



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD
NACIONAL, CASO: PLAN DE SEGURIDAD INTEGRAL

Autor:
Carol Reina Báez

Año:
2019



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD NACIONAL, CASO PLAN
NACIONAL DE SEGURIDAD INTEGRAL.

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos
establecidos para optar por el título de Licenciada en Ciencias Políticas y
Relaciones Internacionales.

Profesor guía:
Nelson Nogales

Autor:
Carol Reina Báez

Año
:
2019

DECLARACIÓN PROFESOR GUÍA

"Declaro haber corregido el trabajo de titulación, Evaluación de políticas públicas de seguridad nacional, caso Plan Nacional de Seguridad Integral, a través de reuniones periódicas con la estudiante Carol Estefanía Reina Báez, en el periodo 2019-1, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación".

Nelson Nogales
Doctor en Ciencias Sociales
C.I. 1754346599

DECLARACIÓN PROFESOR CORRECTOR

"Declaro haber revisado este trabajo, Evaluación de políticas públicas de seguridad nacional, caso, Plan Nacional de Seguridad Integral, de la estudiante Carol Estefanía Reina Báez en el periodo 2019-1, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación

María Belén Espinel Rodas
Magister en Relaciones Internacionales
C.I: 0103501763

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”.

Carol Reina Báez
C.I. 0704421973

AGRADECIMIENTOS

A la Virgen de las Lajas por bendecir
mí camino y llenar mi alma.

A mis padres por el amor y la
dedicación al guiar mi vida.

A mis hermanos por la inspiración.

DEDICATORIA

Para Rodrigo y Silvana, mis padres,
la fuerza y motor de mi vida.

Para Fabiola, mi ángel en la tierra.

RESUMEN

El gobierno de la Revolución ciudadana presidido por Rafael Correa planteó una desafiante reforma de políticas públicas de seguridad nacional, que compromete todos los sectores de la ciudadanía, con el fin de cumplir con las derechos garantizados por la Constitución ecuatoriana del 2008. Esta reforma tiene un nuevo modelo de seguridad integral, que involucra a las Fuerzas Armadas en la seguridad interna, en un trabajo cooperativo con la Policía Nacional. Entonces, ¿Cuáles fueron las acciones y decisiones que realizó el Poder Ejecutivo que incidieron en la implementación y eficacia de las políticas de Seguridad Nacional entre el 2007 y 2015? La presente investigación analizara las políticas implementadas por el gobierno, sintetizadas en el Plan Nacional de Seguridad Integral. El estudio se realizó en base a los parámetros establecidos por la Guía de evaluación del Estado de la seguridad ciudadana en América Latina del PNUD, guía descriptiva, en la que se observó factor por factor en la coyuntura ecuatoriana. La seguridad integral compromete la labor de diferentes carteras de Estado que no establecieron líderes ni ejes de acción cooperativos. Dichas políticas han buscado cambiar la funcionalidad de las Fuerzas Armadas en el sector de seguridad en prácticas discursivas, sin presentar competencias y labores específicas, razón por la cual no se obtuvo los resultados esperados contra el delito.

Palabras clave: seguridad integral, reforma de políticas públicas de seguridad, Plan Nacional de Seguridad Integral, Fuerzas Armadas, competencias, seguridad nacional, seguridad ciudadana.

ABSTRACT

The government of the citizen revolution chaired by Rafael Correa proposed a challenging reform of public policies of national security, which involves all sectors of the citizenry, in order to comply with the rights guaranteed by the Ecuadorian Constitution of 2008. This reform has a new model of integral security, which involves the Armed Forces in internal security, in a cooperative work with the National Police. So, what were the actions and decisions made by the Executive Power that affected the implementation and effectiveness of National Security policies between 2007 and 2015? The present investigation will analyze the policies implemented by the government, synthesized in the National Comprehensive Security Plan. The study was carried out based on the parameters established by the Guide for the evaluation of the state of citizen security in Latin America, a descriptive guide, in which factor by factor was observed in the Ecuadorian situation. Comprehensive security compromises the work of different State portfolios that did not establish leaders or cooperative action axes. These policies have sought to change the functionality of the Armed Forces in the security sector in discursive practices, without presenting specific competencies and tasks, which is why the expected results against crime were not obtained.

Key words: integral security, reform of public security policies, National Comprehensive Security Plan, Armed Forces, functions, national security, citizen security.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
2. ESTADO DEL ARTE	3
3. DEBATE TEORICO.....	11
4. ANALISIS	16
4.1 Evaluación situacional e institucional	16
4.1.2 Evaluación Situacional.....	16
4.1.2.1 Frontera Norte	16
4.1.2 Evaluación institucional: Evaluación institucional: reformas a políticas públicas de seguridad en Ecuador	17
4.1.2.1 Bases constitucionales y legales.....	17
4.1.3 Sector de justicia y seguridad.....	21
4.1.3 Presupuesto público	23
4.2 El gobierno de seguridad.....	28
4.3 Participación comunitaria	32
4.3.1 Opinión Pública.....	32
4.4 ¿Militares policializados?.....	36
5. CONCLUSIONES.....	40
REFERENCIAS	42

1. INTRODUCCIÓN

Rafael Correa en su proyecto político, la Revolución ciudadana planteó una transformación política, económica y social para el Ecuador. Con su ideología, la nueva izquierda Latinoamericana se deja atrás al conservadurismo para darle paso a nuevas políticas públicas que fortalezcan, estructuren y transformen al país (Pontón y Rivera, 2016). Este nuevo gobierno le da suma importancia a la seguridad nacional y ciudadana. Puntualmente, la Constitución del 2008 propone que es deber del Estado “garantizar la seguridad social para sus habitantes, garantizar y defender la soberanía nacional” en base al concepto de seguridad integral.

Para cumplir con lo mandado por la Constitución, la Revolución ciudadana propuso reformas militares y policiales con el fin de lograr un cambio funcional. Las nuevas políticas públicas de seguridad se vieron reflejadas en la Ley de seguridad pública y del Estado del 2009, modificada en el año 2014, que sigue en vigencia. Cabe recalcar que la anterior Ley de Seguridad Nacional fue en el año 1978, que seguía los lineamientos de la Guerra Fría. En el 2011, el Ejecutivo presentó el Plan Nacional de Seguridad Integral, que considera al ser humano como eje de “toda acción estatal” (Plan de Seguridad Integral, 2011), con sustento legal en la Ley de seguridad pública y del Estado y amparado por el Plan Nacional para el Buen Vivir.

Razón por la cual, la presente investigación estudiará ¿Cuáles fueron las acciones y decisiones que realizó el Poder Ejecutivo que incidieron en la implementación y eficacia de las políticas de seguridad nacional entre el 2007 y 2015? El análisis del Plan Nacional de Seguridad Integral se realizará siguiendo los elementos de la Guía de evaluación del Gobierno de la seguridad en América Latina de PNUD. Argumentando que el Plan cumple teóricamente con lo establecido con la Guía del PNUD, sin embargo, existen algunas falencias en su implementación práctica. Introducir a las Fuerzas Armadas en la seguridad interna implica un complejo cambio institucional, de

entrenamiento, equipamiento e inserción en la sociedad, que no se puede determinar por el mero establecimiento normativo de ejes de acción. De igual forma, la seguridad integral propone el trabajo de diferentes carteras de gobierno, que no fueron organizados para su labor.

Al realizar el estudio basado en la seguridad integral propuesta por el Ejecutivo y la Guía de evaluación de PNUD, se toma como conceptos básicos de análisis a la seguridad nacional y ciudadana, ya que el trabajo de las Fuerzas Armadas se guía en pro de la seguridad nacional y la nueva normativa del Estado busca que los militares colaboren funcionalmente con la seguridad ciudadana, bajo el enfoque de seguridad integral.

En primer punto, se realizará una evaluación situacional e institucional de seguridad de Ecuador. Seguido, el análisis del Marco normativo y contexto institucional del sistema de seguridad ciudadana. Tercero, estudio del gobierno de la seguridad, el sistema funcional del poder ejecutivo y legislativo (Guía de evaluación del gobierno de la seguridad en América Latina, 2005). Cuarto, interpretación de la opinión Pública. Por último, observaciones de la participación de Fuerzas Armadas en la seguridad interna.

En conclusión, el Plan Nacional de Seguridad Integral sistematizó las decisiones del gobierno de Rafael Correa como respuesta a los altos índices de inseguridad de la nación, proponiendo un enfoque integral para la seguridad, en concepto y acción, que a pesar de tener buenas líneas discursivas en la práctica, los ejes de acción establecidos no estructuraron las competencias dictadas para los diferentes actores comprometidos en el Plan. Por ejemplo, designar a las Fuerzas Armadas en la seguridad interna, en un trabajo conjunto con la Policía Nacional, no se contó con una clara delegación de funciones, equipamiento adecuado, capacitación, ni presupuesto adicional. Este entre otros factores analizados a continuación no permitió que el Plan de seguridad obtenga los resultados esperados.

2. ESTADO DEL ARTE

Una de las principales necesidades del hombre es sentir protección o seguridad, razón por la cual esta se establece como un derecho básico. El Estado es el principal garante de seguridad a sus ciudadanos, da “condiciones propicias para la convivencia pacífica exenta de riesgo o peligro” (Ministerio Coordinador de Seguridad del Ecuador, 2013, pp.47). De igual forma, la seguridad es transcendental para el sistema internacional pues es y será el pilar fundamental de la paz democrática.

Así pues, la seguridad es un fenómeno social que afecta al mismo Estado, como dice José Ugarte la defensa nacional es innata de la existencia e identidad del Estado porque vela por la independencia, integridad territorial y soberanía del Estado (Ugarte, 2013), que son los principios fundamentales de las políticas públicas de seguridad. El principal fin es analizar con sustento teórico de la seguridad en el desarrollo de la sociedad, la creación de políticas y como el Estado ecuatoriano protege su territorio de enemigos externos. Un tema que en la actualidad a causa de los acontecimientos en frontera están valorando qué papel juegan las políticas públicas de seguridad en la protección del Estado y como este enfrenta a nuevos enemigos, sin faltar bajo ningún motivo a los principios democráticos.

En términos generales, el concepto de seguridad Tica Font y Pere Ortega propone que tradicionalmente, la seguridad nacional se enfocaba en “prevenir o rechazar amenazas militares, defender la soberanía, la independencia y territorialidad del Estado frente a posibles agresores” (Font y Ortega, 2012, pp.163) es decir, el Estado garantiza seguridad al tener un alto contingente militar.

Sin embargo, el concepto evolucionó, tomo en cuenta a nuevos actores (ciudadanos), nuevas amenazas internas, económicas o medioambientales (Font y Ortega, 2012). Igualmente, con el fin de la Guerra fría, “la seguridad

toma una perspectiva multidimensional”. Este texto da una perspectiva general de la seguridad doméstica y exterior en el contexto mundial, que ayudara a comprender el escenario interno del Ecuador y su dinámica de creación e implementación de políticas públicas de seguridad.

En el mismo sentido, Orozco argumenta que la Post Guerra Fría y la globalización obligaron la creación de nuevos sistemas y conceptos, que no solo se enfoquen en poder o paz. Sin embargo, el autor propone “un concepto de seguridad como guía de interpretación de la dinámica del sistema” (Orozco, 2005, pp.165), es decir que sea amplio y permita interpretar problemas varios como la carrera armamentista, bienestar ciudadano, comercio, política exterior, entre otros.

Específicamente, Orozco propone que la seguridad nacional es la “protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro, así como la pacificación de la sociedad” (2005, pp.166). De igual manera toma al Estado como unidad completa a nivel jurídico, geográfico y materia (2005, pp.167) pero establece que la Base irreductible de la seguridad es el ser humano y garantizarle un desarrollo apropiado de sus capacidades.

Barry Buzan concuerda con Orozco ya que dentro de las cuatro preguntas que estructuran la seguridad que propone, establece que el Estado debe ser objeto de referencia, el “algo” que debe estar seguro (Hansen, Lene y Buzan, 2009, pp.11). Los otros factores de Buzan, son, las amenazas internas y externas, que pueden ser de carácter territorial, afectar al interés nacional o problemas económicos entre otros. Igualmente, el uso de la fuerza para el autor puede afectar la seguridad nacional, las capacidades de los enemigos, amigos y del propio Estado en el uso o control de la fuerza. En fin, la existencia de una dinámica de las amenazas, daños y urgencias, ya que la seguridad debe manejar el contexto doméstico e internacional (Hansen, Lene y Buzan, 2009, pp.11).

José Manuel Ugarte, propone conceptos de defensa y seguridad específicos a la región de América latina, según los cuales la defensa nacional “supone organización, adiestramiento, equipamiento y despliegue de fuerzas armadas, preparación para la guerra, coacción armada para defender los intereses nacionales” (Ugarte, 2013, pp.6). Por otra parte, la seguridad es la calidad de ser libre y exento de peligro, riesgo o daño.

Para Ugarte la seguridad nacional puede verse en riesgo a causa de un ataque físico por parte de otro Estado a su población, territorio o bienes. Daño a los intereses económicos, políticos, de igual forma se debe velar como Estado por la protección social y la seguridad individual (Ugarte, 2013, pp.8). En términos más amplios, la seguridad internacional se describe como la suma de la seguridad de todos los Estados y cada actor de la comunidad internacional.

De igual forma, tras los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 cambia totalmente el enfoque de seguridad con el nuevo enemigo, terrorismo, que cambian la seguridad interna de Estados Unidos (Fumiak, 2015, pp.49) y la dinámica mundial en referencian a ese tema. Cabe recalcar que el terrorismo “no se ajusta a las convenciones establecidas. Además, la irregularidad de la acción es característica de este fenómeno” (Fumiak, 2015, po.51). Por lo tanto, cambia totalmente las concepciones sobre seguridad y se le da un nuevo enfoque, militarización y enfrentamiento directo al enemigo.

Sin embargo, en el Ecuador el concepto de seguridad se sigue construyendo, aunque se “halla en la agenda pública local o nacional” (Alvarado, 2012, pp.105). Durante 2005 al 2010 se incluyó por primera vez el concepto en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, este hecho denota la falta de especialización y delimitación del término a escala nacional.

La seguridad nacional en los últimos años es un tema de interés en el ámbito académico y de igual forma en la implementación de políticas en pro de la seguridad ciudadana (Alvarado, 2012, pp.106). Sin embargo, las investigaciones denotan fallas en la recaudación de evidencia, problemas de

diagnosticó, falta de capacidades, pero sobre todo poco compromiso institucional para enfrentar la inseguridad y violencia (Alvarado, 2012, pp.107).

El sistema de gobernanza en Ecuador realiza un escaso análisis pues no se invierte recursos en la investigación de la problemática y se la determina únicamente con factores cuantitativos como medir índices, pero no se toma en cuenta los métodos cualitativos que den razones del porqué del rango de los índices (Alvarado, 2012, pp.102), sobre los cuales se podría implementar políticas públicas.

Específicamente, Fernando Carrión hace participe el requerimiento de políticas específicas con acuerdos amplios, da una visión amplia y establece que Ecuador no tiene un Plan Nacional social, político y legítimo en políticas de seguridad, para lo cual hace hincapié en los tipos de violencia que existen ya que la violencia fronteriza es diferente a las demás, “su característica central viene de las asimetrías complementarias que se establecen en espacios donde se encuentran-separan dos o más Estados” (Carrión, 2010, pp.134).

De igual forma, el autor dice que el funcionamiento de frontera es diferente con el paso del tiempo, “de ser espacio de encuentro a convertirse en plataforma de los circuitos internacionales de comercialización de ciertos productos (droga, armas) que se ofertan y demandan en lugares distantes, discontinuos y diferentes a los límites tradicionales entre Estados (Carrión, 2010, pp.134)” Son estos argumentos los que causan cambios en las políticas públicas de seguridad fronteriza, ya que no se puede seguir actuando en frontera como se lo hacía años atrás pero si se debe mantener como objetivo proteger la soberanía de Estado.

Adrián Bonilla enriquece a la investigación ya que se basa en estudiar como las políticas de seguridad estadounidenses impactaron en Ecuador, que al ser país fronterizo de Colombia sufre sus repercusiones, de igual forma tiene una lucha antidroga. Tras identificar las tendencias de la política estadounidense y

sus consecuencias en Ecuador, el autor establece que “las políticas de Bogotá se han articulado desde sus propios intereses a los de Washington” (Bonilla, 2003), es decir cuáles fueron los pros y contras del Plan Colombia, que afectan al país ecuatoriano.

El impacto del conflicto colombiano en temas de seguridad para el autor se aprecia en gran medida en la zona de frontera en las provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos, a causa de la presencia de grupos paramilitares colombianos, el autor señala que el principal problema del Ecuador es que no cuenta con tecnología e instrumentos aptos para el combate de estos grupos (Bonilla, 2003), por lo que aunque el tratado que permitió el asentamiento de la base militar estadounidense en Manta fue conflictivo en la política doméstica del país permitió tener una mejor capacidad operativa y de control terrestre y marítimo en frontera.

De igual forma, el autor argumenta que el conflicto colombiano es el principal problema de seguridad y defensa de Ecuador, ya que el país vecino no controla ni limita dicho conflicto en su territorio por lo que los países fronterizos tienen la tarea de tomarlo como punto de partida al realizar sus políticas públicas de seguridad fronteriza. Igualmente, establece que en defensa y seguridad Ecuador es vulnerable, debido a “la turbulencia política de la región y la debilidad económica, sumada a la complejidad de los temas conflictivos vuelven difícil la emisión de políticas autónomas” (Bonilla, 2003).

Carrión y Bonilla concuerdan al establecer que existen diferentes tipos de modus operandi en la frontera de Ecuador y Colombia, es más para Bonilla cada provincia fronteriza ecuatoriana es diferente en esos términos. Dichas diferencias son a causa de condiciones geográficas, demográficas, institucionales, estructura productiva, sistemas delictivos y los heterogéneos vínculos en la parte colombiana (Carrión, 2010).

Carrión puntualiza que la violencia fronteriza debe ser tomado en seguridad ciudadana, descentralizar las políticas para ser más específica, “para que ello ocurra, se requieren políticas transfronterizas de seguridad ciudadana, así como políticas económicas, culturales y sociales” (Carrión, 2010, pp.7).Entonces amerita el análisis de la situación de los ciudadanos en la frontera, para Roque Espinosa las poblaciones de la frontera tienen realidades específicas y en algunas ocasiones prefieren ser invisibles para el Estado aunque este ubique instituciones y representantes para su vigilancia y protección aunque su implantación sea difícil, el Estado busca controlar dichas zonas (Espinosa, 2011 , pp.22).

Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema, es una recopilación de Fernando Carrión, que tiene textos relevantes en el tema estudiado. Los usados en esta investigación son: De la frontera binacional al sistema fronterizo global (Fernando Carrión M.), Mercados ilegales: nueva arquitectura institucional y su expresión territorial en Latinoamérica, del mismo autor, Análisis comparado de las políticas de seguridad de Ecuador y Colombia respecto a su zona de frontera (Andrés Orlando Gómez López) y Análisis comparado de legislación en materia de seguridad, particularmente en la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia (Pacheco, 2013).

Los autores Carrión, Gómez y Pacheco concuerdan en que la nueva dinámica de la frontera causa una evolución en las políticas públicas, pues los Estados deben tener como eje fundamental la seguridad ciudadana en frontera. Estos autores concuerdan que *“la frontera no es sólo el punto de encuentro de dos o más estados, sino también una zona de flujos transfronterizos que opera como puerto o plataforma internacional de integración”* (Carrión, 2013, pp.11) por lo cual, se debe crear políticas públicas enfocadas en estos nuevos factores y dejar atrás las políticas tradicionales, dándole protagonismo a la seguridad pero que abarque más factores ya que *“por tratarse de espacios en los cuales confluyen una o más naciones- constituyen zonas cuya dinámica está marcada por las relaciones (conflictivas o de cooperación) que se produce entre las poblaciones de cada lado”* (Carrión, 2013, pp.14) .

Análisis comparado de legislación en materia de seguridad, particularmente en la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia de María Daniela Pacheco argumenta que su estudio permite identificar como funciona internamente cada país, mecanismos y lógicas de acción ante una posible violación de su soberanía, es decir “la manera en que cada Estado, a través de la ley ha decidido fijar las competencias y crear los órganos para ejecutar un mandato específico” (Pacheco, 2013, pp.36). El objetivo de esa investigación es realizar un análisis comparado de la Constitución de Colombia y Ecuador, enfocada a temas de seguridad pública o nacional, interna y seguridad ciudadana. (Pacheco, 2013).

En términos más generales el texto de Francisco Lea, plantea como el concepto de seguridad nacional dio como consecuencia la doctrina antes mencionada, que se aplicó en los países de América Latina para hacerle frente al enemigo estadounidense, la expansión del comunismo.

La Doctrina de Seguridad Nacional tiene como principales garantes y defensores de la soberanía nacional a los militares y oponentes de enemigos internos. Este texto a diferencia de los de Carrión mantiene una postura tradicional sobre la defensa nacional y explica como Estados Unidos influencio en temas de seguridad nacional a países latinoamericanos desde el periodo de la Guerra Fría, “defensa militar y la seguridad interna, frente a las amenazas de revolución, la inestabilidad del capitalismo” (Leal, 2003, pp.75).

En cuanto a la formulación y adopción de políticas públicas, la referencia teórica de Ernesto Stein y Mariano Tomasi (2006) explica este proceso, sobre todo que su diseño y aplicación son influyentes en sus resultados. En dicho proceso, se toma en cuenta diferentes actores, que interactúan en distintos contextos con las políticas.

Esta fuente se considera pertinente para realizar el presente trabajo dado que la investigación se enfoca en la zona de Latino América y ofrece datos

específicos sobre Ecuador. Para medir la eficiencia de las políticas públicas los autores argumentan que “depende de la manera como se expliquen, aprueben y apliquen las políticas” (Stein, Tomasi, 2006, pp.395). De igual forma, sustentan que el proceso político es inseparable ya que es el vínculo entre la teoría y la coyuntura en la que se formula la política.

Stein y Tomasi, proponen características (Eficiencia, estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de implementación y ejecución) de las políticas que determinan la calidad de las políticas que serán tomadas en este escrito para determinar la eficacia en su implementación del 2007 al 2015.

Por lo tanto, crear o cambiar las políticas públicas depende de factores internos de cada sistema democrático, para lo cual interactúan los poderes del Estado con diferentes actores en la coyuntura nacional. Razón por la cual, George Tsebelis determina que existen jugadores con poder de veto que influyen en la estabilidad política de las Naciones. Según el autor, dichos jugadores los dicta la Carta Magna de cada Estado: Presidente, Legisladores o Asambleístas y por el sistema político: partidos e instituciones (Tsebelis, 2006, pp.2). El colectivo de jugadores tiene diferencias o afinidades internas y difieren en cantidad según el sistema político al que pertenecen.

Concluyendo, los textos usados se creen pertinentes y académicamente válidos para el análisis propuesto, al respecto de la relación causa y efecto entre en las Políticas públicas de seguridad y las decisiones del poder ejecutivo. En general, el terrorismo, los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 y la narco guerrilla cambiaron el enfoque de las políticas hacia la militarización y desarrollo integral del concepto de seguridad (Font y Ortega, 2012, pp. 171). Razón por la cual, diferentes actores proponen que el ser humano será el objeto referente para la creación de dichas políticas, que no solo garanticen protección sino un contexto política y económicamente estable en pro de la democracia.

3. DEBATE TEORICO

El concepto de seguridad ha evolucionado y son algunos los autores que la definen desde diferentes perspectivas. En la presente investigación se utilizará el concepto de Orozco ya que tiene una visión amplia y dice que fue “elaborado por la filosofía política y las ciencias sociales”. Los filósofos que usa para su argumentación son Thomas Hobbes, El Leviatán. Segundo, Emmanuel Kant que le da un “giro copernicano en la concepción de la seguridad” (Orozco, 2005, pp.164), según la cual el Estado actúa como garante de derechos de los ciudadanos. Hobbes propone que el mundo es anárquico aunque, para Kant esto se puede controlar por medio de ordenamiento jurídico internacional.

Puntualmente, para Orozco la seguridad nacional o del Estado se sintetiza en la defensa del Estado contra agresión externa o interna que amenacen su integridad y la “pacificación de la sociedad” (Orozco, 2005, pp.170). Entonces se define como: “protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro, como la pacificación de la sociedad” (Orozco, 2005, pp.163). Para lo cual es Estado es una facultada geográfica, material y jurídica.

Además, propone que el concepto se puede usar como “guía de interpretación” del sistema, sus problemas y estructurar el debate. De igual forma, se toma a la seguridad como un “instrumento de poder político” que debe precautelar todos los ámbitos de la sociedad en peligro y el Estado tiene la obligación de cuidar (Orozco, 2005, pp.162).

En el contexto de las relaciones internacionales, Orozco propone un “concepto multifuncional” ya que considera que las distintas regiones del mundo necesitan diferentes modelos de zona de seguridad (Orozco, 2005, pp.170), para lo cual es necesario identificar los niveles de seguridad para realizar un modelo con objetivos específicos de cada región. En el caso ecuatoriano aplica esta conceptualización ya que internamente el Estado tiene diferentes regiones con distintas necesidades de seguridad por cubrir.

En cuando a teorías, los estudios políticos tradicionalmente tenían al poder (realismo) y la paz (idealismo) como idea base para desarrollar nuevos conceptos. El poder para los realistas es el punto de partida para la actuación de los actores internacionales, Estados exclusivamente. Por otro lado, los idealistas se enfocaron en desarrollar investigaciones por la paz, según las cuales se lograría entrelazar a los Estados económicamente para evitar conflictos (Orozco, 2005). Sin embargo, la Guerra fría, Globalización y 11S causaron que el poder y la paz pierdan su protagonismo y dejen de ser “conceptos articuladores del debate” (Orozco, 2005, pp.165) en la disciplina en cuanto a temas de seguridad y dieron paso a teorías relativamente nuevas para como el constructivismo para aportar un concepto de seguridad.

Los realistas y neorrealistas toman al Estado como una unidad completa, que sintetiza a la sociedad y sus intereses nacionales, tomando a la Nación como un todo constituido estructuralmente y con identidad propia. Aunque no definen como se formó la última mencionada.

Entonces, el constructivismo argumenta que todo nace de una construcción social por medios de “procesos que parten de unas bases sociales primarias y fundamentales” (Orozco, 2005, pp.165), es la razón por la cual se analizara el fenómeno de políticas de seguridad en Ecuador por medio de esta teoría. En términos de identidad nacional específicamente, “el interés nacional es sólo la expresión de la identidad de una sociedad”, por medio de un proceso en el que interactúan todas las unidades del sistema. Puntualmente, para el constructivismo la sociedad y el sistema internacional son producto del accionar de sus actores, mediante los cuales se producen rasgos de identidad, intereses y posición en el sistema. Según lo cual, el constructivismo plantea a la identidad de los grupos, instituciones o colectividades como punto clave de la seguridad.

Bajo esta teoría y concepción, la Guía de evaluación del Estado de la seguridad ciudadana en América Latina realizada por el Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo y el Centro Regional de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe – SURF LAC, que propone en primera instancia que “la violencia y el delito constituyen una de las principales amenazas al desarrollo sostenible y a la consolidación de la gobernabilidad democrática en la región latinoamericana” (2005, pp.3).

Además, se ajusta a los preceptos constructivistas ya que considera que la “inseguridad es, a un mismo tiempo, causa y consecuencia de pobreza externa y crecimiento acelerado de las desigualdades económicas y sociales” (Guía de evaluación del estado de seguridad ciudadana en América Latina, 2005, pp.3). Concretamente, establece que la seguridad ciudadana es concebida como un tipo de protección circunscrito a las amenazas provenientes de actos violentos o criminales, y se ubica como un aspecto diferenciado y medular de la seguridad humana” (Guía de evaluación del estado de seguridad ciudadana en América Latina, 2005, pp.3).

Por otro punto, el análisis metodológico se enfocará en los sectores de justicia y seguridad, es decir instituciones públicas capacitadas para el uso de la fuerza en últimas circunstancias con el fin de proteger al ciudadano. Estas son: “fuerzas armadas, policía, gendarmería, servicios de inteligencia”. Se tomará a todo el gobierno de seguridad, sus actores, responsabilidades y acciones (Guía de evaluación del estado de seguridad ciudadana en América Latina, 2005, pp.4).

Primero, los campos de evaluación son: situación situacional, niveles de violencia, “el conflicto vulnerable del orden público y el delito (Saín, 2005, pp.15). Es decir, como la situación de violencia ha impactado socioeconómicamente y cuál fue la respuesta obtenida del gobierno. En este caso, se estudia la respuesta de las políticas de seguridad ante la situación de violencia del país. Otro campo de evaluación es la evaluación institucional, en el cual se analiza la respuesta y manejo del Estado y la sociedad ante los conflictos (Saín, 2005, pp.15).

Las dimensiones de evaluación institucional estudiadas serán: marco normativo y contexto del sistema de seguridad ciudadana, el gobierno de la seguridad y la participación comunitaria. Cabe recalcar que la evaluación se realizara a nivel nacional.

Puntualmente, la dimensión institucional se enfocará en la estructura normativa y dinámica funcional ya que el análisis se dará de forma integral y orgánica. La estructura organizativa comprende a “la estructura normativa e institucional” es decir, leyes, decretos y normas que rigen al sistema de seguridad y a las instituciones, agentes del mismo sistema. En cuanto a la dinámica funcional se enfoca en el proceso y practicas institucionales. Basados en el accionar de los sujetos en el sistema y sus percepciones sobre el mismo. De igual manera, se usará la dimensión de la evaluación institucional ya que el análisis principal se centra en el marco normativo y el contexto institucional del sistema de seguridad del Estado ecuatoriano. Finalmente, el gobierno de la seguridad (poder ejecutivo, parlamento y gobiernos locales) serán objeto de análisis ya que son las estructuras organizativas.

Tabla1. Campos de evaluación de la Guía PNUD

Campos de evaluación		
- Evaluación situacional: uso de la Georeferenciación, como instrumento de diagnóstico de la situación de seguridad ciudadana. - Evaluación institucional La dimisión de evaluación será la capacidad del sistema estatal ecuatoriano para desarrollar un control preventivo, conjurativo y/o represivo de las diferentes manifestaciones de violencia.		
Dimensiones de evaluación		
Marco normativo y contexto institucional del sistema de seguridad ciudadana - Bases constitucionales y	El gobierno de la seguridad (estructura orgánica-funcional del poder ejecutivo y legislativo) - El gobierno administrativo - Parlamento	Participación comunitaria - Opinión pública

legales - Sector de justicia y seguridad - Presupuesto público	- Gobierno local	
------------------------------------------------------------------------------	------------------	--

Es importante mencionar, que la guía del PNUD no establece variables específicas para la medición de las políticas de seguridad nacional y ciudadana razón por la cual será utilizada como una herramienta descriptiva.

De igual manera, el tipo de conflicto a estudiar son de mayor impacto social: “homicidios, robo a domicilios, robo a personas, asalto en carreteras” (GTSR, 2013). Segundo, delincuencia compleja, tenencia ilegal de armas y contrabando. Finalmente, la protección de la zona fronteriza (Carchi-Sucumbíos). En cuando a factores situacionales de la violencia se estudiara al narcotráfico. Para lo cual es importante determinar los actores involucrados en la toma de decisiones en seguridad ciudadana y nacional. El análisis se realizara a nivel nacional y local por lo cual otra dimensión de análisis es el presupuesto del Estado para seguridad, que será comparado con las cifras de inseguridad para determinar su buen uso.

Los datos obtenidos son por parte del Sistema Nacional de información del Ecuador, Ecuador en cifras por parte del sector público. El Barómetro de las Américas del 2012-2014. En el sector privado se utilizara la información de CEDATOS.

4. ANALISIS

4.1 Evaluación situacional e institucional

4.1.2 Evaluación Situacional

4.1.2.1 Frontera Norte

La seguridad de la frontera es un punto crítico para el Estado, el conflicto armado colombiano entre los grupos paramilitares, guerrilleros, narcotraficantes, delincuencia y el Estado (Fiscalía General del Estado, 2014), esta zona fronteriza hace vulnerable al territorio en Ecuador, en circunstancias particulares, como lo dice Carrión la frontera puede pasar “ser espacio de encuentro a convertirse en plataforma de los circuitos internacionales de comercialización de ciertos productos (droga, armas) que se ofertan y demandan en lugares distantes, discontinuos y diferentes a los límites tradicionales entre Estados (Carrión, 2010, pp.134).”

Las provincias fronterizas del norte del país son Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, cada una con características y condiciones económicas diferentes pero con niveles de inseguridad altos, que repercuten en el país. Razón por la cual, la evaluación situacional se realizara en referencia a estos índices de violencia. San Lorenzo, Quininde, Putumayo y Lago Agrio, cantones de dichas provincias presenta los índices más altos de homicidios (tasa de 20, 5 homicidios por cada cien mil habitantes) y en Carchi e Imbabura (tasa de 5 homicidios por cada cien mil habitantes) el índice es bajo en el 2013, ciudades donde operan grupos delictivos y guerrillas colombianos dedicados al narcotráfico, trata de blancas y crimen organizado (Ecuador en cifras, 2011), que pueden proporcionar los recurso necesarios para el auge de la delincuencia a nivel nacional.

En general, 17 de cada 100 personas en Ecuador han sido víctimas de algún delito. En Imbabura, las cifras van sobre la media nacional, en Carchi la cifra baja a 14 por 100 habitantes. En robo a personas, 14 de cada 100 habitantes fueron víctimas de robo de las cuales apenas el 15% denuncia. En viviendas, 4

de 100 hogares fueron robados, el 25% denunció el delito (Ecuador en cifras, 2011). En cifras totales, 29,9% de las personas que sufrieron un delito no lo denunciaron.

En temas de inseguridad, el 83,1% de los ecuatorianos consideran que su ciudad es insegura y el 71, 83% se siente inseguro (Ecuador en cifras, 2011). Ante estas cifras, el gobierno de la Revolución ciudadana emprendió el Plan Nacional de Seguridad Integral, evaluado a continuación.

El análisis empieza con la situación fronteriza por ser un territorio vulnerable ante la inseguridad que marca la dinámica interna. De igual forma, en frontera se busca reforzar la seguridad nacional que precautele la soberanía territorial y la seguridad ciudadana de los ecuatorianos. Por ende, es importante tomar como punto de referencia las estadísticas de inseguridad en esta zona fronteriza para dar un diagnóstico sustentado sobre situación de inseguridad del país.

4.1.2 Evaluación institucional: Evaluación institucional: reformas a políticas públicas de seguridad en Ecuador

4.1.2.1 Bases constitucionales y legales

La Revolución ciudadana liderada por el Presidente Rafael Correa tenía como objetivo una transformación política, económica y social para el Ecuador. El líder implementó una nueva ideología de gobierno, la nueva izquierda Latinoamericana, que critica severamente al neoconservadurismo que dominaba la región en los años ochenta y noventa (Pontón y Rivera, 2016). Entonces, bajo el gobierno de la revolución ciudadana la política pública ecuatoriana buscaba fortalecer, reposicionar y transformar a la Nación (Pontón, Rivera, 2016).

Bajo este nuevo sistema de gobierno la seguridad nacional y ciudadana fueron uno de los pilares fundamentales en el proceso de la transformación. La

reforma policial y militar propone un cambio orgánico funcional, reactivar su eficacia, crear una mayor vinculación con la ciudadanía que dan como resultado la necesidad de reconstruir las estructuras tradicionales y limpiarlas de la corrupción, autoritarismo y violación de derechos humanos que veían enmarcadas en la Doctrina de Seguridad nacional (Ponto y Rivera, 2016). Sin embargo, antes de la reforma planteada por el gobierno de Rafael Correa su último antecedente fue la reforma de 1979 (Pontón, 2007).

Se cambia el concepto de seguridad estatal, ya que en el periodo de la Guerra Fría, Ecuador y los países de América Latina se tomó los lineamientos de la Doctrina de Seguridad Nacional y de la geopolítica tradicional (Plan Nacional de Seguridad Integral, 2011), según los cuales se enfocaban a la defensa limítrofe en defensa externa y a la lucha contra amenazas subversivas en el ámbito interno. El Gobierno indujo el Plan como una acción favorable del bien común para el pueblo ecuatoriano.

Entonces, en la Constitución del Ecuador del 2008 se establece que el Estado tiene como deberes garantizar la “seguridad social para sus habitantes, garantizar y defender la soberanía nacional, garantizar el ordenamiento jurídico” (2008), en el artículo 3 dicta que debe proveer a sus habitantes “el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.”

En respuesta a estos mandatos de la Carta Magna el ejecutivo y legislativo crearon las políticas públicas de seguridad se vieron reflejadas en la Ley de seguridad pública y del Estado que se registró en el 2009 y su última modificación fue en el año 2014 pero aún sigue vigente, sustituyó a la Ley de Seguridad Nacional del 1978 que era tradicionalista y con influencias por los parámetros estadounidenses. Esta nueva Ley propone el concepto de Seguridad integral y se gestiona en el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (Pontón y Rivera, 2016).

Por lo cual, el gobierno en el año de 2011 presentó el Plan Nacional de Seguridad Integral, en el cual el ser humano es el eje de “toda acción estatal” (Plan de Seguridad Integral, 2011). Plan que se elaboró con el soporte de la Constitución, la Ley de Seguridad Pública y del Estado y Plan Nacional para el Buen Vivir. La seguridad se planteó como una prioridad para el gobierno, la Constitución plateo una nueva concepción “seguridad integral, que se enfoca en prever una cultura de paz, integridad personal, seguridad humana, protección integral y armonía con el Buen Vivir” (Serrano, 2012, pp.3).

El plan propuso el trabajo en conjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos, Secretaria del Plan Ecuador, Secretaria Nacional de Inteligencia y Agencia Nacional de Tránsito (Serrano, 2012, pp.3), todos estos órganos del ejecutivo debían coordinar su trabajo con los gobiernos locales. En síntesis, propone la desmilitarización y darle más cuidado, recursos al cuidado del hombre y su entorno natural. De igual forma, se trabaja partir del concepto de seguridad ciudadana.

La guía del PNUD establece a la seguridad ciudadana como una garantía del desarrollo humano ya que “la inseguridad es, a un mismo tiempo, causa y consecuencia de la pobreza externa y crecimiento de desigualdades” (Saín, 2005, pp.3). En el contexto ecuatoriano actual, el Ministro de Defensa Oswaldo Jarrín acota que la militarización no es defensa, se debe proteger a la población, “apoyar su auto superación, a fin de que alcancen el desarrollo económico, social y productivo, desde todo el accionar estatal” (El Telégrafo, 2018).

Entonces, este es el principal desafío de las políticas públicas de seguridad, superar las concepciones tradicionalistas de la Doctrina de Seguridad Nacional y dejar al Estado, sus fronteras y posibles atacantes a un lado para enfocarse en crear un desarrollo social que garantice la seguridad nacional tanto como la

ciudadana. Ahora bien, el Plan de seguridad integral cambia de manera considerada las competencias de las Fuerzas Armadas y Policía del Ecuador, la milicia pierde protagonismo ya que la Policía deja de ser su complementario y tutelada para crear una doctrina, misión propia (GTSR, 2013, p.3), mantienen el mismo objetivo, garantizar seguridad a los ciudadanos.

La guía del PNUD le da un enfoque integral a la seguridad pues debe tener un buen funcionamiento su estructura en conjunto. De igual forma analiza a la totalidad del gobierno de la seguridad, sus roles, responsabilidades y acciones, como el contexto en el que plantean y dan uso las políticas de seguridad. Por ende, el Plan de Seguridad del Ecuador tomando en cuenta estas consideraciones para enfrentar la problemática de inseguridad proponiendo acciones “integrales y articuladas, desde una visión sistemática que garanticen objetivamente la paz pública y la disminución del temor y miedo social a la victimización,” aplicando dos enfoques: “preventivo y de represión del delito con reformas penales, administrativas” (GTSR, 2013, p.3).

En cuando a la seguridad del Estado, se maneja el concepto de Seguridad Cooperativa que mantiene aún lineamientos propuestos en la época de la Guerra fría por Estados Unidos. Sin embargo, este calificativo de seguridad propone que se creen socios comunes y compatibles en el sistema internacional para establecer relaciones de cooperación factibles (Plan Nacional de Seguridad, 2011), por medio de la diplomacia, Medidas de confianza mutua, toda acción guiada por la prevención.

Puntualmente, la evaluación del estado de seguridad que propone el PNUD estudia las condiciones institucionales que lo sostienen, es decir el “el marco político y social del proceso y los actores que intervienen” (Guía de evaluación de seguridad del PNUD, 2005, pp.9). Los actores del proceso en Ecuador son en primera instancia el Estado, el gobierno y sus ministerios. La Ley de Seguridad del 2009 crea el Consejo de Seguridad en el que están los siguientes actores:

Presidente o Presidenta Constitucional de la República, quien lo presidirá; 2. Vicepresidente o Vicepresidenta Constitucional de la República; 3. Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional; 4. Presidente o Presidenta de la Corte Nacional de Justicia; 5. Ministro o Ministra de Coordinación de Seguridad; 6. Ministro o Ministra de Defensa Nacional; 7. Ministro o Ministra de Gobierno, Policía y Cultos; 8. Ministro o Ministra de Relaciones Exteriores; 9. Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; 10. Comandante General de la Policía (La Ley de Seguridad, 2009).

Todos estos actores trabajan en el Plan de Seguridad integral pues son cabezas de diferentes instituciones del Estado que conforman el grupo garante, procesador y analítico de la seguridad. Este punto hace notar la compatibilidad de lo establecido por el PNUD con el proyecto de seguridad el Estado ecuatoriano.

El Plan Nacional de Seguridad integral es una construcción social que conjuga diferentes ejes de acción y actores en su elaboración, concordando con lo argumentado por Orozco, todo se crea por “procesos que parten de unas bases sociales primarias y fundamentales” (2005), según el cual el desarrollo de los actores da como resultados construcciones sociales que rigen al sistema. Es decir, el Plan Nacional y las estructuras institucionales son una construcción social de colectivos (Orozco, 2005).

De igual manera es importante determinar el nivel de evaluación de la seguridad, en el presente caso es a nivel nacional ya que el objeto a evaluar son las políticas públicas de seguridad y se tomarán indicadores de cifras nacionales para determinar la eficacia.

4.1.3 Sector de justicia y seguridad

La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 393, establece que

“El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos, y la creación de estas políticas se encargarán los órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.”

Razón por la cual, los derechos deben ser garantizados y tener acceso pleno a la justicia. El Estado Ecuatoriano en su Carta Magna propone que todos los ciudadanos tienen libre y gratuito acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva. Tutela que se planteó en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por lo cual, “los mecanismos normativos, procesales y sociales que aseguran el cumplimiento de ellos son el rasgo más distintivo del Estado constitucional” (Zambrano, 2016). Estos elementos no eran considerados en las antiguas Constituciones pues solo se hacía constar su deseo de precautelar la seguridad ciudadana pero no tenía una normativa que facilite su cumplimiento.

El sistema de justicia en Ecuador cambió con la nueva Constitución del 2008, se designaron nuevas competencias, y ampliando jurisdicciones de jueces de paz, existe mayor control y eficiencia de los centros de mediación y arbitraje (Zambrano, 2016). De igual forma, se creó un centro de defensoría pública que ofrece servicios gratuitos.

En este punto, la seguridad ciudadana es un deber del Estado ecuatoriano, al estar garantizada en el artículo 75 de la Constitución del Ecuador, la tutela judicial efectiva es imprescindible para la administración de justicia pues se considera un derecho fundamental de los ciudadanos y su seguridad. Entonces, al ser la Constitución el órgano normativo que rige al Estado y principal garante de la tutela se puede concluir que en teoría la administración y acceso a la justicia en el Ecuador es una base estructurada de la seguridad ciudadana y de la Nación, fue un pilar fundamental del Buen Vivir que rigió los años de la Revolución ciudadana en el poder.

Sin embargo, el 45% de los ecuatorianos desconocen sobre las competencias y funcionamiento de las dependencias judiciales (Pro justicia, 2010), tomando en cuenta que no existe transparencia en el nombramiento de jueces según los ciudadanos. Aunque, el 61% (Pro justicia, 2010) de los ciudadanos que usan el sistema de justicia consideran que es buena aunque se debe mejorar la atención al público y simplificar procesos.

En síntesis, para un mejor funcionamiento del sistema de justicia se debe concientizar a la población sobre sus derechos y deberes, hacerles saber sobre las garantías constitucionales que los protegen para que confíen ser parte de un proceso judicial en el que no se sientan discriminados ni vulnerables ante la injusticia e inseguridad.

4.1.3 Presupuesto público

La guía del PNUD de evaluación de seguridad considera que el presupuesto debe ser estudiado con el objetivo de analizar su proceso de diseño y formulación, como el nivel de gasto del área comparativa con otros servicios que brinda el Estado. Igualmente, se comprara y medirá las diferencias entre el gasto por seguridad y otros servicios del gobierno, así como el peso de la seguridad en el gasto público del Ecuador.

En el caso ecuatoriano, el gobierno de la revolución cuidada desarrollo sus presupuestos y planificación estatal por medio de la reestructuración de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), “cumplió con un rol fundamental en la racionalización del Estado, coordinación y previsión de la agenda pública” (Ramirez & Minteguiaga, 2007).

Primero, el presupuesto público para la seguridad durante el 2008 al 2015 fue designado por el Ejecutivo y aprobado por la Asamblea según las competencias dictadas para cada institución nacional, para lo cual cada

ministerio realizó una proforma presupuestaria que se envió al ejecutivo. El gobierno de Rafael Correa se caracterizó por crear coordinaciones que sistematicen diferentes sectores del Estado. En cuanto a la seguridad nacional se creó el Consejo Sectorial de Seguridad y el Ministerio Coordinador de Seguridad. Entonces, según lo que dicta la guía del PNUD, la formulación del presupuesto para seguridad si se creó mediante un proceso que involucra a las instituciones permitentes y existió un debate legislativo para la aprobación de dicho presupuesto presentado por el ejecutivo.

Sin embargo, al ser la primera vez que en el Ecuador se crea un Plan Nacional de Seguridad Integral que involucra a diferentes ministerios y secretarías del gobierno en temas de seguridad el cumplimiento de sus competencias se hizo más complejo. Si bien, el gobierno creó el Consejo Sectorial de Seguridad que sintetiza el presupuesto total para seguridad, como lo dicta la guía del PNUD, los diferentes órganos que los conforman se reparten el presupuesto en diferente proporcionalidad según su misión, pudiendo afectar el cumplimiento del objetivo general.

En otro punto, el gobierno de la revolución ciudadana ejecutó su plan de acción y designación de presupuestos en base de su proyecto político, El Buen Vivir. En el cual está contenido el Plan Nacional de Seguridad Integral y dicta nuevas funciones para las Fuerzas Armadas ecuatorianas. Principalmente, se los compromete a colaborar con la seguridad ciudadana interna, patrullando en calles nacionales y enfrentando a las amenazas de la inseguridad cotidiana. Estas nuevas competencias dictadas por el ejecutivo se apoyan en la nueva visión de seguridad integral.

El gasto militar de los años 2000 al 2015 representó el 1,93% en cuanto al PIB, su cantidad fue creciendo ya que en el 2000 representó 0,71%, manteniendo una cantidad aproximada los 9 años siguientes hasta que en el 2010 llegó al 2,48%. En el año 2015 el gasto militar importó el 4,11% del PIB (Ministerio de Defensa Nacional, 2017). Se debe tomar en cuenta que, el proyecto de la

Revolución ciudadana destinó gran cantidad del presupuesto del Estado a construcción de sistemas viales, construcción de hidroeléctricas, escuelas del milenio e inversión en el sistema de salud, hechos que disminuyeron la inversión en la defensa nacional.

Ecuador es el país de América latina con mayor gasto militar, en el 2013 fue del 3,29% del PIB en referencia a Colombia, que vive en continuo conflicto interno con fuerzas para militares invirtió un 2,6% en presupuesto militar (Balance Militar de América del Sur, 2013). Sin embargo, en armamento y equipamiento Ecuador no tiene los mejores recursos. El principal gasto del Estado en presupuesto de Defensa de Ecuador en corriente, en sueldos al personal se destina: 1,152,232,359.93 (Ministerio de Defensa Nacional, 2017) millones del presupuesto anual. Entre oficiales y tropa de las tres fuerzas había 60.800 uniformados en el país.

Es importante considerar que a nivel de América Latina Ecuador tiene uno de los sueldos más altos para su personal de fuerzas armadas. Ejemplificando, el rango de coronel recibe un sueldo mensual de 3,626 dólares en Ecuador, en Argentina, 1,130 dólares y en Perú 2,930 dólares (Balance Militar de América del Sur, 2013).

En el año 2012, dicho Consejo tuvo como presupuesto 514, 924,365.33 millones de dólares, divididos entre sus instituciones. En primera instancia, al Ministerio Coordinador de seguridad se le asignó 12, 830,486.51 millones de dólares (Ministerio de Finanzas, 2012). El Ministerio del interior en el año 2012 tuvo como presupuesto 14, 763, 738.57 dólares de recursos fiscales generados por las instituciones. La Policía Nacional tuvo 25, 181,325.69, de la misma fuente (Ministerio de Finanzas, 2012). .

En cuanto al Ministerio de Defensa Nacional tuvo como presupuesto 174, 306,553.63 en el año 2012. La Secretaria de inteligencia contó con 6, 208,031.39 (Ministerio de Finanzas, 2012) dólares de financiamiento anual.

Los presupuestos de cada Ministerio son aparte del capital designado por el Estado para el sector de salud de ambas fuerzas públicas.

En detalle, la Policía Nacional en el 2013 tuvo un gasto de 941, 416,600.34 millones de dólares en personal, es decir gasto corriente. Y en bienes de larga duración contó con 2, 335,709.99 (Ministerio del Interior, 2015). A comparación del 2006 que tuvo un presupuesto de 550 millones de dólares, es decir tras la implementación del Plan Nacional de Seguridad Integral, el gobierno incremento casi un 100% el presupuesto. En comparación entre ambas instituciones del Estado ejecutoras de la seguridad el presupuesto de la Policía Nacional es superior.

Otro punto importante, es la creación del ECU-911, un centro de llamadas de emergencia que fue competencia del Ministerio Coordinador de Seguridad para lo cual el gobierno invirtió aproximadamente 265 millones de dólares (Pontón y Rivera, 2016)

La principal crítica que se puede hacer ante la información analizada es que el gasto corriente es significativamente mayor a la inversión en equipamiento y bienes que fortalecen a las instituciones. De igual forma, en términos de seguridad nacional es imprescindible contar con un sistema de inteligencia que prevé de cualquier alteración del orden público y nacional al Estado, aunque la Secretaria Nacional de Inteligencia estaba en funcionamiento y tenía los mismo beneficios que otras instituciones públicas su trabajo fue dio los resultados esperados, ya que en el 2008, las Fuerzas Armadas colombianas bombardearon en territorio ecuatoriano a un grupo Guerrillero (Telesur, 2017), e internamente en el 2010 se vivió un sublevación militar y policial en contra del gobierno de Rafael Correa.

Otro punto importante, el presupuesto es un factor determinante en el sector de seguridad ciudadana, en el año 2012 el gobierno de Rafael Correa designó el 27,8% (Mancilla, 2012) del presupuesto general del Estado para el sector

social, del cual el 57% fue para educación, el 25,4% para salud que significa el 2,9% del PIB de ese año pero en el 2000 solamente cubrió el 0,6% del PIB. En contraste, solo el 1,5% del presupuesto cubrió el área de desarrollo urbano y vivienda y el 0,9% (Mancilla, 2012) se enfocó en crear oportunidades de trabajo para la sociedad.

En síntesis, la inversión en seguridad ciudadana fue muy significativa para diferentes sectores del Estado, que ayudando a que en el 2013 haya un crecimiento del 3,5% en la economía del País según el Banco Central del Ecuador, en consecuencia la tasa del desempleo se redujo a 4,5% (El Telégrafo , 2014). Entonces, en términos de seguridad ciudadana el presupuesto fue positivo y relevante en la mejora de condiciones de vida de los ecuatorianos.

Cabe recalcar que en gobiernos pasados existió un marcado juego de poder entre el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas, que dificultaba la gobernabilidad del país. Los gobiernos de Bucarán y Mahuad sufrieron un golpe de Estado por parte de los militares de la época y a Lucio Gutiérrez en el 2005 las Fuerzas Armadas ecuatorianas le retiraron el poder, horas después huyó del país destituido del cargo de presidente (El Comercio, 2006). Razón por la cual el gobierno de Rafael Correa necesitaba contar con el respaldo de las fuerzas armadas. En el Decreto Ejecutivo número 881, el presidente dispuso la aplicación de homologación salarial para las Fuerzas Armadas el 21 de enero de 2008 (Molina, 2015). Posteriormente, en el Decreto 916 se incluye a la Policía en dicha homologación. Este fue un hecho que le dio a Correa muchos puntos a favor entre el juego del Ejecutivo y las Fuerzas Armadas, a tal punto que la revuelta del 30 de septiembre fue policial y las fuerzas especializadas militares fueron quien rescataron al Presidente, el Comandante en Jefe de las FF.AA., de su supuesto secuestro.

4.2 El gobierno de seguridad

La Guía de evaluación de seguridad del PNUD se enfoca en el análisis del gobierno de seguridad, en referencia a las estructuras del gobierno: poder ejecutivo y legislativo. El gobierno administrativo puede tener diferentes estructuras funcionales y organizativas. El gobierno ecuatoriano creó una estructura de seguridad pública y el Estado, el cual participan las diferentes estructuras antes mencionadas.

La Presidencia de la República es la estructura que delega funciones y coordina de forma sistemática al Sistema de seguridad, para lo cual creó el Consejo de Seguridad Pública y del Estado, como segundo al mando. Finalmente, el Ministerio Coordinador de Seguridad se encarga de las funciones organizativas, entrelazar el trabajo de todas las instituciones que tiene como objetivo cumplir con lo dictado por la Carta Magna ecuatoriana, de garantizar la seguridad nacional y ciudadana. Estas tres instituciones tienen órganos asesores: la Secretaría Nacional de Inteligencia y la Dirección Nacional de Movilización. Ahora bien, estas instituciones antes mencionadas tienen las mismas facultades y peso jerárquico en el sistema de seguridad nacional, hecho que dificulta su trabajo de coordinación. En específico, el Ministerio Coordinador tenía un presupuesto exclusivo para su labor, del cual 3,985,329.17 millones de destino para personal (Ministerio de finanzas, 2013), es decir gasto corriente, una inversión alta para un Ministerio que años después fue disuelto por su poca utilidad.

En otro punto, en una jerarquía menor se encuentran los órganos ejecutores: Ministerio de Defensa Nacional, que tiene como objetivo de “mantener la soberanía y la integridad nacional; mantener la participación en la Seguridad integral desde el ámbito de defensa y la inserción de la Agenda de Defensa del Ecuador en los organismos internacionales” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018). De igual forma debe realizar informes para la creación de planes o estrategias para la seguridad. Tercero, el Ministerio del Interior, enfocado en la

seguridad busca aumentar la efectividad de sus servicios por medio de una respuesta, prevención y previsión integral a la violencia, combatiendo a la delincuencia (Ministerio del Interior, 2018). En cuanto al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Culto, tiene como objetivo incrementar la efectividad entre los actores de la justicia, garantizar el debido proceso e “incrementar el cumplimiento de los derechos humanos a nivel nacional” (Ministerio de Justicia, Derechos humanos y Culto, 2018). El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, busca “incrementar la protección de las y los ecuatorianos en el exterior”. La Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos, tiene como objetivo incrementar la capacidad de respuesta ante situaciones que afectan a la población.

El Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia cumplen con elaborar periódicamente reportes situacionales en cuanto a los indicadores de violencia y delito, como establece la Guía del PNUD. De igual forma, se encargan de desarrollar modificaciones según la situación coyuntural para las políticas públicas con el fin de mejorar su eficacia. En conjunto, la Estructura de Seguridad del Estado ecuatoriano se encarga de dirigir a la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, coordinar labores conjuntas entre las instituciones que la conforman para el sector de seguridad y plantear políticas públicas que mejoren el cumplimiento de sus labores.

En los órganos ejecutores también se encuentran instituciones públicas que están subordinadas a los Ministerios antes mencionados. Las Fuerzas Armadas Ecuatoriana, tienen la misión de “defender la soberanía e integridad territorial, contribuir con la seguridad pública” (Comando Conjunto de las FF. AA; 2016), son dirigidas por el Ministerio de Defensa. El Presidente dispone quienes serán los comandantes de las diferentes fuerzas y del Comando Conjunto. Igualmente, su estructura depende del Ministerio. El mismo caso aplica para la Policía Nacional, que depende del Ministerio del Interior, la Constitución en el artículo 158 señala que “la protección interna y el

mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional...” (2008).

Cabe recalcar que la Ley de Seguridad Pública y del Estado del 2009, se creó implementando una nueva doctrina de seguridad y en coordinación con las carteras del Estado antes mencionadas. La Ley y la nueva agenda de seguridad trabajan a partir del concepto de seguridad ciudadana, “que implica un conjunto de acciones concentradas y desarrolladas por las diferentes instituciones y actores sociales de cada localidad, con el objetivo de lograr una cultura basada en el respeto a los derechos fundamentales de las personas individuales, colectivos y grupos” (GTSR, 2013). Razón por la cual, se confieren nuevas funciones a los órganos ejecutores del Plan de Seguridad Ciudadana, en específico a las Fuerzas Armadas.

Los órganos ejecutores se encuentran en el mismo nivel institucional por ser Ministerios, son autónomos. A pesar de la creación del Ministerio Coordinador de seguridad, el mismo no cuenta con sus funciones claramente establecidas y cumple con el mero papel de coordinador sin tener un mayor peso institucional en la realidad ya que cada Ministerio tiene su cabeza independiente. Este precisamente, ha sido uno de los mayores problemas del trabajo estatal, sus instituciones no tienen un trabajo en conjunto sino cada una de ellas busca su protagonismo.

En la misma línea de análisis, los Ministerios antes mencionados son liderados por Ministros diferentes que se contraponen unos a otros en la toma de decisiones ya que cada uno tiene la misma capacidad de decisión y voto. El Ministerio coordinados solo es un ente coordinador, sin poder adicional, como se articula en la Ley de Seguridad Pública y de Estado, capítulo II, artículo 2, numeral 4 “Supervisar y aprobar la planificación de la seguridad integral y la elaboración de los planes correspondientes a su ministerio;” (2010). Cada ministerio se enfoca en su labor, puede colaborar con los otros más no anteponer sus decisiones.

Otra consecuencia del Plan es que se “rompe con el concepto de auxiliaría de la Policía respecto de las Fuerzas Armadas” (GTSR, 2013), ganando autonomía doctrinaria, peso político y mayor inversión estatal para cumplir con lo dictado por la Constitución, garantizar la seguridad a los ciudadanos ecuatorianos pero acentúa una rivalidad institucional entre las Fuerzas Armadas y Policía, que a lo largo de su labor han buscado sobresalir la una de la otra.

En consecuencia, por el elevado índice de delincuencia en el 2010 la seguridad en Ecuador se “desplaza del frente externo a la seguridad interna” (GTSR, 2013) y el Presidente Rafael Correa prioriza la lucha contra el crimen organizado, destinando un gran contingente de FF. AA. a apoyar operativos internos liderados por la Policía. Se puede notar como los papeles cambiaron tras la reestructuración de la Doctrina de seguridad y el cambio de ley en el Ecuador.

Entre esos órganos ejecutores del Plan Nacional de Seguridad Integral, se encuentran la Agencia Nacional de Tránsito y la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, este plan se crea en el 2007 como respuesta al Plan Colombia, para la protección de la zona fronteriza del norte del país. Sin embargo, en el 2013 Senplades paso a dirigir el Plan, sin obtener los resultados deseados el Plan no se aplicó a su totalidad (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014)

En síntesis, estos órganos del poder ejecutivo conforman la cartera ministerial que asistió al Presidente Rafael Correa en el trabajo por la seguridad ciudadana y poner en práctica las acciones del gobierno para cumplir con el proceso gubernamental. Entonces, el Gobierno ecuatoriano con el Plan Nacional de Seguridad Integral y la acreditación de funciones a las instituciones antes mencionadas cumple con lo establecido según la Guía del PNUD en cuanto al Gobierno administrativo, pues planifican, controla y gestionan las políticas públicas de seguridad.

Otro componente del gobierno de la seguridad es el poder legislativo, en el caso ecuatoriano, La Asamblea Nacional. Existe una Comisión permanente de soberanía, integración, Relaciones Internacionales y Seguridad integral que se encarga de la fiscalización y elaboración de políticas públicas o reformar las mismas.

Puntualmente, en el año 2018 tras el secuestro y posterior asesinato del grupo periodístico del diario el Comercio, la Asamblea aprobó la creación de una Comisión Ocasional de Seguridad Fronteriza (El Comercio, 2018).

Finalmente, en el gobierno de la seguridad se encuentran los Gobiernos Locales: municipios, prefecturas alcaldía. Sin embargo, la Ley de seguridad pública y del Estado y la Constitución atribuyen al Estado el papel de garante de seguridad nacional, los gobiernos locales son autónomos y descentralizados pero tiene la obligación de colaborar con el Estado para brindar seguridad ciudadana y nacional, razón por la cual cuentan con secretarías internas enfocadas en seguridad. Son de igual manera voceros de los índices de violencia en su territorio para gestionar mayor apoyo del gobierno.

Razón por la cual el Plan Nacional de Seguridad Integral en su segundo eje de policías públicas orienta hacia una coordinación del Estado con los gobiernos locales. Primero, crear espacios de acción conjunta de las ligas barriales y la Policía comunitaria, fortalecer los Consejos municipales, cantonales o parroquiales de seguridad ciudadana y la rehabilitación de espacios públicos (PNSI; 2011). Cumpliendo con las competencias que dicta la Guía del PNUD para los GADS de cada Nación.

4.3 Participación comunitaria

4.3.1 Opinión Pública

La guía del PNUD toma a la participación comunitaria como un punto de evaluación de la seguridad, enfocada en la opinión pública referente a temas

de seguridad a nivel nacional o provincial. En el presente caso, se analizara a nivel nacional enfocada a la percepción de los ciudadanos sobre seguridad, Fuerzas Armadas, policía, en síntesis sobre el trabajo institucional sobre seguridad ya que “estos actores son co-productores de la dimensión subjetiva de la seguridad” (Guía de evaluación del estado de seguridad ciudadana en América Latina, 2005, pp.37).

Esta opinión forma parte de la cultura política ecuatoriana, el concepto es definido por Parson como “los sentimientos subjetivos, actitudes y conductas que caracterizaban las orientaciones políticas individuales y colectivas de un sistema político” (Mateos, 2016, pp. 2), ya que la seguridad es uno de los principales componentes del Estado al encontrarse garantizada en la Constitución.

En referencia a este tema se utilizara los resultados del Barómetro de las Américas y del Latinobarometro en el periodo estudiado. Primero al ser la seguridad una competencia del Estado, garantizada por la Constitución es importante conocer cuál es la confianza de los ecuatorianos en las instituciones públicas, entre las cuales se consulta específicamente sobre las Fuerzas armadas y la Policía. En Ecuador, 31.6% de los encuestados confía en las instituciones públicas.

En cifras oficiales, el Ministerio del Interior el 62% de los ecuatorianos apoya a las políticas públicas de seguridad del Estado. Ubicándose en el segundo lugar a nivel de Latinoamérica ya que primero se ubica Nicaragua 65,6% (Barómetro de las Américas, 2014). Esto se debe al cambio en las políticas públicas de seguridad que realizó el gobierno, según lo dicho por Fernando Carrión (Ministerio del Interior, 2015), que lograron disminuir la tasa de homicidios en el 2014 un 24% en comparación al año 2013, en robo domiciliarios se redujo un 8%. De igual forma, se desarticulo varias organizaciones delictivas, 831 organizaciones fueron capturadas en el 2013 (Ministerio del Interior, 2015). Factores que incrementaron la efectividad de las políticas públicas. Sin

embargo, la seguridad pública es considerada para los ecuatorianos como el principal problema del país, según el latino barómetro el 31% lo cree así.

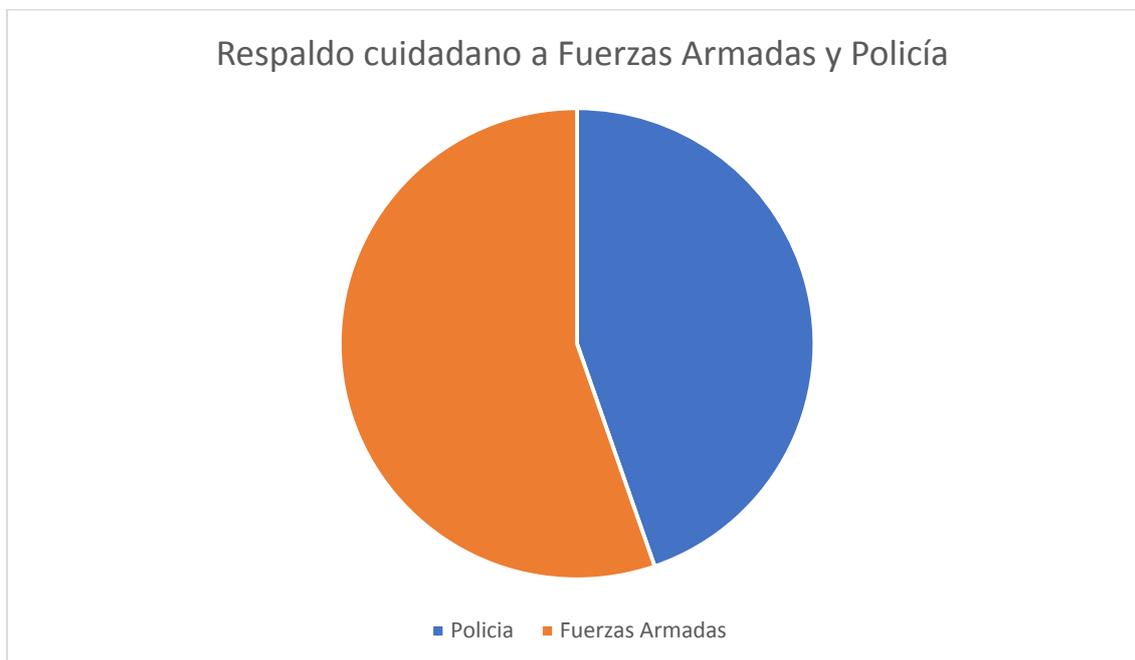


Figura 1. Gráfico estadístico del respaldo ciudadano a las Fuerzas Armadas y Policía en Ecuador.

En cuanto a la confianza a las Fuerzas Armadas, a nivel de América Latina es de 61% según el Barómetro de las Américas por encima de la Iglesia católica (59,9%) y de la Policía Nacional con 46,9 %. Estos datos fueron tomados del Barómetro de las Américas de los años 2012-2014.

Hecho que sucede igualmente en Ecuador en el 2012, la confianza en las Fuerzas Armadas fue de 65,8, cifra que incremento a 73,7% en el 2014, los encuestados afirmó su convicción por esta institución. Estas altas cifras se deben a que el 69,3% de los ecuatorianos considera que las Fuerzas Armadas son organizadas y estructuradas correctamente. En contraste, con un 10% menos, el 59% (Barómetro de las Américas, 2014), de los ecuatorianos cree en la Policía Nacional y su labor, pese a que su labor está expuesta al conocimiento público, estar modernizada, los ecuatorianos no aprueban su labor al 100%.

A nivel nacional CEDATOS realizó una encuesta de opinión en el 2011, según la cual los 23% ecuatorianos consideran que para mejorar la seguridad en su respectiva ciudad se debe dar una “mayor involucramiento de las Fuerzas Armadas”. En el mismo porcentaje, se considera que se debe aumentar el número de policías. Un 28% apela a la creación de programas de empleos para disminuir la inseguridad.

Es importante notar que con la implementación del Plan Nacional de Seguridad Integral y las decisiones del gobierno las Fuerzas Armadas se involucraron a nivel nacional directamente con la seguridad interna. Por lo que cabe cuestionarse ¿Los ciudadanos apoyan esta disposición? Según el Barómetro de las Américas, en el 2012 el 81,1% y en el 2014 el 82,5% de los ciudadanos apoyan que las Fuerzas Armadas intervenga en la seguridad doméstica, seguramente se debe a que la ciudadanía tiene mayor confianza esta institución y se considera positivo su apoyo. Esta es una visión subjetiva de la seguridad de los ecuatorianos, que llevados por su ideología tradicional sobre las instituciones estatales entre las que a nivel latinoamericano destacan las Fuerzas Armadas, tienen una aceptación positiva de su labor.

Actualizando el análisis realizado, el Barómetro de las Américas del 2017 arroja datos importantes sobre la seguridad ya que Ecuador se encuentra en el último puesto con un 3,4% respecto al porcentaje de ciudadanos que identifican a la seguridad como el problema más importante del País. Se puede inferir que, debido al alto nivel de confianza que los ecuatorianos tienen en las Fuerzas Armadas, la seguridad no implica una problemática alarmante para la Nación. Aunque, la inseguridad ciudadana tiene una valoración del 49,5% (Barómetro de las Américas, 2017), pues en la seguridad interna los ciudadanos se sienten vulnerables.

4.4 ¿Militares policializados?

El Grupo de Trabajo de Seguridad Regional en el 2013, plantea “¿Militares policializados o policías militarizados?, un hecho que aborda a toda la región latinoamericana por el incremento de la inseguridad e impunidad. En el Plan de Seguridad como primer eje, se dictamina que las Fuerzas Armadas tendrán “participación directa, continua y complementaria en apoyo a la Policía Nacional en Seguridad Interna (seguridad ciudadana, lucha contra el crimen organizado y mantenimiento del orden público)” (2011), otorgando competencias nunca antes asignadas al ejército.

Sin embargo, las altas cifras de delincuencia e inseguridad en el país influenciaron en la decisión del ejecutivo liderado por Rafael Correa a disponer la acción conjunta entre las Fuerzas Armadas y Policía en seguridad interna desde el 2009 (GTSR, 2013). Esta disposición está facultada por la doctrina de seguridad del Estado y considerado en el Plan Nacional de Seguridad Integral como un eje de acción, “las Fuerzas Armadas asumen nuevos roles y tareas relacionadas con la seguridad con enfoque integral para prevenir y enfrentar las nuevas amenazas, mediante acciones concretas en apoyo a la Seguridad Interna y Orden Público” (Plan Nacional de Seguridad Integral, 2011, pp. 38).

En síntesis, a las Fuerzas Armadas se les designa competencias de fuerza pública:

- “1. participación directa, continua y complementaria en apoyo a la Policía Nacional en seguridad interna, lucha contra el crimen organizado y mantenimiento de orden público.*
- 2. Control permanente de armas, municiones, explosivos y otros artículos relacionados.*
- 3. Participación en el control de invasiones de tierra en apoyo a la Policía Nacional. Control a las actividades de minería ilegal. ” (GTSR, 2013).*

En ese punto es importante considerar que el equipamiento de las Fuerzas armadas ecuatorianas no son los adecuados para trabajar en seguridad interna e igualmente sus sistemas procedimentales son operativamente diferentes a los de la Policía, por tener un objetivo y misión institucional distinta. Es decir, las fuerzas armadas en el 2015 adquirieron helicópteros livianos multipropósito en su infraestructura de transporte liviano, con una inversión de 4.982.411,62 millones de dólares y armamento calibre mayor y menor, adecuados para al patrullaje más no para el control de la seguridad ciudadana, pues el equipamiento sigue el patrón de seguridad tradicional que enfoca a las Fuerzas Armadas a la seguridad estatal.

De igual manera, el Plan Nacional de Seguridad Integral como se mencionó anteriormente da nuevas funciones a las Fuerzas Armadas, comprometiendo su labor en el apoyo a la seguridad interna pero no establece un presupuesto adicional para la capacitar a los militares ni proporcionarles los instrumentos adecuados para dichas labores.

Razón por la cual, es indispensable que internamente en las dos instituciones se cambie los criterios de relación. Para lo cual, el Grupo de Trabajo de Seguridad Regional y el Dr. Alejo Vergas, consideran que la jerarquía de la formación militar, su adiestramiento, preparación y visión (2013), deberán ser reestructuradas ante las nuevas competencias designadas por el Estado.

El debate en este tema ha involucrado a diferentes actores estatales y privados, en el 2013 el actual Ministro de Defensa y experto en seguridad Oswaldo Jarrín, argumento que,

“que la mejor cooperación que pueden realizar las Fuerzas Armadas en materia de seguridad, es mantener las fronteras seguras, por mar, tierra y aire; pues no tienen facultad legal ni entrenamiento ni equipamiento para combatir delitos y crímenes, ni para diferenciar la actuación en el control de la seguridad a nivel urbano y rural”(GTSR, 2013).

Entonces, las Fuerzas Armadas estarían perdiendo su objetivo y visión génesis, de formación y de estructuración primarias, por las cuales fueron creadas, aunque el desarrollo ha cambiado las necesidades del Estado no se puede desnaturalizar a una de las instituciones estructurales y de gran peso del Estado sin antes modificar su sistema de enseñanza. Es decir, en la Escuela superior militar, ESMIL y ESFORSE, Escuela de Formación de Soldados del Ejército se debe dar otra formación a los gendarmes, que vaya a la par de las nuevas competencias asignadas por el Plan Nacional de Seguridad Integral y la Nueva Agenda de Seguridad Nacional, ya que el nuevo concepto de seguridad ciudadana y nacional que articula el Estado ecuatoriano compromete a las Fuerzas armadas a ser parte de la seguridad interna.

Institucionalmente el Ministerio de Defensa presento un Plan Estratégico Institucional de la Defensa en el que no se contemplan los ejes designados para las Fuerzas Armadas en el Plan Nacional de Seguridad Integral, pues su misión es “El Ministerio de Defensa Nacional, como órgano político, estratégico y administrativo, diseña y emite políticas para la Defensa y administración de las Fuerzas Armadas, a fin de garantizar y mantener la soberanía e integridad territorial; así como, apoya al desarrollo nacional con su contingente” (Plan Estratégico Institucional de la Defensa, 2017, p.10). En su visión incluye “prestar apoyo complementario a la seguridad integral” (Plan Estratégico Institucional de la Defensa, 2017, p.10), para lo cual plantea como estrategia la “elaboración y aplicación de protocolos interinstitucionales y procedimientos específicos para proporcionar el apoyo complementario a las instituciones del sistema de seguridad integral” (Plan Estratégico Institucional de la Defensa, 2017, pp.14).

En conclusión, las Fuerzas Armadas no cuentan con el contingente ni la capacitación adecuada para intervenir eficazmente en la seguridad interna, por lo cual internamente el Ministerio de Defensa propone en su Plan Estratégico prematuramente la elaboración de protocolos interinstitucionales que permitan a los militares actuar adecuadamente en la seguridad integral, que tomara

tiempo y recursos adicionales para su implementación, sin perder su objetivo de creación ni misión pero acoplándose a las nuevas exigencias del Estado y los ciudadanos.

5. CONCLUSIONES

La seguridad es una de las principales garantías de la Constitución del Ecuador con sus ciudadanos, razón por la cual el Gobierno de la Revolución ciudadana liderada por Rafael Correa en la década de su periodo diseñó e implementó diferentes políticas públicas de seguridad basadas en un enfoque integral que comprometió a diferentes carteras del Estado en esta labor.

El Plan Nacional de Seguridad Integral sintetizó los deseos del gobierno con el fin de hacerle frente a la alta inseguridad del país, proponiendo directamente que las Fuerzas Armadas sean parte de la seguridad interna sin tener sustento constitucional ni un plan de acción concreto y establecido, esta propuesta discursiva no operativizó sus ejes de acción. En cierta medida pudo legitimar al gobierno, pero no logró los resultados esperados dado que las cifras de inseguridad no disminuyeron y a nivel fronterizo se han presentado varios conflictos.

Sin embargo, tras el análisis del Plan con la Guía del PNUD se concluye que teóricamente el gobierno se rigió a estos parámetros para la elaboración de dicho Plan, cumpliendo con la mayoría de las exigencias planteadas y tomándolo como un punto de referencia de los estándares internacionales sobre eficiencia de las políticas públicas de seguridad. Sin embargo, en su implementación el Plan Nacional de Seguridad Integral no fue exitoso, pues al implementar la seguridad integral se necesita la cooperación de diferentes carteras de estado y coordinación de acción, hecho que no se dio en el Ecuador dado que cada Ministerio se mantuvo autónomo y no existió una cabeza líder que operativice la acción en conjunto o regule la adecuada repartición de presupuestos en las diferentes carteras de Estado que trabajen en seguridad. Además, no se designó un presupuesto adicional para satisfacer las nuevas competencias que el Plan le da a las Fuerzas Armadas.

En contraste, la seguridad ciudadana y del Estado han sido competencia específica de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas respectivamente. Las dos instituciones son operativas para la seguridad. La ausencia de guerras o conflictos interestatales y el incremento de la inseguridad interna dieron la pauta al Ejecutivo para diseñar nuevas políticas públicas de seguridad en las cuales las Fuerzas Armadas puedan intervenir en función cooperativa para la Policía en la seguridad doméstica. Las dos instituciones han mantenido una rivalidad a lo largo de la historia, que dificulta aún más su cooperación en la seguridad integral.

Las Fuerzas Armadas pueden colaborar con la seguridad doméstica, en situaciones más específicas, adecuadas para su competencia y acorde su contingente, que le dé un rol importante para la sociedad. Interviniendo en la seguridad de zonas rurales lejanas de difícil acceso, trabajando con grupos civiles o indígenas alejados de la sociedad. Sin perder su institucionalidad ni misión de creación, pueden modernizarse bajo un proyecto que respete su estructura y delegue funciones para las cuales sus tropas deben prepararse bajo los criterios, procedimientos adecuados.

REFERENCIAS

- Ayala, J. (2014). Interdependencia compleja. Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales. Revista de El Colegio de San Luis • Nueva época • año IV, número 7. Recuperado el 27 de mayo de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rcsl/v4n7/v4n7a12.pdf>
- Alvarado, G., Gonzales, L., Torres, A., (2012). Violencia y seguridad ciudadana: algunas reflexiones. Quito: Flacso Ecuador : IDRC : CRDI. 2012. 270 páginas
- Balance Militar de América del Sur. (2013). Recuperado el 30 de diciembre del 2018 de: http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/boletinsegdef/balance_militar_americanasur_2013.pdf
- Barómetro de las Américas. (2014). Ecuador 2012 disementación. Recuperado de: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/ecuador.php>
- Barómetro de las Américas. (2017). Cultura Política de la Democracia en el Ecuador y las Américas, 2017. Recuperado el 10 de febrero de: https://www.vanderbilt.edu/lapop/ecuador/AB2016-17_Ecuador_Country_Report_V3_12.20.18_W_01.15.19.pdf
- Barros, F. (2004). Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad. Recuperado el 8 de abril del 2018 de: https://www.academia.edu/12115313/Barry_Buzan_y_la_teor%C3%ADa_de_los_complejos_de_seguridad
- Bonilla, A. (2003). SEGURIDAD NACIONAL EN EL ECUADOR CONTEMPORÁNEO. Ecuador: Flacso. Recuperado el 25 de marzo de: <file:///C:/Users/caro/Downloads/Bonilla,%20Adrian,%20Seguridad%20nacional%20en%20el%20Ecuador.pdf>
- Benavides, M; Gómez-Restrepo, C. (2005). Métodos en investigación cualitativa: triangulación. Revista Colombiana de Psiquiatría. Vol.34 no.1 Bogotá. Recuperado el 22 de junio de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-74502005000100008

- Carrión, F. (2010). La violencia fronteriza requiere políticas específicas con acuerdos amplios. Recuperado el 25 de marzo del 2018 de: <https://www.flacso.edu.ec/portal/pnTemp/PageMaster/q7xxtq539i7bd0qijjeku96x5ci14o.pdf>
- Carrión, F. (2013). *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas*.
Quito: FLACSO-Sede Ecuador
- Carrión, F., Mejía, D., Espín, J. (2013). Aproximaciones a la frontera. Ecuador: Flacso. Recuperado el 2 de abr. de 18 de: <file:///C:/Users/caro/Downloads/LFLACSO-08-Carrion.pdf>.
- Carrión, F. (2013). Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema. Recuperado el 2 de abril del 2018 de: <https://www.flacso.edu.ec/portal/publicaciones/detalle/asimetrias-en-la-frontera-ecuador-colombia-entre-la-complementariedad-y-el-sistema.4046>
- CEDATOS. (2011). La inseguridad en el Ecuador. Recuperado el 7 de enero del 2019 de: http://www.cedatos.com.ec/detalles_noticia.php?Id=86
- Ecuador en cifras. (2011). Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad 2011. Recuperado el 30 de diciembre del 2018 de: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Victimizacion/Presentacion_principales_resultados.pdf
- El Comercio. (2018). El gasto militar. Recuperado el 27 de diciembre del 2018 de: <https://www.elcomercio.com/opinion/columnista-sebastianmantilla-gasto-militar-fuerzasarmadas.html>
- El Telégrafo. (2013). 2014: reducción de pobreza y mayor crecimiento del país. Recuperado el 10 de febrero de: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/2013/20/2014-reduccion-de-pobreza-y-mayor-crecimiento-del-pais>
- El Telégrafo. (2018). El Consejo de Seguridad alista cambios en las leyes. Recuperado de: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/el-consejo-de-seguridad-alista-cambios-en-las-leyes>
- Si va a hacer uso de la misma, por favor, cite nuestra fuente y coloque

un enlace hacia la nota original. www.eltelegrafo.com.ec

- Font, F; Ortega, P. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. *Fuhem*. N° 119 2012, pp. 161-172. Recuperado el 31 de septiembre del 2018 de: http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/revista_papeles/119/Seguridad_nacional_multidimensional_humana_T._Font_y_P._Ortega.pdf
- Carrión, F., Espín, J., Espinosa, R. (2011). Ciudadanías de frontera o frontera de la ciudadanía. *Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos*. Quito: FLACSO Ecuador; Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI). 2011. 257.
- Fiscalía General del Estado. (2014). Delitoscopio Informe estadístico. Dirección de política criminal. Quito. Recuperado el 30 de diciembre del 2018 de: https://issuu.com/fiscaliaecuador/docs/libro_fiscalia_horizontal_publicado
- Fumiak, L. (2015). Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, en Estados Unidos de Norteamérica Una breve discusión de sus consecuencias políticoestratégicas para la securitización. Recuperado el 18 de octubre del 2018 de: https://www.airuniversity.af.mil/Portals/10/ASPJ_Spanish/Journals/Volume-27_Issue-2/2015_2_07_fumiaki_s.pdf
- Grupo de Trabajo en Seguridad Regional-Ecuador (GTSR). (2012). “El modelo de seguridad integral, en Agenda de Seguridad Regional 2012”. FES-Ildis.
- Grupo de Trabajo en Seguridad Regional-Ecuador (GTSR). (2013). Los militares en la seguridad interna: realidad y desafíos para Ecuador. FES-Ildis. Recuperado de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10063.pdf>
- Hansen, Lene and Buzan, Barry (2009). Defining International Security. In *The Evolution of International Security Studies*. páginas: 8-16.
- INEC. (2012). Ecuador en cifras. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/inec_estadisticas-de-seguridad.pdf

- Jarrin, O. (2004). Memoria del proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana. Ecuador: FLACSO. Recuperado el 25 de marzo de: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/48549.pdf>
- Keohane, R. O. (2009d). "Capítulo 5: Cooperación y regímenes internacionales". En: Ensayos escogidos de Robert O. Keohane. Interdependencia, cooperación y globalismo. Comp. A. Borja Tamayo. México: CIDE (Colección Estudios Internacionales CIDE).
- Latinobarómetro. (2013). Informe 2013. Recuperado de: file:///C:/Users/caro/Downloads/DC_EVE_127_16-INFORME_LB_2013.pdf
- Lean, F. (2003). La Doctrina de seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. Revista de estudios sociales (15). Recuperado el 8 de abril de: <http://www.redalyc.org/html/815/81501506/index.html>
- Ley de Seguridad Pública y de Estado. (2009). Recuperado el 7 de noviembre del 2018 de: <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/Reglamento-a-la-Ley-de-Seguridad-Publica-y-del-Estado.pdf>
- Marcilla, J. (2012). Gasto público en salud del Ecuador. Recuperado del 10 de febrero del 2019 de: <file:///C:/Users/caro/Downloads/Dialnet-GastoPublicoEnSaludEnElEcuador-5584813.pdf>
- Mateos, A. (2016). Cultura política. Recuperado el 3 de enero del 2019 de: <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Culturapolitica.pdf>
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2013). Ecuador: hacia una seguridad con enfoque integral de buen vivir. Recuperado de: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4125/1/Ministerio%20Coordinador%20Seguridad-Ecuador.pdf>
- Ministerio de Defensa. (2017). Planes y programas de la institución en ejecución. Recuperado de: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/k-Planes-y-programas-de-la-institucion-en-ejecucion_marzo_2015_.pdf

- Ministerio Del Interior. (2015). Con 62%, Ecuador es el segundo país con mayor apoyo ciudadano a su política de seguridad. Recuperado el 7 de enero del 2019 de: <https://www.ministeriointerior.gob.ec/con-62-ecuador-es-el-segundo-pais-con-mayor-apoyo-ciudadano-a-su-politica-de-seguridad/>
- Ministerio de Finanzas. (2016). Presupuesto General del Estado. Recuperado de: <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/Informe-Ejec-PGE-2016.compressed.pdf>
- Ministerio de Finanzas. (2013). Presupuesto General del Estado. Recuperado de: https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/06/ENTIDAD_GRUPO_GASTOS.pdf
- Moreano, H. (2008). Ecuador- Colombia, entendiendo el problema fronterizo. FLACSO Chile. Recuperado el 22 de junio de: <http://www.flacsochile.org/wp-content/uploads/2015/05/Ecuador-Colombia.-Entendiendo-el-problema-fronterizo.pdf>
- Orozco, G. (2005). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. Revista CIDOB d'afers internacionals, páginas: 161-177.
- Pacheco, M. (2013). Análisis comparado de legislación en materia de seguridad, particularmente en la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia. Recuperado el 11 de octubre del 2018 de: <https://www.flacso.edu.ec/portal/publicaciones/detalle/asimetrias-en-la-frontera-ecuador-colombia-entre-la-complementariedad-y-el-sistema.4046>
- Plan Ecuador 2007. Recuperado el 2 de julio del 2018 de: <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/plan-ecuador07.pdf>
- Plan Nacional de seguridad Integran 2014-2017. Recuperado el 2 de abr. de 18 de: <http://instrumentosplanificacion.senplades.gob.ec/documents/20182/22941/PlanNacionaldeSeguridadIntegral2014-2017.pdf/f60ca2ad-41d6-4c1b-9b0d-05336e548f5f>

- Pontón, D., Rivera, R. (2016). Pos neoliberalismo y policía: Caso de Ecuador 2007-2013. *Desafíos*, vol. 28, no. 2. Recuperado el 1 de diciembre del 2018 de: <https://revistas.urosario.edu.co/xml/3596/359646673006/html/index.html>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). Guía de evaluación del Estado de Seguridad Ciudadana en América Latina. Recuperado de: <file:///C:/Users/caro/Downloads/PNUD%20Guia%20%20de%20Evaluacion%20del%20Estado%20en%20la%20Seguridad%20Ciudadana-.pdf>
- Ramírez Gallegos, F. & Minteguiaga, A. (2007). El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo. *OSAL*, (22), Año VIII. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22RamirezGMinteguiaga.pdf>
- Rivera, F. (2012). La seguridad perversa Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006. Ecuador: Flacso. Recuperado el 25 de marzo de: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/47327.pdf>
- Rol de las fuerzas Armadas. Obtenido el 25 de marzo de: <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=19238>
- Seguridad integral, plan y agendas 2014-2017. Obtenido el 25 de marzo del 2018 de: <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2017/06/08PPP2014-PNSI.compressed.pdf>
- Serrano, M. (2012). Plan Nacional de Seguridad Integral de la República del Ecuador. *ieee.es*. Recuperado el 4 de diciembre de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2012/DIEEEI13-2012_PlanNacionalSegIntEcuador_MASM.pdf
- Ugarte, M. (2013). Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades. *Lassa internacional*. Recuperado el 27 de mayo de: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/UgarteJoseManuel.pdf>
- Stein, E; Tomasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. Harvard University: David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Zambrano, S. (2016). El acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva en

relación con la seguridad ciudadana en Ecuador. Recuperado el 25 de diciembre de:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162016000100058

Tsebeli, G. (2006). Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas. Mexico: Fondo de la cultura económica. Recuperado el 11 de octubre del 2018 de: <file:///C:/Users/caro/Downloads/George-Tsebelis-Jugadores-Con-Veto-Como-Funcionan-Las-Instituciones-Politicas.pdf>

Vargas, J. (2009). El realismo y el neorrealismo estructural. Estudios Políticos, vol. 9, núm. UNAM. 16. Recuperado el 20 de mayo de:

<http://www.redalyc.org/pdf/4264/426439540006.pdf>

Waltz, K. (1979). Theory of international politic. New York: McGraw Hill.

