechos y no toma en cuenta las disposiciones de las Cartas de la OEA y de las Naciones Unidas; de cualquier manera, ni esta resolución ni la resolución CP/RES. 930 (1632/08) afecta el derecho de autodefensa consagrado en el artículo 22 de la Carta de la OEA y el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

2. Reiterar la plena vigencia de los principios consagrados en el derecho internacional, de respeto a la soberanía, abstención del uso o amenaza de uso de la fuerza y de no injerencia en los asuntos de otros Estados, que consagra el artículo 19 de la Carta de la OEA, y que constituyen principios fundacionales del sistema interamericano, obligatorios en cualquier circunstancia para todos sus Estados Miembros.

3. Reiterar la plena vigencia del principio de soberanía territorial, consagrada de manera irrestricta y sin ninguna excepción en el artículo 21 de la Carta de la OEA, como un principio vital de la convivencia entre las naciones americanas.

4. Rechazar la incursión de fuerzas militares y efectivos de la policía de Colombia en territorio del Ecuador, en la Provincia de Sucumbíos, el 1º de marzo de 2008, efectuada sin conocimiento ni consentimiento previo del Gobierno del Ecuador, por considerar que ella constituye una clara violación de los artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA.

5. Registrar las plenas disculpas por los hechos acaecidos y el compromiso de Colombia de que ellos no se repetirán en ninguna circunstancia, manifestados por su Presidente ante el Grupo de Río y reiterados por su Delegación en esta Reunión de Consulta.

6. Reiterar el firme compromiso de todos los Estados Miembros de combatir las amenazas de la seguridad provenientes de la acción de grupos irregulares o de organizaciones criminales, en particular de aquellas vinculadas a actividades del narcotráfico.

7. Instruir al Secretario General para que ejerza sus buenos oficios para la implementación de un mecanismo de observación del cumplimiento de esta resolución y el restablecimiento de un clima de confianza entre las dos partes.

8. Tomar nota del Informe entregado por la Comisión encabezada por el Secretario General e integrada por el Presidente del Consejo Permanente y Representante Permanente de Las Bahamas, Embajador Cornelius Smith; y por los Representantes Permanentes de Argentina, Embajador Rodolfo Gil; Brasil, Embajador Osmar Chohfi; Panamá, Embajador Aristides Royo; y Perú, Embajadora María Zavala; y agradecer a todos ellos el gran esfuerzo realizado.

9. Mantener abierta esta Reunión de Consulta y fijar su próxima sesión en ocasión de celebrarse el próximo período ordinario de sesiones de la Asamblea General a fin de recibir un informe del Secretario General sobre el cumplimiento de esta resolución.

RC00107S01

V. La Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa

5.1 Hacia una política de seguridad, soberanía y democracia del siglo XXI

Uno de los problemas internos de nuestros países se manifiesta en democracias frágiles que carecen de políticas de Estado que atiendan a las necesidades básicas de su población; lo cual impide el alcanzar condiciones de seguridad para su desarrollo sustentable. Esta situación no ha sido extraña para el Ecuador, dada la vigencia por más de 30 años de políticas neoliberales, en las cuales predominaron sistemas de corrupción, inequidad e injusticia. Actualmente, esto ha cambiado en el Ecuador. A partir de enero del 2007, la población ecuatoriana dijo "¡basta!" y eligió al nuevo Gobierno de la Revolución Ciudadana.

Sin embargo, en pleno siglo XXI, aún nos enfrentamos a una política de seguridad que acogió como modelo la doctrina de seguridad nacional de los Estados Unidos, que nos hizo dependientes de una agenda global que no parte del ser humano, sino de intereses hegemónicos. Situación que el pueblo ecuatoriano se ha propuesto cambiar.

Brigadas de Paz

Como consecuencia, la propuesta de una Agenda Nacional de Seguridad que nos guíe hacia una nueva Política de Seguridad, Soberanía y Democracia, replantea un conjunto de visiones y procedimientos que debe conformar el sistema de relaciones Estado-sociedad e interestatal. El objetivo es procurar un escenario estable frente a situaciones que podrían generarse por conflictos causados por vulnerabilidades que se proyecten como amenazas (Bonilla-Cepik- 2004); es decir, se trata de delinear una nueva forma de comprender la seguridad interna y externa del Ecuador.

5.2 La seguridad en el contexto actual de la Revolución Ciudadana

La propuesta de la Revolución Ciudadana ecuatoriana, hacia una nueva política de seguridad, soberanía y democracia, es un hecho inédito en el país. Esta tesis que ha sido recogida de los distintos foros regionales del país que, con responsabilidad, creatividad y participación ciudadana han contribuido a la construcción de la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, se

plantea el reto de la seguridad del siglo XXI, para concebirla, ya no solamente como un tema de defensa de amenazas internas o externa, sino como un diálogo constante entre los distintos grupos sociales y las instituciones que conforman el Estado ecuatoriano, a fin de prevenir, combatir y brindar acciones para neutralizar y/o eliminar las amenazas que afectan las condiciones de vida de los individuos, comunidades y soberanía nacional.

La tesis del Ecuador es integral: plantea ir hacia una nueva política de seguridad que se sustenta en los derechos humanos, la soberanía de los pueblos y la democracia. Este renovado concepto, solidario e integracionista, es una contribución para la evolución del análisis de una seguridad soberana en todos los ámbitos de la política del Estado ecuatoriano para las próximas generaciones.

Por lo tanto, replanteamos la visión tradicional de la Doctrina de la Seguridad Nacional, que ha estado en correspondencia a la ideología de los países "hegemónicos" que han permitido justificar sus acciones, sacrificando, así, la responsabilidad de los Estados para precautelar la seguridad interna de los ciudadanos en su lucha cotidiana de sobrevivencia, como el acceso a los derechos fundamentales, a una seguridad para el desarrollo: educación, salud, justicia, equidad y a la vigencia de un Estado de Derecho que precautele y promueva las garantías fundamentales de los derechos humanos como la política rectora del sistema de seguridad interna y externa.

Escenario Multidimensional

Este objetivo plantea un nuevo escenario multidimensional en donde la temática se amplía tanto en lo nacional como en lo global, así como en los actores que van elaborando la Agenda de Seguridad. Esta seguridad que se construye de forma dinámica e incluyente, promueve actualizar los lineamientos así como las acciones respectivas para construir un sistema de seguridad interna y externa.

Dinámica, porque no se limita a temas rígidamente establecidos sino a identificar varias vulnerabilidades o amenazas que podrían atentar a distintas áreas de la vida de los individuos, lo que permite plantear políticas de seguridad a largo plazo que deberán ser aplicadas por los distintos órganos estatales.

Incluyente, porque es una agenda elaborada desde las necesidades de los ciudadanos y su capacidad de decisión soberana sobre temas que les afectan tanto en lo doméstico, en lo regional e internacional, con lo que se promueve la dignidad humana, una soberanía estatal, y una memoria identitaria ecuatoriana.

Los distintos modelos de seguridad nos llevan a identificar aquellos que aún tienen vigencia en el contexto globalizante actual, entre ellos, la seguridad humana. Sin embargo, nuestra propuesta va más allá de los modelos de seguridad que emergen de realidades coyunturales; más bien, planteamos un modelo con visión integral, en el que el ser humano como eje central de la seguridad, esta evolucione hacia una nueva tesis de seguridad, soberanía y democracia.

A continuación exponemos la dimensión de seguridad humana:

- Se trata de una preocupación universal que abarca a todas las personas de todo el mundo, sean de países pobres o ricos. Existen amenazas comunes para todos: como el desempleo, las drogas, el crimen, la polución y las violaciones a los derechos humanos.
- Sus componentes están articulados entre sí: cuando existe una amenaza a la seguridad humana, como la del hambre, el tráfico de drogas, enfermedades como el VIH-SIDA, terrorismo, éstos se trasladan de la agenda doméstica al escenario internacional para convertirse en un tema que involucra a todas las naciones del mundo.
- La prevención temprana frente a amenazas como los desastres naturales o conflictos sociales permite asegurar mejores beneficios para los pueblos.
  - Nuestra propuesta es impulsar programas de prevención ante las amenazas de la naturaleza o de conflictos internos, que permitirán al país estar preparado para la protección de su población y para el diseño de políticas públicas y un marco constitucional coherente con este objetivo que delinee un Estado de Derecho para los desafíos del siglo XXI.
- La seguridad humana debe centrarse en la persona. Este elemento, entendido como política de Estado, se traduce en brindar garantías a los ciudadanos y ciudadanas para que puedan escoger sus propias oportunidades de desarrollo, tener una calidad de vida digna y crecimiento intelectual, económico, cultural, social y político.

5.3 Principio de la democracia participativa

La seguridad del siglo XXI debe entenderse como un proceso participativo, dinamizador de los actores de la sociedad civil; de organismos no gubernamentales e instituciones del Estado que identifiquen las amenazas para lograr establecer estrategias de acción y prevenirlas. La persistencia de la pobreza, la disparidad o la falta de acceso a servicios básicos u oportunidades económicas y políticas son una de las causales para la violencia. La presencia de los fenómenos de inseguridad, disminuye el grado de tolerancia de la población, proyectándose, así, en los escenarios de conflictos sociales que desestabilizan la convivencia pacífica.

El programa de cambio del actual Gobierno Nacional ecuatoriano, para cumplir con su promesa de transformación, está empecinado en la construc-

ción de nuevas instancias administrativas del Ejecutivo para dinamizar las distintas áreas de intervención. En el tema de Seguridad Nacional, contamos con una nueva estructura institucional: el Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, cuyo rol es coordinar y armonizar las políticas públicas, tanto en el orden interno, como externo. En un ejercicio sistemático, el Ministerio Coordinador de Seguridad ha concertado los lineamientos principales de la seguridad interna y externa, conjuntamente con los ministerios y secretarías que conforman el Ministerio Coordinador, para impulsar la construcción de la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa que nos guíe hacia una nueva política de seguridad, soberanía y democracia.

5.4 La nueva política de seguridad con un enfoque integral

Hacia una nueva política de seguridad, soberanía y democracia, es la tesis que nos plantea un nuevo lineamiento de soberanía. Una soberanía que rebase conceptos legales que la enmarcan en visiones de orden interno; una presencia internacional, territorial o teórica del Estado, en el cual el verdadero actor sea la sociedad civil poco visibilizada.

El siglo XXI requiere de una seguridad integral, de la democracia participativa que abarque a la ciudadanía, y a los órganos del Estado ecuatoriano, con la finalidad de preservar, proteger y garantizar la dignidad humana en todo su contexto, proporcionando calidad de vida a sus habitantes, en base a la vigencia de los derechos humanos, el Estado social de derecho, y el internacional.

Por ello es importante iniciar nuestro planteamiento desde las entradas conceptuales tradicionales para comprender cómo ha sido concebida la soberanía. La soberanía, en su concepción histórica estricta, se refiere a la capacidad que tiene un Estado nacional de ser reconocido como tal por los otros Estados. La soberanía es, así, una mirada externa.

Lineamientos fundamentales para construir la institucionalidad de la Seguridad como eje rector de las políticas públicas, planes y programas de los órganos estatales:

1- Revisión de la Misión y Visión institucionales

2- Elaboración y/o revisión de Agendas Estratégicas

3- Articulación de los programas y proyectos

4- Mejoramiento de la infraestructura institucional

5- Administración eficiente de los presupuestos

6- Introducción de la seguridad integral como eje transversal en sus programas institucionales

7- Protección de la soberanía nacional e integridad del Estado

Al igual que la seguridad, la concepción clásica de la soberanía tiene una acepción interna que se refiere a la forma cómo formalmente se organiza el Estado para su gestión de gobierno; es decir, para su estructura institucional.

También se encuentra el concepto de soberanía “interdependiente”, que se relaciona con mecanismos cooperativos entre Estados y permite regular y complementar desde flujo de información, bienes, capitales, etc., que fomentan mecanismos de integración.

La soberanía del siglo XXI no sólo engloba las acepciones descritas, sino que enfatiza en un tema fundamental: la capacidad del Soberano, es decir, de los ciudadanos, para trazar sus acciones, sus límites, sus políticas inter-

nas, externas y de defensa, así como sus intereses. Se refiere a que el ciudadano, investido de su potestad de elegir, contribuya en la construcción de la Agenda de Seguridad Interna y Externa. En el caso particular de la seguridad externa, dejar atrás una práctica reactiva para convertirla en una soberanía propositiva para la región.

La soberanía de los Estados es la capacidad de garantizar no sólo su integridad territorial, sino la integridad y dignidad de sus ciudadanos y de la población en su conjunto. No se puede seguir considerando el escenario internacional como un juego de asimetrías entre Estados poderosos que imponen sus intereses a aquellos que no pueden presentar resistencia. Se trata de mostrar que el Ecuador es un país en donde las fronteras actúan bajo el principio de los pueblos soberanos y solidarios que combaten las amenazas transnacionales, como aquellas que atenten contra la estabilidad humana, el Estado de Derecho y el desarrollo humano a nivel nacional, regional y global.

El Ecuador es parte de un proceso histórico de soberanía participativa. Son sus ciudadanos quienes identifican sus prioridades e imponen sus reglas de juego defendidas y respetadas en el contexto internacional, frente a la posibilidad de cooperación y en los canales de negociación contra agresiones externas. Se trata de una soberanía que promueve la protección de la vida humana de los Estados soberanos, bajo la noción de solidaridad entre ciudadanos y pueblos, que observa los principios de respeto a los derechos humanos, la libertad, la justicia, la paz, y la convivencia pacífica.

El concepto de Seguridad Integral debe impulsar cambios urgentes bajo los siguientes principios democráticos:

Acrecentar y fortalecer la soberanía y la dignidad de los pueblos y el desarrollo sustentable.

- Defensa territorial, defensa y protección de la seguridad del ser humano, el derecho a su calidad de vida y el fomento de los territorios de paz.
- Fortalecer la democracia, los procesos de cambio que impulsan los gobiernos transformadores que garantizan a sus mandantes mayor democracia, como el Gobierno de la Revolución Ciudadana del Ecuador que se basa en la defensa de los derechos humanos, en una economía solidaria de productores y propietarios, de equidad y justicia, la protección del medio ambiente y de los recursos naturales en la vigencia de convenios internacionales.
- Hacer del principio incluyente, el eje estratégico para fomentar el respeto a las diversidades de género, étnia, interculturalidad, juventud entre otros aspectos estratégicos que conforman la nueva visión de seguridad integral.
- Impulsar la seguridad política que se basa en el respeto irrestricto al Estado de Derecho, la Constitución Política de la República del Ecuador, la participación democrática, y la reingeniería de los sistemas políticos democráticos.

5.5 Lineamientos básicos para el Sistema Nacional Integral de Seguridad

La política de Seguridad Interna y Externa debe respaldarse en la creación del Sistema Nacional Integral de Seguridad que se base en el enfoque multidimensional, para contrarrestar, eliminar o neutralizar las amenazas , como también para la armonización pacífica de las políticas sobre la gobernabilidad, seguridad humana, seguridad pública, defensa, soberanía, los derechos del buen vivir de las personas que fortalezca la democracia, los derechos humanos y la seguridad solidaria entre los pueblos.

Este sistema debe incluir además como herramienta de sostenimiento la evaluación institucional de sus planes operativos, planes plurianuales y presupuestos, fundamentados en la visión estratégica del Estado y de su de seguridad integral. Los planes, se encuentran diseñados por cada institución para la operatividad de sus políticas públicas que están en correspondencia con los planes de gobierno y las directrices del Ejecutivo. Hoy estos planes cuentan con un valor agregado para su gestión institucional el cual se dio a través de este gran ejercicio de diálogo y concertación con la ciudadanía, a lo largo y ancho del país. Por lo tanto, los planes y programas deben estar en armonía y articulación estratégica entre unas y otros en base a la política general de seguridad integral. Así, la nueva política de seguridad, soberanía y democracia es un ejercicio permanente, armónico y articulador para la evaluación de los planes y proyectos, y para el mejoramiento de las políticas públicas institucionales y la seguridad integral en interacción con la ciudadanía.

Para la articulación e interacción de la ciudadanía con los planes operativos de gestión gubernamental, como es el Plan de la Modernización de la Policía y de la Seguridad Ciudadana, los participantes en los Foros Regionales han planteado, de manera urgente y con interés ciudadano, que se empodere a la ciudadanía en la planificación, evaluación y monitoreo de

estos planes, a fin de construir el principio de la corresponsabilidad ciudadana en la eliminación de las causas de la violencia.

La Agenda de Seguridad Interna y Externa del siglo XXI, se contextualiza dentro del el principio fundamental que no puede haber democracia sin la preservación, protección, garantías y ejercicio de derechos que se enmarquen en la protección identitaria de la memoria, del patrimonio cultural y del medio ambiente; es decir, el ciudadano no sólo tendrá la capacidad de ejercer sus derechos civiles y políticos sino que, esta seguridad, debe garantizarle los derechos de segunda y tercera generación: los derechos sociales, económicos, culturales; salud, educación, los derechos de los migrantes, la libre movilidad, y demás aspectos que están interrelacionados con el desarrollo.

Cedulación en la frontera norte

VI. Lineamientos de Políticas Públicas Sectoriales de Seguridad Interna y Externa

6.1 Metodología Democrática de la Agenda de Seguridad, Soberanía y Democracia.

La metodología democrática consiste en el trabajo participativo de los representantes de distintos sectores de la sociedad civil, autoridades locales, democráticamente elegidas, así como representantes de las distintas instituciones del Estado sobre la seguridad interna y externa del país, y la territorialidad geográfica en lugares de mayor percepción de inseguridad.

La convocatoria a la ciudadanía para el diálogo y la concertación fue concebida como el principio metodológico idóneo para garantizar la participación democrática de todos los sectores a fin de conformar y trabajar sobre las siete temáticas de seguridad, cuya ejecución corresponde –por el momento– a los ministerios que conforman el Gabinete Sectorial del Ministerio Coordinador de la Seguridad Externa e Interna:

- Ministerio de Gobierno y Policía
- Ministerio de Relaciones Exteriores

- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- Secretaria Nacional Anticorrupción
- Secretaria Técnica de Gestión de Riesgos
- Secretaria Técnica de Plan Ecuador

Este proceso fue coordinado y dirigido por la Secretaría Técnica del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa con el apoyo de un *cadre* de siete profesionales coordinadores (uno por cada institución que conforman el Gabinete de Seguridad) conocedores de los temas expuestos y de la gestión institucional, que fueron contratados para el efecto, incluyendo la realización de los Foros Regionales, la sistematización de los resultados por temas, y para el asesoramiento en la articulación de las agendas institucionales recogidas en los fascículos que se adjuntan; mismos que fueron apoyados a la vez por un coordinador logístico a nivel nacional.

La metodología consistió en el desarrollo de herramientas fundamentales de trabajo, tales como:

1- La realización de una encuesta nacional sobre la percepción de la ciudadanía sobre temas de seguridad.

2- La sistematización de las acciones de gestión de las instituciones del Gabinete de Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa para incorporar el concepto y la visión de seguridad integral dentro de su agenda estratégica institucional identificando a la seguridad integral como un eje transversal en su gestión.

3- La realización de los Foros Regionales como herramienta de convocatoria a la participación ciudadana para conocer sus aportes, críticas y visiones sobre el tema de la seguridad en relación a Seguridad Pública y Gobernabilidad, Política Exterior, Defensa, Justicia y Derechos Humanos, Anticorrupción, Gestión de Riesgos y Plan Ecuador.

FOROS REGIONALES

Los Foros Regionales, a su vez, fueron concebidos como el mecanismo fundamental de participación ciudadana a nivel nacional, ya que se los concibió como un encuentro entre el ciudadano y el Estado, para discutir y alimentar la propuesta de la Agenda de Seguridad Interna y Externa.

A fin de garantizar la representación geográfica, se identificaron las área geográficas territoriales en las que existe mayor incidencia de inseguridad lo que permitió establecer la sede de reunión para contar con la mayor participación ciudadana, gobiernos locales, representantes de las organizaciones locales pertenecientes de las distintas provincias del país.

Cronograma de Participación a nivel Nacional:

- Ibarra, 20 de agosto de 2008 : Provincias de Imbabura y Carchi

- Lago Agrio, 26 de agosto de 2008: Provincias de Sucumbíos, Napo y Orellana.
- Quito, 28 de agosto de 2008: Provincias de Pichincha, Cotopaxi, Pastaza, Santo Domingo de los Tsáchilas y Tungurahua
- Loja, 29 de agosto de 2008: Provincias de Loja, Zamora y El Oro
- Riobamba, 4 de septiembre de 2008: Chimborazo
- Guayaquil, 10 de septiembre de 2008: Guayas, Manabí, Los Ríos, Santa Elena
- Esmeraldas, 12 de septiembre de 2008: Esmeraldas

A nivel internacional:

Guayaquil: En esta ciudad portuaria se realizó el "Encuentro Internacional sobre Seguridad Interna y Externa" con la participación de la Ministra de Defensa de la República de Argentina, Directora regional del Centro Carter, Director de la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos y el Ministro Gustavo Larrea, del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. A este evento participaron alrededor de 600 personas de los distintos sectores sociales, económico y político del país.

Para el éxito de los Foros regionales, la metodología democrática implementó dos fases, una de conocimientos y la otra de retroalimentación:

Primera: Exposición de la agenda estratégica de cada cartera de Estado y la visión de seguridad por parte de los Ministros y/o Subsecretarios.

Segunda: Conformación de mesas de trabajo: Las mesas de dialogo fueron conformadas por área temática sobre seguridad con la participación de alrededor de 25 personas cada mesa, (en algunos foros se desarrollaron mas de 2 mesas por el alto número de participantes en ciertas área temáticas), mismas que fueron clasificadas de acuerdo a las siguientes temáticas:

1- Seguridad y Gobierno

2- Seguridad y Relaciones Exteriores
3- Seguridad y Defensa
4- Seguridad y Justicia
5- Seguridad y Anticorrupción
6- Seguridad y Gestión de Riesgos
7- Seguridad y Plan Ecuador

Los indicadores de seguridad sobre los cuales los integrantes de las mesas trabajaron fueron metodológicamente diseñados a través de preguntas específicas elaboradas por cada Ministerio y Secretarias Técnicas del Gabinete de Seguridad para identificar las amenazas, estrategias, y lineamientos de Políticas Sectoriales e Intersectoriales de Seguridad Interna y Externa.

A continuación exponemos los indicadores y los lineamientos de políticas públicas para la seguridad integral:

1- Seguridad y Gobierno:

- ¿Cuáles son los roles del Ministerio de Gobierno, de la Policía y de la Ciudadanía en relación a la Seguridad desde la perspectiva de soberanía y democracia? (correlación entre actores)
- ¿Qué cambios deberían implementarse en el proceso de formación de un policía?

2- Seguridad y Relaciones Exteriores

- ¿Cuál considera usted que es la principal amenaza contra el goce y ejercicio de los Derechos Humanos de los ecuatorianos y qué política exterior propondría usted para enfrentarla?

3- Seguridad y Defensa

- ¿Cuáles son las amenazas y estrategias en el tema de la Defensa?
- Participación ciudadana en defensa

4- Seguridad y Justicia

- ¿Cuáles son las amenazas y estrategias en el tema de acceso a la justicia, operadores de justicia y derechos humanos?
- ¿Cuáles son las amenazas y estrategias en las condiciones de las personas privadas de la libertad?

5- Seguridad y Anticorrupción

- Grupos de poder interesados en mantener la corrupción/investigar hechos de corrupción e impulzar el juzgamiento.
- Inexistencia de políticas, planes y programas de lucha contra la corrupción/diseñar y ejecutar políticas, planes y programas de lucha contra la corrupción.

6- Seguridad y Gestión de Riesgos

- ¿Cuál es la situación nacional en relación a la prevención de desastres y otros riesgos?

7- Seguridad y Plan Ecuador

- ¿Cuáles son las amenazas y estrategias a la soberanía?
- ¿Cuáles son las amenazas y estrategias para la construcción de territorios de paz?
- ¿Cuáles son las amenazas y estrategias para la participación ciudadana?

8- Defensa y Seguridad

¿Cuáles son las amenazas y estrategias en el tema de la Defensa?

6.2 POLÍTICA GENERAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA

Garantizar la seguridad interna y externa con un enfoque de soberanía, democracia y desarrollo humano, en el que se respete los derechos humanos, se promueva la paz, libre determinación de los pueblos, y la seguridad humana.

6.3 Lineamientos de políticas intersectoriales de seguridad interna y externa

1. MEJORAR LA EFICIENCIA DE LA SEGURIDAD INTERNA

¿CÓMO HACERLO?

- Disminuir el cometimiento de delitos.
- Modernización de la Policía:
    - Equipamiento tecnológico (laboratorios de criminalística, comunicación,transporte y capacitación).
    - Policía Comunitaria más cercana a la ciudadanía.
    - Lucha contra la delincuencia común.
- Lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado (Ecuador es líder en la lucha contra el narcotráfico; cero cultivos ilícitos, y grandes éxitos en la lucha antisecuestros).
- Ciudadano policía, derecho al voto, revalorizar el rol del policía en la sociedad.
- Participación de la comunidad en la seguridad de los barrios, recintos y comunas.

- Fortalecimiento del sistema de alerta temprana para la prevención de conflictos y sostenimiento de la gobernabilidad.

2. MEJORAR NUESTRA CAPACIDAD DISUASIVA Y DEFENSIVA

- Modernización y equipamiento aéreo, fluvial y terrestre de las FF.AA, para mantener nuestra capacidad defensiva
- Elaboración de la Nueva Doctrina y Ley de Seguridad, Soberanía y Democracia
- Ciudadano militar, ciudadano soldado, con derecho al voto y responsable de sus actos
- Apoyo y participación en el Consejo Latinoamericano de Defensa

3. "SEGURIDAD, EL DERECHO INTERNACIONAL Y LAS RELACIONES EXTERIORES"

- Mantener nuestro liderazgo en derecho internacional humanitario.
- Impulsar la UNASUR y demás iniciativas de fortalecimiento de la seguridad, soberanía y democracia como una responsabilidad de los estados en función de los intereses de los Pueblos Latinoamericanos y de la cooperación bilateral y multilateral que respondan a los intereses comunes de la región, con una visión integral.
- Fortalecer nuestra política internacional de no intervención y respeto a la autodeterminación
- Iniciativa latinoamericana contra el narcotráfico y el crimen organizado
- No bases militares extranjeras en nuestro territorio nacional

4. "FOMENTAR LA PROMOCIÓN DE UN ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS Y JUSTICIA QUE GARANTICE LA PLENA VIGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS"

- Defensoría pública
- Rehabilitación social e inversiones en nuevos centros
- Atención a las víctimas del delito en el campo policial, jurídico, médico y psicológico
- Apoyo a la administración de justicia

5. "PROMOVER UN SISTEMA DE GESTIÓN PÚBLICA DE CONTROL DE LA CORRUPCIÓN"

- Formación en valores humanos: educación
- Investigación de casos (caso Isaías)
- Elaboración de la Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito

6. GESTIÓN DE RIESGOS COMO POLÍTICA DE ESTADO

- Incorporar la política pública a nivel de municipios, prefecturas y organismos del Estado Central, en la prevención de riesgos
- Elaboración de mapas de riesgos y políticas de prevención, manejo y respuesta inmediata por cantón y provincia

- Fortalecimiento de los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) Nacional, Provinciales y Cantonales
- Fortalecer una cultura ciudadana de prevención de riesgos

7. PLAN ECUADOR, FRONTERAS DE PAZ

- Asistencia social: bono de desarrollo humano, cedulación, legalización de tierras, mejoramiento alimentario
- Desarrollo social: vivienda, salud, seguro social campesino, agua potable y educación
- Desarrollo económico: cadenas productivas (Cacao SÍ, Coca NO), café, lácteos, pesca, turismo, textiles, artesanía, etc.
- Presencia militar y policial en frontera

8. POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN PÚBLICA

Desarrollar una política pública acompañada de una estrategia de educación y comunicación, que integre los diferentes niveles de construcción de opinión pública:

- Promover que los actores institucionales públicos y privados y la sociedad civil se involucren en la implementación democrática de las políticas públicas de democracia y seguridad. Cabe subrayar el rol preponderante de la Fuerza pública, los medios de comunicación y de los gobiernos nacional y locales.
- Articulación responsable y planes y programas de largo plazo, dirigidos a promover un fortalecimiento de la democracia y la promoción de valores de convivencia pacífica.
- Intervenir en la opinión pública internacional, principalmente colombiana, estadounidense, europea y latinoamericana. Abrir un proceso de contacto directo con los pueblos de las regiones del mundo para romper con el cerco de los intereses y las lecturas perversas que hacen los grupos de poder y que lesionan la soberanía interna y externa del país.

ANEXOS

Anexo A:
Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Ciudadanía en Temas de Seguridad Interna y Externa[40]

Resumen Ejecutivo

Objetivo

El objetivo de la encuesta es apoyar un proceso participativo de construcción de una política nacional de seguridad democrática, soberana e inclusiva. Para esto, se busca determinar los conocimientos, actitudes, prácticas, opiniones y percepciones de los ecuatorianos mayores de 18 años sobre esta temática. Los usuarios de la información son las instituciones vinculadas al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa (Gobierno, Defensa, Relaciones Exteriores, Plan Ecuador, otros). Los resultados serán presentados en talleres, reuniones y servirán de insumos para documentos que lleven al diseño de la política indicada.

Metodología

El Universo de la encuesta son las personas mayores de 18 años que residen en la parroquia donde se realiza la entrevista. La técnica empleada es la entrevista directa en hogares, seleccionadas por medio de un muestreo aleatorio por conglomerados. El trabajo de campo se realizó en agosto de

40 Encuesta Nacional 10m de agosto 2008, opiñones y percepciones sobre seguridad, soberanía y democracia RESUMEN EJECUTIVO

2008, y se encuestaron a 6920 personas a nivel nacional. La confianza de los datos es de un 95% y el error máximo calculado es de 4%.

De acuerdo al diseño muestral, la encuesta está estructurada para los siguientes dominios:

1. Sierra Sur
2. Sierra Centro
3. Machala
4. Huaquillas
5. Esmeraldas
6. Milagro
7. Durán
8. Provincia de Santa Elena
9. Quevedo
10. Portoviejo
11. Jipijapa
12. Chone
13. El Carmen
14. Santo Domingo de los Tsáchilas
15. Frontera norte, oriente

RESUMEN EJECUTIVO

Confianza Institucional

El índice de confianza institucional se calcula sobre la base de una escala con los valores "Mucho", "Algo", "Poco" y "Nada", que sirven para computar en un solo valor con la fórmula ((MUCHO * 2) + ALGO) – ((NADA * 2) + POCO).

El Gobierno Nacional ocupa el primer lugar en la tabla de confianza institucional, con 18,5 puntos, seguido de las Fuerzas Armadas (18,2) y la Defensa Civil (12,4).

Las otras instituciones con un grado suficiente de confianza a nivel nacional son los Municipios, los Consejos provinciales y la Asamblea Constituyente.

Un segundo bloque de confianza intermedia
(-21 a -40) lo ocupan los ministerios de Defensa, de Relaciones Exteriores, de Gobierno y de Justicia y Derechos Humanos.

Las instituciones con bajo grado de confianza (menos de – 52) son la Policía Nacional y los Gobiernos de Venezuela, de Estados Unidos y de Colombia.

No son suficientemente conocidos el Ministerio de Seguridad Interna y Externa, Plan Ecuador y la Secretaría Anticorrupción, por lo que el índice de confianza es poco aplicable.

RESUMEN EJECUTIVO

Identidad e imagen

Entre otros indicadores establecidos a continuación se ilustran los mas relevantes.

Este indicador se construye planteando a las/os entrevistadas/os un listado de personajes para que digan si les conocen y si tienen una opinión positiva o negativa de cada uno/a:

Los personajes más conocidos son Rafael Correa, Jaime Nebot, George Bush, Ricardo Patiño, Lenin Moreno y Hugo Chávez.

El personaje con imagen más positiva es Rafael Correa, puesto que tiene el 21% de opiniones Muy buenas y un total de 71% positivas. Le sigue Lenin Moreno con 16% y un total de 66% positivas.

RESUMEN EJECUTIVO

Riesgos

Para el 29% prevención frente a desastres quiere decir "estar preparado", para el 16% significa tener un "plan de contingencia", para el 8% es "anticiparse a los problemas" y para el 8% es "prestar primeros auxilios". Un 13% no pudo decir cual es el significado de estos términos.

El 80% de las/os entrevistadas/os siente que no está lista para enfrentar un desastre natural, solamente el 14% dice que sí se siente listo y el 6% no sabe o no responde a la pregunta. Estos valores no muestran una variación importante en ninguna de las tres regiones continentales en donde se realizó la encuesta.

El Gobierno nacional es el principal responsables para la prevención de desastres en el país, para el 35%, para el 19% es la Defensa Civil, para el 8% los ciudadanos, para el 7% el Municipio y para el 6% el Consejo provincial. Un 21% dice que "Todos" son responsables.

Para el 84% la prevención de desastres sí es parte de la seguridad del país.

Para el 93% las fuerzas armadas y la policía sí deben actuar a la población frente a un desastre natural.

RESUMEN EJECUTIVO

Seguridad

Para el 27% Seguridad quiere decir "estar protegido", para el 17% significa "confianza", para el 12% "estar fuera de peligro" y para el 10% "tranquilidad". Otros significados con 5% o menos son "control policial o militar", "bienestar", "que no exista delincuencia", "tener precaución", entre los principales.

Para el 45% en todo el país la seguridad en el país ha empeorado durante el último año, para el 33% se mantiene igual y para el 14% ha mejorado. El 8% no sabe o no contesta.

El lugar más seguro: la casa (58%). Un 20% dice que ningún lugar es seguro.

Los lugares más inseguros: todos (17%), la calle (15%), los buses de línea (15%), los mercados (10%), las carreteras (9%) y el centro de las ciudades (9%).

Cuando compara con otros lugares del país, la gente entrevistada considera que en donde vive hay menos seguridad el 38%, igual seguridad el 33% y más seguridad el 27%. El 5% no sabe o no contesta.
Para el 38% la policía es la principal responsable del control de la delincuencia; para el 28% es el Gobierno Nacional, para el 6% el Municipio y para el 5% las Fuerzas Armadas.

De acuerdo con un índice de priorización acerca de lo que estarían dispuestos a hacer para mejorar la seguridad en el sector, la primera opción es organizar Brigadas de Seguridad (45 puntos), seguido de Alarmas comunitarias (40puntos), contratar Guardianía privada (34 puntos) y organizar Redes de llamadas (26 puntos).

Para el 66% la presencia de extranjeros afectan la seguridad de los ecuatorianos, para el 28% no afectan. La sensación de que afectan es más alta en la Amazonía (88%).

El Desempleo (36%) es el factor que más influye en la inseguridad, seguido de la pobreza (26%) y la falta de educación (13%). Para el 19% influyen todos los factores anteriores sumados a la falta de salud (4%).

La delincuencia es asociada con "Robo" (26%), "cometer delitos" (13%), "gente mala" (8%), "asesinato" (8%), entre las principales.

El Crimen Organizado tiene que ver con los "sicarios" para el 19%, con "criminales asociados para robar y matar" para el 15%, con las "mafias" para el 10% y con "pandillas" para el 9%. El 18% no sabe o no contesta.

RESUMEN EJECUTIVO

Seguridad externa

Un 29% no sabe cual es el principal riesgo de seguridad externa que tiene el Ecuador; el 20% considera a las FARC, el 18% menciona los problemas en la frontera con Colombia y el 9% menciona a los migrantes. Otros factores mencionados por el 5% o menos son la delincuencia, la deuda externa, el tráfico de drogas, la Base de Manta, el contrabando y los sicarios.

Para el 46% las fuerzas armadas del Ecuador si controlan eficientemente la frontera de las incursiones de grupos armados extranjeros, para el 43% no controlan eficientemente. El 10% no sabe o no contesta.

Para el 59% el Gobierno está actuando bien frente al conflicto con Colombia; para el 22% está actuando mal y el 20% no sabe o no contesta. El apoyo a la manera en que actúa el Gobierno en este tema tiene más apoyo en la Amazonía (70%).

Al grupo que dijo que considera que el Gobierno está actuando bien en el conflicto colombiano, le parece que es así porque "hizo respetar la soberanía" (45%), porque es un "gobierno firme" (13%), porque la "frontera está controlada" (9%) y porque el gobierno ha demostrado "prudencia" (7%). Un 4% dijo además que gracias a al actitud del gobierno, Colombia ya respeta a Ecuador.

El 20% de los que consideran que no está actuando bien no dijeron cual es la razón de su respuesta, es decir no saben o no contestan; el 18% criticaron que "no se llega a acuerdos", el 17% consideran que "se puede provocar conflictos", el 16% dijo que el Presidente es "impulsivo" y al 10% le pareció mal que "se rompieron relaciones con Colombia". De este grupo también un 8% se queja que siguen viniendo colombianos y el 7% que el Gobierno es permisivo con la guerrilla.

RESUMEN EJECUTIVO

Corrupción

La palabra Corrupción está asociada con un "acto ilegal" para el 20%, con "robar al pueblo" para el 17% y con "deshonestidad" para el 9%. El 12% no contesta o no puede identificar un significado de esta palabra. Otras respuestas con menos del 8% son: mentira, malos elementos, engaño y soborno.

Para el 63% el Gobierno Nacional si está combatiendo la corrupción, mientras que para el 30% no lo está haciendo; el 8% no sabe o no contesta.

Para el 84% la corrupción genera algún tipo de inseguridad en el Ecuador, el 11% no cree que sea así y el 5% no sabe contestar a esta pregunta.

RESUMEN EJECUTIVO

Soberanía

El 27% no sabe lo que quiere decir la palabra Soberanía; el 15% la asocia con "respetar la patria", el 11% con "poder del gobierno" y el 8% con "libertad". Hay 11 definiciones semánticas adicionales que se asocian con la palabra Soberanía, entre las que destacan: valores, dueño del territorio, libertad de expresión, gobernar sin obstáculos, autoridad y seguridad.

Para el 33% la soberanía del Ecuador se mantiene igual durante el último año, para el 25% ha mejorado, el 24% no sabe o no contesta y para el 19% ha empeorado.

Para el 61% de las/os entrevistadas/os Estados Unidos sí atenta contra la soberanía del Ecuador, para el 28% no atenta, el 11% no sabe o no contesta.

Para el 79% de las/os entrevistadas/os Colombia sí atenta contra la soberanía del Ecuador, para el 15% no atenta, el 6% no sabe o no contesta.

El 59% está de acuerdo con la prohibición de instalar bases militares extranjeras en el Ecuador, el 33% está en desacuerdo con esta medida, el 8% no sabe o no contesta. El apoyo a que se prohíban las bases es más alto en la Amazonía (74%) y en la Sierra (67%(, frente al 54% de la Costa.

RESUMEN EJECUTIVO

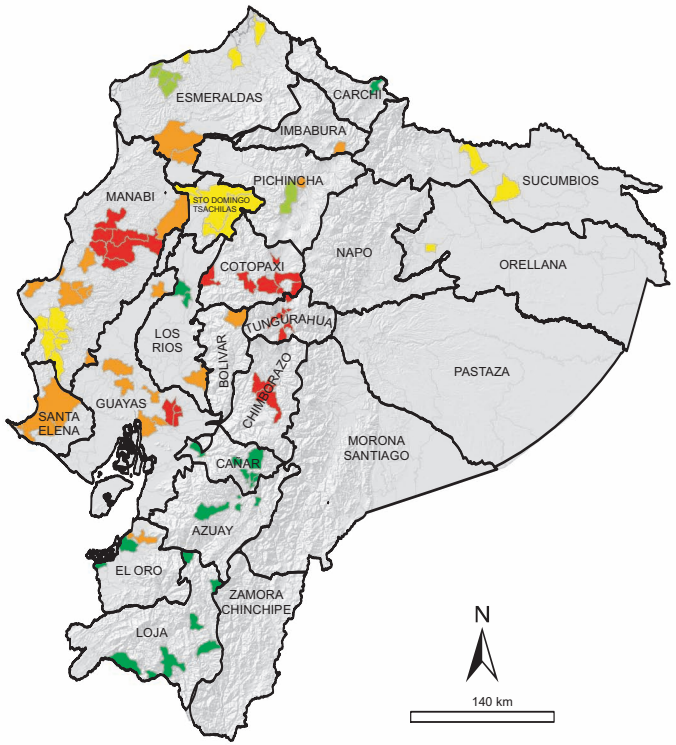
Democracia

El 20% no sabe o no contesta cuando le preguntamos "¿qué quiere decir la palabra democracia?". Para el 18% es "libertad de expresión", para el 14% es "derecho a elegir y ser elegido", para el 13% es "libertad" y para el 12% es "igualdad de derechos", entre las principales. Otros 6 valores semánticos son mencionados entre las que cabe destacar: gobierno del pueblo, participación, decisión, respeto, valores y política.

Para el 36% la democracia en el país en el último año sigue igual, el 27% considera que ha mejorado y el 19% que ha empeorado; el 18% no supo o no contestó a la pregunta.

Para el 27% los medios de comunicación defienden principalmente a sus dueños y para el 26% defienden a los empresarios; solamente el 19% dice que defienden a los ciudadanos y el 13% que a todos; el 10% dice que a ninguno y el 6% no sabe o no contesta.

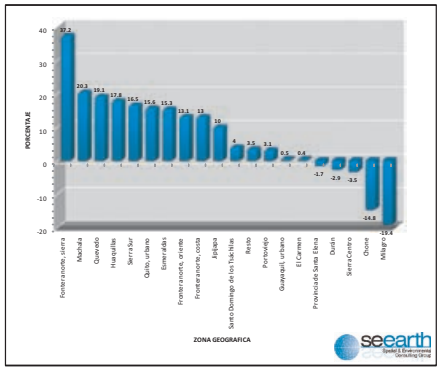
La administración de justicia tiene una calificación de 30% positivas y 63% de negativas, el 7% no sabe o no contesta.

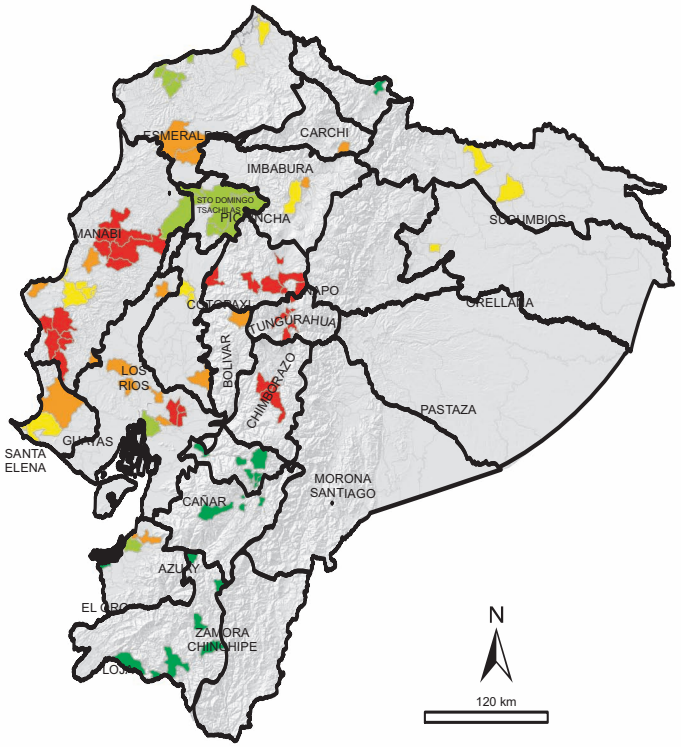


Método de clasificación: Cuantiles

Diferencia entre el porcentaje de personas que piensa que la soberanía en el Ecuador ha mejorado y las que piensan que ha empeorado durante el último año:

- -19.40 - -3.50
- -3.49 - 3.50
- 3.51 - 13.10
- 13.11 - 15.60
- 15.61 - 37.20
- provincial

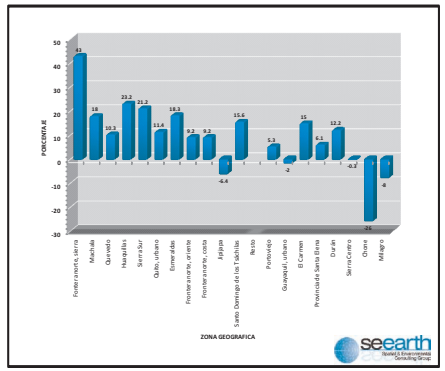


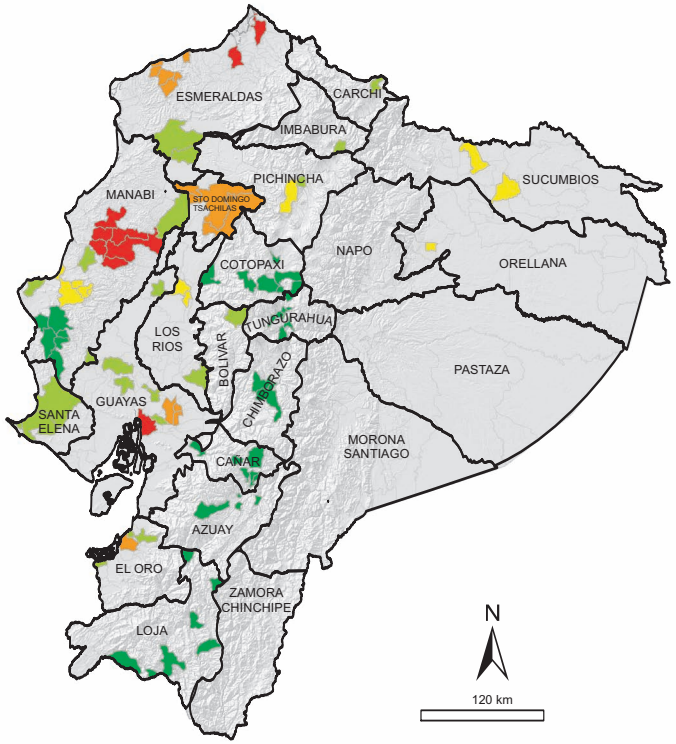


Método de clasificación: Cuantiles

Diferencia entre el porcentaje de personas que piensa que existe mayor seguridad en este lugar del pais y las que piensan que existe menor seguridad:

- -26.00 - -0.30
- -0.29 - 0.00
- 0.01 - 11.40
- 11.41 - 18.30
- 18.31 - 43.00
- provincial

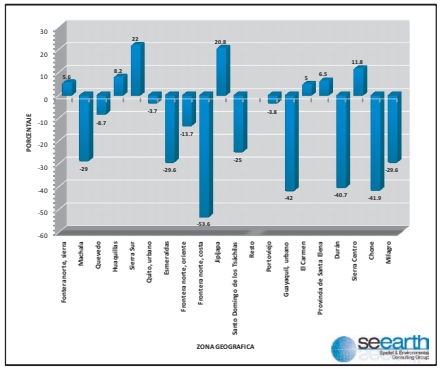


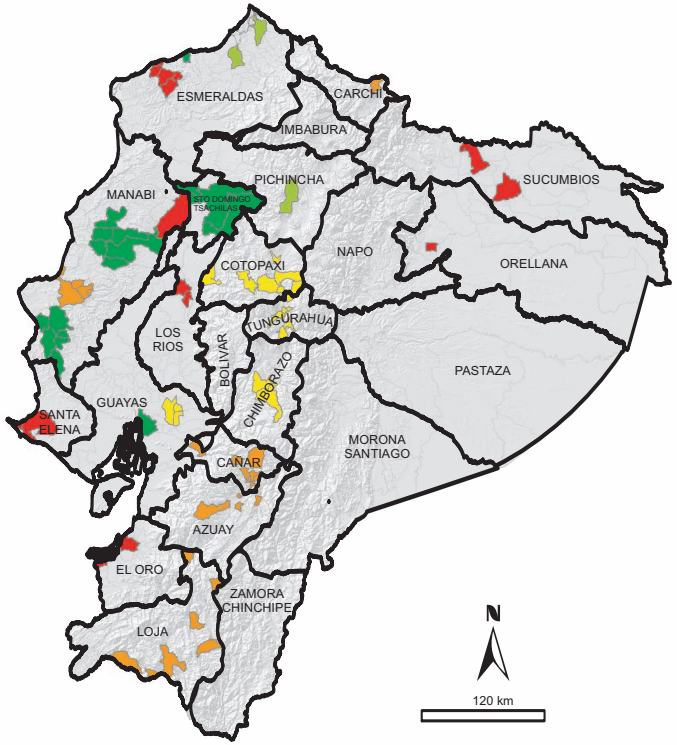


Método de clasificación: Cuantiles

Diferencia entre el porcentaje de personas que piensa que con respectoa otros lugares del pais, en este lugar hay mas seguridad y las que piensan que hay menos seguridad:

- -53.60 - -40.70
- -40.69 - -25.00
- -24.99 - -3.70
- -3.69 - 8.20
- 8.21 - 22.00
- provincial

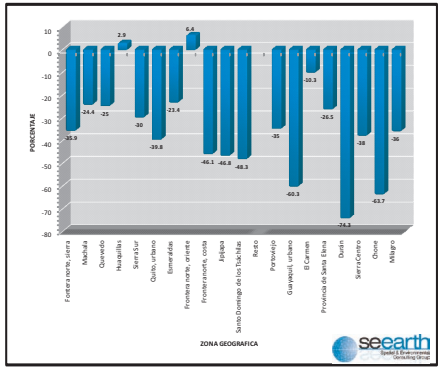




Método de clasificación: Cuantiles

Diferencia entre el porcentaje de personas que piensa que en los ultimos años la inseguridad y la delincuencia en este lugar a disminuido y las que piensan que ha aumentado:

- -74.30 - -46.80
- -46.79 - -39.80
- -39.79 - -36.00
- -35.99 - -30.00
- -29.99 - 6.40
- provincial



Anexo B:
FOROS REGIONALES - PROPUESTAS
AMENAZAS Y ESTRATEGIAS COMUNES

(Ibarra, Lago Agrio, Quito, Loja, Riobamba, Guayaquil, Esmeraldas y las proincias adiaacentes)

I. SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Inseguridad: Delincuencia	Planificación del trabajo entre autoridades y ciudadanía
Mala relación policía - ciudadano.	Empoderamiento ciudadano, mayor participación ciudadana
No existe una coordinación adecuada entre ciudadanía y Estado así como policía con autoridades locales.	Reuniones permanentes de evaluación y coordinación de gobiernos locales y ciudadanía
Falta de recurso humano en la policía.	Perfil mas ciudadano del policía
Falta de ética en el manejo de las denuncias y las victimas por parte de las autoridades.	Observatorio ciudadano
Falta de participación policía con comunidad.	Elaborar planes y programas de orientación sobre seguridad ciudadana en los sectores conflictivos.
Falta de recursos económicos	Canalizar bien los recursos
No hay garantía para la comunidad cuando denuncia	Creación de la policía voluntaria y conscripción policial.
Falta de apoyo de la policía a las personas pobres.	Vincular a la policía con la comunidad.
Pandillas como escuelas del delito.	Reconocimiento público al buen policía

¿Qué cambios deberían implementarse en el proceso de formación de un policía?

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Actitud negativa de la policía hacia la ciudadanía.	Formación integral y permanente del policía.
Policías sin vocación y poca capacitación.	Crear escuelas especializadas en la formación policial.
El mal sueldo permite la coima.	El policía debe ver al civil como usuario de los servicios que presta.
Abuso de autoridad.	Capacitarlos en Derechos Humanos
Corrupción	Sancionar los actos de corrupción
Falta de relación policía comunidad	• Incentivar relación afectiva entre policía y ciudadanía, con participación interrelacionada en actividades socioculturales. • Educar a los jóvenes en sus deberes y derechos ciudadanos • Socializar la concienciación y trabajo de los actores para fortalecer las relaciones entre ellos.

II. SEGURIDAD Y RELACIONES EXTERIORES

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Pobreza en las zonas de frontera.	Apoyo de la cooperación internacional, a través de créditos, para proyectos microempresariales agroproductivos a nivel local, que generen puestos de trabajo.
Contaminación ambiental en el desarrollo de las actividades económicas, especialmente de las compañías petroleras y mineras.	• Establecer un plan nacional de remediación ambiental. • Reforzar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia ambiental, que incluya que generen mecanismos de veeduría ciudadana binacional. • Explotación de los recursos naturales, tanto por compañías nacionales, como internacionales, con observancia de los estándares internacionales. • Negociación bilateral, en temas ambientales, con Colombia.
Incursiones armadas de fuerzas regulares e irregulares extranjeras en la frontera norte ecuatoriana	• Hacer respetar los principios del Derecho Internacional, sobre todo los que protegen la soberanía del Ecuador, a través de la aplicación de los tratados internacionales, que resguardan el territorio de los Estados. • Recurrir y fomentar los mecanismos de solución pacífica de controversias.
Irrespeto a los derechos fundamentales de los refugiados	Que se respete el derecho de los inmigrantes legales, desplazados y refugiados colombianos en el Ecuador.
Crimen organizado transnacional. Sicariato. Trata de personas y, con fines de explotación sexual	• Fomentar el cumplimiento de los tratados internacionales antitrata. • Fomentar el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos.
Migración, tanto interna, como externa	• Exigir el respeto a los derechos de los migrantes. • Construir una base de datos con registro de ecuatorianos, a fin de expender estos elementos de primera necesidad. • Establecer certificados de origen que determinen el trayecto que una persona recorre con estos productos.
Contrabando de combustibles, víveres y gas en frontera	• Desarrollar, en conjunto, las dos regiones fronterizas, por medio de la "agenda positiva", con una comunidad que cuente con servicios básicos suficientes y con la posibilidad de producir el recurso agrícola, a fin de evitar los narcocultivos . • Erradicación manual de cultivos ilícitos en el lado fronterizo colombiano, en un área de 10 kms dentro de su territorio. • Mejorar la comunicaron estado ciudadanía, a fin de denunciar violaciones a los acuerdos internacionales.
Falta de consenso nacional sobre la adhesión o no a la CONVEMAR	• Foros para definir una posición nacional sobre la adhesión a la CONVEMAR

III. DEFENSA Y SEGURIDAD

¿Cuáles son las amenazas y estrategias en el tema de la Defensa?

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Una política de seguridad que ya no responde a los tiempos actuales	• Generar un sólido bloque de seguridad regional sudamericano para enfrentar los intereses contrapuestos. • Generar una cultura geopolítica y de Defensa nacional, a través de la educación • Fortalecer y ampliar la instrucción estudiantil - militar voluntaria para formar una conciencia cívica nacional, bajo un nuevo enfoque de la doctrina de seguridad, soberanía y democracia
Imposición de tendencias de seguridad global por parte de potencias económico – militares	• Generar mecanismos de empoderamiento de los conceptos de Seguridad y Defensa Nacional entre la población y las Fuerzas Armadas • Desarrollar un poder militar nacional disuasivo, basado en el uso de tecnologías actualizadas • Fortalecer y consolidar el Consejo de Seguridad Sudamericano • Generar una nueva estructura de Fuerzas Armadas y transformación de la Defensa, centrada en el ser humano • Determinar, a nivel regional sudamericano, las amenazas comunes a la Soberanía y Defensa
Instrumentalización de los órganos de la Defensa para cumplir roles distintos a su naturaleza	• Redistribuir de las competencias y roles que tienen las instituciones del estado encargadas de la seguridad interna y externa • Generar un proceso educativo de empoderamiento de las instituciones y el estado con sus responsabilidades
Ausencia de una política de género incorporada al trabajo de FF.AA., especialmente en lo que tiene que ver con las resoluciones de la ONU números 1325 y 1420, para afrontar la violencia contra la población civil cuando se desarrolla un conflicto en la frontera	Trabajar en un plan de implementación de la resolución 1325 entre el Consejo Nacional de las Mujeres y el Ministerio de Defensa Nacional

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Permeabilidad en la frontera	• Generar una política de Defensa centrada en el ser humano, democrática, participativa y con una corresponsabilidad ciudadana. • Fortalecer la presencia de los destacamentos policiales y militares en el límite político internacional
Ausencia de una Política de Defensa de Estado, lo cual deriva en una politización de FF.AA.	• Adoptar Políticas de Estado de Defensa para evitar la politización de las FF.AA. • Exigir al sector político que respete las Leyes y Reglamentos militares en el caso de los ascensos • Demandar que los militares respeten a la institución y se sujeten a las Leyes y Reglamentos internos • Implementar mecanismos de diálogo para vincular a las FF.AA. con la población • Exhortar a que los militares respeten los principios que constan en la Constitución Política del Estado • Desestructurar los prejuicios de género al interior de la institución militar, para lo cual se deben implementar políticas en este campo, en FF.AA.
Desintegración del núcleo familiar causa conflictos en la Seguridad y Defensa del Estado	• Reactivar el sector agropecuario nacional para evitar la migración de personas hacia el extranjero • Aplicar Políticas educativas de largo plazo • Implementar planes y programas cívicos y morales, en la malla curricular del sistema educativo, para fortalecer la identidad nacional • Implementar estrategias de empoderamiento, entre los ciudadanos ecuatorianos, sobre su responsabilidad social con el país • Implementar mecanismos sociales para apoyar que las mujeres y los hombres pasen más tiempo con sus hijos, para fortalecer el núcleo familiar • Desmitificar roles y espacios de actuación de género en la comunidad • Asumir, por parte del Estado, la posibilidad de otorgar becas educativas a los profesionales para promover el desarrollo socio-económico

CONDICIONES DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Cárceles son universidades del delito. Las personas internas adoptan pensamientos criminales	Crear planteles educativos en centros de rehabilitación social.
Falta de dinero para impulsar los procesos legales para llegar a una setencia	Ayuda social. Programas de que permita conocer como van los casos.
Inseguridad física y psicológica. Condiciones Infrahumanas	Los recluidos deben ser tratados humanamente para ello debe existir una mejor infraestrutura
Agresión física y psicológica	Apoyo psicológico y mejores mecanismos de seguridad de los Centros
Destrucción del hogar (separación)	Formación moral y valores
No hay oportunidades de reinserción laboral al salir de las cárceles	Reinserción laboral para que exista una verdadera rehabilitación social. Crear fuentes de trabajo y oficios.
Politización del sistema penitenciario	No permtir drogas en los centros
No existe una verdadera rehabilitación social	Políticas de rehabilitación social y que se creen jueces ejecutores de sentencias

IV. SEGURIDAD Y JUSTICIA

ACCESO A LA JUSTICIA, OPERADORES DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Miedo a ejercer el derecho a denunciar	Ejercer el derecho a denuciar
Corrupción: coimas	Capacitación a los jueces constantemente y supervisar su conducta. Hacer un reconocimiento de méritos y castigar con firmeza la corrupción
Trámites legales costosos	Justicia gratuita
Desconocimiento de los Derechos por parte de los ciudadanos	Difusión de los derechos en todos los niveles educativos
Distancia geográfica de los centros de administración de justicia	Recuperar valores y aumentar jueces.
Irrespeto al debido proceso	Que el Estado promeuva la formación de abogados que brinden asesoramiento gratuita
Desconfianza al sistema judicial por la politización	Colaborar con la justicia, reforma normativa
Demora del proceso judicial	Consultorios gratuitos para el patrocinio de grupos vulnerables
Desconocimiento del idioma español por parte de los indigenas y del quichua por parte de las autoridades	Enseñanza del idioma quicuhua y apoyar al surgimiento de la justicia indigena . Debe darse atención en las dos lenguas en los centros de administración de justicia
Discriminación y Racismo	Justicia en igualdad de condiciones

V. SEGURIDAD Y GESTION DE RIESGOS

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Falta de involucramiento de gobiernos locales en materia de gestión de riesgos, bajo una percepción preventiva.	Gestión de riesgos parte de las responsabilidades de los Gobiernos seccionales que son quienes conocen de cerca las realidades específicas de las localidades.
Falta de políticas específicas en gestión de riesgos que permitan estandarizar procedimientos operativos para atención de emergencias	Creación de la Secretaría de Gestión de Riesgos. Sistema descentralizado de Gestión de Riesgos.
Ley de Seguridad Nacional obsoleta	Nuevo marco legal. Solicitud a la Asamblea para la formulación de la ley de Gestión de Riesgos
Agresión física y psicológica	Apoyo psicológico y mejores mecanismos de seguridad de los Centros
Falta que se constitucionalice el derecho ciudadano a la protección de riesgos Falta de una ley orgánica que operativice los art. 389-90.	Comprendido en la Nueva Constitución. Art. 389 y 390
No hay oportunidades de reinserción laboral al salir de las cárceles	Reinserción laboral para que exista una verdadera rehabilitación social. Crear fuentes de trabajo y oficios.
Falta descentralizar (municipios) la ejecución, planificación, programación, evaluación de actividades conforme a la ley	Nuevo orden público que asegura planificación y, con ello, descentralización de funciones.
Falta de concienciación popular sobre el derecho.	Desplegar capacitación a todo nivel, educación formal y campañas de comunicación

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Falta de una veeduría social para que la función pública cumpla con las normas legales.	Conformación de espacios ciudadanos de control de gestión y como difusores de información.
Falta de presupuesto del Estado para que asigne recursos a gobiernos seccionales y a la propia Secretaría TGR.	Marco general de redistribución del presupuesto con prioridades.
Débil base legal	Creación e implementación de un marco legal moderno.
Conocimiento no estandarizado a nivel de las Juntas provinciales o Unidades provinciales de gestión de riesgos.	Fortalecer formación. Incluir dentro de la malla curricular para todo el sistema educativo
Limitado acceso a capacitación	
Falta de incentivos para el voluntariado (bonificación económica), que muchas veces debe desertar	Generar mecanismos de incentivos.
Instituciones de apoyo no suelen ser dirigidas por técnicos. Problema de cuotas políticas.	Control participativo de asignación de cargos.
Ausencia de corresponsabilidad e involucramiento de todas las instituciones que constituyen los COES cantonales.	Fortalecer procesos de coordinación y creación de cultura institucional sobre el tema.
Falta de coordinación y participación de otras instituciones del Estado.	
Incidencia humana en generación de riesgos	Concienciación en buenas prácticas.

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Falta de una veeduría social para que la función pública cumpla con las normas legales.	Conformación de espacios ciudadanos de control de gestión y como difusores de información.
Falta de presupuesto del Estado para que asigne recursos a gobiernos seccionales y a la propia Secretaría TGR.	Marco general de redistribución del presupuesto con prioridades.
Débil base legal	Creación e implementación de un marco legal moderno.
Conocimiento no estandarizado a nivel de las Juntas provinciales o Unidades provinciales de gestión de riesgos.	Fortalecer formación. Incluir dentro de la malla curricular para todo el sistema educativo
Limitado acceso a capacitación	
Falta de incentivos para el voluntariado (bonificación económica), que muchas veces debe desertar	Generar mecanismos de incentivos.
Instituciones de apoyo no suelen ser dirigidas por técnicos. Problema de cuotas políticas.	Control participativo de asignación de cargos.
Ausencia de corresponsabilidad e involucramiento de todas las instituciones que constituyen los COES cantonales.	Fortalecer procesos de coordinación y creación de cultura institucional sobre el tema.
Falta de coordinación y participación de otras instituciones del Estado.	
Incidencia humana en generación de riesgos	Concienciación en buenas prácticas.

VI. SEGURIDAD Y PLAN ECUADOR

LA SOBERANIA: SUS AMENAZAS Y ESTRATEGIAS

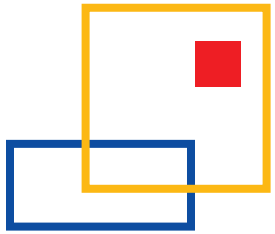
AMENAZAS	ESTRATEGIAS
El conflicto colombiano: • Presencia de grupos irregulares colombianos • Presencia del ejército regular de Colombia	Blindaje de nuestra frontera con desarrollo
Falta de presencia militar y policial en frontera: • Violencia en los territorios de frontera: robos y asaltos • La existencia de pasos irregulares de tránsito en frontera • Violación territorial	Fortalecimiento de la presencia militar y policial en frontera
Presencia de un gran número de refugiados: • Falta de control migratorio	Mecanismos que garanticen los derechos humanos • Procedimientos efectivos que verifiquen la necesidad del refugio
Procesos de desplazamiento de la población ecuatoriana en frontera	Garantías de derechos humanos
Contrabando, especialmente gasolina y gas	Mejores controles policiales
Narcotráfico y redes del crimen organizado	Actividades alternativas económicas para la población
Falta de medios de comunicación ecuatorianos en frontera norte	Instalar mecanismos que permitan acceder a los canales de televisión y radios locales para que la población ecuatoriana de frontera conozca la realidad del país
Deterioro del tejido social y la pérdida de identidad	Programas de educación

TERRITORIOS DE PAZ: SUS AMENZAS Y ESTRATEGIAS

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Pobreza de las poblaciones de frontera: • Falta de empleo • Desconocimiento técnico para presentar proyectos	Planes y proyectos de desarrollo • Capacitación técnica para presentar proyectos de desarrollo • Proyectos que sean realizados participativamente con la comunidad
Falta de acceso a servicios básicos: • Falta de acceso a la educación • Falta de acceso a la salud	Mejoramiento del acceso de las poblaciones de frontera a los servicios básicos.
Falta de infraestructura básica: Vías de tránsito, etc.	Proyectos de infraestructura sobretodo vial
Fumigaciones y deterioro ambiental del a zona fronteriza	Mecanismos sustentables de producción y protección de los efectos de las fumigaciones
Falta de planificación participativa	Elaboración de proyectos por parte del Estado con la participación conjunta de las comunidades beneficiarias

PARTICIPACION CIUDADANA: SUS AMENZAS Y ESTRATEGIAS

AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Débil organización comunitaria	Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias de frontera y la promoción de agendas comunes
Débil relación interinstitucional y a la vez del Estado con los ciudadanos de frontera: Se duplican esfuerzos institucionales y los ciudadanos desconocen cuáles acciones el Estado se encuentra realizando en su beneficio	Mayor información sobre los programas del Estado así como sobre las necesidades de los ciudadanos
No existe control a la cooperación extranjera	Instaurar mecanismos de rendición de cuentas a la cooperación extranjera con participación ciudadana
Desinformación por parte de la ciudadanía sobre las actividades y proyectos que el Estado promueve para frontera norte	Mayor difusión y socialización de las acciones de las distintas instituciones del Estado en frontera norte



Anexo C:
Extracto del Listado de Instituciones Presentes en los Siete Foros Regionales de Seguridad Interna y Externa
Agosto/Septiembre 2008

IBARRA
CARCHI E IMBABURA

SECTOR EDUCATIVO
- Dirección Educación del Carchi
- Pontificia Universidad Católica de Imbabura
- Universidad Cristiana Latinoamericana de Ibarra
- Universidad Técnica del Norte
- Universidad de Otavalo
- Univesidad Técnica Nacional de Ibarra
- Dirección Educación del Carchi
- FEUE

ORGANIZACIONES SOCIALES
- Comité de Seguridad Cantonal Antonio Ante
- Pastoral Migratoria
- Coordinador Movimiento Ciudadano de Imbabura
- Comité de Defensa Ciudadana
- Pro Imbabura
- Coordinadora de Imbabura
- Coordinadora de Migrantes
- Unidad Ejecutora del Plan de Seguridad
- Comunidad la Esperanza de Ibarra

ENTIDADES PUBLICAS
- Gobernación del Carchi
- Comisión Tránsito del Carchi
- Ministerio Público Imbabura
- Mnisterio de Gobierno Imbabura
- Tribunal Electoral de Imbabura
- Ministerio de Turismo
- Comisaría de la Mujer de Ibarra
- Contraloria General de Estado de Ibarra
- Defensoría del Pueblo de Ibarra

FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA NACIONAL
- Policía Nacional de Carchi
- Jefatura Provincia de Tránsito de Imbabura
- Policía Nacional de Imbabura
- Grupo de Caballeria Yaguachi
- Minsterio de Defensa

SECTORES PRIVADOS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN
- Asociacion de Compañias de Seguridad e Imbabura
- Seguros COPRISEG CIA. LTDA.
- radio los Lagos
- Radio Continente
- tv Nueve
- Televisora del Norte
- diario la Hora
- El Norte
- Televisora de la UTE

LAGO AGRIO

SECTOR EDUCATIVO
- Colegio Camilo Gallegos
- Colegio de Ingenieros Agronomos Orellana
- Colegio de Ingenieros Civiles
- Direccion de Educacion
- Colegio de Ingenieros de Lago Agrio
- Instituto Union Sol y Sombra
- Colegio de Arquitectos

ORGANIZACIONES SOCIALES
- Federacion de Mujeres de Sucumbios
- Federacion de Comerciantes Minoristas
- Red Amazonica
- Federacion Ecuatoriana Shuar
- Asociacion de Atletismo Lago Agrio
- Asociacion de Topografos de Lago Agrio
- Asociacion de Migrantes Refugiados El palmar

ENTIDADES PUBLICAS
- Direccion de Salud Orellana
- Ministerio de Cultura
- Gobernacion de Cuyabeno
- Municipio de Lago Agrio
- Fiscalia de El Coca
- Gobernacion de Sucumbios
- Prefectura de Putumayo

FUERZAS ARMADAS Y POLICIA NACIONAL
- Intendencia de la Policia Nacional
- Policia Nacional
- Comisaria Nacional de la Policia Cuyabeno
- Jefatura y Tenencia Politica Gonzalo Pizzaro
- Grupo de Fuerzas Especiales 53"PAYO"
- Grupo de Fuerzas Especiales de El Coca

SECTORES PRIVADOS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN
- Radio Cuyabeno
- Radio Caliente
- Radio Eros
- Radio Lago Sistema
- Camara de la Construccion Orellana
- Radio Sucumbios
- Transportistas de Lago Agrio

RIOBAMBA

SECTOR EDUCATIVO
- Universidad de Chimborazo
- Escuela Politecnica de Chimborazo
- Colegio Amelia Gallegos
- UNE de Chimborazo
- Colegio Edmundo Chiriboga
- Coordinadores de la Escuela Politecnica Chimborazo

ORGANIZACIONES SOCIALES
- Union de Iglesias
- Comité Permanente por los Derechos Humanos
- Asociacion Productores Organicos Publicos
- Asocciacion Casa de la Mujer de Chimborazo
- DDHH
- Organizaciones Ciudadanas
- Junta Parroquial Palmira

ENTIDADES PUBLICAS
- Comisaria Nacional
- Municipio de Colta
- Comisaria de la Mujer de Chimborazo
- INFA
- Procuraduria de Chimborazo
- Gobernacion de Chimborazo
- Municipio de Guaranda

FUERZAS ARMADAS Y POLICIA NACIONAL
- Policia Nacional
- Comisaria Nacional de Chimborazo
- Intendencia de la Policia

SECTORES PRIVADOS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN
- Diario Expreso
- Asociacion de Hoteles de Chimborazo
- radio La Hora
- Asociacion de Agencias de Viajes de Chimborazo
- Radio CRS Riobamba
- Diario los Andes
- Radio Futura FM

LOJA

SECTOR EDUCATIVO
- Instituto Tecnico Superior Saraguro
- Universidad Tecnica de Loja
- UNE de Loja
- FEUE de Loja
- Direccion de Educacion de Zamora Chinchipe
- UNE de Zamora

ORGANIZACIONES SOCIALES
- Union Popular de Mujeres de Espindla
- Fuerza y juventud Catamayo
- Junta Parroquial
- Coordinadora Politica de Mujeres Ecuatorianas
- Barrio La Victoria
- Barrio Mercado Mayorista
- Barrio Zamora Huaico

ENTIDADES PUBLICAS
- Gobernacion de Loja
- Cuerpo de Bomberos
- Municipio de Zapotillo
- Municipio de Zantaza
- Municipio de Zaruma
- Municipio de Huaquillas
- Municipo de Saraguro
- Municipio Centinela del Condor
- Cuepo de Bomberos
- Municipio de Quilanga
- Municipio de Loja

FUERZAS ARMADAS Y POLICIA NACIONAL
- Policia Nacional
- Brigada Simon Bollivar
- GCM-18
- 7Bi Loja
- 1 Bi- Loja
- Cuerpo de Bomberos de Zamora

SECTORES PRIVADOS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN
- Asociacion de Hoteles de Loja
- Radio Centinela del Sur
- La Hechicera
- Radio Satelital
- Radio Municipal
- RadioReina del Cisne
- Ecuador TV
- Diario Cronica

QUITO

SECTOR EDUCATIVO
- Direccion de Educacion
- Universidad Metropolitana
- Universidad Andina
- Universidad Central
- Universidad Simon Bolivar
- Universidad Tecnica de Cotopaxi
- UNE
- FEUE
- Direccion de Educacion de Pastaza

ORGANIZACIONES SOCIALES
- Movimiento Latinoamericano Ch Guevara
- Organización Pactarin
- Movimiento Nueva Vida
- Union de Comerciantes Santo Domingo
- Union Politica Salesiana
- Derechos Humanos
- Seguiridad Ciudadana
- Federacion Camaras Artesanales
- Asociacion de Militares en Servicio Pasivo Quito Luz de America
- Federacion de Camaras Artesanales Tungurahua

ENTIDADES PUBLICAS
- Defensoria Publica Penal
- Direccion Policia Judicial
- Unidad de Inteligencia Finaciera
- Ministerio de Ambiente
- Intendencia de Quito
- Municipio de Quito
- prefectura de Pichincha
- Municipio de Mocha
- Municipio de Puerto Quito
- Jefatura Politica de Cevallos
- Municipio de Quero
- Tribunal Constitucional
- Camara de la Costruccion

FUERZAS ARMADAS Y POLICIA NACIONAL
- Policia Nacional
- Comandancia Policia Nacional
- Comando Conjunto FFAA

SECTORES PRIVADOS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN
- Diario El Hoy
- Cooperativa de transportes Escolares de Pichincha

- Diario Expreso
- Radio La Luna
- Teleamazonas
- Transporte alternativo
- Ecuavisa
- Ecuador tv
- Tele Sur

ESMERALDAS

SECTOR EDUCATIVO
- Universidad Tecnica Equinoccional
- Colegio Tecnico Cabieza
- Universidad tecnica de Esmeraldas
- Colegio de Abogados
- Colegio Tabioso
- SECAP
- Universidad Luis Barba torres

ORGANIZACIONES SOCIALES
- Federacion de Barrios
- Asociacion 21 de Septiembre
- Coorporacion Ganadera de Esmeraldas
- Mutualista Luis Barba
- Terminal Esmeraldas
- Dirigentes Campesinos La Concordia
- Fundacion de Mujeres de Esmeraldas

ENTIDADES PUBLICAS
- Municipio de Esmeraldas
- Consejo Provincial de Esnmeraldas
- Registro Civil
- Direccion de Educacion
- Plan de Seguridad Ciudadana
- Jefatura politica de Atacames
- Municipio de Atacames

FUERZAS ARMADAS Y POLICIA NACIONAL
- Policia Nacional
- Marina
- Comando Conjunto
- Defensa Civil

SECTORES PRIVADOS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN
- Teleamazonas
- diario La Hora
- Noti mil
- Radio Caribe

GUAYAQUIL

SECTOR EDUCATIVO
- Universidad de Guyaquil
- Facultad de Jurisprudencia del Guayas
- UNE
- Univerdad Catolica de Guayaquil
- Universidad Tecnica de Portoviejo
- Universidad Tecnica de los Rios

ORGANIZACIONES SOCIALES
- Federacion Deportiva de Santa Elena
- Federacion de Organizaciones Peninsulares
- Sindicato de la Universidad Catolica
- Asociacion 11 de Julio
- Frente de Defensa Popular y Asociacion12 de Octubre
- Liga cantonal santa Elena
- Comuna Sucre

ENTIDADES PUBLICAS
- Municipio de Ventanas
- Municipio de Bolivar
- Municipio del canton Baba
- Municipio de Anconcito
- Municipio de Vinces
- Gobernacion de los Rios
- Municipio de Babahoyo
- Gobernacion de Santa Elena

FUERZAS ARMADAS Y POLICIA NACIONAL
- Policia Nacional
- Comando Conjunto
- FAE
- Marina

SECTORES PRIVADOS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN
- Teleamzonas
- Ecuavisa
- Ecuador TV
- Tele Sur
- radio Universal
- Radio Cristal

Gustavo Larrea Cabrera
MINISTRO COORDINADOR DE
SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA

Nuestra *misión* es asegurar la coherencia estratégica y operativa entre los procesos de seguridad interna y externa con los principios y metas planteadas por el Gobierno Nacional.

Nuestra *visión* es construir un sistema integral de seguridad interna y externa con un nuevo enfoque de soberanía, democracia y desarrollo humano, en el que se respeten los derechos humanos y se promueva la paz, libre determinación de los pueblos y la seguridad humana.

Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

Ministerio Coordinador de
Seguridad Interna y Externa

ENFOQUE ESTRATEGIGO DE SEGURIDAD

El Estado concibe a la Seguridad Interna y Externa dentro del nuevo concepto de democracia del Siglo XXI, como un proceso complejo, integral y coordinado entre las diversas instancias institucionales del Estado, cuyo objetivo es la permanencia de la soberanía territorial, el desarrollo equitativo e inclusivo de la sociedad en un marco de paz social e integración inteligente en el contexto internacional.

Las instituciones que conforman el Gabinete de Seguridad son:

- Ministerio de Seguridad Interna y Externa
- Ministerio de Gobierno y Policía
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- Secretaria Nacional Anticorrupción
- Secretaría Técnica Plan Ecuador
- Secretaria Tecnica de Gestion de Riesgo

Gustavo Larrea Cabrera
Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa

Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración

MDN

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

SECRETARÍA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

SECRETARÍA TÉCNICA DE GESTIÓN DE RIESGOS