

EDITORIAL: IMÁGENES DE LA SEGURIDAD EN EL ECUADOR*

El Boletín Democracia, Seguridad y Defensa, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, que se publica ininterrumpidamente desde octubre de 2003, tiene como objetivo registrar sistemáticamente el desarrollo de los acontecimientos ocurridos en el país y en la región latinoamericana, en materia de Seguridad y Defensa, cuyos conceptos y perspectivas han cambiado sustancialmente a lo largo de estos años.

Los cambios conceptuales responden en gran medida a los cambios geopolíticos de la región y a las disputas políticas de fuerzas civiles con distintas percepciones sobre la realidad y sobre el control de las fuerzas militares y policiales, aspecto de notable importancia para la democracia. En 2003 se desarrolló una de las más importantes Conferencias Hemisféricas de Seguridad de la OEA, que marcó los, para entonces, nuevos conceptos de Seguridad Hemisférica. Estos perdieron paulatinamente importancia frente a los procesos de alejamiento de algunos países de la región con respecto a la antigua alianza. Actualmente los países se preocupan por otros arreglos intrarregionales o extrarregionales- concebidos a partir de modos de pensamiento estratégico o discursos diversos que pretenden tener más autonomía nacional. El ámbito académico y el político operador de la Segu-

ridad están inmersos en una variedad de aproximaciones, elementos valorativos y orientaciones ideológicas subyacentes.

De ningún modo desapegados de este contexto, ofrecemos los artículos de este número, más enfocados en aspectos puntuales de la realidad ecuatoriana. Se ensaya una crítica que quisiera ser constructiva de los proyectos de cambio de las misiones de las fuerzas militares del Ecuador; Otro artículo discute el concepto de seguridad integral inscrito en la planificación estatal ecuatoriana, poniendo énfasis lo que la autora considera una desviación de los contenidos de la Seguridad humana en la Constitución. Una reseña sobre el cuantioso e interesante material sobre Inteligencia que ha producido la región en estos últimos años, da cuenta de la tendencia en América latina a desprejarse de las visiones anglosajonas preponderantes en esta materia. ECOS incluye una reseña del Seminario internacional organizado por la PUCE a fines del 2015 y que creemos marcará una nueva perspectiva metodológica. Al final, un reportaje en cifras trata de señalar- por cierto no de manera exhaustiva- algunos de las imágenes más acuciantes de la Seguridad en el Ecuador.

* Equipo de investigación de SDD-PUCE

01 EDITORIAL
Imágenes de la
Seguridad en el
Ecuador

02 Una grave
inconsecuencia
histórica
Bertha García Gallegos

03 Desarrollo y
Seguridad, una mirada
comparativa de los
planes nacionales del
buen vivir 2007 - 2010;
2009 - 2013; 2013 - 2017.
Cristina Chuquimarca Mosquera

08 Inteligencia estraté-
gica latinoamericana.
Antología
Andrés Gómez de la Torre Rotta

09 Ecos del programa
DSD, PUCE

10 REPORTAJE
Imágenes de la Segu-
ridad/inseguridad en
el Ecuador

UNA GRAVE INCONSECUENCIA HISTÓRICA*

Bertha García Gallegos **

Junto con otras 15 reformas a la Constitución del Ecuador, el 4 de diciembre la Asamblea Nacional en pleno aprobó las nuevas misiones de las FF.AA. Además de la misión fundamental de la defensa de la soberanía e integridad territorial que consagraba la Constitución del 2008, ahora complementariamente deberán a apoyar a la seguridad integral del Estado, de conformidad con la Ley.

Las Constituciones anteriores habían extendido sus misiones a ámbitos no militares -desarrollo económico nacional- desarrollo comunitario. El empleo abusivo de la fuerza armada en la administración pública ha sido siempre un sucedáneo ante la incapacidad de la burocracia civil para gestionar sectores como la administración petrolera, aduanas, construcciones civiles y de infraestructuras públicas. Desde el punto de vista de los análisis internacionales, las fuerzas armadas ecuatorianas -a pesar de sus logros en el campo militar- entraban en la clasificación de “plurifuncionales”, esto es, no profesionales, sin perspectivas de desarrollar las nuevas tendencias estratégicas de la defensa en un mundo multipolar más complejo en desafíos y necesidades de capacitación.

La reforma Constitucional de 2008 que limitaba las misiones militares estrictamente en defensa; y las policiales estrictamente en seguridad pública y ciudadana fue considerada por todos – la ciudadanía y los propios militares como un avance en términos estratégicos y de relaciones civil militares; un acierto en el intento de lograr la profesionalización de las Fuerzas Armadas en un nuevo contexto tras el fin del conflicto con el Perú.

De allí que lo que acaba de suceder, la aprobación de las reformas propiciadas por la bancada oficial de Alianza País -publicadas en el Suplemento del RO 653-que modifican el segundo inciso del artículo 158 de la Constitución para que las Fuerzas Armadas complementariamente, apoyen en la seguridad integral del Estado, puede considerarse un gran retroceso histórico, político e institucional. En los debates previos algunos asambleístas de la bancada oficial justificaban esa enmienda por el aumento de la delincuencia en el entorno nacional; al mismo tiempo que las encuestas oficiales proclamaban la sensible disminución del fenómeno gracias a los éxitos de las políticas de seguridad implementadas por el Gobierno. Las inconsistencias demuestran que no se llegó a una reflexión más profunda de los alcances de las enmiendas. Ni en esta vez, ni en la coyuntura de la elaboración de los instrumentos legales que llevaron a la nueva Ley de Seguridad Pública y del Estado, con la que se reemplazó a la antigua Ley de Seguridad Nacional que venía de las dictaduras y a la que tanto se despreció en el discurso político de las fuerzas de Alianza País.

Lo que resalta de todo esto es que, en esta etapa política sustentada como renovación total del pasado en materia de relaciones civil-militares y de políticas de defensa y seguridad, nada ha cambiado. Para empezar muy poco se ha conceptualizado sobre la Seguridad “Integral”, más bien se la ha asumido como una política de operaciones intersectoriales sin llegar a una definición semántica que explique la naturaleza del compromiso del Estado con los derechos de las personas -como lo insinuaba la Constitución. Al sacar abruptamen-

te la Seguridad del entorno de derechos que le otorgaba la Constitución, se la ha puesto en el ámbito del manejo discrecional de la política de turno, de la cotidianidad, de la lucha política de corto alcance. Por eso quizá, esas políticas no han logrado armonía alguna ni en sus objetivos ni en los acuerdos interinstitucionales de los ministerios -demasiados- que se atropellan por la autoría de una u otra operación, programa o estrategia.

Frecuentemente, en el discurso oficial, en los documentos políticos de seguridad y defensa, en los Informes de rendición de cuentas que las instituciones del sector presentan desde el 2011, se desliza el concepto “seguridad interna”, para referirse a la parte que les toca a los militares en la Seguridad Integral. ¿Se han puesto a pensar los asambleístas en lo que históricamente ha significado este concepto y las operaciones militares y policiales que desde allí derivan? Pues bien, no es ni más ni menos el mismo significado que tenían las operaciones militares y policiales de los años ochenta, cuando se había identificado un enemigo ideológico, el comunismo, insurgencia o cualquier otro movimiento antisistema o anti un orden sustentado en una época en que no existían, todavía bien desarrolladas, las salvaguardas de los derechos humanos ni en las instituciones ni en las mentalidades de los políticos en el poder o los funcionarios públicos. Nada se ha reflexionado sobre estos temas en la Asamblea Nacional, por lo que nos preguntamos ¿Quién ahora es el enemigo interno?

Esta misma clase política ecuatoriana actualmente en el poder se propuso, y con razón, sacar a la luz las atrocidades

que se habían cometido contra los derechos humanos cuando en el gobierno de Febres Cordero, también bajo una decisión arbitral extra institucional, y siguiendo las tendencias al momento en boga en América Latina, permitió, que sectores de las fuerzas militares y policiales se enfrascaran en operaciones de contrainsurgencia a propósito de sofocar al grupo insurgente AVC. Este tema, el de la contrainsurgencia y sus múltiples modalidades en América Latina tampoco han sido reflexionados en el país. Los textos de la Comisión de la Verdad son informes pero no verdaderos análisis que vayan más allá del relato de los acontecimientos.¹ No toman en cuenta que en ese fenómeno hubieron complicidades político civiles, que ayudaron a implantar estructuras ad-hoc generalmente con ayuda de mercenarios extranjeros que formaron plataformas, grupos paramilitares, contras y otras modalidades que se desarrollaron en el continente, dispuestos a enfrentarse con estrategias y tácticas de guerra sucia a los grupos insurgentes locales. Existe una literatura importante, que muy bien debía ser tomada en cuenta por los nuevos asesores de los ministerios y de la Asamblea Nacional Ecuatoriana para entender en qué terrenos nos metemos cuando decidimos sobre estas cosas, especialmente sobre el empleo de fuerzas

militares en asuntos que ya debemos haber aprendido que no deben ocurrir.² Ciertamente es que las dictaduras militares produjeron sistemas punitivos, pero la clase de estructuras contrainsurgentes de las que hablamos en este artículo ocurrieron durante gobiernos civiles desde los años 80 (en Perú, Ecuador, Colombia, Centroamérica) supuestamente con las instituciones jurídicas y legislativas en marcha. En Ecuador se recuerda el nombre del mercenario Israelí Ran Gazit, pagado con gastos reservados. De modo que la complicidad política civil fue evidente. La dirección política de los hechos tenía ese origen y responsabilidad. Un presidente cuyo poder ha surgido de los votos del pueblo debe entender que asume por sobre todo la responsabilidad de controlar cualquier violencia sobre los ciudadanos; peor aún de alentarla bajo ningún pretexto.

A todo ello vale preguntarse: ¿Acaso no hemos arribado con estas enmiendas a los mismos puntos de partida tan condenables y vilipendiados cuando irresponsablemente se llevaron o se expusieron a las fuerzas armadas y policiales a esos sistemas punitivos ilegales motivados por los poderes arbitrarios de turno?

DESARROLLO Y SEGURIDAD, UNA MIRADA COMPARATIVA DE LOS PLANES NACIONALES DEL BUEN VIVIR 2007 - 2010; 2009 - 2013; 2013 - 2017.

Cristina Chuquimarca Mosquera*

INTRODUCCION

La relación entre Seguridad y Desarrollo (o viceversa Desarrollo y Seguridad) ha sido asumida frecuentemente como una asociación ineludible desde el siglo XX. Sostenida por las teorías del desarrollo incluso antes de la Segunda Guerra Mundial y más desde la posguerra

cuando algunas de sus vertientes estuvieron asociadas sea a las políticas de contención del comunismo, sea a las de propagación del socialismo real (según el espacio geopolítico que se considere). Esta relación ha tenido no pocas variantes ideológicas y significados políticos asociados al poder.

Desde entonces hasta acá, mucho se ha trabajado en los análisis y estudios que han intentado colocar parámetros democráticos para la actuación de las fuerzas armadas y fuerzas policiales. Parte esencial de la doctrina es aceptar que la obligación de las autoridades del gobierno que manejan los asuntos de Estado deben proteger a los miembros de esas fuerzas para no llevarlos a cometer abusos de lesa humanidad.

* El Universo, Viernes, 4 de diciembre, 2015 - 13h16 <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/12/04/nota/5278548/que-enmiendas-aprobo-asamblea-ecuador>.

Asamblea Nacional. Reforma Constitucional. Leyes Ecuador. <http://www.larepublica.ec/blog/politica/2015/12/22/enmiendas-plena-vigencia-luego-publicarse-registro-oficial/>

** Socióloga, profesora principal de la PUCE, directora del programa Democracia, Seguridad y Defensa.

1. Militares y policiales Informe de la Comisión de la Verdad, 2010, “Principales estructuras policiales y militares involucradas en la violación de los derechos humanos en el Ecuador”. Pdf. http://www.alfonsozambrano.com/comision_verdad/index.htm

2. Edwin Cruz Rodríguez* Los estudios sobre el paramilitarismo en Colombia en análisis político n° 60, Bogotá, mayo-agosto, 2007: págs. 117-134

subdesarrollados este objetivo no fue fácil de conseguir y se recurrió frecuentemente a estados de fuerza para intentar alcanzarlo. Las dictaduras militares desarrollistas asimilaron la idea del subdesarrollo como amenaza cambiando el énfasis del binomio y poniendo a la Seguridad como precondition para superarlo; solo que en este caso, la sociedad era puesta de lado, en el intento de incluso reconfigurarla desde arriba con el Estado como instrumento del poder.

En todas estas acepciones, la seguridad del Estado se anteponía a la de la Sociedad y por ello, las doctrinas del enemigo, lo buscaron ya no entre las amenazas externas que era el esquema de la guerra, sino hacia el interior de la misma sociedad, señalando a los ciudadanos políticamente descontentos e inconformes como el “enemigo interno”. Más recientemente después de la guerra fría, el concepto de Seguridad Humana del PNUD (1995) vino a actualizar el binomio Desarrollo - Seguridad, proponiéndolo dentro de un cambio de paradigma. Se proclamó que la seguridad de las personas es lo que deben garantizar los estados, convocando a su participación plena tanto en la definición de los riesgos y amenazas como en las posibilidades de protección. Sin embargo el concepto de Seguridad Humana ha sido difícil de poner en práctica y ha dado lugar a discursos ideológicos que no dejan de manejarlo para sus propios intereses.

En el período constitucional que transcurre en el Ecuador, se han propuestos sustanciales cambios en el tema de la Seguridad, hasta el punto que la Constitución de 2008 es reiterativa en mencionar casi exhaustivamente las dimensiones del fenómeno que se consideran dentro del concepto de Seguridad, que, además ha sido incluida por primera vez en la planificación nacional. En este artículo se trata de identificar en qué sentido y hasta qué punto puede haber

sido asimilada en esos instrumentos la nueva doctrina de la Seguridad Humana. Para ello, ponemos como marco de referencia el tratamiento que se ha dado desde el Estado, a ciertas problemáticas sociales que han estado directamente vinculadas a los sectores estratégicos y a las poblaciones sometidas a ellos en la planificación del desarrollo.

EL NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR Y LAS POLÍTICAS DEL BUEN VIVIR.

La nueva Constitución, aprobada en 2008 marcó un hito importante al incluir varias innovaciones, principalmente en los ámbitos de derechos, régimen de desarrollo y régimen del buen vivir. Los artículos 10 y 11 garantizan la exigibilidad de los derechos de manera individual o colectiva y posicionan por primera vez a la naturaleza como sujeto de derechos. El Régimen de Desarrollo articula los sistemas político, económico, social y cultural para la consecución del buen vivir o Sumak Kawsay. Los art. 275 y 276 señalan que la planificación se fundamentará en 7 objetivos prioritarios. El art. 280 designa con carácter de obligatorio a la creación de un plan nacional de desarrollo al que deben sujetarse todos los proyectos y políticas públicas.

En el primer capítulo del Régimen del Buen Vivir se trata sobre el sistema nacional de inclusión y equidad social. El sistema incluye: “educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte” (Constitución de la República del Ecuador, 2008 art. 340). En la parte sobre gestión de riesgos, el art. 389 asegura que el Estado protegerá a personas, colectividades y naturaleza frente a los riesgos de origen natural

o antrópico tratando de minimizar la condición de vulnerabilidad. En materia de seguridad humana, explícitamente el art. 393 establece un mandato de garantía de la misma, “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” (Constitución, 2008 art. 393).

En el segundo capítulo, el art. 395 numeral 3, garantiza “la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales” (Constitución, 2008, art. 395). Asimismo el art. 398 señala que toda decisión estatal que pudiera afectar al medio ambiente debe ser consultada a la comunidad, a la que se le debe informar amplia y oportunamente. En la sección relacionada a los recursos naturales, específicamente a los no renovables, se dice que su explotación debe cumplir estrictamente los parámetros ambientales.

LA SEGURIDAD EN EL PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2009 – 2013

En noviembre del 2009, la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) publicó el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) que buscaba consolidar y radicalizar el proyecto político de la revolución ciudadana a través de la planificación y ejecución de los objetivos nacionales del buen vivir. De acuerdo a lo aprobado en la Constitución del 2008, el concepto de desarrollo fue reemplazado por el de buen vivir, que en el idioma kichwa se conoce como Sumak Kawsay o vida plena. Se planteó además la creación de una estrategia territorial nacional, de manera que se incorporen los objetivos del buen vivir “al ordenamiento territorial (...) [para

identificar] las principales intervenciones y proyectos estratégicos en los territorios” (SENPLADES, 2009, pág. 12).

En relación a las orientaciones éticas del Plan, además de las tres dimensiones de justicia del plan 2007 – 2009 –justicia social y económica, justicia democrática y participativa, justicia intergeneracional e interpersonal–, en el Plan Nacional 2009-2013 se añadieron dos complementarias –justicia transnacional y justicia con imparcialidad. Estas dos últimas enfocadas en la materialización del derecho internacional y la seguridad jurídica de las personas para certificar un trato igualitario, apegado a los derechos humanos y con garantía irrestricta de las normas del debido proceso.

a) Consecuencias en la seguridad interna del énfasis en la transformación productiva.

Al ser reelegido el presidente Correa en febrero del 2013, se presentó el tercer Plan Nacional del Buen Vivir que definiría su política en este período. El documento mantiene los lineamientos éticos propuestos en los planes anteriores y añade como punto importante el énfasis en la transformación económica y productiva del país; en esto se visualiza un cambio drástico de la tónica del desarrollo de los anteriores planes. Se usa la expresión “sembrar el petróleo y cosechar una matriz productiva para la sociedad del conocimiento” (SENPLADES, 2013, pág. 17) para exponer la necesidad de enfocarse en proyectos de inversión y en sectores estratégicos “altamente rentables” que aseguren la transición hacia el socialismo del buen vivir.

La estrategia contempla cambios progresivos de la matriz productiva, empero estos cambios según el plan, requieren de una profundización –que el documento enfatiza como temporal– de la actual dependencia de la extracción de recursos naturales no renovables. Se establece a la minería como un sector estratégico para el Estado y se la ubica como una alternativa al decaimiento en la producción petrolera.

b) ¿qué se comprende por desarrollo?

En los tres planes nacionales elaborados desde el 2007, la definición de desarrollo ha cambiado paulatinamente –al menos en el discurso–. El plan 2007- 2010 se sustentaba en la idea de desarrollo íntimamente ligada a las propuestas del desarrollo humano discutidas por Amartya Sen o el PNUD. En el plan 2009 – 2013 lo que se entiende por desarrollo varía en función de un nuevo concepto: el buen vivir, esto porque el desarrollo, según el documento, ha entrado en una profunda crisis por sus pobres resultados y por ser una visión impuesta desde occidente. Así, el buen vivir sería un concepto alternativo, tomado de la cosmovisión indígena –como se dijo antes– y cuyos elementos novedosos radican en la búsqueda de una vida plena con relaciones armónicas con la naturaleza, la comunidad y seres humanos. A la idea del buen vivir, el plan 2013 – 2017 añade otra: el socialismo del buen vivir que “articula la lucha por la justicia social, la igualdad y la abolición de los privilegios, con la construcción de una sociedad que respete la diversidad y la naturaleza” (SENPLADES, 2013).

Aunque los tres planes del buen vivir presentan una crítica a la perspectiva de desarrollo tradicional –ligada únicamente al crecimiento económico– nunca ponen en entredicho la validez del concepto para expresar el fin al que se aspira o se debe aspirar como sociedad. Parecería que el buen vivir es un enunciado con fines movilizador o de propaganda política, pues el desarrollo mismo sigue entendiéndose como sinónimo de mejoramiento o progreso. Los objetivos nacionales expresan una correspondencia con el desarrollo, e incluso desarrollo es un vocablo común en casi todos los documentos oficiales y leyes relacionadas al tema, emitidas desde el 2009. De esta manera, la expresión buen vivir respondería a un mecanismo de retórica política –más que a un cambio de paradigma– para concretar un distanciamiento ideológico y discursivo respecto de los anteriores gobiernos (Ibarra, 2010 citado en Espinosa, 2013).

c) Una mirada comparativa de los objetivos del buen vivir en la planificación estatal

Evidentemente, los objetivos para el buen vivir son elementos orientadores fundamentales para elaborar, ejecutar y evaluar las políticas públicas. Cada Plan contiene doce objetivos básicos y a su vez, cada objetivo incluye un conjunto de estrategias que facilitan su implementación. En el cuadro siguiente se pueden observar los objetivos de los tres planes elaborados desde el 2007, ellos han sido agrupados de acuerdo a su temática aunque su numeración no necesariamente coincida.

LA SEGURIDAD EN LOS OBJETIVOS DEL BUEN VIVIR

Plan nacional de desarrollo 2007 – 2010	Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013	Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017
Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial.	Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad.	Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad.
Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.	Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.	Objetivo 4: Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
Objetivo 3. Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población.	Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población.	Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población.
Objetivo 4. Promover un medio ambiente sano y sostenible y garantizar el acceso al agua, suelo y aire seguro.	Objetivo 4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.	Objetivo 7: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global.
Objetivo 5. Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana.	Objetivo 5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.	Objetivo 12. Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.
Objetivo 6. Garantizar un trabajo estable, justo y digno.	Objetivo 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.	Objetivo 9: Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.
Objetivo 7. Recuperar y ampliar el espacio público y de encuentro común.	Objetivo 7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.	Objetivo 5: Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
Objetivo 8. Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad.	Objetivo 8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.	Se une al objetivo No. 5
Objetivo 9. Fomentar el acceso a la justicia.	Objetivo 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.	Objetivo 6: Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.

Objetivo 10. Garantizar el acceso a participación pública y política.	Objetivo 10. Garantizar el acceso a la participación pública y política	Desaparece
Objetivo 11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible.	Objetivo 11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.	Objetivo 8: Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible.
Objetivo 12. Reformar el Estado para el bienestar colectivo.	Objetivo 12. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.	Objetivo 1: Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular.
		Objetivo 10: Impulsar la transformación de la matriz productiva.
		Objetivo 11: Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.

Elaboración propia. Fuente: Planes Nacionales del Buen Vivir 2007 – 2010; 2009 – 2013; 2013 – 2017.

Como se puede observar en el cuadro, en los planes 2007 – 2010 y 2009 – 2013 los objetivos para el buen vivir varían mínimamente en su redacción y sus contenidos mantienen tónicas similares. Por el contrario, los objetivos del plan 2013 – 2017 exteriorizan algunos cambios en la agenda gubernamental que revelan a su vez las modificaciones en las principales preocupaciones del gobierno, en función de la coyuntura, estrategia política y correlación de fuerzas sociales en pugna. Si el primer objetivo nacional era auspiciar la cohesión, integración e igualdad social y territorial, ahora el objetivo No.1 se refiere a la consolidación del Estado democrático y al poder popular, acorde con la perspectiva de un proyecto político gubernamental nacionalista que aspira a controlar la vida nacional y la movilización contraria a los objetivos del poder popular, afín al proyecto; asumiéndolo como “soberanía” o poder soberano, (Espinosa, 2013, pág. 39) más allá de la consolidación o no de la estructura socio-territorial.

Nótese que sobre el objetivo No. 6 del plan 2013 – 2017 que promueve el acceso a la justicia y la garantía de los derechos, se añade el fortalecimiento de la Seguridad Integral. Aquí la Seguridad queda subsumida a los objetivos de Justicia, no como valor sino como sistema cuya organización queda al arbitrio de los objetivos políticos del gobierno y no a los objetivos del Buen Vivir que debían tener un carácter Universalista. Contrasta este tratamiento con la Constitución que proclama la Seguridad Humana como eje del sistema del Buen Vivir. Más aún, contrasta con la vinculación que se hace en este último Plan con la aprobación de leyes como el Código Orgánico Integral Penal (COIP) instrumento que ha sido ampliamente criticado por su carácter punitivo, no acorde ciertamente con el paradigma de la Seguridad Humana.

Efectivamente el COIP fue considerado por la opinión pública como una respuesta punitiva a demandas electorales producto de la inseguridad que percibía la ciudadanía. Se considera que dicha

normativa legal quebranta el espíritu constitucional, pues en lugar de defender a los ciudadanos los desprotege frente a los posibles abusos del poder (Diario El Universo, 2012). Algunos de los tipos penales más polémicos del COIP son los que se refieren a los delitos contra la seguridad pública, entre ellos están el terrorismo, sabotaje o rebelión.

COROLARIO. Como un ejemplo, valiéndose de los tipos penales antes mencionados, el gobierno inició procesos legales en contra de líderes comunitarios, como es el caso de integrantes de la CONAIE que fueron judicializados por protestar en contra de proyectos estratégicos que se llevan a cabo en su territorio, criminalizando la protesta social (Diario El Comercio, 2014). Estos acontecimientos y el desalojo de la CONAIE, del edificio que ha sido su sede desde 1991, por parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social, marcaron la ruptura definitiva y la radicalización de los sectores indígenas y otros colectivos que consideran que sus

derechos se han vulnerado en nombre de la Seguridad del Estado (una incongruencia mas con el concepto de Seguridad Humana).

* Socióloga, graduada en la PUCE con Mención de Desarrollo. Ha sido investigadora del Programa Democracia, Seguridad y Defensa-PUCE. Este artículo está basado en su Tesis de Sociólogo: “Las políticas de desarrollo nacional y la generación de riesgos a la seguridad de las personas, comunidades y entorno; caso Intag”.

Notas

1. Terrorismo es un término que el COIP aplica cuando una persona mantiene en estado de terror a la población “mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o pongan en peligro las edificaciones, medios de comunicación, transporte” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2014 art. 366) el numeral dos de este artículo reitera una sanción a las personas que destruyan instalaciones de áreas estratégicas.

2. Textualmente el artículo 345 del COIP considera sabotaje cuando, “la persona con el fin de trastornar el entorno económico del país o el orden público, destruya instalaciones industriales o fabriles, centros comerciales, puertos, canales, embalses, minas, polvorines, vehículos o cualquier otro medio de transporte, bienes esenciales para la prestación de servicios públicos o privados, depósitos de mercancías, de explosivos, de lubricantes, combustibles, materias primas destinadas a producción o al consumo nacional, vías u obras destinadas a la comunicación o interrumpa u obstaculice la labor de los equipos de emergencia, [dicha persona] será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años. La pena será privativa de libertad de siete a diez años si se destruye infraestructura de los sectores estratégicos. (Código Orgánico Integral Penal, 2014, artículo 345)

3. El art. 336 sanciona como rebelión a “acciones violentas que tengan por objeto el desconocimiento de la Constitución de la República o el derrocamiento del gobierno legítimamente constituido” (Código Orgánico Integral Penal, 2014).

Bibliografía

- Código Orgánico Integral Penal. (2014). *Código Orgánico Integral Penal, Asamblea Nacional del Ecuador*. Quito: Registro Oficial.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Quito: Registro Oficial.
- Diario El Comercio. (03 de septiembre de 2014). El Código Penal tipifica nuevos delitos políticos. *Diario El Comercio*.
- Diario El Universo. (03 de junio de 2012). Entrevista a María Paula Romo: «Hay cosas planteadas con un criterio más político que técnico». *Diario El Universo*.
- Espinosa, M. (2013). *El Control Político de la delincuencia en el Ecuador durante el gobierno del presidente Rafael Correa*. Quito: Tesis de grado PUCE.
- SENPLADES. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010*. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES.

INTELIGENCIA ESTRATÉGICA LATINOAMERICANA. ANTOLOGÍA

Andrés Gómez de la Torre Rotta*

1. Una sucesión de episodios negativos para la Inteligencia latinoamericana.

El Ministerio de Defensa de Argentina, en una decisión y esfuerzo singularmente encomiable, ha presentado en el mes de diciembre de 2015 una vasta y enjundiosa antología de gran envergadura, con la especial virtud de generar un pertinente impacto, a modo de nuevo espacio, en la embrionaria e históricamente dependiente bibliografía latinoamericana sobre asuntos de inteligencia estratégica.

Así, en la región, comenzamos a debatir y compartir entre nosotros, nuestros problemas, rumbos, particularidades y complejidades, posibles soluciones a la pendiente institucionalización y democratización de la función de inteligencia; así como a la necesaria generación de una cultura de inteligencia con características propias. La obra no debe ser vista o interpretada como una suerte de oposición o de competencia frente

a las recientemente publicadas en el hemisferio; más bien debe enfocarse a modo de un contrapeso y coexistencia intelectual y académica alternativa.

Debemos reconocer el meritorio interés del profesor argentino José Gabriel Paz, eficiente y esforzado compilador, pivote del proyecto, así como del propio Ministerio de Defensa de Argentina. Ellos se han embarcado en una muy difícil y compleja, particularmente inédita empresa, para nada común y sin precedentes, que finalmente se ha hecho realidad en muy cortos plazos, cuestión poco o no muy corriente en éste tipo de trabajos colectivos.

La obra refiere experiencias y enfoques de muy diversa índole, en momentos de agudas y recientes crisis de legitimidad en las entidades de inteligencia rectoras y principales en el área andina. Como las más notorias están las de Argentina, Colombia y Perú. También contiene discusiones sobre el futuro rol de los servicios en tiempos de violencia do-

méstica (Chile) y de nuevas amenazas a la seguridad, entre ellas, del recrudecimiento del terrorismo global y la alta incidencia de los “nuevos” actores no estatales generadores de violencia. En tiempos de transferencia de poder en los gobiernos y elecciones presidenciales (Argentina, Perú) resulta imperioso que los planes de gobierno, propuestas electorales y nuevas políticas aplicadas en el sector de la seguridad tengan forzosamente que hurgar y recaer, en el futuro inmediato, sobre las dependencias que en materia de inteligencia tiene todavía nuestra región.

La presencia de ensayistas que vienen a publicar sus aportes desde fuera, y muy lejos del sub-continente, tal como el caso de España y Rusia, otorga al libro un valor agregado aún más interesante. Así, la publicación marca ya un hito y precedente en la casi inexistente discusión sobre la función de inteligencia, la seguridad nacional y la democracia en América Latina, pues es cierto, y en eso hay que ser muy autocríticos, nos

hemos demorado bastante en insertar al debate público el rubro que nos convoca. Existen honrosas salvedades de un puñado de solitarios académicos en nuestro entorno que iniciaron éste lento proceso. Ejemplos como los de Carlos Maldonado y Carolina Sancho Hirane en Chile; José Gabriel Paz y José Manuel Ugarte en Argentina; Marco Cepik, Priscila Brandao y Joannisval Brito Gonzales en Brasil, entre otros, son encomiables.

Difícil es medir la pertinencia, solvencia y profundidad de cada estudio en particular. Todos, de por sí, representan un aporte en diversos ángulos de la problemática de inteligencia. No es menos cierto que la pluralidad en el origen profesional de los autores, civiles y militares, hace a la obra un esfuerzo de corte muy incluyente. Sumado a esto, están las experiencias comparativas que es necesario valorar en estos estudios que constituyen un campo difícil y árido al no existir fórmulas mágicas o recetas concluyentes para cada especificidad nacional. En suma un aporte fundamental considerando tiempos y vaivenes de alta incertidumbre internacional.

El libro, de muy bien cuidada edición, con fecha diciembre de 2015 editado

por el Ministerio de Defensa de la República Argentina a cargo de Agustín Rossi, se divide en tres grandes bloques: “Características esenciales en la inteligencia en América Latina”; “La vigencia de la perspectiva geoestratégica en la Inteligencia Estratégica” y “Perspectivas de cooperación regional en materia de Inteligencia Estratégica”. Son 19 ensayos que incluye un estudio integrador elaborado por el compilador José Gabriel Paz. Anima mucho el texto argentino la presencia del profesor norteamericano Russell G. Swenson, que el año 2015 junto con otra coautora de la obra que nos convoca, la profesora chilena Carolina Sancho Hirane, publicaron desde Washington, la enjundiosa obra colectiva hemisférica “Gestión de Inteligencia en las Américas” por la National Intelligence University. Tal presencia es una clara señal y muestra de inclusividad en el objetivo de la obra. Otro autor estimulante es el español Rafael Jimenez Villalonga, quien desempeñó funciones pasadas en las áreas de formación y capacitación en la inteligencia de su país.

Los aportes en ambos casos, Swenson y Jimenez, son parte de una valiosa experiencia real, concreta y tangible en materia de instrucción en la burocracia pública de inteligencia. Las tradiciones

y enfoques de lugares en donde las experiencias de reformas e institucionalización de inteligencia son tan disímiles, como particularmente complejas e inacabadas, como los casos de Polonia y Rusia, aumentan a modo de valor agregado el conocimiento en el rubro para generar una embrionaria e incipiente cultura de inteligencia latinoamericana, rodeada siempre de un espacio sumamente reducido y acotado de discusión por la propia naturaleza de la actividad y por los estigmas del controvertido pasado que rodean los debates.

Finalmente consideramos que es una obra indispensable para un segmento muy amplio y diverso de personas vinculadas al sector; analistas de los servicios, fiscalizadores y escrutadores parlamentarios, personajes del establecimiento de la seguridad, policymakers, académicos y periodistas, cuyo día a día fluye en torno a la actividad de inteligencia.

*Especialista y docente en temas de Seguridad e Inteligencia, Miembro Asociado del Instituto de Estudios Internacionales, IDEI, de la PUC del Perú.

Link de la obra: <http://www.mindef.gov.ar/publicaciones/inteligencia/libro-inteligencia-web.pdf>

ECOS DEL PROGRAMA DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA, PUCE*

Durante los días 24 y 25 de Noviembre de 2015, en el Auditorio del nuevo edificio de profesores, se realizaron las jornadas: “LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD EN DEMOCRACIA: CONTRADICCIONES Y VULNERABILIDADES MACRO Y MICRO SOCIALES EN AMÉRICA LATINA”, que contó con la participación de reconocidos investigadores de América Latina. Organizadas en dos actividades, una cerrada al Grupo, en la que se debatieron aspectos teórico metodológicos de los nuevos

abordajes de la Seguridad, y otra, un Seminario Internacional abierto al público, donde los investigadores discutieron sus ponencias dentro de tres ejes temáticos:

DESAFIOS AL ESTADO Y ESCENARIOS REGIONALES DE CONFLICTIVIDAD. Participaron: Dr. Raúl Benítez (UNAM - México): “El crimen organizado y los retos a la democracia” y Dr. Vicente Torrijos (U. del Rosario - Colombia): “Escenarios del posconflicto

colombiano y transformación de las fuerzas militares”.

UN GRAN RETO DEMOCRÁTICO: CONTROLAR LA INTELIGENCIA. Con la participación de Dr. José Manuel Ugarte (UBA - Argentina): “Los desafíos del control público de la Inteligencia; propuestas para América Latina”, Dr. Andrés Gómez De La Torre (PUCP - Perú): “La reinención de los sistemas de Inteligencia.

LOS MICROESPACIOS Y MICROVULNERABILIDADES DE LA INSEGURIDAD. Dra. Aracely Camacho: (Min. Interior - Panamá): "Emergencia de nuevas conductas delictuales; juveniles, pandillas y orden social". Dr. Efrén Guerrero (PUCE - Ecuador): "Conflictividad social, orden público y redes sociales". Dra. Carolina Duque: (Consultora independiente - Colombia) "Economía, interacciones mínimas y representaciones sociales en el microtráfico urbano".

2. EL CONTEXTO DEL DEBATE

Las temáticas de la Seguridad/ Inseguridad nunca han estado tan vigentes y diversificadas como hasta ahora. Acontecimientos extremos como los del terrorismo, ocurridos en Francia a comienzos de noviembre, han transcurrido casi ante nuestros ojos por los medios de comunicación. Los efectos pueden ser paralizantes; el miedo se apodera de personas y descubre sociedades que en el fondo están menos cohesionadas de lo que se pensaba. Aflora la urgencia de contar con ciertas garantías para que la convivencia ciudadana proporcione certezas mínimas que permitan cultivar

las oportunidades económicas, sociales y tecnológicas, posibilitadas por la ciencia, y ponerlas al servicio de la humanidad para su realización y futuro.

Si bien, en América latina, no hemos llegado a ese punto, no es menos cierto que en las últimas décadas, nuestros países registran simultáneamente la agudización de los problemas de la democratización, la desigualdad social, y enfrentan los profundos cambios estructurales del sistema mundial, sobre todo sus efectos, entre ellos la globalización del crimen organizado transnacional. Pero sobre todo, la región, a corto plazo encara diversas y acuciantes perspectivas en materia de Seguridad como los escenarios del postconflicto colombiano - también por determinar el acercamiento Cuba-USA, y otros que incidirán en la transformación de las instituciones rectoras de la seguridad y de las fuerzas militares. Ante ello, es necesaria la elaboración de nuevos conceptos que vinculen las realidades macro y microsociales en este ámbito, a partir de considerar las mediaciones que operan entre uno y otro nivel como realidades sociológicas y no solo como conceptos. Será útil, apreciar lo social,

lo jurídico y político que representan las interrelaciones entre ellos. Sin un conocimiento profundo a ese nivel, los aspectos técnico- operativo y de planificación quedan sin sustento.

Todo ello representa un desafío que requiere incrementar la acción del Estado y reafirmar un compromiso incuestionable con la democracia y los derechos humanos, en todos los ámbitos; pero también asumir las responsabilidades individuales y los emprendimientos cooperativos entre los grupos y colectividades. De parte del sector académico implica ensayar nuevos acercamientos y enfoques que requieren mucha agudeza y compromiso personal, para hurgar en los microespacios en donde las personas, las familias, conviven en contextos de la delincuencia, el microtráfico y producen las mayores vulnerabilidades humanas, la de las pequeñas interacciones del día a día, que deben ser tomadas en cuenta en los programas de protección que van más allá de la punición policial o jurídica.

*Equipo de investigación del DSD.PUCE

REPORTAJE: IMAGENES DE LA SEGURIDAD/INSEGURIDAD EN EL ECUADOR*

Constrastando con el pasado reciente de un país crónicamente desinteresado en la actualización de los debates sobre Seguridad, el actual período (2007-2017) se ha caracterizado por una proactividad hacia la redefinición conceptual e institucional de la Seguridad en sus distintas dimensiones, que recién empiezan a identificarse a mediados de la década del 2000. Pero el entramado de acontecimientos coyunturales, la orien-

tación ideológica del régimen, el carácter impositivo de los cambios, además del poco espacio para una disusión pública sobre ellos, han determinado los límites del proceso sobre todo si se tienen en cuenta los deficientes parámetros democráticos en los que se ha caído paulatinamente.

SEGURIDAD Y DEFENSA

Si bien en su primera etapa el régimen de Alianza País (2007-2010) proyecta una imagen positiva por el talante ejecutivo del presidente, la gestión planificada y la propaganda eficaz en todos los sectores, en Seguridad las cosas fueron diferentes. Hay que tomar en cuenta que todas las políticas de gobierno se enriquecen con la planificación; pero en

seguridad- si bien la prevención es fundamental- tiene mucho de imprevisto, la ocurrencia de los riesgos y desafíos no respeta ninguna planificación. También hay que aceptar que las problemáticas más graves que se cernían sobre el país con anterioridad eran desconocidas en las anteriores administraciones por falta de capacidad estratégica institucional y conceptual; la internacionalización de la delincuencia se empezó a visualizar de repente a nivel de los primeros años de la década y no ciertamente por todos los actores políticos. La preocupación estratégica pasó de la frontera sur a la frontera norte y a comienzo del período no se hablaba más que de las consecuencias del glifosato en la salud de las poblaciones o en el intento de contener por medio de un Plan Ecuador improvisado los enormes impactos del Plan Colombia en la región.

De modo que, al contrario de lo que ocurría con la política pública civil, el gobierno y sus fuerzas no tenían evidentemente una visión estratégica y prospectiva respecto a las políticas de defensa, seguridad, militar o policial. La creación de los ministerios de Seguridad Interna y Externa, Justicia y Derechos Humanos, el cambio del Ministerio de Gobierno al Ministerio del Interior y el nombramiento de civiles al frente de defensa, fueron medidas novedosas pero al mismo tiempo pudieron crear no pocas confusiones al competir los ministerios, los funcionarios y directivos, por porciones de política sin lograr realmente una perspectiva más sólida sobre lo que se debía hacer.

La Constituyente de 2008 acogió mayoritariamente a las fuerzas progresistas hacia la izquierda pero dentro de una gran diversificación de opciones doctrinarias. Facciones de la vieja izquierda de tendencias leninistas que aun creen en las revoluciones armadas, con facciones más modernas orientadas por los movimientos sociales, ciudadanos y activistas sobre todas las causas con-

temporáneas más notables. Uno de los temas más novedosos fue el de la Seguridad, alimentado por las novísimas conceptualizaciones de la Seguridad Humana, el derecho humanitario y la problemática ambiental, además de los correspondientes a los temas militares y policiales. Los principios de protección, precaución y prevención antes desconocidos se hicieron presentes así como los cambios introducidos a los conceptos de defensa y de las misiones militares; la definición de seguridad pública y ciudadana y las misiones policiales. El desanclaje de las fuerzas policiales con respecto a las militares. La definición de garantías civiles para todos los grupos vulnerables.

Pero los problemas del régimen en el campo de la Seguridad no han sido pocos, ni menores. Lo más duro ha estado en el intento de hacer del texto constitucional, sobreabundante en declaraciones de derechos, una estructura institucional capaz de visualizar las amenazas, los riesgos y desafíos a la seguridad, sobre todo a la libertad de las personas y sus derechos. Es imaginable apreciar las dificultades al definir orientaciones dentro de un movimiento multifaccionalista como las bases y las élites políticas de Alianza País. En contraste con los principios aceptados mundialmente por la comunidad académica de seguridad y defensa, que dice que estos temas no pueden pensarse ideológicamente, no pocos tenían en mente los modelos de relaciones civil-militares de la vieja URSS y asuntos por el estilo sostenidos en cuerpos de seguridad militantes. Muchas de las discusiones ocurrían en el marco del buró político -instancia del partido en el gobierno- constituido virtualmente por esos días como un laboratorio de las reformas institucionales.

El poner los pies en la tierra, ya con el imaginario despojado de todo viso imperialista y sin haber visualizado que lo primero de lo primero es construir información válida -datos- sobre todos

los campos del sector, debió haber sido un tormentoso apremio difícil de imaginar. No tenemos evidencia de que las primeras medidas -poner en emergencia todo el sector e iniciar una importante política de inversión- hayan estado fundamentadas en estudios, diagnósticos sobre la situación real de las fuerzas armadas, la política, los sistemas de inteligencia y sobre todo de la incidencia y modalidades de ocurrencia de las problemáticas de Seguridad.

El ataque de las fuerzas militares y policiales al campamento de las FARC en Angostura, el 1 de marzo del 2008, en el que murió 'Raúl Reyes', tomó por sorpresa a todos los actores políticos, en pleno período de elaboración de la Ley de Seguridad pública y del Estado (que la Constitución mandaba tener al año de su promulgación). La alarma sin duda, provocó cambios de marcha y orientación, aunque al final el texto de la Ley de Seguridad Pública y del Estado en sus formas, contenidos y consecuencias terminó por definir un modelo institucional casi exactamente igual al de la antigua Seguridad Nacional, salvo los aspectos de inteligencia e interoperatividad entre Fuerzas Armadas y Policía.

La coyuntura del 30 de septiembre de 2010, la rebelión policial, determinó un notorio y repentino cambio de rumbo de la política, que se adentró por caminos contradictorios con la Constitución. Se empezaron a deshacer las definiciones conceptuales y operativa de las misiones policiales y militares consideradas como un logro democrático de la Asamblea Constituyente para preservar los derechos de las personas y ciudadanos frente a las violencias que pueden ocurrir con medidas militarizadas de la Seguridad. Decreto de emergencia; visualización de cambios en la policía con proyectos como el de las entidades de Seguridad del Estado; decreto ejecutivo para encargar a las fuerzas armadas de la seguridad interna; reemplazo de los funcionarios civiles superiores por mi-

litares en servicio pasivo al frente del ministerio Coordinador de la Seguridad y de Inteligencia, propuesta para cambiar artículos de la Constitución para permitir que militares actúen en seguridad interior. Todos verificables en las revistas “Nuestra Seguridad”, desde 2011. Decretos presidenciales inscritos en los RO, como el Num. 749 que devolvió el control de armas a las FFAA. La enmienda constitucional que cambia las misiones de las fuerzas armadas, aprobada a comienzos de diciembre de 2015 y publicada en el RO especial num. 657 tuvieron su inspiración en este postconflicto.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE SEGURIDAD

A través del estudio de las Agendas de defensa y seguridad 2009-2011; 2013-2017 (en la que se asume el concepto de Seguridad Integral) de la Agenda de Seguridad Pública y del Estado Nacional de 2011, y de las Agendas de Seguridad Pública y del Estado de 2013, 2014, se puede apreciar un proceso de institucionalización del Estado. No solo se trata de las nuevas instancias de administración de la seguridad y la defensa, sino también de la coordinación interinstitucional que intenta ser más efectiva que en el pasado. Se vislumbra el nuevo entramado institucional del Estado para la seguridad y la defensa, constituido a nivel del 2013 en ocho entidades rectoras entre ministerios y secretarías de Estado que se enlazan por último con el conjunto de entidades estatales incluidas para todas las políticas sectoriales en la Planificación Nacional (Plan de Desarrollo para el buen Vivir 2013-2017), fuertemente vinculado, a su vez, con el Presupuesto Nacional.

Esto podría conferir a las estrategias una nueva capacidad operativa favorecida por la nueva estructura de gestión territorial de todas las políticas del

gobierno en general y de las políticas de Seguridad en particular. El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), dependiente del ministerio coordinador de la Política, situado más cerca del partido de gobierno. El hecho clave para la definición posterior de las medidas de política y medidas operativas están facilitados por tres factores decisivos: a) la voluntad del régimen de centralizar el poder y someter a todos los poderes antes vigentes, entre ellos los militares y los policías. b) la declaración de los sectores de defensa y seguridad en emergencia permanente y por tanto viabilizados por decretos, y c) su sometimiento formal a la planificación general del Estado.

La institucionalización del Estado es sin lugar a dudas un hecho positivo si el marco doctrinario fuera apegado al interés general; pero el interés particularizado del régimen alrededor del peso ideológico por el que ha transitado, puede convertir a la institucionalización como una medida contraproducente. Analizada a través de las tensiones sociales que ha producido la política de Seguridad, especialmente alrededor de los sectores estratégicos o de los temas socialmente más sensibles, se observan significativas resistencias que amenazan con profundizarse. Sus raíces están ancladas a partir del 30 de septiembre cuando la tónica del régimen cambió drásticamente colocando a las fuerzas armadas al mando de todas las operaciones de seguridad interna, incluyendo las de delincuencia común a cargo de un Comando Interoperativo militar-policial, dependiente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (con lo cual tácitamente se volvió al estado inicial previo a la Constitución y a una suerte de estado de emergencia prolongado)

Otros aspectos revelan el temor del régimen a un levantamiento popular y

conducen a ver el otro lado de la institucionalización estatal como una amenaza a los ciudadanos. Los ciudadanos sienten que la vigilancia del régimen, con el apoyo de un aparato de inteligencia más desarrollado, apoyado en la tecnología extendida hacia espacios de la vida cotidiana, es un hecho perturbador, así como otros mecanismos asumidos como amenazas a las personas. También las medidas de escarnio o acoso que se realizan directamente a través de las operaciones policiales y militares, cuando los objetivos son personas o poblaciones que por diversos motivos han manifestado sus intereses contrarios a las agendas de desarrollo del gobierno, como es el caso de las organizaciones campesinas e indígenas –antes afines al gobierno– que se manifiestan públicamente o por medios masivos.

Este caso y otros ha puesto en entredicho el carácter Integral de la Seguridad (cuyo punto de definición debía estar en la capacidad de operar sin vulnerar las libertades y derechos de las personas que no pueden ser identificadas como amenaza sin las garantías jurídicas necesarias). Se mantienen proyectos controvertidos como el que pretende dar garantías a los militares para encubrir sus misiones en seguridad interna. La Constitución había sido tajante en proclamar el fin de la política militarista de la época de la Seguridad Nacional –a la que se repudia públicamente en la Agenda de Seguridad Pública y del Estado 2013-2017. Pero es evidente que las circunstancias han cambiado al ponerse en evidencia que las problemáticas de la seguridad o más bien dicho de la inseguridad siguen pendientes y frente a ello se ensaya una posición pragmática.

AUSENCIAS MÁS NOTABLES Y PROBLEMÁTICAS URGENTES

Hasta el momento ninguno de los instrumentos de política muestran datos

seriados año tras año sobre la situación de la Seguridad. Nos preguntamos cómo es posible una planificación que no esté fundamentada en evidencias cuando hoy en día las políticas públicas son instrumentos racionales con capacidad prospectiva. El Objetivo de la Seguridad en el actual Plan (objetivo 12) no expresa la necesidad de construir una agenda, basada en la identificación de amenazas y desafíos a la Seguridad, su priorización y seguimiento en el tiempo. Los documentos de política y los de rendición de cuen-

tas no muestran la situación de Seguridad del país en el contexto regional o mundial. Solo desde el 2011 existe la preocupación por proporcionar datos, presentando cifras del año o semestre sobre el comportamiento de las misiones policiales y militares en algunos de los campos de política. Efectivamente, la ausencia de las ausencias es un sistema de información centralizado capaz de proporcionar una visión progresiva del comportamiento de los principales problemáticas. Algo ha empezado a hacer la fiscalía de la nación, pero aún

es incompleta, desintegrada y poco actualizada su información. Sería de suma importancia proceder periódicamente a la aplicación de encuestas de percepción y de victimización a la ciudadanía.

A falta de ello, procedamos a considerar –con la ayuda de algunos de los más importantes observatorios– de manera comparativa con la región latinoamericana, datos relevantes sobre la situación del país con respecto a la Seguridad:

a) Percepción de inseguridad; principales amenazas y tránsito de droga.

Desde mediados de la década del 2000, la delincuencia/ inseguridad ciudadana se posiciona como el problema más importante percibido por la población.

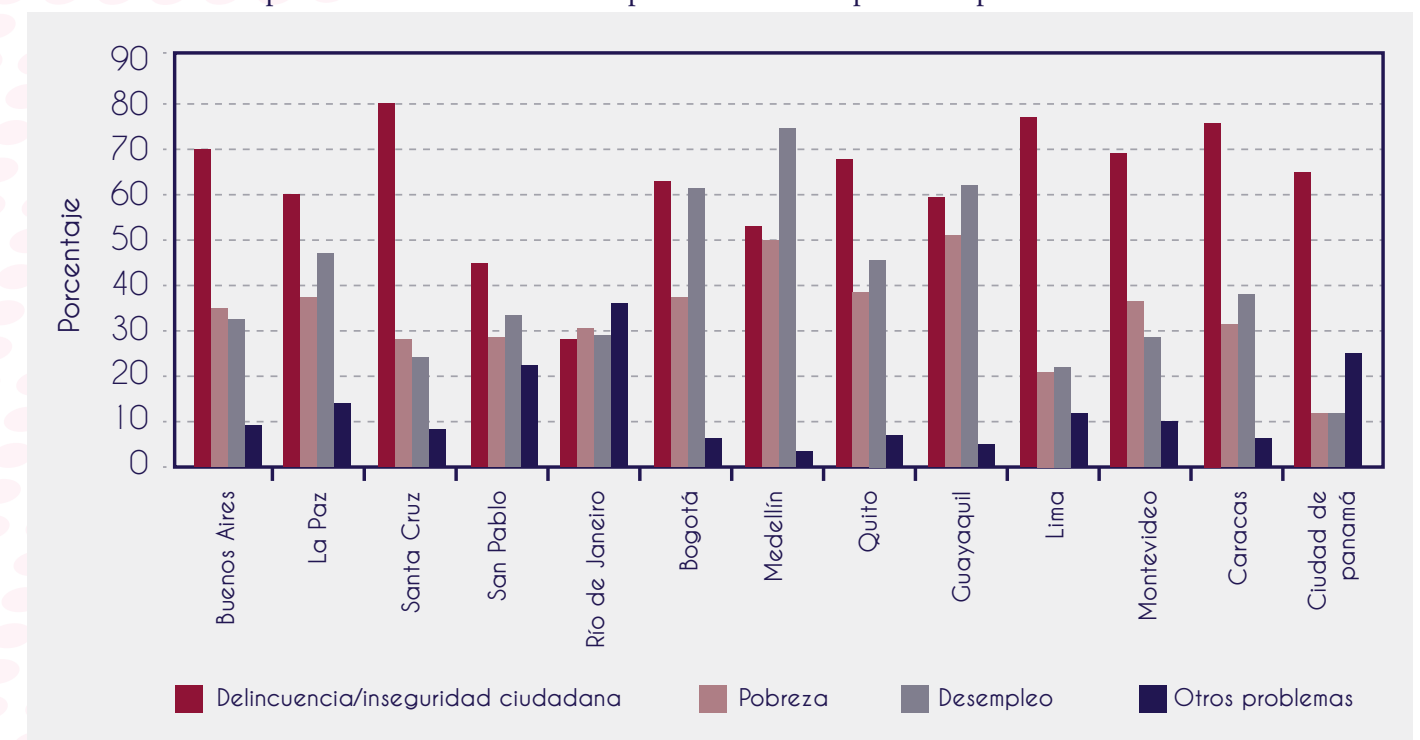
El gráfico 2 indica las principales ame-

nazas para los latinoamericanos. En el caso del Ecuador es la delincuencia común que sobrepasa al crimen organizado y a las pandillas.

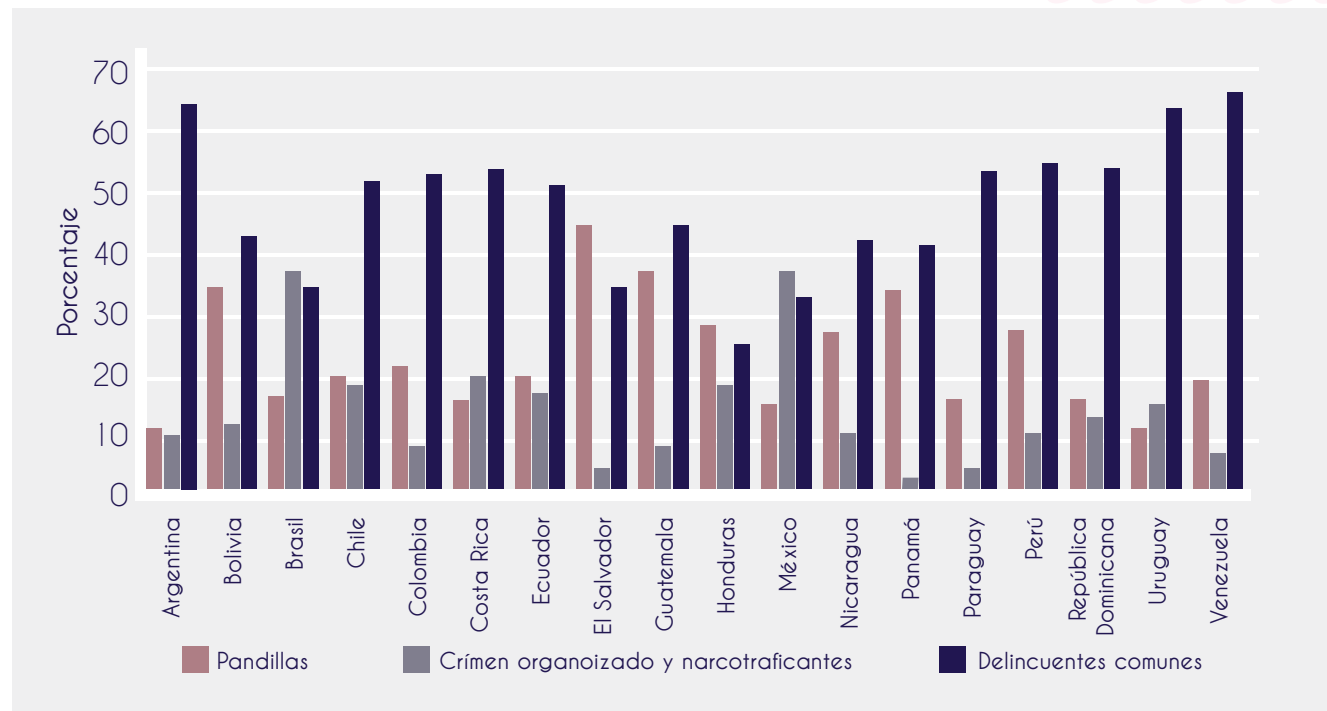
En el tercer gráfico llama poderosamente la atención –con datos del 2015– que

el Ecuador asoma como el tercer país en el mundo –después de Colombia y Estados Unidos– con más decomisos de cocaína. El gráfico 3 lo muestra en porcentajes y el 4 en toneladas decomisadas por año.

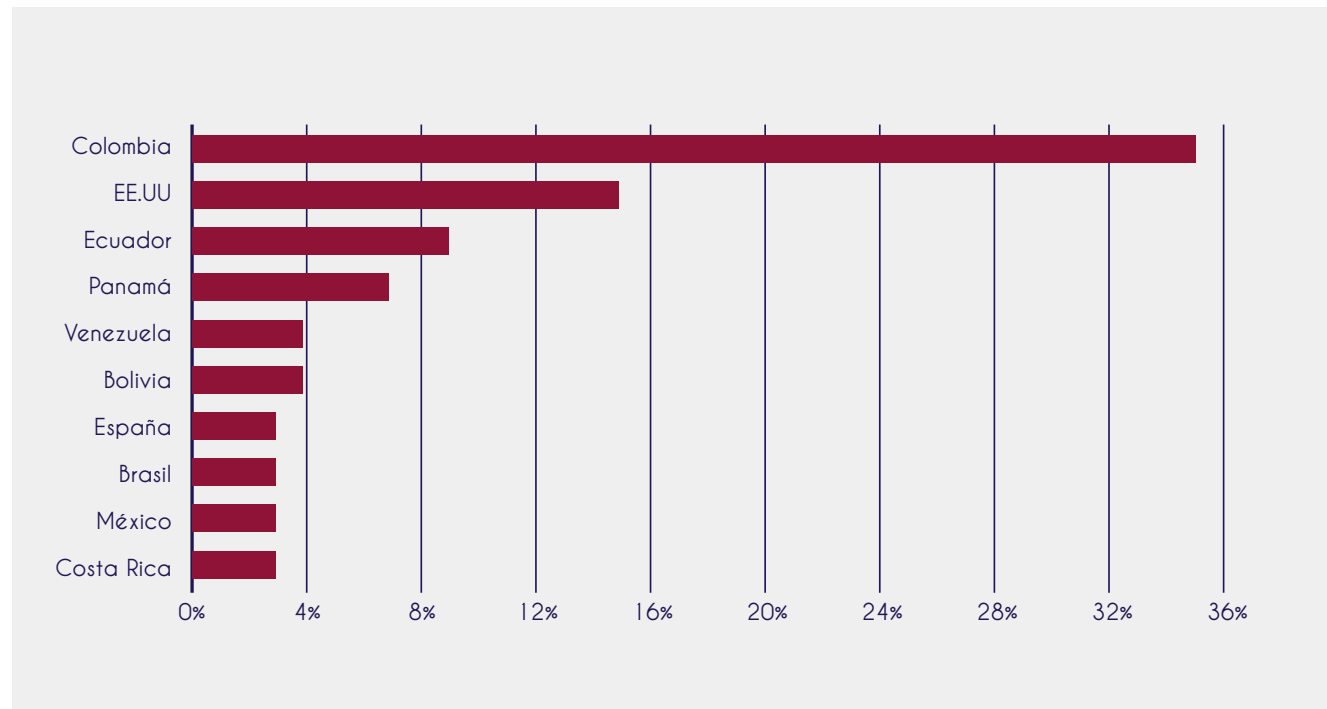
Gráfico N°1. Percepciones de cuáles son los tres problemas más importantes para los latinoamericanos



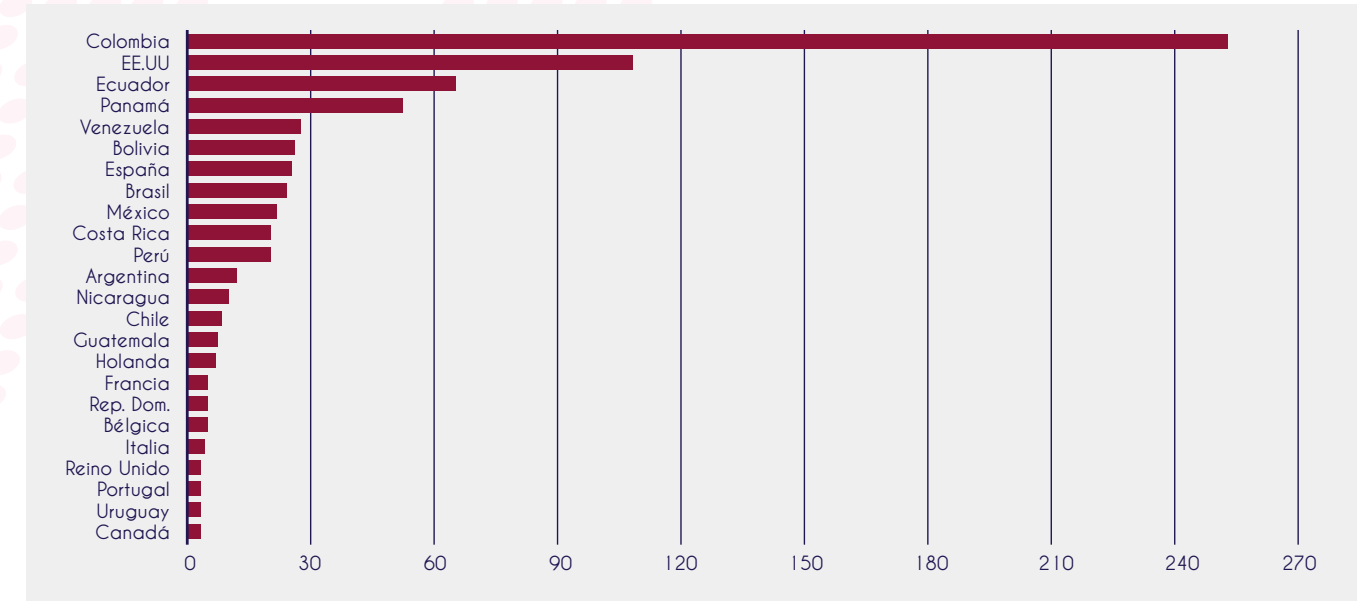
Fuente LAPOP-PNUD (2012). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 SEGURIDAD CIUDADANA CON ROSTRO HUMANO: diagnóstico y propuestas para América Latina. Sacado de <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Resumen%20Ejecutivo.pdf>. Última visita: 13/08/2015.

Gráfico N°2. Principal amenaza a la seguridad según los ciudadanos, América Latina, 2012

Fuente LAPOP-PNUD (2012). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 SEGURIDAD CIUDADANA CON ROSTRO HUMANO: diagnóstico y propuestas para América Latina. Sacado de <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Resumen%20Ejecutivo.pdf>. Última visita: 13/08/2015.

Gráfico N°3. Los diez países con más decomisos de cocaína. Porcentaje del total mundial

Fuente: UNODC. (2015). Resumen Ejecutivo del Informe Mundial sobre las Drogas. Austria: UNODC Research. UNODC. (2015). World Drug Report. Viena, Austria: United Nations Publication. <http://www.infobae.com/2014/11/08/1607378-los-10-paises-los-que-mas-se-consume-y-se-fabrica-cocaina>

Gráfico N°4. Decomisos de cocaína en el mundo (toneladas)

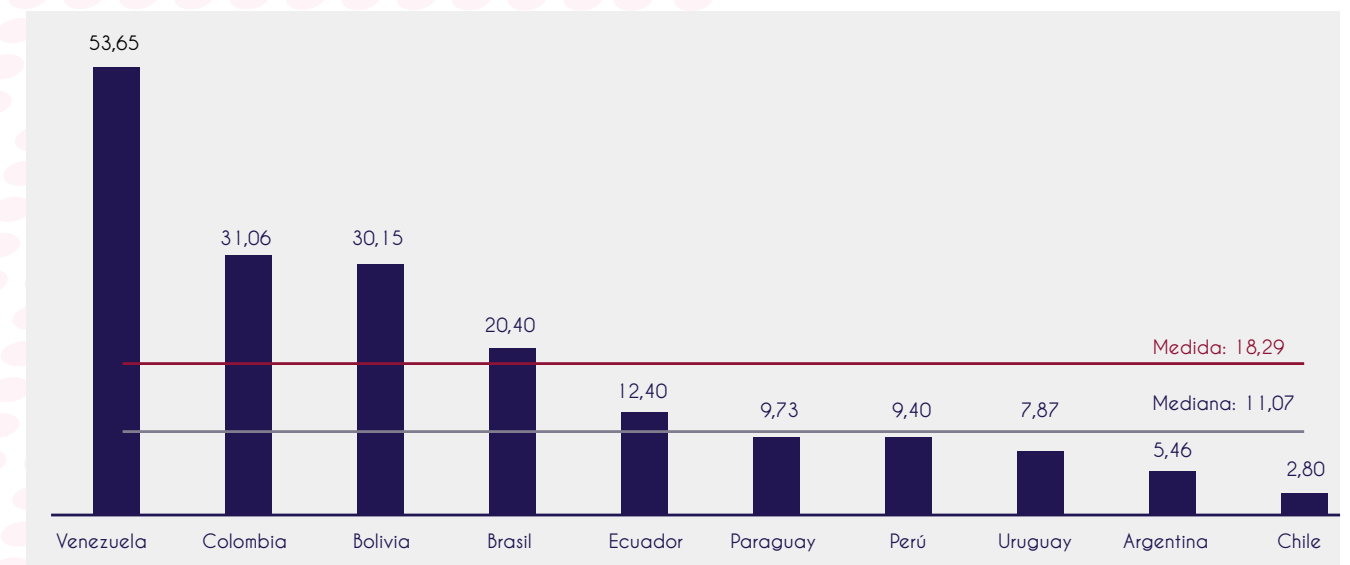
Fuente: UNODC. (2015). Resumen Ejecutivo del Informe Mundial sobre las Drogas. Austria: UNODC Research. UNODC. (2015). World Drug Report. Viena, Austria: United Nations Publication. <http://www.infobae.com/2014/11/08/1607378-los-10-paises-los-que-mas-se-consume-y-se-fabrica-cocaina>

b) Tasa de homicidios por 100.000 habitantes; victimización con y sin violencia.

El gráfico 5 indica que el Ecuador ocupa el quinto lugar entre diez países latinoamericanos con altas tasas de homicidios/asesinatos por 100.000 habitantes. El gráfico 6, indica el lugar

que ocupa el Ecuador (alto en robos y homicidios) en la clasificación de países en relación a estos temas. El gráfico 7 correspondiente al período 2013-2014 muestra al Ecuador junto con Hondu-

ras y Colombia liderando el grupo de países latinoamericanos considerados en relación a la victimización de robos con violencia y sin violencia.

Gráfico N°5. Tasa regional de homicidios por cada 100.000 habitantes (2012)

Fuente: <http://www.seguridad.gob.ec/se-presento-primer-informe-de-estadisticas-de-seguridad-integral>

Gráfico N°6. Categorización de países según tasa de homicidio y robo en América Latina

HOMICIDIO		ROBO	
Alta	Baja	Alta	Baja
Brasil	Argentina	Argentina	Brasil
Colombia	Bolivia	Bolivia	Chile
Ecuador	Chile	Colombia	Costa Rica
El Salvador	Costa Rica	Ecuador	El Salvador
Guatemala	Nicaragua	Guatemala	Honduras
Honduras	Perú	Perú	México
México	Uruguay	Uruguay	Nicaragua
Panamá		Venezuela	Panamá
Paraguay			Paraguay
República Dominicana			República Dominicana
Venezuela			

Fuente: PNUD (2013). LAPOP-PNUD (2012). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013 - 2014 SEGURIDAD CIUDADANA CON ROSTRO HUMANO: Diagnóstico y propuestas para América Latina. Sacado de <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

Gráfico N°7. Víctimas de robos con y sin violencia, y de otros delitos, América Latina, 2012 (porcentajes)

País	Robo con violencia	Robo sin violencia	Otros delitos
Argentina	42,95	41,07	15,99
Bolivia	34,72	46,43	18,85
Brasil	45,53	28,46	26,02
Chile	13,77	63,41	22,82
Colombia	52,37	31,55	16,09
Costa Rica	38,91	49,03	12,06
Ecuador	50,36	39,19	10,45
El Salvador	44,02	27,41	28,57
Guatemala	55,91	27,16	16,93
Honduras	66,68	18,43	14,89
México	36,21	30,08	33,70
Nicaragua	45,69	33,86	20,45
Panamá	44,19	35,43	20,37
Paraguay	37,33	47,11	15,56
Perú	36,60	46,89	16,51
Rep. Dominicana	40,97	46,18	12,85
Uruguay	19,76	64,31	15,93
Venezuela	64,83	23,79	1,38

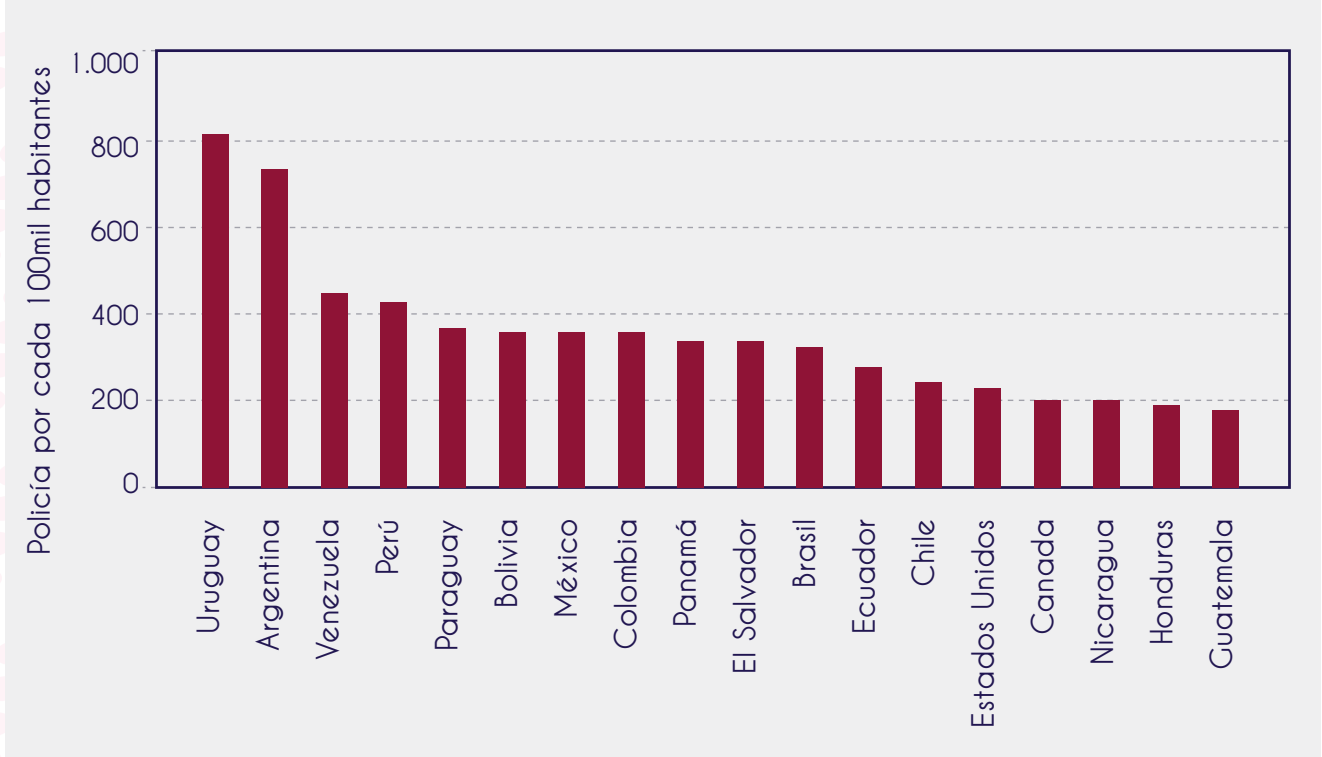
Fuente: LAPOP-PNUD (2012). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013 - 2014 SEGURIDAD CIUDADANA CON ROSTRO HUMANO: Diagnóstico y propuestas para América Latina. Sacado de <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

c) Situación a nivel de disponibilidad de personal policial por cada 100.000 habitantes. Relación personal policial/ guardias privados; situación carcelaria.

En estos rubros, donde no se puede hablar de la existencia de una relación óptima o media entre número de fuerzas de seguridad- población porque depende de la calidad de organización y capacitación existente, los números correspondientes al Ecuador pueden haber variado dado el impulso aplicado en estos años por el gobierno. Un país con menos población (Uruguay) aparece con el más alto numero de policías La nota al pie del gráfico indica que el cálculo está realizado considerando los diversos tipos de fuerzas de seguridad aspecto muy variable en América Latina. El gráfico 9 indica la relación existente –al año 2013- entre número de policías y número de guardias privados. En el Ecuador, la relación tambien puede haber variado pues en los dos últimos años se han incorporado guardias privados incluso al servivio público. Las Naciones Unidas y la Cruz Roja, entre otras instituciones internacionales, han advertido repetidas veces sobre el peligro que implica el aumento de guardias privados por diversos motivos. Uno de ellos es que representa un indicador de la desigualdad social de un país (existen porcentajes mas pequeños de población que pueden acudir al uso de guardias privados; la mayor parte de la población debe depender de las fuerzas públicas de seguridad) tambien existen escasas normativas a nivel de los países y a nivel mundial sobre el control y proliferación de guardias privados. Es alarmante la proliferación de este tipo de servicio (considerado dentro del tipo de mercenarios) que muy bien pueden estar vinculados con agentes del crimen organizado.

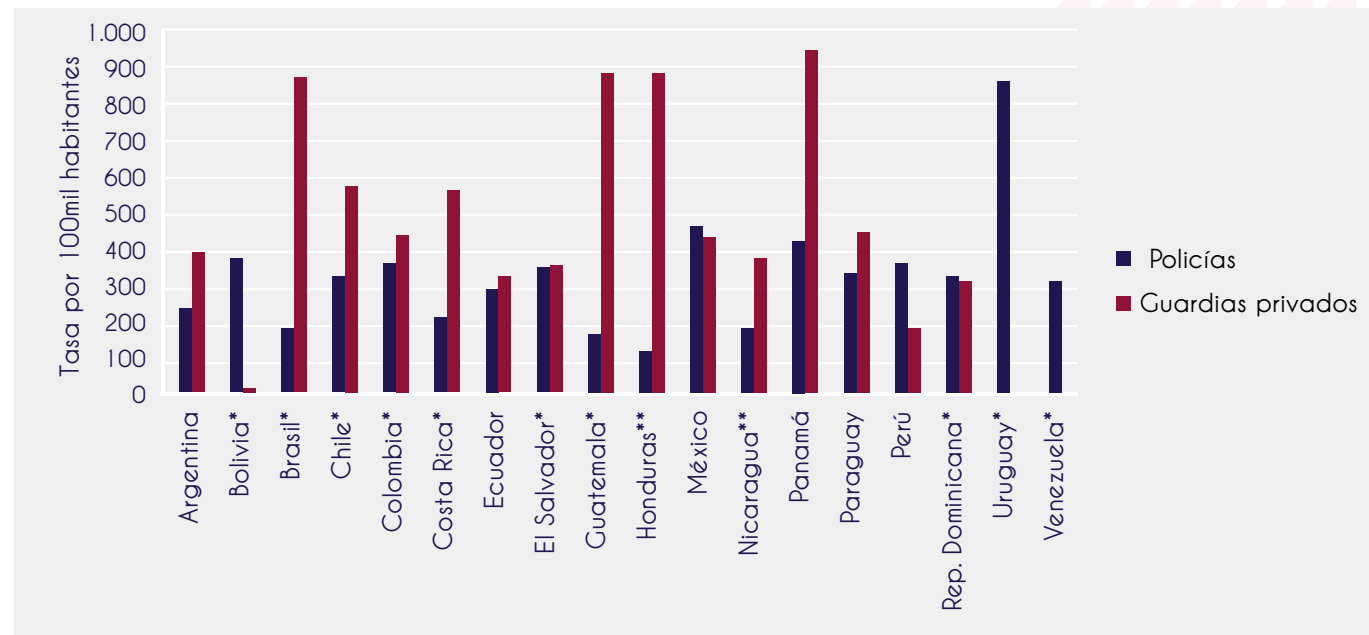
El gráfico 10 corresponde a una imagen sobre la ocupación carcelaria donde se observa las mas altas tendencias hacia el encarcelamiento y a la punición en América latina, en comparación con países europeos y Estados Unidos. Esto se debe a los deficientes sistemas penales en nuestros países y a la falta de alternativas en relación a las modalidades penales. Los datos de Ecuador corresponen a 2008 y pueden haber variado gracias a la política carcelaria aplicada en estos años.

Gráfico N°8. Personal policial por cada 100 mil habitantes en países de América Latina



a/ Los datos se refieren al total de agentes policiales, en funciones no administrativas, de todas las agencias policiales de cada país (fuerzas de seguridad, cuerpos de investigación y fuerzas especiales). En el caso de Venezuela, el total incluye a la Guardia Nacional Bolivariana, cuya principal misión es el mantenimiento del orden interno.

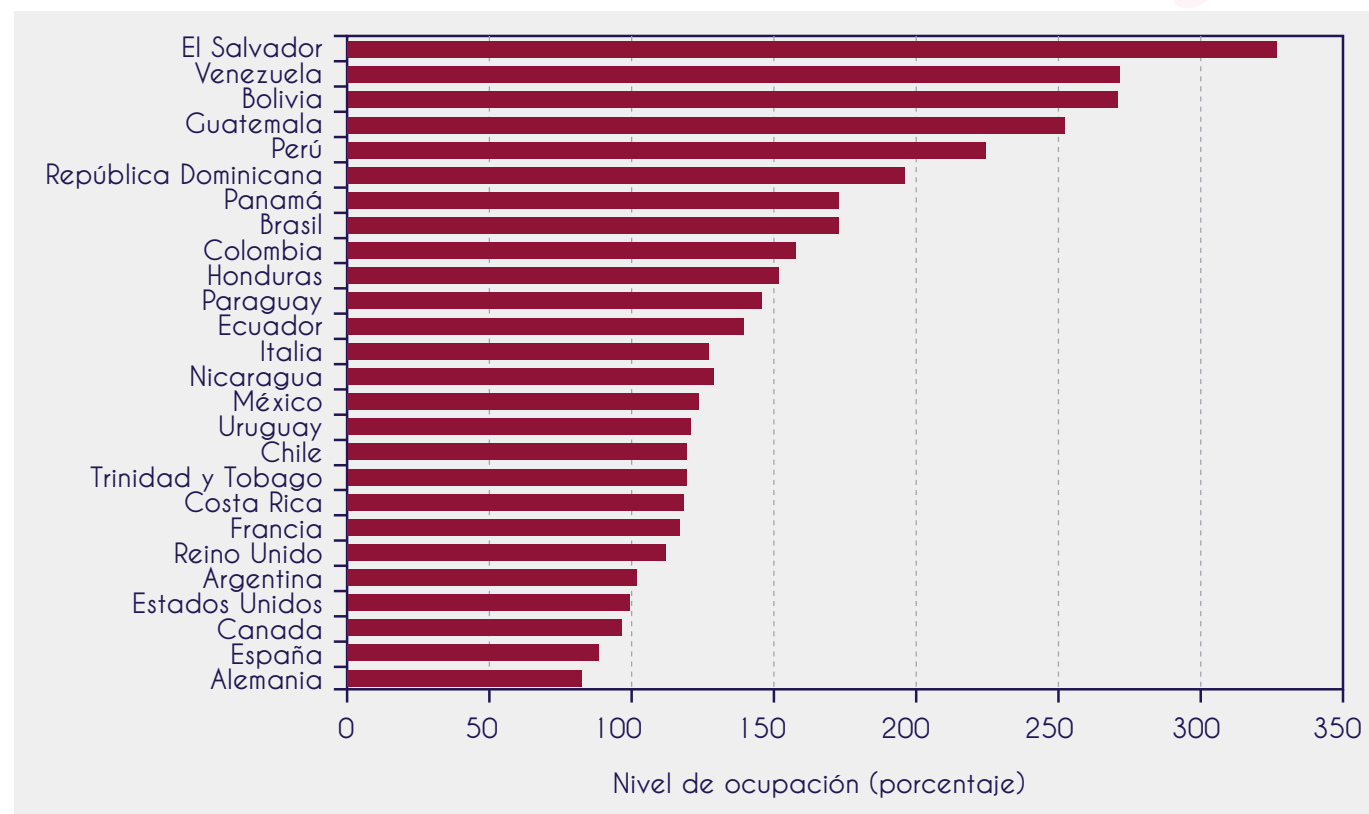
b/ Argentina, 2007; Bolivia, 2010; Brasil, 2011; Chile, 2011; Colombia, 2012; Ecuador, 2008; El Salvador, 2011; Estados Unidos, 2011; Guatemala, 2011; Honduras, 2011; México, 2009; Nicaragua, 2011; Panamá, 2011; Paraguay, 2008; Uruguay, 2008 y Venezuela, 2010.

Gráfico N°9. Tasas de número de policías y de guardias de seguridad privada.

Fuente: OEA-Alertamericana (2012)

Notas: Guardias privados: los países con ** Small Arms Survey (2013)

Policías los países con * provienen de registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013) y los guardias de Small Arms Survey

Gráfico N°10. Nivel de ocupación de las cárceles en países de América y Europa

a/ Alemania, 2013; Argentina, 2012; Bolivia, 2012; Brasil, 2012; Canadá, 2009; Chile, 2013; Colombia, 2014; Costa Rica, 2010; Ecuador, 2010; El Salvador, 2012; España, 2013; Estados Unidos, 2011; Francia, 2013; Guatemala, 2013; Honduras, 2013; Italia, 2014; México, 2013; Nicaragua, 2010; Panamá, 2013; Paraguay, 2012; Perú, 2013; Reino Unido, 2013; República Dominicana, 2011; Trinidad y Tobago, 2013; Uruguay, 2012 y Venezuela, 2011.

d) Lavado de dinero

El Basel Institute on Governance (Instituto de Gobernanza de Basilea) es un ente multidisciplinario, independiente, no gubernamental, con sede en Suiza, especializado en prevención de la corrupción, el lavado de dinero y en la promoción de políticas de buen gobierno.

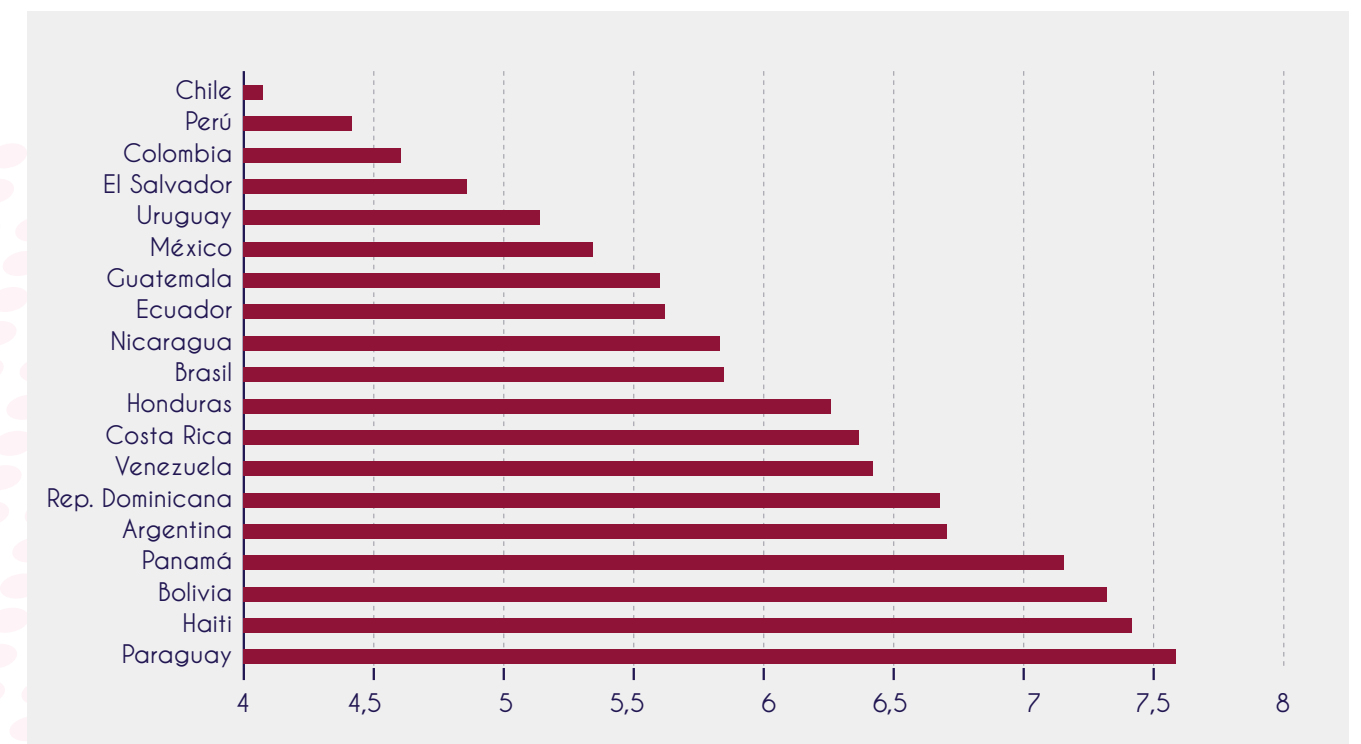
Desde 2012 realiza un ranking en el que clasifica a 162 países según el grado de vulnerabilidad de su infraestructura jurídica e institucional frente al blanqueo de activos ilícitos. Para ello establece un índice, en el que 0 significa la ausencia de riesgos, y 10, una indefensión absoluta ante estos delitos.

Ese resultado se obtiene de promediar 14 indicadores que miden, entre otras cosas, la independencia y eficiencia de los organismos de control y del sistema judicial, los niveles de corrupción, los recursos con los que cuentan los entes que supervisan el sistema financiero, y la transparencia de las instituciones.

En el mundo sólo Finlandia y Estonia califican como países de bajo riesgo, al no superar el umbral de 3,3. En el 2015 solo dos latinoamericanos están entre los 20 mejor protegidos contra el lavado de dinero: Chile, con 4,07, y Perú, con 4,42. También están relativamente bien posicionados Colombia (4,61) y

El Salvador (4,86). El gráfico 11 explica el nivel de vulnerabilidad frente al lavado de dinero con América Latina hasta el año 2013.

El mapa, a continuación demuestra en colores el panorama latinoamericano de la problemática de lavado de dinero (Instituto de Basilea, Informe 2015). En América del Sur, Paraguay, Argentina y Venezuela, aparecen más vulnerables en diversas intensidades; pero también Ecuador, en comparación con vecinos como Colombia, Perú y Chile que cuentan con instituciones más apropiadas para evitar el lavado de dinero.

Gráfico N°11. Nivel de vulnerabilidad frente al lavado de dinero en América Latina.

Fuentes:

- Dario Mizrahi www.infobae.com/comunidad/dariomizrahi
- INFOBAE <http://www.infobae.com/2014/12/13/1614908-los-10-paises-mas-lavado-dinero-el-mundo>
- UCA, 2013, Revista Digital Envío, Número 377, Agosto 2013. <http://www.envio.org.ni/articulo/4723>

La situación del Ecuador es claramente visible en el cuadro siguiente. El país se ubica entre el 5.5 y el

6 en el contexto de América Latina. En el extremo de la indefensión están Haití y, efectivamente, Argenti-

na, con más de 7.5.

Gráfico N°11. El lavado de dinero en América Latina - 2015



Analistas latinoamericanos consideran que el lavado de dinero en la economía de la región es creciente y constituye una actividad delictiva que pasa inadvertida para el ciudadano común. La gente percibe claramente los casos con connotaciones físicas como el delito y crimen común. El lavado de dinero no produce sangre ni hechos estridentes de violencia pero es una actividad con un inmenso poder corruptor de las

sociedades y las instituciones. Actividades como la construcción, el turismo, restaurantes, video clubs, supermercados, comercio globalizado de arte, piedras preciosas, transacciones en paraísos fiscales ocultan perfectamente estas actividades. Las tecnologías, hoy tan importantes, juegan a favor y en contra de la visualización de este delito. Por una parte transparentan las acciones de las personas y empresas atravesadas

por el lavado; por otra, la complejidad de las transacciones, tienden a ocultarlo y además producen formas renovadas del delito.

Las acciones preventivas están en el fortalecimiento de las instituciones bancarias y de supervisión financiera, así como de acuerdos regionales o subregionales. Los observatorios y análisis académicos son de gran utilidad.



Comité Editorial:

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

Asesoramiento Internacional:

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

Investigadores:

- Susana Espinosa Soto
- Emilia Banda Capelo
- Emilia Alvear Rodríguez
- Julián Soria Delgado

Programa Democracia, Seguridad y Defensa

Dirección: Av. 12 de Octubre y Patria. Universidad Católica. Torre 2, piso 9, oficina 901.

Teléfonos: (593-2) 299 1041 / (593-2) 299 1700 ext. 1474 / 1041

e-mail: bgarcia@puce.edu.ec

Correspondencia y solicitud de ejemplares: programa.dsd.puce@gmail.com

www.programadsdpuce.host56.com